

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МІЖНАРОДНИЙ ГУМАНІТАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

НАУКОВИЙ ВІСНИК
МІЖНАРОДНОГО
ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія:
ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Випуск 16 том 1

Одеса
2015

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

Серію засновано у 2010 р.

Засновник – Міжнародний гуманітарний університет

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Міжнародного гуманітарного університету
протокол № 2 від 24.09.2015 р.

Видавнича рада:

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

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

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

Редакційна колегія серії «Юриспруденція»:

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

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

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

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

Адреса редакції:

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

© Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.

Серія: «Юриспруденція», 2015

© Міжнародний гуманітарний університет, 2015

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;
ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

*Полонка І. А.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
ПВНЗ «Буковинський університет»*

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДОКТРИНАЛЬНОГО ГЕНЕЗИСУ ТЕОРЕТИЧНОГО РОЗУМІННЯ КАТЕГОРІЇ «ПРАВОВА ПОВЕДІНКА» В ЮРИДИЧНІЙ НАУЦІ РЕСПУБЛІКИ БІЛОРУСЬ

Анотація. У статті висвітлено позиції білоруських учених щодо розуміння змісту категорій «поведінка», «правова поведінка», «правомірна поведінка» та «неправомірна поведінка». Досліджуються позитивні й негативні тенденції вивчення останніх у Республіці Білорусь і Україні. Визначено основні досягнення обох країн, що позитивно можуть вплинути на вдосконалення теорії права в цій галузі як із практичного, так і теоретичного погляду й в Україні, і в Республіці Білорусь.

Ключові слова: правова поведінка, поведінка, правомірна поведінка, неправомірна поведінка, зловживання правом.

Постановка проблеми. Процеси трансформації українського суспільства, започатковані проголошенням Україною незалежності, супроводжуються якісними змінами в усіх сферах життя. За останні десятиліття істотні зрушення відбулися, зокрема, й у вітчизняній теорії права, що закріплено в науковій літературі. Розробка достатньо обґрунтованої наукової концепції питання правової поведінки пов'язана з удосконаленням стану законності й правопорядку в державі, тому що саме правильне розуміння та застосування на практиці змісту правової поведінки формує необхідну правосвідомість громадян.

Вивчення більш ґрунтовного розуміння проблеми правової поведінки сучасної України вимагає застосування компаративного аналізу – порівняння вітчизняної правової бази дослідження правової поведінки із відповідними зарубіжними напрацюваннями. Це стосується як країн далекого зарубіжжя, так і пострадянських країн (Республіки Білорусь зокрема), які мають спільні з Україною досягнення в теорії права. Вищезазначене переконує в необхідності глибокого комплексного дослідження запропонованої теми.

Серед наявних розробок у галузі правової поведінки в Республіці Білорусь варто виділити роботи таких науковців: Л.А. Азарову, В.А. Сятковського, С.Г. Дробязко, В.С. Козлова, С.А. Калініна, В.А. Кучинського, Г.А. Василевича, С.Г. Василевича, І.Л. Вершок, А.Ю. Кадуріна й інших.

Метою статті є дослідження аспектів доктринального генезису теоретичного розуміння поняття «правова поведінка» в юридичній науці Республіки Білорусь.

Виклад основного матеріалу дослідження. В основі будь-якої суспільної структури завжди знаходиться особистість і, відповідно, її поведінка. Без особистості з високим рівнем правової самосвідомості й культури немає громадянського суспільства, а отже, і демократичної та правової держави. Тому необхідно визначити зміст і особливості правової поведінки індивідів, які сприяють формуванню активної життєвої позиції громадян у суспільстві.

Перш ніж розглядати явище «правова поведінка», необхідно зрозуміти сутність поняття «поведінка» загалом.

Наукові уявлення про людську поведінку отримали особливо швидкий розвиток на початку ХХ ст., з того часу, коли біхевіористи оголосили її предметом психологічної науки. Спочатку під поведінкою розуміли будь-які зовнішні спостережувані реакції (рухові, вегетативні, мовні), що функціонують за схемою «стимул – реакція» у відповідь на зовнішнє подразнення.

Сучасне розуміння поведінки виходить далеко за межі сукупності реакцій на зовнішній стимул. Загалом поведінку можна визначити як свідомо-вольові дії та вчинки, котрі включають розуміння їхнього соціального значення, утворюють відповідну діяльність, що спрямована на досягнення соціально-значущої мети й характеризується настанням певних наслідків [1, с. 62].

Білоруські науковці під час вивчення категорії «поведінка» зосередили свою увагу на наявних доробках радянських учених, які й заклали фундамент поняття «поведінка» в різних галузях науки.

Радянські автори (С.Ф. Анісімов, Г.Г. Акмамбетов, А.В. Головкин, В.В. Оксамитний, В.Н. Кудрявцев, А.А. Хамідов, В.Н. Шердаков, Ю.А. Шерковін) указували на соціальний характер людської поведінки, окрім того, розглядали її з погляду філософії та моралі, однак акцентували увагу й на ціннісному аспекті цієї категорії, який відображає юридичний зміст поведінки.

Уже за незалежності Республіки Білорусь зустрічаються поодинокі праці, що розкривають зміст цієї проблеми. Проте важко констатувати, що це не юридичне тлумачення явища поведінки, а соціальний або психологічний напрям вивчення.

Поведінка є формою діяльності, її зовнішньою стороною – указує І.В. Левицька, сучасна дослідниця Білорусії у сфері соціології. Саме діяльність, на думку вченої, надає сенс соціально опосередкованому вияву активності, яка задає соціальну спрямованість і визначеність поведінки [1, с. 130].

Серед наявних доробків у сучасній науці Білорусії виділяються наукові думки Л.А. Азарова, В.А. Сятковського, котрі з погляду психології охарактеризували поняття «поведінка». Отже, поведінка – це притаманна живим істотам взаємодія з навколишнім середовищем, опосередкована їхньою зовнішньою й внутрішньою активністю [3, с. 98]. Іншими словами, під поведінкою потрібно розуміти процес взаємодії особистості із середовищем, опосередкований її індивідуальними особливостями і внутрішньою активністю, що має форму переважно зовнішніх дій і вчинків.

Загалом можна вказати, що, на думку більшості вчених Білорусії, нормальною вважається поведінка, яка відповідає прийнятним у конкретному суспільстві правилам.

У свою чергу, будь-яка діяльність вимагає встановлення правил і норм, що дозволяють безпечно й ефективно здійснювати взаємозв'язок між суб'єктами незалежно від їхньої кількості. Одним із основних елементів такого зв'язку є правова поведінка. Підтвердженням цьому може слугувати культурно-правовий аналіз провідних країн, який виявив, що однією із норм, яка зумовлює ефективність функціонування соціально-економічної системи й не тільки її, а й усього суспільства загалом, є правова поведінка. Саме тому ця категорія стає об'єктом юридичної науки та вимагає дослідження з погляду як сутності, так і впливу на соціально-економічний розвиток суспільства.

Білоруські вчені С.Г. Дробязко, В.С. Козлов явище як такої правової поведінки не розглядали, однак вони вивчали її різновиди: правомірну та неправомірну поведінку. Правомірною поведінкою, на думку вчених, – це суспільне явище, корисне для суспільства, держави, організацій і громадян. Остання охоплює два різновиди: соціально-активну та звичну поведінку [4, с. 262]. Панування в суспільних відносинах правомірної поведінки характеризує суспільство як високоорганізовану, згуртовану єдністю дій, надзвичайно дисципліновану спільність людей, якій унаслідок цього виявляється під силу вирішення найбільш грандіозних завдань і задумів. Неправомірною поведінкою розглядається як правопорушення.

На думку С.А. Калініна, саме правове просвітництво (правове виховання та правова освіта) формує стереотипи соціальної поведінки, у тому числі й правової, що вимагає побудови грамотної політики в правовій сфері [5, с. 140]. За допомогою правової просвіти громадяни отримують інформацію про національну правову систему, цінності, що захищаються правом, моделі правомірної й неправомірної поведінки, припустимі й неприпустимі способи вирішення соціальних конфліктів. Правопорушення вченим розглядається як порушення комплексу моральних та інших норм.

Ефективність права визначається рівнем відповідності соціальним домаганням і рівнем витрат на підтримку в суспільстві стереотипу правомірної поведінки, що може бути досягнуто тільки двома способами (їхньою комбінацією) – можливістю легального насильства за правопорушення або внутрішньою мотиваційною установкою на правомірну поведінку, відхилення від якої визнається порушенням світоглядних засад конкретного суспільства. У першому випадку формується поліцейська держава, у другому – зміст права пов'язується з моральними цінностями. Отже, основною проблемою правової просвіти є проблема цінностей, допустимих, рекомендованих і неприпустимих способів (моделей) їхнього захисту, а також формування моделі правомірної поведінки.

Українські вчені не стоять осторонь побудови білоруської незалежної держави та, відповідно, їхньої правової науки. Відомий український політолог О.О. Долженков на дисертаційному рівні вивчав трансформацію політичних систем України та Білорусі в порівняльній аспекті. Спільні проблеми розвитку суспільно-політичної демократизації в Україні та Білорусі пов'язуються з недостатньо усвідомленою потребою людей до самоорганізації, низкою факторів, які лежать у сфері політико-правової культури. Водночас специфічно білоруською проблемою постала політика чинної влади на одержавлення одних інститутів громадянського суспільства та маргіналізацію інших [6, с. 168].

Як для Білорусі, так і для України характерний серйозний негативний вплив на вищезгаданий процес:

- а) пасивність основної маси населення;
- б) адміністративний централізм;
- в) правовий нігілізм;
- г) наявність консолідованої номенклатури, яка інколи свідомо протидіє громадянській самоорганізації.

Наукові погляди А.Ф. Вишневецького, Н.А. Горбатюка, В.А. Кучинського вказують, що правова поведінка людини, як правомірною, так і протиправною, завжди має бути свідомою. Зазначаючи вплив права, дієздатний суб'єкт свідомо співвідносить із нормами права всі свої вчинки і, як висновок, або виконує їх розпорядження, або діє всупереч їм [7, с. 435].

Правомірною поведінкою – це усвідомлена поведінка суб'єктів права, що відповідає правовим розпорядженням або не суперечить їм і забезпечується (гарантується, охороняється) юридичними засобами. Ученими також виділяються її види: соціально активна, конформістська, звична й маргінальна.

І.І. Котляр вказує, що держава на законодавчому рівні захищає правомірну поведінку людини, але водночас і обмежує її вихід за межі дозволених свобод. Процес соціалізації передбачає наявність конкретного механізму впливу: механізм передавання особистості програми правової поведінки й механізм сприйняття цієї програми.

І.І. Шматков, Т.А. Сафанова, Л.О. Остапишина досліджують різновиди правової поведінки, оминаючи зміст останньої. На їхню думку, правомірною поведінкою – це усвідомлена поведінка суб'єктів права, що відповідає правовим розпорядженням або не суперечить їм. Неправомірні дії (правопорушення) діляться на правові проступки, які мають суспільно шкідливий характер, і злочини, що характеризуються небезпечним характером [8, с. 90].

А.Л. Бочков, В.В. Янч зазначають, що держава декретує два основні види поведінки: правова (юридично значима) та юридично байдужа. Окрім цього, дослідники виділяють такі ознаки правової поведінки: 1) соціально значуща й типова, свідомо-вольова поведінка, що піддається як внутрішньому (з боку самого суб'єкта), так і зовнішньому (з боку органів і представників держави) контролю; 2) ця поведінка отримує державну оцінку й офіційне документальне закріплення в правових приписах, чітко й детально встановлює межі забороненого та дозволеного; 3) тягне юридичні наслідки.

Правомірною поведінкою, на думку правників, – це така поведінка, яка, по-перше, відповідає інтересам суспільства й держави; по-друге, відповідає вимогам правових норм; по-третє, забезпечується державою.

А правопорушення (неправомірною поведінкою) – вина, протиправна дія (бездіяльність) особи, що заподіює шкоду суспільству, державі або відповідним особам [9, с. 136].

Активно вивчає проблему особистості у праві, в тому числі й поведінку людини, хоча у побічно, В.В. Павлов. Учений зазначає, що правова поведінка – характерна свобода особистості, яка є ідеалом цілей права та дозволяє особистості самостійно визначати й керувати своїми діями. Людина сама будує собі життя, і в її силах і можливостях не діяти всупереч праву, а, навпаки, бути впевненою у його захищеності й правильності [10, с. 169].

Г.А. Василевич, С.Г. Василевич виділяють, окрім правомірної та неправомірної поведінки, ще зловживання правом як повноцінний різновид правової поведінки. Зловживання правом – це діяння суб'єкта у зв'язку з реалізацією його суб'єктивних прав, проте виходячи за межі його здійснення. На їхню думку, правова поведінка – це така поведінка, яка

відповідає приписам права й знаходиться в межах правового регулювання [11, с. 28]. Залежно від переважаючих мотивів, науковці виділяють соціально активну, конформістську та звичну поведінку. Наукова позиція останніх є досить категоричною, вони стверджують, що громадяни Білорусі є законослухняними, поодинокі існують винятки, коли їхні дії мають неправомірний характер.

І.Л. Вершок уже на навчальному рівні окремо виділяє главу в підручнику з теорії держави і права, де в розширеному вигляді описується правомірна й неправомірна поведінка. Окрім цього, окремим параграфом виділена правова поведінка та її ознаки, на що необхідно звернути увагу, тому що це новація в теорії права Республіки Білорусь. До 2014 р. в навчальних підручниках окремого дослідження правової поведінки не зустрічалося.

А.Ю. Кадурин продовжив пошуки своїх колег і вже на дисертаційному рівні розглянув різновид правової поведінки – зловживання правом. На його думку, останнє являє собою здійснення права, яке заподіює або має можливість заподіяти шкоду правам чи законним інтересам інших осіб і водночас істотно зазіхає на одну з моральних цінностей суспільства [12, с. 132]. Окрім зловживання правом, теоретик виділяє ще два різновиди правової поведінки, а саме: правомірна й неправомірна.

Висновки. Отже, розглянувши тенденцію дослідження явища правової поведінки в Республіці Білорусь, доцільно виділити позитивні аспекти.

На відміну від України, у законодавстві останньої чітко сформовані правові та організаційні основи діяльності щодо профілактики правопорушення, установлені на рівні спеціального нормативно-правового акта (Закон Республіки Білорусь «Про основи діяльності з профілактики правопорушень»), де зазначено всі необхідні умови, які потрібно застосувати для зменшення виявів неправомірної поведінки. Український законодавець, на жаль, зупинився тільки на проєкті подібного закону.

Крім цього, на досить високому рівні проводиться виховання підростаючого покоління та молоді на засадах поваги й гідності, толерантності, гуманізму, миролюбності, цим самим залучаючи активних жителів Білорусії до формування та активного функціонування громадянського суспільства. В Україні правова освіта й виховання досить активно розглядаються в науковій літературі, однак ще не отримали потрібного та достатнього застосування на практиці.

Для об'єктивності варто виділити й негативні тенденції розвитку науки та практики у сфері правової поведінки Республіки Білорусь. Насамперед потрібно вказати на низький рівень використання засобів масової інформації, проте саме цей інститут має всі необхідні засоби, щоб доносити до людей межі їхньої можливої поведінки, інформувати про цінності й моделі правомірної та неправомірної поведінки. Тому для Республіки Білорусь необхідно організувати дозованість подання інформації, зумовлену віковими особливостями людини.

Наступним недоліком є досить низький рівень теоретичного дослідження категорії «правова поведінка» в науковому колі й навчальному процесі. Необхідно підвищити рівень вивчення явища правової поведінки та її моделей.

Стосовно подальших перспектив дослідження у сфері правової поведінки в Республіці Білорусь та Україні вважаємо, що доцільно розглянути саме зміст і поняття правової поведінки як юридичної категорії. Це пояснюється тим, що для

останніх характерна тенденція вивчення різновидів правової поведінки, оминаючи при цьому зміст і сутність самої категорії «правова поведінка».

Література:

1. Полонка І.А. Детермінація поняття поведінки: теоретико-правовий дискурс / І.А. Полонка // *Наук. вісн. Херсонського держ. ун-ту. Серія «Юридичні науки»*. – 2014. – Вип. 6-1. – Т. 1. – С. 58–62.
2. Левицкая И.В. Ценностное сдерживание девиантзации современного белорусского общества: Социологический анализ / И.В. Левицкая // *Социология*. – 2009. – № 3. – С. 120–134.
3. Азарова Л.А. Психология девиантного поведения : [учеб.-метод. комплекс] / Л.А. Азарова, В.А. Сятковский. – Минск : ГИУСТ БГУ, 2009. – 164 с.
4. Дробязко С.Г. Общая теория права : [учеб. пособ. для вузов] / С.Г. Дробязко, В.С. Козлов. – 2-е изд., исправл. и доп. – Мн. : Амалфея, 2007. – 367 с.
5. Калінін С.А. Формування моделі стійкої правомірної поведінки як необхідна умова розвитку соціальної правової держави / С.А. Калінін // Конституційний контроль та розвиток соціальної правової держави : матеріали Міжн. наук.-практ. конф. / Європейська комісія до демократії через право, Конст. Суд Респ. Білорусь. – Мінськ : ТОВ «Сметлок», 2004. – С. 139–141.
6. Долженков О.О. Україна – Білорусь: Досвід політичної трансформації : [монографія] / О.О. Долженков. – Одеса : Астропринт, 2003. – 264 с.
7. Вишневецький А.Ф. Загальна теорія держави і права : [підручник] / А.Ф. Вишневецький, Н.А. Горбатов, В.А. Кучинський ; за заг. ред. проф. В.А. Кучинського. – 2-е вид., перероб. і доп. – М. : Вид-во ділової та навч. літ-ри, 2006. – 656 с.
8. Основы права : [курс лекций] / [И.И. Шматков и др.]. – Витебск : УО «ВГТУ», 2009. – 115 с.
9. Общая теория права : [курс лекций] / авт.– сост.: А.А. Бочков, В.В. Янч. – Витебск : ВГУ, 2011. – 267 с.
10. Павлов В. Особистість у праві в посткласичній перспективі: абрис концепції / В. Павлов // *Філософія права і загальна теорія права*. – 2012. – № 2. – С. 166–177.
11. Василевич Г.А. Правомерное поведение и злоупотребление правом / Г.А. Василевич, С.Г. Василевич // *Вес. Нац. акад. наук. Беларуси. Серия «Гуманитарные науки»*. – 2013. – № 4. – С. 27–36.
12. Кадурин А.Ю. Злоупотребление правом: гражданско-правовой аспект / А.Ю. Кадурин. – Минск : Галияфы, 2014. – 184 с.
13. Общая теория права : [пособие] / [В.А. Абрамович и др.]; под общ. ред. С.Г. Дробязко, С.А. Калинина. – Минск : БГУ ; издательство «Четыре четверти», 2014. – 416 с.
14. Об основах деятельности по профилактике правонарушений : Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 года № 453-З [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.etalonline.by/text.aspx?RN=H10800453&hash=B35B01EB91EDC05935E431A77D2FA6BC>.
15. Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология / В.Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 1982. – 288 с.

Полонка И. А. Некоторые аспекты доктринального генезиса теоретического понимания категории «правовое поведение» в юридической науке Республики Беларусь

Аннотация. В статье освещены позиции белорусских ученых относительно понимания содержания категорий «поведение», «правовое поведение», «правомерное поведение» и «неправомерное поведение». Исследуются положительные и отрицательные тенденции изучения последних в Республике Беларусь и Украине. Определены основные достижения обеих стран, которые положительно могут повлиять на совершенствование теории права в данной области как с практической, так и теоретической точек зрения и Украины, и Республики Беларусь.

Ключевые слова: правовое поведение, поведение, правомерное поведение, неправомерное поведение, злоупотребление правом.

Polonka I. Doctrinal genesis aspects of theoretical understanding of “legal behavior” in legal science of the Republic of Belarus

Summary. A position of Belarus scientists about understanding the content of behavior, legal behavior, lawful behavior, unlawful behavior categories is illustrated. The positive and negative trends of studying of these categories in

the Republic of Belarus and Ukraine are analyzing. The main achievements of both countries, which can make a positive involve in improving the law theory in this legal branch in theoretical and practical view in Ukraine and Republic of Belarus are displayed.

Key words: legal behavior, behavior, lawful behavior, unlawful behavior, legal abuse.

*Кузьменко Я. П.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри цивільно-правових дисциплін
Білоцерківського національного аграрного університету*

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ПРАВА ЛЮДИНИ НА ЖИТТЯ В СИСТЕМІ ЗАГАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ

Анотація. У статті досліджується питання історико-правового аспекту людини на життя. Визначено, що право на життя є основоположним правом людини та правом, що забезпечує основні демократичні цінності. З'ясовано систему ознак права людини на життя, проаналізовано історію виникнення права людини на життя.

Ключові слова: держава, право на життя, концепція прав людини, природне право, принципи концепції природних прав людини, права і свободи людини.

Постановка проблеми. Незалежність України, спричинені цим важливі політичні, економічні й соціальні процеси в державі зумовлюють потребу в удосконаленні правової системи України та приведенні її у відповідність до міжнародних стандартів правового статусу особи.

У ст. 3 Конституції України зазначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1, с. 1]. Права й свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Тому логічним і послідовним є проголошення в ст. 27 Конституції України права людини на її найбільшу цінність – на життя, а обов'язок держави – захищати життя людини [1, с. 4]. Норма ст. 27 Конституції України стала першою в історії держави, яка проголосила право кожної людини на життя на законодавчому рівні.

Визнання Конституцією України найвищою цінністю людської особистості, її прав і свобод, ідеї правової держави, принципу поділу влади є закономірним результатом суспільного історичного розвитку.

Суспільство, яке утверджує пріоритет людської особистості як найважливішої соціальної цінності має право вимагати від держави та її органів визнання, дотримання й захисту прав і свобод людини та громадянина. Виконання державою покладених на неї обов'язків перед суспільством і людиною передбачає турботу про створення ефективно діючих механізмів відновлення прав і свобод особистості та її правового захисту від будь-яких порушень і неправомірних обмежень, у тому числі таких, що виходять від самої держави, її органів і посадових осіб [8, с. 12].

Можливість використання людиною своїх прав, а також їх захисту у випадку порушення будь-якими особами – це найважливіший аспект Конституції України щодо реалізації на практиці її положень про права людини.

Виклад основного матеріалу дослідження. Однією з невід'ємних складових життя як міжнародної спільноти, так і кожного політично організованого суспільства є права людини.

Останнім часом поняття прав людини настільки вкоренилось у політико-правове і навіть побутове спілкування, стало такою

мірою звичним для використання в програмних документах різноманітних суб'єктів політичної діяльності, що «неозброєним оком» його смислове навантаження іноді видається самоочевидним. Проте це далеко не так, про що свідчить практика Європейського суду з прав людини [2, с. 1]. Дається взнаки своєрідна природа такого явища, як права людини: воно, як і будь-який інший феномен, має свою, так би мовити, вдачу, свої закономірності, незнання яких спричиняє труднощі різнопланового, передусім правозастосовного, характеру. Однією з передумов подолання таких труднощів є з'ясування глибинних, основоположних основ природи цього явища, насамперед дослідження філософсько-світоглядних засад концепцій прав людини.

Усі права людини неподільні, становлять єдиний комплекс, з їхньої сукупності не можна виключити хоча б одну складову на шкоду іншим. Неприпустимо протиставлення якогось одного права чи свободи якомусь іншому. Це зауваження справедливе, оскільки в іншому випадку буде порушений загальний принцип поваги прав людини й основних свобод, принцип універсальності прав людини. Визнання неподільності прав людини не виключає певної їхньої систематизації [7, с. 55].

Безперечно, пріоритетним правом є право на життя як найважливіше право, без забезпечення якого немає сенсу ставити питання про дотримання інших прав і свобод людини. З іншого боку, дотримання лише одного права на життя, звичайно, недостатньо для повноцінного існування й розвитку особистості в суспільстві. Для цього потрібні повага та дотримання інших прав і свобод.

Право на життя є основоположним правом людини і правом, що забезпечує основні демократичні цінності. Воно гарантується Загальною декларацією прав людини (ст. 3): «Кожна людина має право на життя, на свободу й на особисту недоторканність». Ст. 6 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права визнає право кожного на життя, додаючи, що це право «має бути захищене законом», а також що «ніхто не може бути позбавлений життя свавільно». Ці положення, які мають універсальний характер, повинні також інтерпретуватися в контексті інших договорів, резолюцій, декларацій, прийнятих компетентними органами ООН, а також документів регіональних організацій. До таких належить насамперед Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод, у ст. 2 якої йдеться про право людини на життя й захист цього права [14, с. 6–7].

Необхідно зазначити, що до системи ознак права на життя поряд із його багатоаспектністю належать значущість цього права, фундаментальність, універсальність, високий ступінь захищеності, наявність специфічного неподільного із самим суб'єктом об'єкта, невід'ємність, пріоритетність, особливий механізм реалізації, неможливість правонаступництва, неоновлоуваність, сталість, усезагальність, індивідуальний і недискримінаційний характер, абсолютність (необмежене коло суб'єктів зобов'язано поважати й не порушувати вказане право).

Право на життя має також усі ознаки природного права, тому право на життя потрібно визначити як: а) природне право, тому що воно існувало в людини в її природному стані, ще до виникнення держави й позитивних законів і за своєю сутністю є її властивістю як живої істоти; б) природжене право, що виникає з моменту народження людини та виявляється в його невід'ємності й невідчужуваності від неї; в) загальне та універсальне, оскільки всі люди володіють цим правом без якої-небудь дискримінації; г) вічне, незмінне й таке, що всюди має однакову силу; д) таке, що реалізується безпосередньо, тобто без якого-небудь правозастосовного акта; е) таке, що здійснюється об'єктивно, незалежно від волі людей [10, с. 8].

Право людини на життя є особистим правом і належить до першого покоління прав людини. Сучасні норми міжнародного права про право на життя визнаються звичайними нормами. Також ці норми є імперативними, відхилення від яких не допускаються.

Якщо ж звернутися до історії, то поняття прав людини як окрема категорія з'явилося лише в епоху Просвіти (XVIII ст.), хоч окремі положення, дотичні до ідеї прав людини, можна виявити задовго до того вже у творах грецьких філософів і в деяких релігіях світу [4, с. 95–100]. Зокрема, згадаймо, епохи деяких країн Європи, де було ухвалено кілька хартій, що кодифікували певні свободи людини.

В епоху Просвіти набула поширення думка про те, що саме природа наділяє людину певними фундаментальними правами, які можуть бути протиставлені урядові, але разом із тим мають ним й охоронятися. Із того часу права людини, їх здійснення стали розглядатися як елементарні передумови гідного людського існування.

Спочатку необхідно виділити складові концепції природних прав і сучасної концепції прав людини.

Одним із перших принципів концепції природних прав є їхній загальний, тобто універсальний, характер: такі права торкаються всіх без винятку людей, лише завдяки їхній належності до роду людського; вічність (позаісторичність) змісту таких прав, які з плином часу не змінюються, адже породжені одного разу й назавжди, такі права є незмінними; абсолютність (невід'ємність) таких прав, заперечення наявності яких є неприпустимим з огляду на їхню «вмонтованість» у природу людини, тому може кваліфікуватися як посягання на саме існування людської істоти як такої [10, с. 32].

Також необхідно зазначити характеристики сучасної концепції прав людини, зокрема ті, що відображені в рішеннях міжнародних судових органів, насамперед Європейського суду з прав людини [5, с. 327]. Ця концепція деякими авторами позначається як «соціально конструйована доктрина» прав людини [6, с. 7].

До положень згаданої концепції можна зарахувати тези щодо такого: а) соціальної зумовленості змісту прав людини, тобто їхньої залежності від рівня й характеру розвитку суспільства, який визначається, з одного (внутрішнього) боку, діалектикою взаємодії людини та суспільства, а з іншого (зовнішнього) – взаємодією того чи іншого політично організованого суспільства з міжнародним співтовариством, мірою залученості цього суспільства до глобальних процесів; б) історичного характеру зумовленості як змісту, так і номенклатури прав людини, чим визначається можливість виникнення нових прав людини, яких до певного часу взагалі не існувало, і модифікування з плином часу змісту чи обсягу прав людини [16, с. 44].

Основною посилкою концепції природних прав людини слугує положення про автономію індивіда, тобто вважалось, що політичні й особисті права і свободи визначають ту сферу буття індивіда, у яку не допускається втручання жодних інших суб'єктів, передусім держави та суспільства. А відтак обов'язки всіх, хто, умовно кажучи, протистоїть індивіду, зводяться до негативних: утримуватися від таких дій, які посягали б на цю окреслену сферу автономії індивіда. Сучасна ж концепція прав людини робить уже дещо інші акценти, відображаючи інші тенденції щодо цих, «випробуваних часом» прав людини. Як засвідчує практика міжнародних органів контролю за станом здійснення прав людини, покладення на державу «простого» обов'язку лише не втручатися у здійснення прав особистого й політичного характеру в деяких випадках ще не є достатньою гарантією того, що вони не будуть порушені. Європейський суд з прав людини зазначає, що за певних умов держава повинна вживати заходів не лише негативного, а й позитивного характеру задля забезпечення навіть таких, тобто «негативних», прав [7, с. 92].

Висновки. Право людини на життя – це закріплена норма міжнародно-правових актів і внутрішнього законодавства можливість певної поведінки людини, спрямованої на забезпечення недоторканності життя з боку інших осіб та свободи розпорядження ним.

Право людини на життя є одним із низки прав людини, якому притаманний свій специфічний зміст і яке посідає важливе місце в системі правової регламентації прав людини. Водночас право людини на життя тісно пов'язане з іншими правами людини та є невід'ємним елементом системи прав людини [9, с. 11].

В Україні, у зв'язку з проведенням комплексу глибоких соціально-економічних, політичних, ідеологічних і культурних перетворень, проблема захисту прав і свобод людини набуває особливого значення. Сутність цієї проблеми полягає як у наявності труднощів у реалізації деяких закріплених у Конституції прав і свобод, так і в недостатньому рівні їхньої захищеності від правопорушень. Існує чимало перешкод на шляху захисту прав людини та громадянина. Ще не відпрацьовано механізм реалізації прав і свобод у системі правоохоронних органів. Неможливо залишити поза увагою той факт, що в Україні дуже обмежене коло засобів захисту прав людини. Практика Європейського суду з прав людини свідчить, що не кожен елемент національної системи може бути ефективним засобом захисту прав людини. Це питання є досить болючим для нашої держави, тому потребує подальшого вивчення й розширення захисту прав людини.

Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. – К., 2007.
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 р. № 2148-VIII (2148-08).
3. Гаскарова М.Л. Концепция достоинства человека в немецком конституционном праве / М.Л. Гаскарова // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 159.
4. Дмитриев Ю.А. Право человека в Российской Федерации на осуществление эвтаназии / Ю.А. Дмитриев, Е.В. Шмелева // Российская юстиция – 2002. – № 8. – С. 54.
5. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная Хартия: право и практика / [Донна Гольмен, Дэвид Харрис, Лео Зваак]. – М. : Издательство Московского независимого института международного права, 1998. – С. 132.
6. Ермолова О.Н. Нематериальные блага и их защита : дисс. ... канд. юрид. наук / О.Н. Ермолова. – Саратов, 1998. – С. 30.

7. Концепции современного естествознания / [В.Н. Лавриненко, В.П. Ратников, Т.В. Баранов]. – 2-е изд. – М. : Юнити-Дана, 2002. – С. 180–181.
8. Кравченко В.В. Конституційне право України : [навчальний посібник] / В.В. Кравченко. – К. : Атака, 2000.
9. Красавчикова Л.О. Понятие и система личных, не связанных с имущественными права граждан (физических лиц) в гражданском праве Российской Федерации : дисс. ... докт. юрид. наук / Л.О. Красавчикова. – Екатеринбург, 1994. – С. 114.
10. Крусс В.И. Личностные («соматические») права человека в конституционном и философско-правовом измерении: к постановке проблемы / В.И. Крусс // Государство и право. – 2000. – № 10. – С. 43.
11. Малейна М.Н. Личные неимущественные права граждан (понятие, осуществление и защита) : дисс. ... докт. юрид. наук / М.Н. Малейна. – М., 1997. – С. 107–108.
12. Основи конституційного права України : [підручник] / за ред. В.В. Копейчикова. – К., 1998.
13. Качуренко Ю.К. Права людини. Міжнародні договори України / Ю.К. Качуренко – К., 1992.
14. Колодій А.М. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні : [підручник] / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник – К., 2008.
15. Соловійов А. До питання про часові межі прав людини на життя / А. Соловійов // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали ІХ регіональної науково-практичної конференції. – Львів, 2003. – С. 305–307.
16. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. – 5-е изд. – М. : Издательство политической литературы, 1986. – С. 145–146.

Кузьменко Я. П. Историко-правовой аспект права человека на жизнь в системе общих прав человека

Аннотация. В статье исследуется вопрос историко-правового аспекта человека на жизнь. Определено, что право на жизнь является основополагающим правом человека и правом, обеспечивающим основные демократические ценности. Выяснена система признаков права человека на жизнь, проанализирована история возникновения права человека на жизнь.

Ключевые слова: государство, право на жизнь, концепция прав человека, естественное право, принципы концепции естественных прав человека, права и свободы человека.

Kuzmenko Y. Historical-legal aspect of human rights to life in the system of General human rights

Summary. This article examines the question of the historical and legal aspect to life. It is determined that the right to life is a fundamental human right and the law that ensures basic democratic values. Clarified system of signs human right to life, and analyzed the history of a person's right to life.

Key words: government, right to life, concept of human rights, natural law, principles of the concept of natural rights, rights and freedoms of the individual.

*Мальована Я. П.,
аспірант кафедри історії держави і права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ПРАВОВІ ЗАСОБИ Й ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФОРМИ ВИХОВНОГО ВПЛИВУ НА НЕПОВНОЛІТНІХ ПРАВОПОРУШНИКІВ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ ПІСЛЯ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 1864 Р.)

Анотація. Визначено, що після судової реформи 1864 р. в українських губерніях Російської імперії було накопичено вагомий досвід застосування правових засобів виховного впливу на неповнолітніх правопорушників. Правове регулювання включало такі засоби виховного впливу на неповнолітніх, як моральне виховання; релігійне виховання; початкова освіта; професійне навчання; заходи стягнення щодо порушників дисципліни; заходи заохочення для тих неповнолітніх, хто став на шлях виправлення. Такі напрацювання у справі протидії правопорушності неповнолітніх, як «сімейний» принцип розподілу вихованців у колонії, поєднання освіти й професійного навчання і практичної роботи, розумне співвідношення заохочень і стягнень щодо вихованців, заслуговують на увагу та впровадження в сучасну практику роботи з неповнолітніми правопорушниками.

Ключові слова: правові засоби виховного впливу, правове регулювання, неповнолітні правопорушники, шлях виправлення.

Постановка проблеми. Злочинність неповнолітніх у всьому світі виникала на фоні руйнування сімейних форм виховання, широкого використання дитячої праці та швидкої урбанізації, що поряд з індустріальним розвитком викликає маргіналізацію населення, яке вже порвало зв'язки із традиційною культурою села, але ще не засвоїло культуру міста. Не останню роль відігравали й негативні явища в суспільній психології, а подекуди й погіршення фізичного та психічного здоров'я підлітків. Поява такого соціального явища, як юнацька злочинність, не могла не турбувати суспільство, унаслідок чого держава відреагувала створенням системи особливих установ для виконання покарань, призначених для неповнолітніх. Українським суспільством накопичено певний досвід протидії цьому небезпечному й, на жаль, неминучому соціальному явищу, який може стати в нагоді сучасним правоохоронній і правозахисній системам. Саме цими обставинами зумовлено звернення автора статті до історико-правових аспектів протидії злочинності неповнолітніх засобами кримінально-виконавчого впливу.

Історико-правові аспекти протидії дитячій злочинності стали предметом досліджень А.В. Балали, Л.І. Беляєвої, Ю.М. Богданової, П.В. Гламазди, І.В. Іванькова, О.В. Кравченко, О.В. Марковичевої, Е.Б. Мельникової, К.В. Продіуса, В.П. Пальченкової, О.І. Поспелової, В.В. Россіхіна, В.В. Селяниної, Н.Ю. Скрипченко, В.Я. Шпак, Н.Н. Штикової, І.В. Хулхачієвої, Є.О. Чернишова. Високо оцінюючи зроблений ними внесок у дослідження історії створення й функціонування виховно-виправних установ для неповнолітніх правопорушників, зазначимо, що вони або мають суто педагогічний чи історичний характер,

або побудовані в основному на загальноімперському, як правило, російському матеріалі, або ж зазначена проблема представлена в них у силу завдань, що стояли перед дослідниками, фрагментарно, як частина більш широкої проблеми. Так, дуже детально розглянуто в цих роботах благодійницьку діяльність, яка була основним засобом фінансового забезпечення діяльності притулків для неповнолітніх правопорушників, а також досліджено історію формування відповідних установ для неповнолітніх. Разом із тим залишилися за межами більшості досліджень внесок українських дослідників і практиків роботи з неповнолітніми у формування правових основ виховного впливу на неповнолітніх та організаційні форми його реалізації.

Метою статті є уточнення характеристики правових основ та організаційних форм виховного й виправного впливу на неповнолітніх правопорушників в українських губерніях Російської імперії після судової реформи 1864 р.

Виклад основного матеріалу дослідження. Судова реформа 1864 р. докорінно змінила системи судоустрою та судочинства Російської імперії, що не могло не позначитися й на засобах протидії злочинності неповнолітніх, яка на той момент уже набувала характер соціального феномена. Зміни в засобах реагування на злочинність неповнолітніх було науково обґрунтовано сформованою у другій половині XIX ст. науковою ювеналістичною школою (в Україні – це насамперед професор Новоросійського університету О.М. Богдановський [2; 3] і професор Київського університету О.Ф. Кістяківський [7]), представники якої розробили струнку систему наукових уявлень про психологічні та фізичні особливості неповнолітніх правопорушників, соціальні корені ювенальної злочинності, заходи щодо профілактики правопорушень неповнолітніх, дієві методи боротьби з їхнім рецидивом. Зокрема, завдяки працям науковців, які працювали в українських губерніях, було теоретично обґрунтовано безперспективність боротьби зі злочинністю неповнолітніх із застосуванням лише каральних заходів і водночас доведено необхідність проведення з ними різнопланової виправно-превентивної та ресоціалізуючої роботи. Визначну роль в утвердженні нової парадигми кримінально-правового впливу на неповнолітніх правопорушників відіграли праці О.Ф. Кістяківського, де було обґрунтовано обов'язок держави вживати позитивні й раціональні заходи для їхньої освіти, виховання та, в кінцевому підсумку, виправлення [29, с. 210].

Зокрема, згідно зі ст. 6 «Статуту про покарання, що накладаються мировими судьями», мирові судді мали право направляти неповнолітніх, які вчинили злочин за тогочасним кримінальним законодавством, не до державних пенітенціарних установ, а в спеціальні виховні заклади, якщо вони знаходилися в означеній місцевості [24]. Так передбачалася ізоляція неповнолітніх правопорушників від дорослих злочинців.

У пояснювальній записці до закону, що була складена авторами законопроекту, указувалося, що причиною цього нововедення є розуміння царськими сановниками «складності застосування до малолітніх правопорушників тих видів покарань, які встановлені загальним законом, оскільки через особливі властивості дитячого віку ті засоби, від яких можливо очікувати, а інколи й отримати гарні результати стосовно дорослих злочинців, для застосування до дітей або є неможливими, або такими, що спричиняють більше шкоди, аніж користі» [7, с. 81–82].

Звісно, реалізація цього положення стримувалась ще одним не менш важливим фактором – відсутністю закладів подібного типу. Тому наступним кроком законодавця стало створення нормативно-правової бази для організації виховних установ для неповнолітніх. 05 грудня 1866 р. імператором було затверджено думку Державної Ради «Про виправні притулки» (далі – Закон 1866 р.) [17]. Як убачається із його змісту, передбачалося часткове перекидання тягаря їх створення, фінансування та забезпечення фінансування на громадські інституції й благодійні установи, хоча й під контролем Міністерства внутрішніх справ (ст. ст. 1–2). Усі недержавні притулки мали створюватися виключно з дозволу Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС), яке за погодженням з міністром юстиції також затверджувало положення для кожного такого притулку (ст. 5). Притулки мали щорічно подавати звіт про свою діяльність до МВС (ст. 12), а МВС, відповідно, – наглядати за притулками водночас із губернаторами (ст. 13), аж до можливості їхнього закриття у випадку серйозних порушень (ст. 14).

Щоб заохотити громадськість до створення установ для неповнолітніх, засновникам надавалися суттєві фінансові переваги, а саме: звільнення від податків на користь державної скарбниці; право проведення лотерей, але на суму не більше ніж 3 тис. рублів щорічно; відведення земель із казенного фонду для влаштування сільськогосподарського виробництва; видання грошового забезпечення для утримання неповнолітніх із коштів піклувальних про тюрми комітетів (ст. 3). Частково неповнолітні вихованці мали утримуватися також за рахунок батьків (ст. 4).

Виправні притулки мали стати основною організаційно-правовою формою протидії злочинності неповнолітніх. Утім відмітимо, що це було реалізовано лише частково через відсутність державного фінансування таких установ і державної ініціативи в їхньому створенні.

Нормативно-правове регулювання щодо створення й організації роботи виховних установ для неповнолітніх було рамковим (Закон 1866 р. містив усього 14 статей). Закон 1866 р., установлюючи організаційні форми протидії злочинності неповнолітніх, лише в загальних рисах визначав начала реалізації виховного впливу на неповнолітніх. У ст. 8 Закону 1866 р. визначалося, що вихованці виправних закладів навчаються Закону Божого; читання, письма та основних правил арифметики й інших елементарних наук; землеробським або ремісничим роботам. Ця обставина зумовлювала його подальше доповнення й конкретизацію локальними правовими актами, якими мали керуватись притулки, що й було передбачено ст. 5 Закону 1866 р. з указівкою про заборону видання актів, які суперечать положенням закону.

Як видається, в українських губерніях проект такого локального акта щодо регулювання діяльності виправного притулку було вперше розроблено вченим, який захистив докторську дисертацію з ювенальної кримінології, професором Новоросійського університету О.М. Богдановським. Методо-

логічні засади формування такого акта він розробив на основі дослідження практики роботи виховно-виправних установ для неповнолітніх у країнах Європи, про результати якого доповів 1861 р. на урочистому акті Ришельєвського ліцею [2, с. IV].

1870 р. в пояснювальній записці до представленого на розгляд Одеської міської думи проекту статуту Одеського виправного притулку він указував, що твердо дотримувався вимог Закону 1866 р. й мав на меті конкретизувати його постанови у вигляді інструкції для внутрішньої дисципліни та внутрішнього порядку управління притулком [2, с. 293–294]. Проект написаного ним Статуту складався з 19 пунктів, які охоплювали правила створення та функціонування притулку.

За представленим О.М. Богдановським проектом притулок мав бути створений для утримання й морального виховання, інтелектуальної та релігійної освіти дітей, яким загальними або мировими судами призначено відповідне покарання (п. 1). Передбачалося створення окремих відділень для хлопців (на 200 осіб) і дівчат (для 50 осіб), що відповідало ст. 6 Закону 1866 р. про роздільне утримання та даним кримінології щодо процентного розподілу чоловічої й жіночої злочинності (як указував автор проекту, і за кордоном, і в Російській імперії співвідношення статей серед кримінальних правопорушників становило 4:1). Обмеження кількості осіб у притулку О.М. Богдановський вивів із узагальнень роботи швейцарських, французьких, бельгійських та англійських виправних установ [3, с. 294].

Проект О.М. Богдановського передбачав колегіальне завідування притулком у вигляді особливої піклувальної ради, що мала складатися із 12 осіб, 10 із яких мали призначатися за посадою: представники від міської думи, навчального відомства, духовного відомства, прокуратури, один мировий суддя, один член Одеського окружного суду, поліцеймейстер, наглядач і наглядачка обох відділень (п. 5). На піклувальну раду покладалось обов'язки нагляду за діяльністю притулку, щодо кадрового забезпечення, пошуку коштів для його утримання та складання щорічного звіту про стан притулку (п. 6). Проект статуту чітко визначав обов'язки наглядачів притулку (п. 10), розподіл вихованців за віком, схильностям і звичками, за «сімействами», які мали проживати в окремих будинках (п. п. 13, 14). Саме так за квазісімейною ознакою була організована Метрейська колонія у Франції, статут якої О.М. Богдановський додав до своєї монографії про ювенальну злочинність. Автор указував, що «сімейне начало життя, разом із релігією, усюди уважається головним важелем при виправленні зіпсованих дітей» [3, с. 297]. Як видається, ця пропозиція О.М. Богдановського щодо створення свого роду домашньої обстановки для неповнолітніх правопорушників є цінною і для сучасності. Адже скупченість вихованців, неможливість створення та збереження власного особистісного простору досі є однією з причин незадовільного психологічного клімату в пенітенціарних установах. Більше того, умови тримання в пенітенціарних установах і для дорослих спричинили низки скарг проти України до Європейського суду з прав людини, зокрема у справі «Мельник проти України» (2006) було визнано, що умови тримання заявника завдали психічних і фізичних страждань, спричинили приниження його людської гідності й пробудження в ньому почуття приниженості [5].

За пропонованим О.М. Богдановським проектом, у притулку вихованці мали проходити навчання Закону Божого, читання, письма, арифметики, креслення та хорового співу, займатися в перервах гімнастикою; вчитися домашнього, польового та

городного господарства, ремісництва, пов'язаного із сільським господарством, а дівчата, крім того, мали вчитись прання білизни та рукоділля (п. 15). Розподіл навчальних занять і праці взимку був, відповідно, 4 й 6 годин, улітку 2 години та 8 годин (п. 17). Виготовлені вихованцями речі мали задовольняти потреби притулку, а в разі надлишків – поступати в продаж (п. 16). Як видається, деякі ідеї О.М. Богдановського втілено в Зразковому статуті виправних притулків, який у 1894–1895 рр. було вироблено спеціально для того створеною комісією Санкт-Петербурзького юридичного товариства [18]. Зокрема, це стосується ідей поєднання освіти й праці у виховно-виправному впливі на вихованців (§ § 5, 6, 14), «сімейного» принципу розподілу вихованців (§ 15), поєднання заохочень і стягнень (§ § 16–18).

Утім указаний зразковий статут не був обов'язковим для прийняття виправними установами, не виключав розроблення локальних правових актів, якими керувались виправні притулки у своїй діяльності. Наразі можна виокремити як мінімум три типи таких актів. По-перше, це статuti громадських організацій – товариств, що виступали засновниками виправних притулків. Прикладом тому є Статут Чернігівського товариства землеробсько-ремісничої колонії для неповнолітніх [25]. Актами цього типу, що затверджувалися Міністром внутрішніх справ за погодженням із Головним тюремним управлінням, регулювався порядок творення та фінансового й кадрового забезпечення колоній або притулків. По-друге, це власне статuti виправних притулків або колоній. Так, Статут Чернігівської землеробсько-ремісничої колонії для неповнолітніх, затверджений одночасно зі Статутом відповідного товариства (13 вересня 1894 р.) [26], складався із 31 параграфів, об'єднаних у сім розділів, і визначав порядок управління колонією, систему виховання в колонії, порядок прийняття й випуску вихованців із колонії. Засоби виховного впливу, передбачені цим статутом, включали таке: релігійне та моральне виховання, елементарну освіту й практичну сільськогосподарську та ремісничу роботу (§ § 8, 10–12). Від Харківської й Рубежівської колоній Чернігівську відрізняла відсутність заохочувальних заходів за наявності стягнень для вихованців (§ 15).

Нарешті, третій тип локального акта – це статuti допоміжних освітніх і виробничих установ, до яких направлялися вихованці виправних установ під час відбування покарання. Вони затверджувалися на підставі договорів товариств виправних притулків із Міністерством народної освіти та/або Міністром землеробства й державного майна. Прикладом такого локального акта є Статут школи садівництва, городництва і бджолярства, основаної Сімферопольським товариством виправних притулків 1894 р. [27]. За Статутом до цієї школи могли вступати вихованці виправного притулку у віці не менше ніж 14 років, а також ті випускники притулку, що до 21 року перебувають під патронатом товариства (п. 5). Заняття в школі передбачали як загальноосвітні предмети, так і професійну підготовку (п. 13).

Правові основи реалізації виховного впливу на неповнолітніх правопорушників було суттєво доповнено законодавчими актами 1892–1893 рр. Так, затвердженою імператором думкою Державної ради 20 травня 1892 р. [15] було внесено зміни до ст. 6 «Статуту про покарання, які накладаються мировими суддями», ст. ст. 137 і 138 «Уложення про покарання кримінальні та виправні», ст. 162 «Статуту про осіб, які утримуються під вартою». Загальний зміст унесених змін полягав у такому:

1) граничний вік осіб, які могли перебувати у виправних притулках, обмежено до 18 років;

2) до притулків дозволено судам направляти дітей у віці від 10 до 14 років, якщо вони вчинили злочини без розуміння, не тільки тих, хто діяв свідомо;

3) строк перебування у виправних притулках визначався не судом, а самими виправними притулками, залежав від ступеня виправлення вихованця й не міг бути менше ніж один рік.

Як указує Л.І. Беляєва, зазначені положення критикувались через відступ від суворо юридичних начал виправних і виховних цілей і відсутність критеріїв виправлення неповнолітнього, однак при всьому цьому поява закону свідчила про зацікавлений підхід до вирішення питань, що виникали [1, с. 20]. Зокрема, критикувалось положення про строк перебування неповнолітнього правопорушника у виправній установі: за законом він становив щонайменше один рік. При цьому значалося, що за цей строк неможливо досягти цілей виховного впливу на дитину, тобто перевиховати її, надати хоча б основи освіти й професії. Крім того, направлення до притулку 16–17-річного юнака з уже сформованою протиправною установкою створювало проблеми для виховання молодших вихованців колонії, які могли потрапити під його негативний вплив, зумовлений попередньою злочинною діяльністю [10, с. 20–21].

У лютому 1893 р. законодавець надав виправним притулкам право укладати договори про віддання вихованців, що з них випускались після відбуття покарання, у найм або навчання [13]. Тим самим мали створюватися умови для подальшої соціальної адаптації неповнолітнього. Закон від 08 лютого 1893 р. збільшував кількість категорій неповнолітніх, які могли бути поміщені до притулків, за рахунок підслідних і підсудних у віці від 10 до 17 років (ст. 1). Утримання їх у виправних притулках мало відбуватися окремо від інших вихованців, щоб уникнути поганого впливу вже засуджених і із застосуванням загальних постанов про прокурорський нагляд за особами, які перебувають під вартою (ст. 2) [14]. Отже, негативний вплив уже засуджених і ще не ресоціалізованих осіб на тих, хто тільки очікував рішення щодо себе, мав бути мінімізований.

Під впливом громадськості, зокрема З'їздів представників російських виправних закладів для неповнолітніх злочинців, був розроблений і 2 червня 1897 р. затверджений ще один важливий Закон «Про зміну форм і обрядів судочинства у справах про злочинні діяння малолітніх і неповнолітніх» (далі – Закон 1897 р.) [16]. Ним було внесено зміни до «Уложення про кримінальні та виправні», «Статуту про покарання, які накладаються мировими суддями», «Статуту кримінального судочинства», «Статуту про висланих». Закон 1897 р. закріпив можливість віддання неповнолітніх у віці від 10 до 17 років під відповідальний нагляд батькам, або іншим особам, які ними опікуються, або іншим благонадійним особам, які дали те згоду. Якщо за вчинене неповнолітнім злочинне діяння законом було передбачено тюремне ув'язнення, то неповнолітні могли направлятися до виправних колоній або притулків. У разі відсутності таких установ вони мали поміщатися до особливих приміщень при тюрмах або арештних будинках. Закон зберіг також норму про поміщення неповнолітніх підслідних і підсудних до виправних притулків і колоній. Так законодавство розвинуло найважливіший принцип ювенальної юстиції, чинний до сьогодні, – роздільне утримання неповнолітніх і дорослих засуджених.

Наступним етапом у розвитку законодавства про неповнолітніх було Кримінальне уложення 1903 р. [4], яке визначило, що неповнолітні в пенітенціарних установах мають утримуватись окремо від дорослих (п. 12 ст. 2). Хоча не було підвище-

но вік настання кримінальної відповідальності, він залишився на рівні 10 років (ст. 40), проте було зроблено застереження про неосудність діяння, учиненого неповнолітніми у віці від 10 до 17 років, учинене без розуміння. Останні віддавались під нагляд батькам, а в разі вчинення тяжкого злочину могли бути поміщені до виховно-виправного закладу. Неповнолітні у віці від 10 до 17 років, які діяли із розумінням, мали поміщатись переважно до виховно-виправних закладів, а за неможливості – до особливих приміщень у тюрмах або арештних будинках. Неповнолітні жіночої статі могли бути віддані до монастирів їхнього віросповідання. У виправно-виховних закладах і монастирях неповнолітні могли перебувати не довше ніж до досягнення 21 року (ст. 41).

Зміни в системі кримінальних покарань щодо неповнолітніх, поширення виправних закладів вимагали логічного продовження законотворчої діяльності, і 19 квітня 1909 р. було затверджено Закон «Про виховно-виправні заклади для неповнолітніх» [12] (далі – Закон 1909 р.), яким було затверджено відповідне Положення. Ним установлювався саме виховно-виправний характер закладів для неповнолітніх, не тільки виправний (п. 1). Коло осіб, які могли бути поміщені до виправно-виховного закладу, було окреслено так: визнані винуватими в учиненні злочину за ухвалою або вироком суду; 2) обвинувачені та підсудні, яким призначено відповідний запобіжний захід у вигляді взяття під варту за постановою слідчої або судової влади; 3) жебраки та бродяжки у віці від 10 до 17 років; за постановою комітету, правління або ради товариства, що опікується виправно-виховними установами (із повідомленням про це рішення мировому або міському суду або земському начальникові в триденний термін); 4) направлені на виправлення батьками – за згодою установи, що видає виправно-виховним закладом (п. 7). Отже, законодавство закріплювало існування одного типу закладів для правопорушників і неповнолітніх із девіантною поведінкою. Щоправда, Закон 1909 р. рекомендував їхнє роздільне по можливості утримання в межах одного закладу (п. 9).

Важливою новелою законодавства було те, що було передбачено фінансування утримання вихованців – подвійна, порівняно із дорослими арештантами, сума на придбання одягу, харчування та білизни, а також кошти на лікування й поховання (п. 13). Зазначимо, що Закон 1909 р. також покладав на уряд заснування виховно-виправних установ, а в 1913 р. було засновано й перший державний виховно-виправний заклад для неповнолітніх в українських губерніях. Чернігівське товариство землеробських колоній і ремісничих притулків, у віданні якого перебувала землеробсько-ремісничка колонія, було ліквідовано, а фінансування та управління створеною ним колонією перейшло до урядового органу – Чернігівської губернської тюремної інспекції [8, с. 66].

Ще одна важлива новела законодавства – це законодавче встановлення заходів виховно-виправного впливу, які становили розділ IV Закону 1909 р. Ними визначалось таке: 1) навчання закону Божого; 2) освіта (за програмою не нижче однокласного начального училища Міністерства народної освіти); 3) землеробська або ремісничка праця (п. 22). Передбачалось заохочення вихованців, які стали на шлях виправлення, у формі відпустки на три доби (у виключних випадках – до семи діб) (п. 23). Крім того, до статуту виправно-виховної установи могли вноситися заходи дисциплінарного впливу на неповнолітніх, за винятком тілесних покарань і утримання в темному карцері, що заборонялось (п. 34). Випускники із виправно-виховних закладів перебували під їхнім наглядом протягом трьох років (п. 28).

Як зазначає Л.І. Беляєва, у Законі 1909 р. відображено основні позитивні начала, закріплені в законах 1866, 1892, 1893, 1897, 1903 рр., які були вироблені вітчизняною практикою і З'їздами представників російських виправних закладів, а також основні ідеї гуманізму, обгрунтовані й розвинені наукою кримінального права [1, с. 23]. Як видається, ґрунтовною основою цього закону стали також проектні документи, підготовлені ученими-ювеналістами, у тому числі О.М. Богдановським, а також локальні правові акти, якими керувались керівництво й персонал виправних притулків.

Справа організації виправних (виховно-виправних) закладів в українських губерніях із моменту ухвалення та набуття чинності Закону 1866 р. просувалась не надто швидко. Одна з причин тому – це покладання організації виховного впливу на неповнолітніх правопорушників виключно на плечі громади за дуже малої зацікавленості державних органів. Для організації притулку потрібно було спочатку організувати його фінансування, чим і займалися створювані товариства (на обгрунтовану думку О.В. Кравченко, саме пошук коштів, підшукування земельних ділянок і будівництво приміщень для притулків становили основний напрям діяльності таких товариств [9, с. 36]).

Першим в Україні було організовано Харківське товариство виправних притулків (засновано 1869 р., розпочало роботу наприкінці 1871 р.). Фонди товариства склались із коштів Харківської повітової земської управи й пожертвувань приватних осіб, переважно присяжних засідателів Харківського окружного суду. За даними О.В. Кравченко, протягом 1870–1890-х рр. товариства виправних притулків було створено в усіх українських губерніях [9, с. 31], утім не всі вони були успішними у створенні колоній і притулків. Недостатність фінансових коштів для створення виправних колоній або притулків нерідко ставала перешкодою для їхньої організації, приклад чого наводить К.В. Продіус. Так, 1890 р. громадськість Поділля виступила з ініціативою збирання пожертвувань для влаштування такої колонії. Протягом року місцеве відділення Філантропічного товариства зібрало лише 5 200 рублів для цієї справи. І навіть з урахуванням того, що 10% від штрафів, що накладалися мировими суддями, надходили на утримання притулків для дітей (не тільки для правопорушників), а земські установи виділили 2 ділянки землі в містах Кам'янці-Подільському та Могилеві-Подільському, коштів для створення притулку не вистачило [20, с. 259].

Перші виправні установи для неповнолітніх на території українських губерній – це Рубежівська (Київська) землеробсько-ремісничка колонія (відкрито 30 серпня 1876 р.) та Харківський виправний притулок для малолітніх злочинців і безпритульних дітей у с. Дергачі (відкрито 24 травня 1881 р.) [28, с. 467]. Отже, в українських губерніях із самого початку було започатковано два типи установ для неповнолітніх: землеробсько-ремісничка колонія змішаного типу й ремісничий притулок.

Рубежівська колонія, створена Київським товариством землеробських колоній і ремісничих притулків колоній (основані наприкінці 1873 р., статут затверджений влітку 1874 р.), відкрилась у селі Рубежівка (нині – Михайлівка-Рубежівка), поблизу Ворзеля 30 серпня 1876 р. під керівництвом А.Д. Ушинського – брата великого педагога, колишнього учителя гімназії та мирового судді [7, с. 158]. Рубежівська колонія в 1884 р. була перенесена ближче до Києва (сьогодні її територію поглинуло місто) і проіснувала до 1917 р.

Її опис та аналітичне порівняння з іншими виправними закладами для неповнолітніх здійснив видатний український правознавець О.Ф. Кістяківський.

За статутом колонія приймала неповнолітніх злочинців і бродяг, засуджених судовими установами до тюремного ув'язнення; дітей, котрі перебували при батьках у тюрмах; неповнолітніх жебраків і безпритульних, більшість із яких була віддана до колонії строком на три роки [7, с. 160–161].

Колонія була побудована за «сімейним» типом, як пропонував і О.М. Богдановський для Одеського притулку. Вихованців колонії за віком було поділено на дві групи («сім'ї»): старшу (від 13 до 16 років) і молодшу (від 10 до 13 років), із якими постійно перебували вихователі. Вихованці мали виконувати всю домашню роботу самостійно. Було також передбачено навчання. За рівнем письменності вихованців ділили на три класи. У першому класі вчилися абсолютно неписьменні, в другому – ті, хто мав начатки письменності, тому до предметів у цьому класі додавалась ще арифметика. У третьому класі викладались арифметика, російська історія та географія, російська граматикика за гімназичними підручниками. Крім того, усім вихованцям викладався Закон Божий. Важливим елементом виховної роботи в Рубежівській колонії було також професійне навчання (сільське господарство та ремісництво). У 1912 р. в колонії було відкрито однокласне училище, уведено навчання військового строю та організовано оркестр [6].

Утім надалі, зберігши «сімейний» тип структури колонії, її керівництво перейшло від вікового принципу розподілу вихованців до виробничого між майстернями (їх було 4–5) та за землеробською працею [22, с. 42].

У колонії було встановлено систему заохочень і систему покарань вихованців. Система заохочень включала заробітну плату розміром 5 коп. на день, із якої провадились вирахування у випадку недбалості або ліні вихованця. Щотижня проводився розрахунок, 2/3 накопиченої суми переводилось до ощадної каси, а залишок віддавався на руки вихованцю. Крім того, найбільш старанні вихованці отримували додаткові заохочення. Порівнюючи систему заохочень у Рубежівській колонії з іншими притулками та колоніями, О.Ф. Кістяківський, не коливаючись, надавав їй перевагу. По-перше, тому що заохочення отримував кожен вихованець, незалежно від ступеня його вправності й освоєння навичок продуктивної праці. По-друге, через те що наявність у кожного вихованця хоча б невеликої суми грошей привчала їх до ощадливості. Значна кількість вихованців відмовлялась від щотижневого отримання грошей задля накопичення коштів на власних рахунках. По-третє, тому що вихованець, виходячи із колонії, мав певну суму для прожитку хоча б на перших порах самостійного життя [7, с. 169–170]. Крім того, у колонії практикувались відпустки найбільш благонадійним вихованцям [22, с. 44].

Система покарань у Рубежівській колонії теж відрізнялась від інших колоній і притулків. Керівництво колонії відмовилось від одиночного ув'язнення (прийнятого, наприклад, у Санкт-Петербурзькій колонії). Заходи покарання були розраховані на вплив на моралі та самолюбство вихованців і включали позбавлення частини заробітної плати; видалення із загальних робіт; позбавлення святкового одягу (тоді вихованець залишався в тому одязі, у якому він поступив до колонії) [7, с. 170]. Догани й стягнення вихованців записувались у кондуїти – загальний та індивідуальний [22, с. 43–44].

Заслугує на увагу й система виховних заходів в Одеському виправному притулку, який було офіційно відкрито 1889 р., хоча

діяльність його засновників із протидії злочинності неповнолітніх розпочалась набагато раніше. Його директор Ф.Г. Савенко, ознайомившись із практикою роботи Київського, Харківського та Московського (Рукавішніковського) притулків, відмовився від практики тілесних покарань. Його система виховання базувалась на досвіді передовсім Харківського й Московського (Рукавішніківського) притулків і включала таке: моральний авторитет персоналу притулку, особливо вихователів і директора; увагу до релігійного виховання та релігійних настроїв, які вимагалися й від вихованців, і від персоналу; постійне перебування персоналу з вихованцями; бесіди з вихованцями; фізична праця; обов'язкове навчання російської мови (до притулку нерідко потрапляли діти, які її не знали), у тому числі читання та письма – для покращання спілкування з ними [23, с. 21].

Проблемою багатьох притулків був підбір персоналу. Закон 1866 р. не встановлював вимог до вихователів і керівників притулків. Такі вимоги було вироблено тільки в Законі 1909 р. й стосувалось тільки керівництва – директорів і начальниць закладу: від них вимагалось мати атестати на право викладання або про закінчення курсу у вищому або середньому навчальному закладі (ст. 19). Персонал виправних притулків рекрутувався, як правило, із середовища випускників учительських семінарій і народних учителів. Про це говорив на III з'їзді представників виправних установ для малолітніх директор Одеського виправного притулку Ф.Г. Савенко [23, с. 20]. Директором Рубежівської виправної колонії був спочатку колишній учитель гімназії А.Д. Ушинський, а із 1880 р. директором було обрано вихователя колонії Т.М. Максимова, який починав свою роботу завідувачем сільськогосподарською фермою, а згодом працював учителем в однокласному міському училищі [22, с. 41]. Як відмічав суддя Київського суду у справах малолітніх В.М. Левитський, Рубежівська (Київська) колонія на початку ХХ ст. занепадала [11, с. 10], що виразилось, серед іншого, у збільшенні кількості утікачів із колонії, випадків правопорушень і групових акцій непокори вихованців. Так, 1912 р. кількість утеч і спроб утекти із колонії сягнула 48, що дуже багато для 79 вихованців. Тому Комітет товариства землеробських колоній та ремісничих притулків реформував устрій і посилив керівництво колонією [6]. Як видається, однією з проблем не тільки Київської, а й більшості колоній для неповнолітніх була саме низька фахова підготовка персоналу. Між тим, очевидно була, наприклад, робота психолога, який міг би довірливо поговорити з вихованцем: про такі бесіди та зроблені на їхній підставі висновки щодо рівня «зіпсованості» вихованця говорилося, наприклад, у звіті ради Одеського виправного притулку [19].

Варто відзначити, що система виховно-виправного впливу, остаточно закріплена Законом 1909 р., не охоплювала всіх неповнолітніх правопорушників, які відбували покарання у формі позбавлення волі у в'язницях. За звітами, що надавались до Головного тюремного управління, видно, що лише частину неповнолітніх було залучено до навчання або виконання ремісничої роботи й тим самим застосовано виховні заходи. Так, у 1905 р. цими видами діяльності було охоплено щонайбільше 35–40 % неповнолітніх ув'язнених [21, с. 638].

Висновки. Із моменту початку Судової реформи 1864 р. до революційних подій 1917 р. в українських губерніях Російської імперії було накопичено вагомий досвід застосування правових засобів виховного впливу на неповнолітніх правопорушників. Саме тут видатними вченими О.М. Богдановським і О.Ф. Кістяківським на основі іноземного досвіду протидії злочинності неповнолітніх було розроблено доктринальні основи організації, правового регу-

лювання та функціонування особливих установ, призначених для перевиховання неповнолітніх правопорушників.

В українських губерніях за досліджуваний період було створено 11 виправних (виховно-виправних) притулків, причому всі вони створювались і початково утримувались за рахунок громадськості, лише наприкінці досліджуваного періоду за Законом 1909 р. фінансове забезпечення утримання й лікування вихованців стало державною справою, і навіть один із притулків – Чернігівський – набув статусу державного закладу.

Правове регулювання створення, організації та функціонування притулків (колоній) для неповнолітніх правопорушників мало багаторівневий змішаний характер: на загальнодержавному рівні це були закони, на локальному рівні – статuti товариств, які створювали і своїм коштом утримували притулки (колонії), статuti самих притулків і допоміжних установ професійно-освітнього типу, які надавали вихованцям притулків необхідні знання та професійні навички. Своєю чергою, ці локальні акти ставали прообразами загальнодержавних актів, саме з їхнім урахуванням було створено Закон 1909 р., яким остаточно в передреволюційний період було врегульовано діяльність виховно-виправних притулків для неповнолітніх.

Засоби виховного впливу на неповнолітніх, незначним чином варіюючись упродовж досліджуваного періоду, становили таку систему: моральне виховання, що досягалось у безпосередньому спілкуванні з вихователями та керівником притулку; релігійне виховання за допомогою навчання Закону Божого відповідно до віросповідання вихованця; початкова освіта; професійне навчання; заходи стягнення щодо порушників дисципліни; заходи заохочення для тих неповнолітніх, хто став на шлях виправлення. Відмітимо, що ця система складалась знизу, на підставі іноземного та власного досвіду, в актах локального правового регулювання, проходячи апробацію в практичній діяльності притулків і колоній, і лише в Законі 1909 р. вона знайшла остаточне формальне закріплення.

Явними недоліками започаткованої після судової реформи системи виховного впливу на неповнолітніх правопорушників були такі: неповне охоплення виховними заходами засуджених за вчинення злочину неповнолітніх осіб (до виправних або виховно-виправних притулків потрапляло не більше ніж 20% засуджених); не завжди належний рівень підготовки персоналу виправних і виховних закладів; недостатнє державне фінансування, що було законодавчо забезпечено лише в передреволюційний час.

Разом із тим такі напрацювання у справі протидії правопорушності неповнолітніх, як «сімейний» принцип розподілу вихованців у колонії, поєднання освіти й професійного навчання та практичної роботи, розумне співвідношення заохочень і стягнень щодо вихованців заслуговують на увагу та впровадження в сучасну практику роботи з неповнолітніми правопорушниками.

Література:

1. Беляева Л.И. Правовые, организационные и педагогические основы деятельности исправительных заведений для несовершеннолетних в России, середина XIX – начало XX в. : автореферат дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / Л.И. Беляева. – М., 1995. – 48 с.
2. Богдановский А. Молодые преступники. Вопросы уголовного права и уголовной политики / А. Богдановский. – 2-е изд., испр. и доп. – СПб. : Тип. Моригеровского, 1871. – 311 с.
3. Богдановский А. О земледельческих колониях и исправительных школах во Франции, Англии и Германии / А. Богдановский. – Одесса, 1961. – 82 с.
4. Высочайше утвержденное Уголовное Уложение, 22 марта 1903 г. // ПСЗРИ. – Собр. 3. – Т. 23. – № 22704.
5. Европейский суд з прав людини. Справа «Мельник проти України». Заява № 72286/01. Рішення від 28.03.2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 41. – Ст. 2789.
6. Киевская мысль. – 1913. – 6 июля.
7. Кистяковский А.Ф. Молодые преступники и учреждения для их исправления / А.Ф. Кистяковский. – К. : Унив. Тип. И.И. Завадского, 1878. – 232 с.
8. Кравченко О. Опіка над дітьми на Чернігівщині у XIX – на початку XX ст. / О. Кравченко // Ніжинська старовина. – 2013. – Вип. 16 (19). – С. 62–73.
9. Кравченко О.В. Товариства виправних притулків для неповнолітніх в Україні (друга половина XIX – початок XX ст.) / О.В. Кравченко // Вісник Національного технічного університету «ХПІ». Серія «Актуальні проблеми історії України». – 2011. – № 37. – С. 29–37.
10. Красовский М.И. Вопросы устройства русских исправительных заведений для несовершеннолетних, с приложением узаконений и распоряжений правительства, относящихся к малолетним и несовершеннолетним преступникам / М.И. Красовский. – Саратов : Паровая скоропечатня губернского правления, 1900. – 220 с.
11. Левитский В. Детский суд и война (Второй год деятельности Особого Суда для малолетних в г. Киеве) / В. Левитский. – К. : Из-во Киевского патроната, 1916. – 50 с.
12. О воспитательно-исправительных заведениях для несовершеннолетних : Высочайше утвержденный и одобренный Государственным Советом и Государственной думой закон 19 апреля 1909 г. // Полное собрание законов Российской империи (далі – ПСЗРИ). – Собр. 3. – Т. 29. – № 31727.
13. О предоставлении исправительным приютам права заключать условия об отдаче выпускаемых воспитанников в наем или обучение : Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета, 02 февраля 1893 г. // ПСЗРИ. – Собр. 3. – Т. 13. – № 9297.
14. Об изменении порядка заключения и пересылки несовершеннолетних, состоящих под следствием и судом : Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета, 08 февраля 1893 г. // ПСЗРИ. – Собр. 3. – Т. 13. – № 9316.
15. Об изменении постановлений, касающихся обращения в исправительные приюты и содержания в них малолетних преступников : Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета, 20 мая 1892 г. // ПСЗРИ. – Собр. 3. – Т. 12. – № 8609.
16. Об изменении форм и обрядов судопроизводства по делам о преступных деяниях малолетних и несовершеннолетних, а также законоположений об их наказуемости : Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета, 02 июня 1897 г. // ПСЗРИ. – Собр. 3. – Т. 27. – № 14233.
17. Об исправительных приютах : Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета, 05 декабря 1866 г. // ПСЗРИ. – Собр. 2. – Т. 41. – № 43949.
18. Образцовый устав исправительных приютов // Тюремный вестник. – 1895. – № 5. – С. 279–290.
19. Отчет совета Одесского общества исправительных приютов за 1894 г. // Тюремный вестник. – 1896. – № 1. – С. 41–42.
20. Продиус К.В. Правові основи взаємодії громадськості та держави у протидії ювенальній делінквентності (на прикладі українських губерній Російської імперії) / К.В. Продиус // Європейський політико-правовий дискурс. – 2014. – Вип. 5. – Т. 1. – С. 253–265.
21. Размещение несовершеннолетних в тюрьмах, арестантских помещениях и исправительно-воспитательных заведениях // Тюремный вестник. – 1907. – № 10. – С. 638–641.
22. Тальберг Д. Исправительные приюты и колонии в России / Д. Тальберг // Журнал гражданского и уголовного права. – 1882. – Кн. 8. – С. 29–64. – С. 42.
23. Труды третьего Съезда представителей русских исправительных заведений для малолетних. – М. : Типография А. Мамонтова, 1891. – 419 с.
24. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями : Высочайше утвержден 20 ноября 1864 г. // ПСЗРИ. – Собр. 2. – Т. 39. – № 41478.
25. Устав Черниговского общества земледельческо-ремесленной исправительной колонии для несовершеннолетних. – Чернигов : Тип. Черниг. губ. правления, 1895. – 10 с.
26. Устав Черниговской земледельческо-ремесленной исправительной колонии для несовершеннолетних. – Чернигов : Тип. Черниг. губ. правления, 1895. – 14 с.

27. Устав школы садоводства, огородничества и пчеловодства 2 разряда, учрежденной Симферопольским обществом исправительных приютов близ Симферополя // Тюремный вестник. – 1895. – № 3. – С. 124–134.
28. Фойницкий И.Я. Учение о наказании в связи с тюремным содержанием / И.Я. Фойницкий. – СПб. : Тип. Министерства путей сообщения, 1889. – 504 с.
29. Харитонов О.В. Кримінально-правові погляди О.Ф. Кістяківського: наукова спадщина та її значення для сучасних кримінально-правових досліджень : [монографія] / О.В. Харитонов. – Х. : Право, 2010. – 252 с.

Малеваная Я. П. Правовые средства и организационные формы воспитательного влияния на несовершеннолетних правонарушителей (на материалах украинских губерний Российской империи после судебной реформы 1864 г.)

Аннотация. Определено, что после судебной реформы 1864 г. в украинских губерниях Российской империи был накоплен значительный опыт применения правовых средств воспитательного воздействия на несовершеннолетних правонарушителей. Правовое регулирование включало такие средства воспитательного воздействия на несовершеннолетних, как нравственное воспитание; религиозное воспитание; начальное образование; профессиональное обучение; меры взыскания к нарушителям дисциплины; меры поощрения для тех несовершеннолетних, кто встал на путь исправления. Такие наработки по противодействию правопорухуваности несовершеннолетних, как «семейный» принцип распределения воспитанников

в колонии, сочетание образования и профессионального обучения и практической работы, разумное соотношение поощрений и взысканий в отношении воспитанников, заслуживают внимания и внедрения в современную практику работы с несовершеннолетними правонарушителями.

Ключевые слова: правовые средства воспитательного воздействия, правовое регулирование, несовершеннолетние правонарушители, путь исправления.

Malovana Ya. Legal means and organizational forms of educational impact on young offenders (the data of the Ukrainian provinces of the Russian Empire after the Court reform 1864)

Summary. Considerable experience of applying legal measures of educational influence on young offenders had been accumulated in the Ukrainian provinces of the Russian empire after Court reform 1864. Legal regulation included such means of educational influence on minors as: moral education; religious education; primary education; professional education; penalties on violators of discipline; incentives for those juveniles who were on the path of correction. Some experience of countering minor's delinquency as a "family" principle of separation of inmates in prison, a combination of education and vocational training and practical work, a reasonable value of rewards and punishments on minors deserve attention and implementation of the current practice of bringing up juvenile offenders.

Key words: legal means of educational influence, regulation, juvenile offenders, path of correction.

Омарова А. А.,

*аспірант кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ПРАВОВИЙ СТАТУС УКРАЇНСЬКОЇ РСР ЗА ДЕКЛАРАЦІЄЮ ПРО ДЕРЖАВНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню такого важливого історичного документу, як Декларація про державний суверенітет України. Розглянуто процес прийняття Декларації та проаналізовано її основні положення.

Ключові слова: Декларація, державний суверенітет України, конституційна реформа, суверенітет, правовий статус.

Постановка проблеми. На сьогодні в умовах анексії Криму й агресії Російської Федерації на Сході України законодавцю та громадськості важливо звернутись з основними положеннями Декларації про державний суверенітет України і їхньою законодавчою реалізацією. Існує потреба в постійному критичному аналізі досвіду питань державного суверенітету і його врахуванні на сучасному етапі конституційного будівництва й законотворчої діяльності.

Наукові проблеми щодо державного суверенітету Української РСР за Декларацією про державний суверенітет України розглядалися у роботах багатьох правознавців, одні з яких досліджували процес прийняття Декларації та значення її положень, серед них А.В. Корнєєв, О.М. Мироненко, О.В. Прієшкіна, В.Є. Скоромоха й інші; інші – вивчали вплив Декларації на подальше законотворення та розглядали питання оновлення деяких її положень, серед них О.П. Коцюба, Р.О. Коцюба, Ю.С. Шемшученко та інші.

Метою дослідження є історико-правовий аналіз процесу прийняття Декларації про державний суверенітет України, її правового статусу за цим документом і впливу Декларації на подальші процеси законотворчості.

Виклад основного матеріалу дослідження. Новий статус Української РСР як суверенної держави вперше знайшов своє розгорнуте визначення в Декларації про державний суверенітет України, прийнятій Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 р. [1]. За своїм змістом вона стала програмним документом українського державотворення, законодавчого забезпечення державного суверенітету України.

Ще на стадії обговорення у Верховній Раді Української РСР було запропоновано 9 проектів Декларації [2, с. 170–201], деякі з них містили навіть діаметрально протилежні положення, що викликало бурхливі дискусії [3, с. 95]. З остаточного варіанту проекту Декларації було виключено розділ IX, де були закріплені суверенні права Української РСР і розділ XII «Українська РСР та Союз РСР». Щодо розділу IX, то обґрунтовувалось це тим, що вичерпний перелік усіх суверенних прав держави неможливо укласти, а суверенні права реалізуються й виявляються під час реалізації державою її суверенітету [2, с. 214]. Щодо нового союзного договору зазначалось, що він не може бути предметом Декларації. Декларація не повинна містити розділу про союзний договір, адже цим дискредитується саме поняття суверенітету. Це питання має бути предметом окремого державного акта [2, с. 214, 223–224, 230, 235].

На думку деяких депутатів, «проект втратив від такої економії» [4, с. 43].

Суперечки під час обговорення проекту Декларації почались ще з назви самого документа. Депутати 248 голосами підтримали пропозицію замінити в назві документа слова «Українська РСР» словом «Україна», обґрунтовуючи тим, що це історична назва держави. Однак не була підтримана пропозиція деяких депутатів прописати в преамбулі Декларації нову назву держави – «Республіка Україна». Не отримала підтримки серед депутатів і пропозиція закріпити незаконність і недійсність договору між УРСР і РСФСР 1922 р. про створення федеративного СРСР. Поправки до преамбули щодо укладення майбутнього союзного договору були відхилені. Більшість депутатів висловились за утвердження насамперед державного суверенітету, а щодо питання стосовно подальшого перебування в складі Союзу схилились до думки, що його має вирішити референдум [2, с. 523–530, 532, 534–535, 537–543]. Отже, при обговоренні Декларації про державний суверенітет України вносились численні пропозиції та поправки, котрі свідчили про усвідомлення народними депутатами нагальної необхідності задекларувати новий правовий статус Української РСР і конституційного характеру норм Декларації. Частина поправок була принциповою та була відображена в подальших нормативно-правових актах.

Прийнята Декларація проголошувала незалежність держави у внутрішніх та зовнішніх зносинах і утверджувала реальний суверенітет. Декларація про державний суверенітет України не лише проголосила суверенітет нашої держави, а й містила низку інших принципових положень конституційного значення [5, с. 3]. Справжнім здобутком Декларації стало винятково повне визначення державного суверенітету, напрямів і механізмів його реалізації як безпосередньо народом, так і через народних депутатів, обраних до Верховної Ради Української РСР і місцевих Рад. Преамбула Декларації містила таку важливу норму, як визнання необхідності побудови правової держави. В умовах перебування Української РСР у складі Союзу РСР, де поняття «правова держава» не могло співіснувати із закоренілою системою тоталітарної держави, це було важливим кроком у конституційному будівництві Української РСР.

Положення Декларації свідчили про набуття й використання теоретичного та практичного досвіду державно-правового будівництва в період 1985–1990 рр. Декларація визначила три види суверенітету: державний, народний і національний. Державний суверенітет передбачався в преамбулі документа як верховенство, самостійність, повнота й неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах. Народний суверенітет закріплювався в розділі II «Народовладдя», відповідно до якого народ України є єдиним джерелом державної влади в Республіці. Верховна Рада правотворчо й законодавчо закріпила відродження історії правової ідеології народовладдя системою

виборчого права [6, с. 12]. Розділ I «Самовизначення української нації» визначав національний суверенітет як розвиток держави в наявних кордонах на основі здійснення української нацією свого невід'ємного права на самовизначення.

Реформаторськими були положення розділу III «Державна влада» щодо поділу державної влади в Республіці на законодавчу, виконавчу та судову. Для радянської держави, у якій панувала практика вирішення всіх питань на пленумах ЦК КПРС, це був крок до побудови демократичної, правової держави.

Важливим є положення розділу V «Територіальне верховенство» щодо здійснення Українською РСР верховенства на всій своїй території. На цьому положенні базувались розділи «Економічна самостійність», «Екологічна безпека», «Культурний розвиток». Саме в цих розділах передбачалось самостійне вирішення Українською РСР усіх своїх внутрішньодержавних питань. Усі життєво важливі сфери державного управління передавались до компетенції Української РСР, на вищому рівні закріплялись гарантії положень раніше прийнятих Законів із цих питань.

Розділ IX «Зовнішня і внутрішня безпека» закріплював, що Українська РСР проголошує свій намір стати в майбутньому постійно нейтральною державою та дотримуватись трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти й не набувати ядерної зброї. У другій половині 2014 р. були подані до Верховної Ради України проекти законів і заяв, які передбачають відновлення статусу ядерної держави [7]. Проте такі ініціативи можуть стати хибним вимушеним механізмом гарантування національної безпеки, що суперечить не лише положенням Декларації, а й тенденціям забезпечення світової ядерної безпеки та принципам дії міжнародного права [8, с. 8]. Оскільки в розділі X «Міжнародні відносини» передбачено визнання Українською РСР переваги загальнолюдських цінностей над класовими, пріоритет загальноновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права, саме закріплення переваги загальнолюдських цінностей означало відмову від ідеології Союзу РСР.

Із прийняттям Декларації про державний суверенітет стала широко застосовуватись назва «Україна» в офіційних документах [9, с. 27]. Тому деякі науковці стверджували, що Декларація про державний суверенітет України закріплює нову назву держави [10, с. 45], а інші, навпаки, уважали цю тезу помилковою [11, с. 95]. На нашу думку, хоч у тексті Декларації республіка зазначається як Українська РСР, однак її автори в самій назві документу визначили її як Україну, і це було важливим кроком на шляху до незалежності.

У день прийняття Декларації Верховна Рада Української РСР прийняла також Постанову «Про День проголошення незалежності України» [12], якою 16 липня проголошувалось днем незалежності України.

Декларація проголосила не лише державний суверенітет, а й інші основи державного ладу та передумови розвитку державності [13, с. 51], зокрема зовнішній і внутрішній суверенітет, унітарність Республіки. Цей юридичний акт був документом «на виріст»: з одного боку, він регламентував і фіксував те, що існувало в реаліях, з іншого – він став своєрідною юридичною програмою держави, у якій визначено основні принципи та пріоритетні цілі майбутнього розвитку державотворчого процесу [14, с. 92]. Проте її положення були виключені з Преамбули проекту нової Конституції України, було втрачено зв'язок між Декларацією й Конституцією. У світлі сучасної конституційної реформи вбачається за необ-

хідне відновлення зв'язку між цими двома важливим актами держави [8; 15, с. 10].

Висновки. Декларація про державний суверенітет України була програмним документом, прийняття якого надало республіці правового підґрунтя для ухвалення низки нормативно-правових актів, що розвивали положення Декларації й утверджували реальний суверенітет у всіх сферах держави. Наслідки теоретичних і практичних досягнень у правовому полі країни, прогалини й недоліки в законодавчій реалізації програмних положень Декларації про державний суверенітет України даються взнаки й сьогодні. Звідси – потреба постійного критичного осмислення набутого досвіду в теорії та практиці реалізації державного суверенітету України, урахування його в сучасному державо- та законотворенні.

Література:

1. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-ХІІ // Відом. Верх. Ради. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
2. Декларація про державний суверенітет України. Історія прийняття, документи, свідчення. – Житомир: Рута, 2010. – 868 с.
3. Корнєєв А. Декларація про державний суверенітет України як засновок Конституції України. До 20-річчя Декларації про державний суверенітет України / А. Корнєєв // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2010. – № 2. – С. 94–97.
4. З невіголошеного виступу народного депутата Дорогунцова С.І. // Перша сесія Верховної Ради Української РСР дванадцятого скликання. – 1990. Бюлетень № 68. – С. 42–43.
5. Шемшученко Ю.С. Від Декларації – до Конституції / Ю.С. Шемшученко // Правова держава. – Вип. 8. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1997. – С. 3–11.
6. Коцюба О. Чому і як протистоять реалізації декларації, або Хто нищить відродження правової ідеології народовладдя?: правосвідомість: наука і практика реалізації правової ідеології народовладдя / О. Коцюба // Віче. – 2015. – № 13. – С. 12–13.
7. Про денонсацію Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 01 липня 1968 року: проект Закону України від 20.03.2014 р. № 0076 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?i=&pf3516=0076&skl=8; Про Заяву Верховної Ради України щодо відновлення Україною статусу ядерної держави: проект Постанови Верховної Ради України від 23.07.2014 р. № 4351а // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51782.
8. Коцюба Р. Декларація та Конституція України: гарантії ядерної безпеки громадян і народу / Р. Коцюба // Голос України. – 2014. – № 175. – С. 8.
9. Шемшученко Ю. Конституція і виборчий процес в Україні / Ю. Шемшученко // Віче. – 2015. – № 16. – С. 26–29.
10. Мироненко О.М. Історія Конституції України / О.М. Мироненко. – К.: Ін Юре, 1997. – 60 с.
11. Корнєєв А. Декларація про державний суверенітет України як засновок Конституції України. До 20-річчя Декларації про державний суверенітет України / А. Корнєєв // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2010. – № 2. – С. 94–97.
12. Про день проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР від 16 липня 1990 р. № 56-ХІІ // Відом. Верх. Ради. – 1990. – № 31. – Ст. 430.
13. Скомороха В. Новітній конституційний процес в Україні у працях професора Юзькова / В. Скомороха // Проблеми сучасного українського конституціоналізму: зб. на пошану першого Голови Конст. Суду України, проф. Л. Юзькова. – К.: Логос; Конституційний Суд України, Академія правових наук України, 2008. – С. 50–59.
14. Прієшкіна О.В. Декларація про державний суверенітет та її роль у становленні української держави / О.В. Прієшкіна // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 1. – С. 91–94.
15. Коцюба О. Київська Русь і честь народів: їх спадкоємці козаки України та Росії були, є і будуть! / О. Коцюба // Голос України. – 2014. – № 182. – С. 10; Коцюба Р. Декларація та Конституція України: гарантії ядерної безпеки громадян і народу / Р. Коцюба // Голос України. – 2014. – № 175. – С. 8.

Омарова А. А. Правовой статус Украинской ССР по Декларации о государственном суверенитете Украины

Аннотация. Статья посвящена исследованию такого важного исторического документа, как Декларация о государственном суверенитете Украины. Рассмотрен процесс принятия Декларации и проанализированы ее основные положения.

Ключевые слова: Декларация, государственный суверенитет Украины, конституционная реформа, суверенитет, правовой статус.

Omarova A. Legal status of Ukrainian SSR in accordance with Declaration of state sovereignty of Ukraine

Summary. The article is devoted to the study of such important historical document as Declaration of State Sovereignty of Ukraine. The process of adoption of the Declaration was considered and its main provisions were analyzed.

Key words: Declaration, state sovereignty of Ukraine, constitutional reform, sovereignty, legal status.

КОНСТИТУЦІЙНЕ
ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

*Павловська Н. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена актуальним питанням та аналізу окремого інституту конституційного права конституційно-правової відповідальності народних депутатів України. У результаті дослідження наукової доктрини й конституційного законодавства України відокремлено окрему групу суб'єктів відповідальності, обґрунтовано механізм притягнення та реалізації конституційно-правової відповідальності.

Ключові слова: народний депутат, депутатська етика, законодавча ініціатива, депутатська недоторканність, регламент Верховної Ради України, конституційно-правова відповідальність.

Постановка проблеми. У науці конституційного права дослідження інституту конституційно-правової відповідальності, а також припинення, продовження повноважень законодавчого органу має загальний вигляд і не містить деталізованої конкретики. Це пов'язано з тим, що конституційно-правова відповідальність народних депутатів України за недотримання конституційних вимог, невиконання основних положень Конституції України, недотримання так званої «моральної етиці» в повному обсязі не встановлюються жодним чинним нормативно-правовим актом.

Соціально-економічні й політичні процеси, що відбуваються в сучасній Україні, загалом впливають на систему конституційно-правової відповідальності народних депутатів України. Незважаючи на те що цей вид відповідальності є визнаним, про що свідчать правозастосовна практика і роботи відомих конституціоналістів, усе ж залишаються невирішеними наявні в цій сфері проблеми, відсутнє комплексне наукове дослідження, неповністю розроблені правові механізми здійснення та реалізації конституційно-правової відповідальності й не встановлені її різновиди (соціальна, моральна тощо).

Генеза розвитку інституту конституційно-правової відповідальності загалом сприяє встановленню змістовного зв'язку між сучасною наукою конституційного права та традиціями й досягненнями української правової думки попередніх років. З урахуванням історико-правового досвіду важливо визначити й підходи, у межах яких аналізується відповідальність народних депутатів України. У цьому контексті актуальність теоретичного дослідження проблем відповідальності зумовлена значимістю предмета, правозастосовної практики та їхнім удосконаленням.

Звернення до правової природи й сутності конституційно-правової відповідальності зумовлено необхідністю вирішення широкого кола питань, що мають велике значення як у теоретичному, так і практичному аспектах, тобто притягнення саме до конституційно-правової відповідальності органів державної влади загалом і народних депутатів України зокрема.

Конституційно-правова відповідальність як вид юридичної відповідальності, повноваження, дострокове припинення повноважень народних депутатів України останнім часом вивчаються багатьма вченими. Ці проблеми досліджували

С.А. Авак'ян, М.П. Авдєєнкова, О.М. Артамонов, М.В. Баглай, Д.Н. Бахрах, О.В. Мельник та ін. Але ж указані вчені вивчали загальні положення конституційно-правової відповідальності. Проблемні аспекти, пов'язані з механізмом реалізації, підставами притягнення до відповідальності, правовими наслідками в разі порушення конституційного законодавства, фінансовими санкціями, позбавленням прав бути обраним саме народними депутатами, залишаються малодослідженими й потребують подальшої наукової розробки, що й визначає мету статті.

Виклад основного матеріалу дослідження. Чітке закріплення Конституцією України основних положень щодо формування демократичної, соціальної та правової держави, демократичних принципів політичного життя, організації діяльності органів державної влади актуалізувало аналіз проблеми інституту конституційно-правової відповідальності в сучасній правовій і конституційній науці.

Традиційно, виходячи із правової думки, урахуовуючи погляди конституціоналістів ХХ ст., науковці вже встановили два аспекти підходи в теорії конституційно-правової відповідальності, а саме: позитивний і негативний аспекти.

На сьогодні державознавці використовують чотири основних визначення: «конституційна», «конституційно-правова», «державно-правова» й «публічно-правова» відповідальність. На початку ХХ ст. переважним було застосування такого терміна, як «державно-правова відповідальність», що пов'язано передусім із єдністю поглядів теоретиків щодо окремої галузі права – державне право. Це було зумовлено пріоритетом держави як суб'єкта права в суспільно-політичному житті суспільства.

Пізніше правова дефініція «державно-правова відповідальність» пішла в небуття разом із радянським державним правом, у науковому лексиконі стали використовуватися інші терміни – «конституційна відповідальність» і «конституційно-правова відповідальність». Крім того, у літературі була зроблена спроба ввести в науковий обіг і таке неоднозначне поняття, як «публічно-правова відповідальність». А деякі автори припускають таке поняття, як «конституційно-статутна відповідальність» [1, с. 45].

На думку автора, безперспективно сперечатися з приводу понять «державно-правової відповідальності» й «конституційно-правової відповідальності», оскільки ці терміни тотожні як за змістом, так і за смисловою сутністю. Усі відмінності зумовлені лише правовою традицією; якщо раніше галузь називалася «державне право» (тобто пріоритет надавався характеристиці державного регулювання як основного регулятора суспільних відносин), то зі зміною ролі держави в процесі правового регулювання в доктрині стало використовуватися поняття «конституційне право» й, відповідно, «конституційна відповідальність». Тому не буде помилкою розглядати ці поняття як синонімічні [2, с. 18].

Якщо порівнювати зміст понять «конституційної» й «конституційно-правової відповідальності», то можна зробити ви-

сновок, що вони мають схоже смислове наповнення. Але автор усе ж таки залишає за собою право встановити дефініцію «конституційно-правова відповідальність».

Прийняті Закон України «Про статус народного депутата України» й Конституція України встановлюють принципи діяльності, основи статусу, права та обов'язки народних депутатів, які обираються громадянами України на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування, строки повноважень. Так, народним депутатом України може бути обрано громадянина України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, котрий має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена й не знята в установленому законом порядку [3].

Механізм народного представництва в Україні на всіх владних рівнях поки ще багато в чому фіктивний, що зумовлює зниження довіри громадян до апарату публічної влади.

Отже, потрібні більш тонкі інструменти, що «прив'язують» депутатів до інтересів громадян (народу, населення), інститутів громадянського суспільства. Ключове місце серед них посідає конституційно-правова відповідальність народних депутатів, у тому числі їхня негативна (ретроспективна) відповідальність за невиконання або неналежне виконання ними своїх обов'язків. Оскільки депутат, увійшовши до влади, стає представником не тільки громадян, а й відповідного органу публічної влади, публічної влади загалом, то конституційно-правова відповідальність депутатів є виявом принципу відповідальності держави як суб'єкта права перед громадянами (народом, населенням). Тобто, громадяни, які приходять на вибори, підтримуючи, зокрема обираючи, «свого» кандидата укладають «соціальний договір» про те, що кандидат до влади приймає на себе зобов'язання й уже як депутат – представник влади, повинен виконати мінімум із запропонованої передвиборчої програми, якщо ж не виконає, то несе конституційно-правову відповідальність за свою бездіяльність і порушення умов зазначеного договору.

На думку конституціоналіста С.А. Авак'яна, конституційно-правова відповідальність депутата є елементом його конституційно-правового статусу, спрямованим поряд із гарантіями депутатської діяльності на забезпечення ефективної діяльності народних представників. Отже, зазначена відповідальність за своїм призначенням схожа на гарантії депутатської діяльності. Однак між відповідальністю (у її негативному варіанті) й гарантіями є істотна відмінність, що змушує розділяти їх у структурі конституційно-правового статусу депутата. Якщо гарантії мають на меті забезпечення повсякденної позитивної діяльності депутатів щодо здійснення їхніх прав, обов'язків, то негативна конституційно-правова відповідальність депутатів, як і інші види негативної юридичної відповідальності, відіграє роль «нічного сторожа». Її механізм виникає тільки тоді, коли депутат учинює правопорушення. Що стосується позитивної конституційно-правової відповідальності депутатів, то вона співвідноситься із загальними, а не спеціальними гарантіями депутатської діяльності [4, с. 103].

Проблема «вибудовування» конституційно-правової відповідальності депутатів включає в себе необхідність її органічного співвідношення із гарантіями недоторканності депутатів (імунітет, індемнітет тощо). Відповідно до позиції Конституційного Суду України, депутатську недоторканність не можна інтерпретувати як установлення загального конституційно-правового принципу, що виключає юридичну відповідальність депутатів [5, с. 134].

На сьогодні стає помітним прагнення багатьох науковців визначити загальнотеоретичне поняття конституційно-правової відповідальності, визначити її роль і місце в системі конституційно-правового регулювання суспільних відносин, у тому числі й у сфері законодавчої влади. Варто зазначити, що єдине положення, визнане практично всіма, – сам факт існування конституційно-правової відповідальності як виду юридичної відповідальності. Що ж стосується інших моментів, то тут спостерігається широкий обсяг думок, що розходяться не тільки в деталях, а й нерідко принципово. Пояснити це, очевидно, можна лише складністю і багатоаспектністю аналізованої проблеми, що, у свою чергу, створює об'єктивні труднощі на шляху однозначного розуміння питань конституційно-правового охоронного регулювання.

Особливістю конституційно-правової відповідальності депутатів є її яскраво виражений політичний характер, зумовлений, як зазначає О.В. Мельник, тим, що державно-правові відносини є різновидом політичних відносин і виникають у зв'язку зі здійсненням державної влади загалом. «Їх учасники несуть політико-правову відповідальність за свої дії, обумовлену оцінкою призначення суб'єкта відносини, його поведінки, наслідків проведеної ним діяльності» [6, с. 56].

Поряд із цим конституційно-правову відповідальність можна розглядати лише як «продукт» політичного взаємозв'язку відповідних суб'єктів, вона як елемент конституційно-правового охоронного регулювання має активний юридичний початок, що надає можливість реального правового впливу на процеси представницької демократії. У цьому плані про інститут конституційно-правової відповідальності можна говорити як про один із найважливіших забезпечувальних правових інструментів захисту прав громадян.

Автор дотримуємося тієї позиції, згідно з якою в узагальненому вигляді об'єктом охоронного конституційно-правового регулювання є конституційний лад, його найважливіші демократичні структурні елементи, конституційна законність і правопорядок. Тому не випадково в науковій літературі питання конституційно-правової відповідальності розглядаються стосовно розкриття тих чи інших конституційно-правових статусів, зокрема депутатський імунітет, тих чи інших проблем у конституційному й муніципальному праві.

При цьому одним із головних завдань є запобігання та усунення девіантно-деструктивних відносин у сфері законодавчої влади, що виникають, зокрема, унаслідок невиконання або неналежного виконання депутатами своїх конституційно-правових обов'язків, учинення народними обранцями відповідних конституційно-правових деліктів.

Дослідження інституту конституційно-правової відповідальності народних депутатів України дало змогу дійти таких **висновків:**

- юридична кваліфікація діяльності й бездіяльності народного депутата повинна бути елементом конституційного делікту;
- конституційно-правова відповідальність є окремим видом юридичної відповідальності й вимагає закріплення в спеціальній нормі права;
- необхідна розробка рекомендацій щодо подальшого вдосконалення законодавчої регламентації конституційно-правової відповідальності народних депутатів;
- визначення соціального договору учасників виборчого процесу за участі майбутніх народних депутатів має відображати наявність двостороннього зобов'язання.

З огляду на вищевикладене конституційно-правова відповідальність народних депутатів України є окремим видом

юридичної відповідальності, яка повинна бути законодавчо регламентована та закріплена в Законі України «Про конституційно-правову відповідальність».

Сучасній Україні в силу багатьох причин необхідна модифікація конституційного законодавства загалом. Завдання науковців – проаналізувати світовий досвід, визначити найбільш оптимальні аспекти розвитку правової держави, оптимізувати в контексті виконання посадовими особами своїх повноважень, зловживання своїм службовим становищем, несення відповідальності за власні дії перед народом, використовувати власний і зарубіжний позитивний досвід.

Література:

1. Петришин О. Народовладдя – основа демократичної, правової, соціальної держави / О. Петришин // Право України. – 2009. – № 6. – С. 4.
2. Оніщенко Н.М. Юридична відповідальність держави перед особою / Н.М. Оніщенко // Проблеми реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні: [монографія]. – К.: Юридична думка, 2007. – С. 224.
3. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1444834145007405>.
4. Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность / С.А. Авакьян // Советское государство и право. – 1975. – № 10. – С. 16–24.
5. Коментар до Закону України «Про вибори народних депутатів України» / за заг. ред. А.І. Мартинюка. – К.: Юридична думка, 2006. – С. 703.
6. Козодой Л.М. Конституційно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Л.М. Козодой. – К., 2006. – С. 18.

Павловская Н. В. Конституционно-правовая ответственность народных депутатов Украины

Аннотация. Статья посвящена актуальным вопросам и анализу отдельного института конституционного права конституционно-правовой ответственности народных депутатов Украины. В результате исследования научной доктрины и конституционного законодательства Украины определена отдельная группа субъектов ответственности, обосновано механизм привлечения и реализации конституционно-правовой ответственности.

Ключевые слова: народный депутат, депутатская этика, законодательная инициатива, депутатская неприкосновенность, регламент Верховного Совета Украины, конституционно-правовая ответственность.

Pavlovska N. Constitutional and legal responsibility of deputies of Ukraine

Summary. Presented scientific article is devoted to topical issues and analysis of a particular institution of constitutional law within constitutional and legal responsibility of MP of Ukraine. The study of scientific doctrine and constitutional legislation of Ukraine defined a separate group of subjects of responsibility, the mechanism of attraction and realization of constitutional and legal responsibilities.

Key words: deputy, deputy ethics, legislative initiative, parliamentary immunity, rules of the Supreme Council of Ukraine, constitutional and legal responsibilities.

*Вільчик Т. Б.,**кандидат юридичних наук, доцент кафедри організації судових та правоохоронних органів
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

ІНСТИТУТ АДВОКАТУРИ УКРАЇНИ: НОВІ ПІДХОДИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

Анотація. У статті досліджуються питання нового статусу адвокатури у сучасний період її розвитку. Автором розкривається новий зміст правової природи адвокатури, її місце у сучасному суспільстві, відношення з органами державної влади та інститутом громадянського суспільства. Доводиться існування інституту правової допомоги адвоката та пропонується його визначення.

Ключові слова: адвокатура, права людини, статус адвокатури, функції адвокатури, інститут правової допомоги адвоката, адвокатура та судова влада.

Постановка проблеми. Однією з умов інтеграції України до Європейського Союзу є побудова такої системи адвокатури та створення законодавства щодо її організації і діяльності, норми якого відтворювали б модель демократичного правового інституту адвокатури, оскільки лише за умов належного функціонування цього інституту можливий розвиток демократії та верховенства права, що, у свою чергу, є одним із головних критеріїв набуття Україною членства у Європейському Союзі (далі – ЄС). Євроінтеграційні прагнення України потребують узгодження системи правових норм України та ЄС, зокрема, в сфері прав людини. За таких умов дослідження проблем організації та функціонування такого правозахисного інституту як адвокатура є актуальним і своєчасним, у тому числі – в контексті відповідності національного законодавства європейським стандартам.

Проблеми правової природи та організації інституту адвокатури досліджувалися багатьма вітчизняними науковцями, зокрема, С.Ю. Бова [1], Р.С. Титикало [2], А.В. Козьминих [3], Л.В. Тацій [4], М.М. Антонович [5], А.В. Богма [6] та ін., а також зарубіжними вченими: Роджер Сміт [7], Рене Кассен [8], М. Кіку [9], М. Кузінс [10], Бланкенбург [11], Ф. Рейган [12] та ін., але чинне законодавство, що регулює діяльність адвокатури, постійно вдосконалюється, на цей час обговорюються проекти законів щодо внесення змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», існує необхідність у визначенні нового статусу адвокатури та його місця у правовій державі та громадянському суспільстві, що і обумовлює актуальність даної праці.

Виклад основного матеріалу дослідження. Адвокатура відіграє найважливішу роль у забезпеченні права на правову допомогу, оскільки саме вона згідно з Конституцією України діє для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах (ст. 59). У сучасній теорії право на юридичну допомогу відноситься до конституційних гарантій прав і свобод людини та конституційних гарантій правосуддя. Це право передбачає, що кожен, хто потребує юридичної допомоги, має її отримати. Не винятково, що з усіх видів юридичної допомоги саме допомога адвоката безпосередньо регулюється конституційними нормами, а право на інші види юридичної допомоги закріплене на рівні чинного законодавства.

Регламентация відповідних відносин у Конституції України формує складний інститут правової допомоги, норми якого можна розділити на: 1) загальні (статті 1, 3 ч. 2, 21 Конституції України) і 2) спеціальні норми, що визначають основні принципи розвитку цього інституту в чинному законодавстві (ст. 55 ч. 1, ст. 29, 59, ст. 63 ч. 2 Конституції України).

Не дивлячись на те, що місце адвокатури як правозахисного інституту суспільства у Конституції України не визначено, вона містить безліч положень, що підтверджують зацікавленість держави у захисті не тільки публічних, але і приватних інтересів громадян. Інститут адвокатури повинен зайняти чільне місце у Конституції України поряд із іншими правозахисними інститутами, такими як, наприклад, прокуратура, якому в Основному Законі присвячений окремий розділ, що відповідатиме соціальному призначенню та ролі адвокатури у суспільстві. При визначенні статусу та місця адвокатури в суспільстві слід акцентувати увагу на напрямках і умовах її взаємодії з державними органами, які, перш за все, обумовлюються тим, що, з одного боку, адвокат може виступати і захисником посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, представляти їх інтереси в судочинстві, а з іншого боку – адвокатура може виступати і захисником інтересів громадянського суспільства.

Сутністю інституту адвокатури є й те, що одночасно він є невід'ємною частиною судової системи, незалежність якої базується на поділі влади, яка може бути створена лише за наявності дійсно незалежної адвокатури. Незалежна судова система може бути створена лише за наявності дійсно незалежної адвокатури. Як слушно зауважує С.В. Прилуцький, саме адвокатура має бути надійною опорою судової влади та правосуддя [13, с. 240]

Враховуючи, що професійні права адвоката регламентуються положеннями сукупності нормативно-правових актів, регулюючих загальну і процесуальну сторони діяльності адвоката, і поєднують у собі повноваження адвоката, адвоката-представника і адвоката-захисника, у процесі застосування яких він вступає у певні правовідносини, які можуть виникати між адвокатом та правоохоронними органами, між адвокатом та судом, між адвокатом та органами державної влади та управління, фізичними та юридичними особами, установами, організаціями тощо, то можливо зробити висновок про наявність інституту правової допомоги адвоката та сформулювати таке поняття. «Інститут правової допомоги адвоката» – це конституційний міжгалузевий інститут, який регулює діяльність адвоката по забезпеченню доступу до правосуддя та з надання правової допомоги необмеженому колу фізичних та юридичних осіб у юрисдикційних провадженнях, спрямовану на сприяння у реалізації правових можливостей суб'єктів права з метою вирішення проблемної правової ситуації і досягнення максимально сприятливого результату для цих осіб. Інститут правової допомоги адвоката може розглядатися як спеціальний правовий інститут по відношенню до загального – інституту

правової допомоги, що регулює діяльність усіх суб'єктів права на надання правової допомоги в Україні.

Позитивом останніх законопроектів, внесених на розгляд Верховної Ради, є те, що в них визначено поняття адвокатської діяльності, яку відокремлено від правової допомоги, що надається, зокрема, працівниками органів державної влади, організацій, які надають юридичні послуги, підприємцями, нотаріусами, аудиторами та іншими особами. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» адвокатура України є недержавним самоврядним інститутом, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі, а також самостійно вирішує питання своєї організації і діяльності в порядку, встановленому законом. Але існують і інші визначення такого складного поняття. У проекті закону «Про внесення змін до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», підготовленому робочою групою Координаційного центру з надання правової допомоги, адвокатура України визначається, як недержавний самоврядний правозахисний інститут громадянського суспільства, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі, самостійно та незалежно від держави вирішує питання своєї організації і діяльності в порядку, встановленому цим Законом, а також взаємодіє з державою та іншими інститутами громадянського суспільства для досягнення цілей справедливого правосуддя. В офіційному тлумаченні частини першої статті 59, даному в Рішенні Конституційного Суду № 13-рп/2000 від 16.11.00 [14], адвокатура України визнається як спеціально уповноважений Конституцією недержавний професійний правозахисний інститут, однією з функцій якого є захист особи від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах». Таке визначення Конституційного Суду, на нашу думку, найбільш відповідає статусу та призначенню адвокатури у суспільстві. Це визначення адвокатури більше відповідає її суті, і законодавець повинен враховувати офіційні тлумачення Конституційного Суду України щодо питання визначення адвокатури.

Питання відношення адвокатури до громадянського суспільства у науковій літературі, у працях вітчизняних та зарубіжних вчених визначається по різному. При цьому, якщо більшість вітчизняних вчених вважає, що адвокатура є інститутом громадського суспільства, то у наукових дослідженнях зарубіжних авторів існують діаметрально протилежні думки з цього приводу. Проведений аналіз системних зв'язків адвокатури, громадянського суспільства і держави дає нам можливість зробити висновок про те, що в силу правової природи адвокатури і специфічних ознак, яким має відповідати громадянське суспільство, адвокатура не може бути віднесена до його інститутів. Діяльність адвокатури вимагає незалежності не лише від держави, але й від самого громадянського суспільства. Адвокатура може стати на захист інтересів як держави, так і громадянського суспільства. Саме адвокатуру можна визнати історично сформованим інститутом, що забезпечує гармонійне формування таких феноменів, як права держава і громадянське суспільство. Конституційно-правовий статус дозволяє адвокатурі брати активну участь у забезпеченні прав не тільки кожної людини, але й усього громадянського суспільства, ефективно реалізувати правозахисну функцію, забезпечуючи взаємодію в діяльності інституційних систем держави і громадянського суспільства. Перспективи розвитку громадянського суспільства

та правової держави в Україні пов'язані, у тому числі, і з перспективами розвитку адвокатури.

Адвокатурі необхідно вийти за рамки традиційного, усталеного виду діяльності (юридична допомога) і своїх корпоративних інтересів, і реалізуючи своє призначення, виконувати інші суспільно значущі публічні функції – захист прав суспільства в обличчя необмеженого кола осіб, а також виховну, просвітницьку, медіативну, контрольну та ін. Так, зокрема, ефективного здійснення адвокатурою місії професійного контролю у правотворчій діяльності неможливе, зокрема, без обов'язку законодавця направляти на адвокатську експертизу проекти законів, що стосуються діяльності адвокатури. Крім того, вважаємо, що адвокатура повинна мати право законодавчої ініціативи з питань, що стосуються її діяльності. Усі проекти законів щодо адвокатури та адвокатської діяльності перед їх прийняттям законодавчим органом повинні надаватися Раді адвокатів України з метою отримання висновків на них. У разі непогодження адвокатської спільноти з запропонованими проектами законів або змінами та доповненнями до чинного законодавства, необхідно враховувати зауваження та аргументи адвокатів до тих пір, доки не буде досягнуте їх взаємне погодження.

На законодавчому рівні адвокатура повинна визначатися, як спеціально уповноважений Конституцією недержавний самоврядний правозахисний інститут, невід'ємна частина механізму відправлення правосуддя, який взаємодіє з державою та інститутом громадянського суспільства для досягнення цілей справедливого правосуддя та виконує суспільно значущі публічно-правові функції – захист прав суспільства в особі необмеженого кола осіб, а також – виховну, просвітницьку, медіативну, фідучіарну та ескроу-агента. Закріплення даного визначення сприятиме досягненню балансу між інтересами інституту адвокатури і держави відповідно до вищої конституційної цінності – забезпечення прав людини, ефективної реалізації адвокатурою її конституційної функції.

Цивілізований досвід діяльності юстиції переконливо дійшов висновку, що взаємозв'язок адвокатури з судовою системою, пов'язаний посадовими відносинами, створює сприятливі умови для авторитету закладів правозахисників та професійної надійності формування судових органів [15, с. 62]. Вимоги судової правоздатності встановлюються відносно суддів та адвокатів, і тому розвиток судоустрою розвинутих правових систем Європейського Союзу сформував декілька видів взаємозв'язку та взаємодії між судовою владою та адвокатурою, серед яких можна виділити три основні: заміщення судових посад тільки практикуючими адвокатами з певним досвідом роботи; часткові квоти на заміщення судових посад адвокатами; відокремлене становище суду і адвокатури щодо кадрової політики. У звіті СЕРЕП «Європейські судові системи: ефективність та якість правосуддя» відмічається, що у тих країнах, де кар'єрні шляхи суддів та адвокатів не перетинаються, розвиток взаєморозуміння між двома професіями є особливо важливим [16].

Одним із можливих способів зближення адвокатури і судової влади є визнання за адвокатурою першочергового права на заміщення вакантних судових посад (за прикладом Великобританії, де суддею може стати адвокат, практикуючий протягом довгого часу і який досяг успіху). В цьому випадку стандарти кваліфікаційного адвокатського іспиту повинні бути ідентичні стандартам суддівських іспитів. Можливо, можна було б зберегти двоступеневу форму іспиту для адвоката: спочатку адвокатський іспит, потім – суддівський. Рекомендувати адвокатів на заняття вакантної судової посади могла б Рада адвокатів

України. Ми цілком підтримуємо думку С.О. Деханова про те, що держава, одержавши в особі адвокатів кваліфікованих суддів, стане більше довіряти цьому інституту громадянського суспільства, а адвокатура буде вносити у систему судочинства свої демократичні традиції [17, с. 6]. До речі, у більшості країн світу, де існує розвинута правова система, саме так і відбувається. Фактично всі судді в даний час є членами адвокатури, – зазначає у своїй книзі Вільям Бернам [18, с. 311]. Вказану думку підтримують й інші вчені. Так, В.В. Андрієвський вважає, що прагнення адвоката не тільки визнання і популярності, а, головне, завдяки сумлінному виконанню публічних правозахисних обов'язків досягти почесного місця судді, завжди є стимулом для покращення результатів роботи [19, с. 65].

Примітно, що в Німеччині адвокати, судді та прокурори починають свою правову підготовку разом. Така підготовка проводиться протягом двох років, по кілька місяців з яких стажисти працюють у судах, прокуратурі, органах місцевого самоврядування і безпосередньо з адвокатами. Подібне стажування призводить до встановлення взаєморозуміння між колегами. Останнє, в свою чергу, суттєво впливає на якість правосуддя та забезпечення права людини на справедливий суд. До речі, у Німеччині суд повинен на всіх етапах процесу вчинити всі необхідні дії для мирного врегулювання спору, в процесі обговорення якого суд не повинен створити враження упередженості. Запорукою успішного виконання таких обов'язків суду є встановлення довірливих відносин між суддями та адвокатами. Експерт проекту ЄС «Підтримка реформ у сфері юстиції на Україні» Клаус Хьонер звертає увагу на те, що у цьому процесі повинна бути «компетентність сторін і довіра між суддями та адвокатами». Інший експерт вказаного проекту – Віргіліус Валанчіус відмічає: «Судді й адвокати мають різні погляди на одні й ті ж питання. В той же час відносини між суддями та адвокатами впливають на якість правосуддя» [20].

Судова влада в сучасному суспільстві, будучи інтегрованою у державний механізм, виконує функцію посередника у спорах між учасниками суспільного життя, і є досить ефективним засобом примирення і розв'язання соціальних конфліктів. У цьому – головна соціальна цінність правосуддя і основна причина, через яку суб'єкти соціального життя конституують судову владу. Як відмічає В.В. Городовенко, судова влада потрібна, по-перше, соціального контролю з боку представників суспільства за справедливим застосуванням не тільки закону, а й норм моралі з урахуванням місцевих традицій та звичаїв, що склалися, та, по-друге, забезпечення представниками суспільства таких умов, що можуть гарантувати суддям незалежність від незаконного впливу офіційних структур та самостійність у формуванні їх внутрішнього переконання по судовій справі [21, с. 172–173]. Зовнішній контроль за діяльністю суду здійснюється в тій чи іншій мірі зацікавленими особами, громадськістю та засобами масової інформації. Але це контроль випадковий, епізодичний і не завжди переконливий, – зауважує О.Д. Бойков [22].

У межах професійного обов'язку захисту прав та інтересів своїх клієнтів адвокати мають також відігравати суттєву роль в справедливому відправленні правосуддя. Будучи активним учасником механізму правозастосування, займаючи самостійне місце у механізмі правосуддя, адвокатура виконує (повинна виконувати) важливу функцію суспільного контролю у цій сфері. Така теза підтверджується і міжнародними документами, що регулюють сферу діяльності інституту адвокатури. Так, Хартія основоположних принципів діяльності

європейських адвокатів ССВЕ визначає роль адвоката як незамінного учасника справедливого судового процесу, який не тільки широко служить інтересам та захищає права свого клієнта, а також виконує такі функції в суспільстві, які виражаються в попередженні та запобіганні конфліктам, у забезпеченні вирішення конфліктів, у подальшому розвитку закону, а також у захисті свободи, справедливості та верховенства права [23].

Адвокат захищає громадян не від закону, а від порушень закону щодо них, тобто своїми діями він сприяє зміцненню законності, підвищенню рівня довіри населення до закону, законності і держави в цілому, – відмічає С.Є. Лібанова [24]. Аналогічну думку підтримують і вітчизняні вчені. Так, С.В. Прилуцький зазначає, що самостійна та принципова правова позиція окремого адвоката у конкретній справі стає основою цілісної та незалежної позиції всієї адвокатської організації на існуючий режим законності [25, с. 380]. Слід додати, що адвокатури, як незалежному професійно-правовому правозахисному інституту, відведена важлива роль не тільки в механізмі конституційного гарантування судового захисту прав і свобод та створення належних умов послідовної реалізації завдань судочинства, а й у конституційно-правовому механізмі забезпечення конституційних прав і свобод людини в усіх сферах життя.

Отже, зміна соціальної ролі адвокатури в умовах побудови правової держави і розвиненого громадянського суспільства обумовлюється і новими завданнями адвокатів із реалізації таких суспільно значущих публічних функцій, як захист прав суспільства в обличчі необмеженого кола осіб, а також – виховної, просвітницької, медіативної, контрольної, фідучіарної та ескроу-агента. Адвокатура як правозахисний інститут здатна, на наш погляд, ефективно виконувати ряд заходів, зокрема, реалізацію функцій громадського професійно-правового незалежного нагляду за відправленням правосуддя, діяльністю виконавчої влади у сфері забезпечення конституційних прав і свобод, та участі у законотворчій діяльності.

Література:

1. Бова Є.Ю. Організація безкоштовної правової допомоги в Україні: дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 – «Судоустрій, прокуратура та адвокатура» / Є.Ю. Бова ; Академія адвокатури України. – Київ, 2009. – 217 с.
2. Титикало Р.С. Захисна функція юридичної допомоги в адміністративно-деліктному процесі : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р.С. Титикало ; Київський національний університет внутрішніх справ. – Київ, 2009. – 207 с.
3. Козьмініх А.В. Роль інституту адвокатури в реалізації правозахисної функції громадянського суспільства : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 – «Політичні інститути та процеси» / А.В. Козьмініх ; Одеська національна юридична академія. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://avtoreferat.net/content/view/1120/45>.
4. Тацій Л.В. Юридична природа адвокатури в системі захисту прав і свобод людини і громадянина : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 – «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Л.В. Тацій ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://avtoreferat.net/content/view/892/45>.
5. Антонович М.М. Реалізація права на правову допомогу в міжнародних органах захисту прав людини / М.М. Антонович // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_gum.
6. Богма А.В. Международно-правовые стандарты права лица на бесплатную правовую помощь и их имплементация в законодательстве Украины / А.В. Богма // Ученые записки Таврического национального университета имени В.И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2013. – Т. 26 (65). № 2–1. – Ч. 2. – С. 391–403.

7. Сміт Р. Надання безкоштовної юридичної допомоги та управління системою надання безкоштовної юридичної допомоги Великобританії / Роджер Сміт. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.justice.org.uk.
8. Рене Кассен – видатний діяч 20 століття у захисті прав людини / [упоряд. А.Д. Святоцький та ін.] // Право України. – 2010. – № 10. – С. 248–249.
9. Кіку М. Новая модель юридической помощи? Юридическая помощь в Болгарии, Грузии и Молдове // Бесплатная юридическая помощь: модель взаимодействия государства и гражданского общества (зарубежный и российский опыт): Сборник докладов. – М.: ООО «Акварель», 2011. – 375 с.
10. Cousins M. The Politics of Legal Aid – A Solution in Search of a Problem; Cousins M. Legal Aid Reform in France and Republic of Ireland in 1990 s // The Transformation of Legal Aid: Comparative and Historical Studies.
11. Blankenburg E. Lawyers' Lobby and Welfare State: The Political Economy of Legal Aid // Volume II of Conference papers presented at International Legal Aid Conference, Edinburgh, June 1997. – P. 121–129.
12. Regan F. Why Do Legal Aid Services Vary Between Societies? Re-examining Impact of Welfare States and Legal Families // The Transformation of Legal Aid: Comparative and Historical Studies.
13. Прилуцький С.В. Судова влада в умовах формування громадянського суспільства та правової держави в Україні. – Автореф. дис. докт. юрид. наук: 12.00.10 – К., – 2013. – 35 с.
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Г.І. Солдатова (справа про право вільного вибору захисника). – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-00>.
15. Андреевський В.В. Організація діяльності адвокатури. – Київ: Видавництво Київського університету права, 2008.
16. Report on «European judicial systems : efficiency and quality of justice». – Edition 2014. CEPEJ. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf.
17. Деханов С.А. Адвокатура, гражданское общество, государство // Адвокат. – 12 декабря 2004 г.
18. Бернам В. Правовая система США. – М., «Новая юстиция», 2006. – 1216 с.
19. Андреевський В.В. Організація діяльності адвокатури. – Київ: Видавництво Київського університету права, 2008.
20. Адвокаты обсудили пути развития и интеграции адвокатуры Украины в профессиональное европейское сообщество // Юридическая практика от 7.07. 2014. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: // <http://pravo.ua/news.php?id=0042759>.
21. Городовенко В.В. Проблеми становлення незалежної судової влади в Україні: Монографія. – Київ: Фенікс, 2007. – С. 172–173.
22. Бойков А.Д. Третья власть в России. Очерки о правосудии, законности и судебной реформе 1990–1996 г. г. – М., – 1997.
23. Хартія основоположних принципів діяльності європейських адвокатів (прийнята на пленарній сесії ССВЕ 24 листопада 2006 року). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cay.org.ua/ua/104/index.html>.
24. Либанова С.Э. Ответственность государственной власти за обеспечение конституционных прав и свобод под профессиональным общественным надзором независимого института гражданского общества. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.juristlib.ru/book_10088.html.
25. Прилуцький С.В. Судова влада в умовах формування громадянського суспільства та правової держави в Україні. – Дис. докт. юрид. наук. 12.00.10. – Київ. – 2013. – 447 с.

Вильчик Т. Б. Институт адвокатуры Украины: новые подходы и тенденции развития

Аннотация. В статье исследуются вопросы нового статуса адвокатуры на современном этапе ее развития. Автором раскрывается новое содержание правовой природы адвокатуры, ее место в современном обществе, отношения с органами государственной власти и институтом гражданского общества. Доказывается существование института правовой помощи адвоката и предлагается его определение.

Ключевые слова: адвокатура, права человека, статус адвокатуры, функции адвокатуры, институт правовой помощи адвоката, адвокатура и судебная власть.

Vilchuk T. The institute of advocacy of Ukraine: new development approaches and trends

Summary. This article examines new advocacy status at modern stage of its development. The author discovers new content of legal advocacy nature, its place in modern society, relations with public authorities and civil society Institute. The existence of legal lawyer's aid Institute and its determination are proven.

Key words: advocacy, human rights, advocacy status, advocacy functions, legal lawyer's aid Institute, advocacy and judicial.

*Борисенко М. О.,**аспірант кафедри кримінального процесу та криміналістики**Академії адвокатури України,**помічник судді**Вищого спеціалізованого суду України**з розгляду цивільних і кримінальних справ*

ЄДНІСТЬ СУДОВОГО ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

Анотація. Стаття присвячена дослідженню єдності правозастосування судовими органами через призму їх діяльності в контексті забезпечення верховенства права.

Ключові слова: верховенство права, верховенство закону, єдність судового правозастосування, судова система.

Постановка проблеми. Верховенство права як загальнови-знаний стандарт здійснення судочинства займає особливе місце серед інших правових принципів. І хоча його вимоги не містять конкретних норм, які можуть бути застосовані у відповідній правовій ситуації для врегулювання суспільних відносин, у цьому понятті, як зазначається в літературі, переплітаються наукова істина і цінності добра та справедливості, правові ідеали і практичний юридичний досвід, правові ідеї та правові почуття, досягнення науки та здоровий глузд [1, с. 20].

На думку професора М.І. Козюбри, верховенство права настільки багатогранне явище, що його надзвичайна складність і багатоаспектність робить безперспективною будь-яку спробу дати якесь універсальне його визначення, що може бути застосоване у всіх випадках. У понятті верховенства права переплітаються правові і політичні, культурні й етичні, внутрішньодержавні і міжнародні, національні, цивілізаційні та загальнолюдські аспекти, наукова істина тощо [2, с. 33].

Визнання верховенства права конституційним принципом в Україні спонукає до його широкого застосування у процесі побудови правової держави, наповнюючи цей процес особливим змістом. У напрацюваннях теорії права до цього часу відсутнє чітке розуміння юридичної термінології щодо вирішення проблеми співвідношення верховенства права і верховенства закону, принципів верховенства права, конституційності та законності [3, с. 342]. На нашу думку, щодо сприйняття принципу верховенства права в Україні актуальною є дискусія про співвідношення понять «верховенство закону» і «верховенство права». У першу чергу, це пов'язано з пріоритетом позитивістського підходу до розуміння права, який був властивий для радянської правової системи, та обґрунтованих на цій основі відповідних концепцій перед природно-правовим.

Традиційно право як феномен розглядається у вузькому та широкому розумінні. У вузькому значенні – це система загальнообов'язкових соціальних норм, установлених або санкціонованих державою; у широкому сенсі – охоплює також правові відносини та основні права громадянина, що закріплюються, гарантуються й охороняються державою. Отже, поняття «право» є набагато ширшим і всеохоплюючим, ніж поняття «закон». Таким чином, принцип верховенства права в ідеалі повинен закладатися в основу всіх законів, які, в свою чергу, мають бути орієнтовані на захист прав і свобод.

Разом із тим, не буде помилки, якщо право розуміти виключно в сенсі позитивного підходу, тобто як право, оформлене у нормативній формі, що має відображення у конституційних положеннях, приписах нормативно-правових актів, які прийняті за встановленою процедурою законодавчим органом. У такому, на перший погляд, однобічному підході також є свої плюси, оскільки право, «одягнуте» в норму, стає зрозумілим і структурованим, уособлюючи собою закон, порядок і реалізацію керівних начал (принципів), які закладені в основу відносин у суспільстві.

Принцип верховенства закону в класичному розумінні у країнах континентальної системи права ґрунтується на тому, що закон – це основне джерело права і має вищу юридичну силу над підзаконними нормативними актами. Отже, принцип верховенства закону фактично означає співвідношення сили закону та інших нормативно-правових актів. На думку Г.І. Дутки, характеристика закону як правового документа вищої юридичної сили означає, що всі інші нормативні акти перебувають «під» законом і є підзаконними, а всі закони перебувають «під» Основним Законом – Конституцією. Однією з ознак закону є те, що він є актом найвищого юридичного рангу [4, с. 126–129].

Першим, хто використав термін «верховенство права» в літературі, визначається видатний англійський юрист А.В. Дайсі у відомій його роботі «Основи державного права Англії», який згодом опублікував і збірник лекцій із конституційного права [5]. Ми дотримуємося позиції, сутність якої зводиться до того, що верховенство права визначається наявністю законів із правовим змістом (так званих правових законів) з одночасною пов'язаністю держави з такими правовими законами, тобто правом.

Щодо верховенства закону, то англійський фахівець Дж. Н. Мур доводить, що цей принцип, перш за все, встановлює: а) верховенство конституції, яка є основним законом у державі; б) особливу процедуру прийняття й зміни закону – процедура має бути передбаченою лише в основному законі (ніхто, крім законодавчої влади, не має права вносити зміни у фундамент держави – основний закон); в) обов'язкову відповідність усіх інших нормативних актів закону – безперечно, це свідчить про те, що жоден нормативно-правовий акт не може суперечити основному закону; г) наявність механізмів реалізації і захисту закону – закон повинен мати механізм власної реалізації, тобто, іншими словами, – закон, який не передбачає відповідальності (санкції), є «мертвим»; д) конституційний нагляд, що забезпечує несуперечність усієї законодавчої системи [6, с. 10–52].

Цікавою є і позиція професора О.М. Костенка, який, виходячи з принципу соціального натуралізму, розглядає принцип верховенства права як принцип «верховенства законів природного права», заперечуючи таким чином позитивістський підхід,

згідно з яким визнається верховенство законів, сформульованих відповідно до волі і свідомості людей. На думку автора, роль волі і свідомості має зводитися лише до відкриття і законодавчого закріплення законів природного права [7, с. 402–403].

Дійсно, сприйняття в суспільстві і реалізація принципу верховенства права свідчить, перш за все, про наявність і виконання законів із правовим змістом (правових законів) та пов'язаність державної влади з правовими законами, тобто із правом. Водночас об'єктивно існуюче неспівпадіння у часі права і закону дає підстави розглядати верховенство права і верховенство закону окремо, оскільки ці поняття об'єктивно не можуть існувати он-лайн. Це доводить одночасно і різність співвідносних понять, і їх взаємопов'язаність.

Залежно від того, в якому аспекті розглядається верховенство права – як ідея, доктрина, концепція, правовий принцип – воно має різні значення. Водночас очевидно, що будь-яке із перерахованих значень верховенства права відрізняється від верховенства закону. Тому можливо констатувати, що принцип верховенства права – це, перш за все, принцип природного права, а принцип верховенства закону являє собою змістовну властивість позитивного права. Отже, актуальним є питання про те, як принцип верховенства права може діяти реально, тобто у сфері суспільних відносин, які зазвичай врегульовуються правовими нормами, тобто позитивним правом, на підставі застосування якого відбувається їх підпорядкування саме позитивному праву.

У наукових публікаціях неодноразово досліджувалося питання про сутність та застосування принципу верховенства права. Так, В.А. Гайворонський відстоює позицію, згідно з якою принцип верховенства права відрізняється від принципу верховенства закону у зв'язку з тим, що застосування першого забезпечує волю народу як єдиного джерела влади та реалізується шляхом проведення референдуму чи інших форм безпосередньої демократії [8, с. 114–118]. Інший дискурс щодо застосування принципу верховенства права полягає у його втіленні під час дії аналогії права та обґрунтовується тим, що юридична природа принципу верховенства права та аналогії права є в певній мірі тотожними [9, с. 78–80]. Але такі підходи є досить вибірковими і не мають цілісного, системного спрямування, оскільки використовувалися у прикладних наукових дослідженнях, тому не можуть відображати всіх можливих проявів співвідношення верховенства права і верховенства закону.

Для аналізу співвідношення верховенства права та верховенства закону виокремимо основні прояви верховенства права в контексті єдності судового правозастосування. Отже, ці поняття можуть співвідноситися:

1) шляхом сприйняття верховенства закону, відповідного постулатам природного права. Такий підхід дає підстави стверджувати про відображення верховенства права в аспекті верховенства правового закону та опосередкування верховенства права через дієвість верховенства закону;

2) шляхом змін, доповнень правотворчої і правозастосовної практики, внаслідок чого позитивне право, яке не відповідає постулатам природного права корегується компетентними державними органами, зокрема і судовими (наприклад, дії суду вищої інстанції для забезпечення відповідності судового рішення верховенству права). За такого підходу верховенство закону ставиться в залежність від верховенства права;

3) шляхом здійснення належної правозастосовної діяльності, яка реалізується згідно з постулатами природного права, тоді, коли застосування позитивного права однозначно не вирі-

шує правову ситуацію, а прояв верховенства права може бути у випадках: а) наявності абстрактної юридичної норми, оскільки лише вона підлягає застосуванню; б) наявності прогалин у правовому регулюванні, що має наслідком застосування аналогії права чи аналогії закону; в) необхідності застосування відносно визначеної санкції юридичної норми, в результаті чого існує потреба у визначенні оптимальної міри державного впливу чи примусу; г) наявності юридичних колізій.

Саме останній із перелічених випадків набуває особливого значення для правозастосування судовими органами та для єдності такого правозастосування, оскільки відповідно до законодавства України рішення Європейського суду з прав людини на рівні з національними актами законодавства визнаються джерелами позитивного права. Тому у процесі правозастосування може виникнути проблема колізії між юридичними приписами, що наведені в рішенні Європейського суду з прав людини та приписами актів національного законодавства. Водночас суд як орган правозастосування, не порушуючи загалом принципу верховенства закону (законності), може прийняти рішення, керуючись при цьому саме принципом верховенства права. У цьому контексті слушною є думка В.А. Гайворонського, який зазначає, що за наявності цих обставин верховенство права проявляється самодостатньо і незалежно у відношенні до верховенства закону [8, с. 115].

Отже, констатуємо, що верховенство права та верховенство закону – поняття нетотожні, оскільки відображають вплив відповідно природного та позитивного підходу до розуміння права, мають різне змістовне наповнення і комплексний характер та уособлюють два різних правових феномена з притаманними особливостями їх дотримання і застосування у всіх сферах суспільного життя, зокрема у сфері здійснення правосуддя. У такому розумінні актуальним під час правозастосування судом є питання пошуку оптимального поєднання верховенства права і верховенства закону.

Професор Н.С. Кузнецова звертає увагу на те, що принцип верховенства права є визначальним при формуванні всіх інститутів держави і суспільства в цілому, а право є найвищою соціальною цінністю, найголовнішим суспільним орієнтиром. Саме на них має спиратися законодавець, закріплюючи загальнообов'язкові приписи та надаючи їм нормативний характер. На її думку, за таких умов закон набуває ознак правового закону, тобто він повинен відповідати не тільки формальним характеристикам нормативно-правових актів (відповідність Конституції України, відповідність процедури його прийняття передбаченим вимогам тощо), але й за змістом кореспондуватися із принципом верховенства права. Водночас із прийняттям закону він сам стає правовим орієнтиром суспільного життя. Таким чином, вимога дотримання приписів законів (і нормативно-правових актів) реалізується у принципі законності, який є основоположним у діяльності всіх державних органів [10].

Тому в процесі правозастосування всі суб'єкти, які беруть участь у ньому, мають безумовно дотримуватися принципу законності. Наведене стосується і діяльності судових органів, пов'язаної зі здійсненням правосуддя. При цьому важливо, що зазначене обґрунтовує іншу категорію – правопорядок, яка є похідною від комплексного і системно пов'язаного розуміння принципу верховенства права, правового закону і принципу законності за умови дотримання всіх перелічених складових, тобто, коли в кожній із них реалізується «дух права» як найвища соціальна цінність.

На сучасному етапі правозастосування судові органи стикаються з низкою проблем, пов'язаних саме з необхідністю дотримання основних засад верховенства права. З цього приводу М.І. Козюбра зазначає, що, здійснюючи пошук права в межах Конституції, правозастосовні органи, особливо суди, мають залучати до цього пошуку не тільки текст Конституції, а й додаткові матеріали, які б дали змогу забезпечити як верховенство Конституції, так і верховенство права. Орієнтиром у цьому напрямі мають слугувати загально визнані сучасним цивілізованим світом принципи права, міжнародні пакти про права людини, практика Європейського суду з прав людини, тенденції розвитку правових засобів захисту прав людини у європейсько-му та міжнародному співтовариствах тощо [11, с. 95].

Принцип верховенства права завжди є у полі зору міжнародних інституцій, зокрема Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія). З урахуванням узагальнення різних підходів до розуміння поняття верховенства права у міжнародно-правових документах, конституціях, законодавстві ряду країн та наукового обґрунтування цього явища Венеціанська комісія з метою виявлення консенсусного визначення поняття верховенства права при виокремленні його основних елементів звертає увагу на формальні і матеріальні або субстантивні, зокрема: 1) законність, у тому числі прозорий, підзвітний і демократичний порядок введення законів у дію; 2) правова впевненість; 3) заборона свавілля; 4) доступ до правосуддя в незалежних і неупереджених судах, у тому числі судовий контроль за адміністративними актами; 5) дотримання прав людини; 6) недискримінація та рівність перед законом [11].

Виходячи з наведеного переліку елементів, на думку американського дослідника Б. Таманаги, Венеціанська комісія обґрунтовує такі складові верховенства права: 1) доступ до закону – положення закону, який підлягає застосуванню, повинні бути зрозумілими, ясними та передбачуваними; 2) вирішення питань про юридичні права, як правило, не за розсудом, а на підставі закону; 3) рівність перед законом; 4) реалізація влади відповідно до закону на засадах справедливості і розумності; 5) необхідність захисту прав людини; 6) наявність засобів для врегулювання спорів без невиправданих витрат та відстрочок; 7) наявність справедливого суду; 8) дотримання державою своїх зобов'язань у рамках як міжнародного, так і національного права [13, с. 106–111, 118–121]. На нашу думку, у процесі правозастосування судові органи повинні чітко дотримуватися зазначених елементарних складових верховенства права та керуватися ними під час здійснення правосуддя, оскільки зазначений принцип уособлює пов'язаність державно-владних суб'єктів у своїй діяльності з правами людини, їх найвищу цінність у державі і суспільстві.

З метою поглибленого дослідження впливу принципу верховенства права на єдність правозастосування судовими органами звертаємо увагу на те, що законодавство України не оперує поняттям «єдність правозастосування», натомість у юридичному обігу активно використовується поняття «забезпечення однакового застосування норм законодавства». Ми вважаємо, що під забезпеченням однакового застосування норм законодавства розуміється однакове тлумачення і застосування закону, що є наслідком однакової правової кваліфікації аналогічних справ. Водночас наведене сприйняття забезпечення однакового застосування норм законодавства може припускати тільки однакове прочитання і розуміння норм законодавства, а також орієнтувати суди на окремо сконструйовану вищими судовими інстанціями формулу вирішення тих чи інших видів

правових спорів, але без урахування змістовного аспекту формування єдності правозастосування. Якщо виходити з того, що мета підтримання однакового забезпечення застосування норм законодавства зводиться виключно до формально уніфікованого розгляду і вирішення аналогічних за характером правовідносин спорів, то логічно, що будь-яка усталена практика, зокрема і правопорушуюча, цілком відповідатиме задекларованій меті. Але такий підхід суперечить цілям правосуддя.

Орієнтація судів нижчих рівнів тільки на формальне дотримання вимог нормативних актів та на реалізацію їх приписів під час здійснення правосуддя незалежно від їх змісту повною мірою не відповідає принципу верховенства права. Формальне дотримання будь-яких за змістом нормативних актів виключає необхідність керуватися правами людини, загальноправовими принципами і допускає застосування в тому числі і тих законів, які порушують право [14, с. 9].

Як зауважила професор Т.Г. Морщакова, мета забезпечення однакового застосування норм законодавства у судовій системі і результатів її діяльності заявляється частіше як така, що відноситься до категорії публічних інтересів. Забезпечення однакової застосування норм законодавства розглядається як явище, що служить цілям якоїсь загальної користі. Автор зазначає, що, виходячи з цього, таким, що суперечить забезпеченню однакової застосування законів, визнаються судові акти, які хоч і містять помилки в сенсі правових принципів і законів, але вступають у суперечність із напрацьованою моделлю аналогічних за характером спорів [15, с. 301].

Ми вважаємо, що загалом неприпустимими у сенсі верховенства права є і факти, коли не визнається неоднаковим застосування норм законодавства, викладених у судових рішеннях, які є помилковими з точки зору дотримання вимог матеріального і процесуального права, але це відповідає усталеній судовій практиці. Такий підхід може призвести до хронічних порушень принципу верховенства права. Тому саме публічний інтерес, до категорії якого окремі дослідники відносять мету забезпечення однакового застосування норм законодавства, не може розглядатися як абстрактне явище, що змістовно відрізняється від приватних інтересів, оскільки сукупність останніх і складає публічний інтерес, що існує для реального втілення приватних інтересів.

На нашу думку, єдність судового правозастосування слугує досягненню забезпечення верховенства права. За такого підходу виправданою є потреба визнавати лише ту практику, що моделює вирішення спорів виключно на підставі правових принципів і правових законів, при цьому одночасно формуючи підвалини ефективного захисту прав і свобод людини. Щодо однакового застосування норм законодавства, то такий стан речей є необхідним лише тоді, коли дійсно виключається можливість суддівського свавілля і винесення судових рішень, які порушують право. На цій підставі єдність судового правозастосування не повинна розглядатися, як заформалізована діяльність судових органів у процесі реалізації норм чинного законодавства.

Формальне виконання вимог нормативних актів не може забезпечити високий рівень ефективності захисту прав людини і здійснення справедливого судочинства. Тому ми відстоюємо позицію, згідно з якою забезпечення судовою владою визначеності права, реалізація правових принципів є неможливою, якщо суд буде сліпо виконувати обов'язок слідувати виключно «букві» закону, оскільки за такого підходу втрачається «дух» закону.

Забезпечення єдності правозастосування завжди визначалося як один із головних пріоритетів діяльності вищих судів у будь-якій державі. Щодо судової системи України, то єдність правозастосування не сприймається у такому розумінні, натомість законодавець акцентував увагу на забезпеченні Верховним Судом України однакового застосування законів судами загальної юрисдикції в контексті досягнення єдності системи судів загальної юрисдикції, а також вищими спеціалізованими судами на наданні методичної допомоги судам нижчого рівня з метою однакового застосування норм Конституції України та законів у судовій практиці на основі її узагальнення й аналізу судової статистики та наданні спеціалізованим судам нижчого рівня рекомендаційних роз'яснень із питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової юрисдикції.

Щодо цього визначальною є позиція Європейського суду з прав людини, висловлена в рішенні у справі «Беян проти Румунії», згідно з якою роль вишого національного суду полягає у врегулюванні суперечностей у прецедентній практиці, пов'язаних із відсутністю її єдності. На такий суд покладається функція подолання подібних суперечностей і утвердження тлумачення, якого повинні дотримуватися нижчі суди. В іншому випадку сам вищий суд стає джерелом правової невизначеності [16, с. 14–15]. Додамо, що при цьому тлумачення може здійснюватися як на підставі результатів узагальнення судової практики з метою усунення суперечностей і недопущення поширення правопорушуючої практики (абстрактне тлумачення), так і за результатами вирішення конкретної справи (конкретизоване тлумачення).

Отже, як властивий атрибут верховенства права сприймається визначеність і прогнозованість підсумку правозастосування, з чого випливає, що формулювання, викладені у нормах права, повинні бути чіткими і зрозумілими, а на їх підставі можливо було б передбачити результати діяльності суб'єкта правозастосування на майбутнє. Наведене доводить надзвичайну важливість реалізації принципу верховенства права в контексті єдності судового правозастосування, свідчить про його всеохоплюючий вплив на правозастосування судовими органами та про основоположність завдання досягнення такої єдності у діяльності судової системи України.

Література:

1. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту [Текст] / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К.: Наукова думка, 2007. – 586 с.
2. Козюбра М. І. Принцип верховенства права і Україна / М.І. Козюбра // Право України. – 2012. – № 1–2. – С. 30–63.
3. Рабінович П.М. Верховенство права / П.М. Рабінович; у вид.: Юридична енциклопедія. – Т. 1. Київ. – 1998. – 342 с.
4. Дутка Г.І. Закон у системі нормативно-правових актів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Г.І. Дутка ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 203 с.

5. Дайси А.В. Основы государственного права Англии. Введение к изучению английской конституции / А.В. Дайси. – Москва : Изд. дом Башмаковых. – 1915. – 681 с.
6. Мур Дж. Н. Верховенство права : обзор / Дж. Н. Мур // Верховенство права. Сборник / Ред. А. Куликов ; пер. с англ. – М., 1992. – С. 10–52.
7. Колодій А.М. Наукове підґрунтя конституційного процесу в Україні [рецензія] / А.М. Колодій // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 1. – С. 402–403.
8. Гайворонський В.А. Яким має бути механізм впровадження принципу верховенства права? / В.А. Гайворонський // Право України. – 2005. – № 10 – С. 114–118.
9. Ткаченко О.М. Застосування принципу верховенства права в регулюванні еколого-правових відносин: деякі аспекти / О.М. Ткаченко // Право України. – 2004. – № 1. – С. 78–80.
10. Кузнецова Н.С. Верховенство права і правозаконність / Н.С. Кузнецова // Юстиніан. – 2005. – № 11. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2016>.
11. Козюбра М.І. Правовий закон: проблема критеріїв / М.І. Козюбра // Вісник Академії правових наук. – 2003. – № 2(33) – № 3(34). – С. 95.
12. Report of European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) on Rule of Law (2011). Available at: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e) (accessed 25 – 26 March 2011).
13. Таманага Б. Верховенство права. Історія. Політика. Теорія / Брайан Таманага. – К. : Видав. Дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – 205 с.
14. Вишневський Г.А. Единство судебного правоприменения как способ обеспечения верховенства права / Г.А. Вишневський // Право. – 2011. – № 2. – С. 8–15.
15. Морщакова Т.Г. Верховенство права и конституционные основы единообразия судебного правоприменения / Т.Г. Морщакова // Верховенство права и проблемы его обеспечения в правоприменительной практике : Международная коллективная монография. – М.: Статут, 2010. – 432 с.
16. Беян против Румынии (№ 1) : Постановление от 6 декабря 2007 г. : Вынесено III секцией. *Beian v Romania* (№ 1), № 30658/05 / Европейский суд по правам человека // Бюллетень Европейского суда по правам человека. – 2008. – № 6. – С. 14–15.

Борисенко М. А. Единство судебного правоприменения в контексте обеспечения верховенства права

Аннотация. Статья посвящена исследованию единства правоприменения через призму их деятельности в контексте обеспечения верховенства права.

Ключевые слова: верховенство права, верховенство закона, единство судебного правоприменения, судебная система.

Borisenko M. Unity in context of judicial enforcement of rule of law

Summary. The article investigates unity of law enforcement through prism of their activities in context of rule of law.

Key words: rule of law, unity of judicial enforcement, judicial system.

Губаль Ю. В.,

аспірант кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства юридичного факультету
Ужгородського національного університету

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЙ «ДИТИНА» ТА «ПРАВА ДИТИНИ» ЗА ВІТЧИЗНЯНИМ ТА МІЖНАРОДНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ

Анотація. Дитина – особлива соціально-демографічна група населення, яка має не лише визначені законом вікові межі, а й свої специфічні потреби, інтереси, права. У суспільстві діти захищені соціальними, юридичними, моральними нормами, проте через недостатню здатність задовольнити свої потреби і захищати інтереси вимагають соціального піклування родини, держави.

Ключові слова: дитина, права дитини, правовий статус дитини, конвенція, національне законодавство, нормативно-правовий акт.

Постановка проблеми. Визначення поняття «дитина» так само як і поняття «дорослий вік» змінюється в залежності від культурних особливостей кожної країни. Конвенція з прав дитини визначає дитину як людську істоту, що не досягла віку вісімнадцяти років. Крім того, різні нормативно-правові акти як міжнародного характеру, так і внутрішнього права України вкладають у це поняття різний зміст, що, в свою чергу, породжує проблеми, пов'язані з різним його трактуванням. Але пріоритет у цій сфері залишається за національним законодавством.

Проблематика, пов'язана з правами дитини, досліджувалася окремими вітчизняними та зарубіжними науковцями, серед яких, зокрема: В. Абрамов, Н. Крестовська, Н. Опольська, О. Скакун тощо. Відзначаючи їх внесок, зауважимо, що реалії сьогодення вимагають нових підходів до дослідження даної проблематики.

Не ставлячи собі за мету вироблення конкретних пропозицій щодо зміни або доповнення відповідних правових норм в окремих законодавчих актах, у цій статті автор вважає за доцільне зупинитися на деяких загальних визначеннях категорії «дитина» «права дитини» як в Україні, так й у світі, а також у тих моментах, які необхідно врахувати при здійсненні правотворчої діяльності у цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз нормативних актів, якими керується національне законодавство, дає нам такі трактування поняття «дитина».

Дитина – особа віком до 18 років (Сімейний кодекс України від 10 січня 2002 року (стаття 6) [1, с. 91–96], [2].

Дитина – особа віком до 18 років (повноліття), якщо згідно з законом вона не набуває прав повнолітньої раніше (ЗУ «Про громадянство України» (стаття 1)) [3].

Дитина – особа віком до 18 років (повноліття), якщо згідно з законом, застосовуваним до неї, вона не набуває прав повнолітньої раніше (ЗУ «Про державну допомогу сім'ям із дітьми» (стаття 2) [4].

Дитина – будь-яка фізична особа віком до вісімнадцяти років (ЗУ «Про охорону дитинства» 26 квітня 2001 року (стаття 1) [5].

Дитина – особа віком до 18 років (повноліття), якщо згідно з законом, застосовуваним до неї, вона не набуває прав повнолітньої раніше (ЗУ «Про протидію торгівлі людьми» (стаття 1)).

Поняття «дитина» у даному Порядку означає особу у віці до 18 років (повноліття), якщо згідно з законом, застосовуваним до неї, вона не набуває прав повнолітньої раніше (Міністерство внутрішніх справ України, адміністрація державної прикордонної служби України, наказ «Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Міністерством внутрішніх справ України і адміністрацією Державної прикордонної служби України з питань приймання-передавання та повернення дітей у країні постійного проживання»).

«Дитина» означає будь-яку особу, що не досягла 18 років, якщо за законодавством, яке застосовується до дітей, повноліття не настає раніше (Державний комітет України у справах сім'ї та молоді, Міністерство внутрішніх справ України, наказ «Про затвердження порядку розгляду звернень та повідомлень із приводу жорстокого поводження з дітьми або реальної загрози його вчинення»).

«Дитина» означає особу будь-якого громадянства, що не досягла 16 років і не має права самостійно вирішувати щодо місця свого постійного проживання за законодавством про місце її постійного проживання, про її громадянство чи за внутрішнім законодавством запитованої держави (Європейська конвенція про громадянство (стаття 2) 6 листопада 1997 року) [6].

Відповідно до мети цієї Конвенції термін «дитина» означає будь-яку дитину законно чи незаконно народжену (Європейська конвенція про визнання та виконання рішень стосовно опіки над дітьми та про поновлення опіки над дітьми (стаття 1) 20 травня 1980 року) [7].

«Дитина» означає особу віком до 18 років, стосовно якої розпорядження про контакт може бути видане або виконане в Договірній державі (Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності (ст. 3) 15 листопада 2000 року).

За традицією вважають, людина лишається дитиною до 13–16 років, але залежно від контексту використовують також й інші терміни, наприклад, «неповнолітня особа», «фізична особа, що не досягла чотирнадцяти років».

Міжнародні нормативно-правові акти визначають досягнення певного віку, як основну ознаку «дитини», ілюструють еволюцію збільшення вікового критерію при визнанні особи «дитиною» (з 15 до 18 років). Норма іншого міжнародного акту стверджує, що термін «дитина» охоплює:

1) дитину молодшого шкільного віку, закінчення обов'язкової шкільної освіти або молодшу 15 років, причому враховуючи більш високий вік;

2) за установлених умов, дитину молодшу встановленого віку, але старшу зазначеного в абзаці «1», яка проходить курс навчання або продовжує своє навчання, або хворіє хронічною хворобою, або є інвалідом, що не дозволяє їй займатися будь-якою діяльністю, яка дає прибуток (підпункт F пункту 1 «Рекомендацій щодо допомог та інвалідності по старості та у зв'язку зі втратою годувальника № 131» від 29 червня 1967 р.) [8, с. 125].

Цікавим є той факт, що преамбула згаданої вже раніше Конвенції ООН про права дитини встановлює, що дитиною вважається не лише народжена людська істота, але й людська істота, яка знаходиться в лоні матері, тобто людина переживає дві стадії – людина зачата, людина народжена. Декларація прав дитини від 20 листопада 1959 року закріпила принципи захисту прав дитини до народження, а норми міжнародного права відповідно до Конституції України є частиною національної правової системи, Конституція не передбачає прав дитини до народження – це певною мірою суперечить конституційній нормі, закріпленій у ст. 9 КУ – право на життя мають усі людські істоти. Закономірним є питання про момент набуття прав дитиною; як стверджує Моніка Міклоша – автор статті «Права дитини. Основні поняття» – таким моментом є момент народження дитини, оскільки відповідно до угорського законодавства дитина, яка знаходиться в лоні матері підпадає під захист іншої групи законів, а з моменту народження дитина стає повноцінним громадянином з усіма набутими правами [9, с. 350].

Цікавим є й той факт, що в угорському законодавстві поняття дитина включає в себе поняття «нащадок» (малолітні), «молодь» (неповнолітні 10–16 років), «особи юного віку» (неповнолітні 16–18 років), але самого визначення терміну «дитина» Конституція Угорщини не дає, оскільки вони керуються загально визначеним терміном, яке дає Конвенція про права дитини: дитина – це особа, яка не досягла вісімнадцятирічного віку [10, с. 302].

Різноманітність підходів спостерігається не тільки щодо визначення поняття «дитина», але й поняття «права дитини». Якщо законодавством даються різні трактування поняття «дитина» в нормативно-правових актах, як національного, так і міжнародного законодавства, то таке визначення як «права дитини» спостерігається доволі рідко – звичайно, перелік прав дитини дається чіткій і вичерпний, але що ж стосовно визначення «право дитини»? За загальним правилом, право – це система загальнообов'язкових, формально визначених правил поведінки, що встановлюються та санкціонуються державою з метою упорядкування суспільних відносин. О.Ф. Скакун зазначає, що права дитини – це можливості (свободи) неповнолітньої людини, необхідні для її існування, виховання і розвитку. С. Пейчева трактує права дитини, як чітко окреслені, установлені принципи, положення й закони, що регулюють її життєдіяльність у суспільстві. В свою чергу, угорський науковець Т. Олберт, автор статті «Значення прав дитини», вважає, що права дитини – це система можливостей, які необхідні особі для її існування, розвитку в конкретному суспільстві. Автор поділяє думку Т. Олберта, і в свою чергу пропонує розглядати це поняття в більш широкому ракурсі [11, с. 7].

Права дитини – система чітко окреслених в нормативно-правових актах можливостей, які необхідні особі для її комплексного та цілісного розвитку в умовах і відповідно до вимог середовища, в якому вона знаходиться, та регулюють її життєдіяльність у суспільстві, враховуючи її незрілість.

Висновки. Таким чином, аналізуючи нормативні акти національного законодавства, можна сказати, що визначення поняття «дитини» не є широким, вичерпним чи різносторонньо

охопленим – воно чітке, і здебільшого дублюється в переважній більшості нормативних актів, що і виключило ймовірність різних трактувань даного поняття, що не можна сказати про нормативні акти міжнародного законодавства, яке, в свою чергу, трактує дане поняття ширше, відповідно до нормативного акта, в якому воно зазначається.

Дитина є особистістю у різних її варіантах: людина, громадянин, іноземець, особа без громадянства тощо, окрім цього, правовідносини, у яких вона бере участь, багатоваріантні, врегульовані різними галузями. Враховуючи це, дефінітивне забезпечення правового статусу дитини необхідно здійснювати на підставі й з урахуванням концептуальних підходів, які розроблені у різних галузях юридичної науки: теорії держави і права, конституційного, цивільного, сімейного, кримінального, адміністративного права.

Література:

1. О.А. Шульц. Права дитини, як категорія сучасного конституційного права // Часопис Київського університету права 2009/3 91. – 96 с.
2. Сімейний кодекс України, 10 січня 2002 року, м. Київ.
3. Закон України «Про громадянство України». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
4. Закон України «Про державну допомогу сім'ям із дітьми» 21.11.1992 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
5. Закон України «Про охорону дитинства» 26.04.2001 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
6. Європейська конвенція про громадянство, 06.11.1997 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
7. Європейська конвенція про визнання та виконання рішень стосовно опіки над дітьми та про поновлення опіки над дітьми 20.05.1980 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.
8. Словник законодавчих термінів : близько 10 тис. термінів. – К., 2000 – 127 с.
9. Miklosa Monika Gyermeki jogok. Van fogalmad rola? Emberi méltóság korlátok nélkül (a gyermekek, a hajléktalanok és a gyülekezők jogai), Országgyűlés hivatal, Budapest, 2009 – 356 с.
10. Vö. Kondorosi Ferenc, Jelentés a gyermekek helyzetéről, Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest 1999.
11. Szüdi János, A gyermek mindenek felett álló érdeke, Magyar Jog (2006) № 5.

Губаль Ю. В. Концептуальные подходы относительно определения категорий «ребенок» и «права ребенка» в отечественном и международном законодательстве

Аннотация. Ребенок – особая социально-демографическая группа населения, которая имеет не только определенные законом возрастные границы, но и свои специфические потребности, интересы, права. В обществе дети защищены социальными, юридическими, моральными нормами, однако из-за недостаточной способности удовлетворить свои потребности и защищать интересы требуют социальной заботы семьи, государства.

Ключевые слова: ребенок, права ребенка, правовой статус ребенка, конвенция, национальное законодательство, нормативно-правовой акт.

Gubal Yu. Conceptual approaches to determining categories of «child» and «children's rights» by domestic and international law

Summary. The child – a special socio-demographic group of population that is not only legally defined age limits, but also their specific needs, interests and rights. Socially children by social, legal, moral standards, but because of a lack of ability to meet their needs and protect interests of families requiring social care and state.

Key words: child, children's rights, legal status of child, convention, national law, legal act.

*Грищенко І. В.,**помічник-консультант народного депутата України
Апарату Верховної Ради України*

ПРОФЕСІОНАЛІЗМ І КАДРОВА ПІДГОТОВКА ПОМІЧНИКІВ-КОНСУЛЬТАНТІВ НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена проблематиці професійної підготовки, перепідготовки та підвищенню кваліфікації помічників-консультантів народного депутата України.

Ключові слова: помічник-консультант, народний депутат України, професійна підготовка, перепідготовка, підвищення кваліфікації, професіоналізм.

Постановка проблеми. Помічник-консультант народного депутата України є важливою посадовою особою у здійсненні повноважень не лише парламентарієм, але й усією легіслатурою. Професіоналізм і кадрова підготовка таких службовців є запорукою формування високого рівня довіри до законодавчого органу. Тому ознайомлення з вимогами нормативного характеру і неписаними умовами, що уможливають зарахування на роботу, є важливою складовою аналізу системи вітчизняного парламентаризму.

Окремі аспекти правового статусу помічників-консультантів парламентарія вивчали Є. Андропова, Ю. Бошицький, А. Георгіца, О. Осавелюк, А. Савоськіп, І. Словська, І. Умнова, В. Халіпов, Ю. Шемшученко та ін. Проте проблематику кадрової підготовки науковці фактично не опрацьовували і автор при написанні запропонованого рукопису звертався переважно до інтернет-видань.

Метою статті є вивчення професійної і кадрової підготовки помічників-консультантів народного депутата України.

Виклад основного матеріалу. Професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації – це один із видів соціальних послуг, зорієнтованих на забезпечення політики зайнятості населення, підвищення конкурентоздатності особи на ринку праці. Професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації здійснюються у професійно-технічних і вищих навчальних закладах або безпосередньо в установі, де створюються різні школи і курси [1, с. 179].

Первинна професійна підготовка – це здобуття професійно-технічної освіти особами, які раніше не мали робітничої професії (спеціальності), що забезпечує відповідний рівень професійної кваліфікації, необхідний для продуктивної професійної діяльності [2, ч. 5 ст. 3].

Наслідком здобуття вищої освіти у вищому навчальному закладі є отримання відповідного ступеня і кваліфікації. Законодавство зазначає, що кваліфікація – це офіційний результат оцінювання і визнання, який отримано, коли уповноважена установа встановила досягнення особою компетентностей (результатів навчання) відповідно до стандартів вищої освіти, що засвідчується відповідним документом про вищу освіту. Компетентність тлумачать як динамічну комбінацію знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, яка визначає здатність особи успішно здійснювати професійну та подальшу навчальну діяльність,

і є результатом навчання на певному рівні вищої освіти [3, п. п. 11–13 ч. 1 ст. 1].

Незважаючи на високі вимоги, що пред'являються до освітнього рівня помічника-консультанта, законодавчо визначена можливість наявності у нього лише середньої спеціальної освіти [4, ч. 2 ст. 1.1]. Виконання таким працівником суто технічних функцій може зводитися, наприклад, до ведення документообігу; прийому громадян спільно з більш фаховим колегою, який зможе юридично грамотно оформити звернення; допомоги на тих етапах виборчого процесу, які не потребують спеціальних знань тощо. Зазвичай, виконання трудових обов'язків цією категорією оплачується в значно меншому розмірі порівняно з висококваліфікованими службовцями.

Прагнення отримати вищий соціальний статус (за умови залишення на посаді помічника-консультанта) або роботу в інших структурних підрозділах апарату парламенту зазвичай спонукає осіб здобувати вищу освіту, нову професію або спеціальність. Набутий із часом досвід практичної діяльності дозволяє поміщикам-консультантам якісно виконувати трудові функції, але відсутність необхідних для призначення документів про освіту перешкоджає їм реалізувати трудову мобільність.

Варто зазначити, що законодавчий орган створює умови для посилення співпраці помічників-консультантів, як й інших представників апарату, з навчальними закладами задля поєднання освіти із наукою та безпосереднім виконанням їх посадових обов'язків. Метою такої співпраці є підготовка конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку держави, самореалізації особистості.

Крім того, у сучасних умовах діяльність керівництва з навчання та підвищення кваліфікації співробітників повинна бути спрямована на ідею вдосконалення корпоративного досвіду шляхом створення власних навчальних центрів і навчальних відділів. Семінари, стажування не можуть замінити постійної цілеспрямованої роботи з кадрового інформування. При виборі стратегії навчання перед керівником кадрової служби завжди існує дилема – навчання як ліквідація наслідків не дуже вдалого прийому співробітників або навчання інновацій, нових технологій діяльності. Колись робота з кадрами полягала в заходах щодо набору і добору робочої сили. Сучасні організації, в яких добре поставлена справа управління, вважають, що набір придатних людей є усього лише початком. У той час як велика частина ресурсів юридичної особи представлена матеріальними об'єктами, вартість яких із часом знижується внаслідок амортизації, цінність людських ресурсів з роками може і повинна зростати. Таким чином, як для блага самого апарату та всього парламенту, так й особистого блага всього персоналу керівництво має постійно працювати над всебічним підвищенням потенціалу допоміжних служб.

Розвиток персоналу – це комплекс заходів, що включають, перш за все, перепідготовку та підвищення кваліфікації кадрів.

Мета розвитку персоналу – забезпечення державного органу добре підготовленими працівниками відповідно з його цілями і стратегією розвитку. Перехід до ринкових відносин означає, крім усього іншого, високу динаміку вимог до якісних параметрів робочої сили. При цьому виявляються важливі зрушення у ставленні до ролі і значення окремих компонентів її якості. Прикладом тут може послужити місце освітнього чинника у загальних якісних характеристиках сукупного працівника. У наші дні ситуація така, що освіта, і не стільки загальна, скільки професійна, стає визначальним елементом, що формує якісні характеристики робочої сили. Потужні у фінансовому і організаційному сенсі юридичні особи нарощують інвестиції у підготовку кадрів, оскільки зовнішній ринок і система підготовки все менше задовольняють потреби високотехнологічних виробництв (термін «виробництво» вживаємо у широкому значенні, як процес створення суспільних і державно значимих благ, необхідних для існування і еволюції).

Суть концепції «безперервної» освіти полягає у постійній адаптації, періодичному підвищенні кваліфікації та перепідготовці кадрів протягом усього активного трудового життя як в рамках формальної, так і неформальної системи освіти на основі якісної базової, початкової підготовки. Принцип безперервності професійного навчання повинен забезпечуватися поетапно і спадкоємністю проходження кожним працівником окремих ступенів освіти (від нижчих, початкових, до вищих) на основі послідовного засвоєння знань, умінь, навичок. Для цього процес навчання доцільно будувати по висхідній лінії таким чином, щоби кожна наступна ступінь стала логічним продовженням попередніх і представляла собою закінчений цикл навчання.

Підвищення кваліфікації після завершення професійного навчання та певного часу роботи за професією спрямоване на досягнення двох цілей:

1) забезпечення пристосування професійної кваліфікації до нових тенденцій в технічному і професійному розвитку шляхом проведення навчальних заходів, які супроводжують трудовий процес, переважно в самій установі; 2) підготовку професійних навичок з переходом на більш високу ступінь кваліфікації фахівців і керівного персоналу середньої ланки шляхом відвідування курсів в установі, при навчальному центрі, що обслуговує декілька установ чи організацій, або в професійній школі.

У практиці професійної освіти склалися дві форми навчання персоналу: на робочому місці (внутрішньовиробничий) і поза ним (позавиробничий).

Навчання на робочому місці здійснюється в процесі роботи. Ця форма підготовки є більш дешевою та оперативною, характеризується тісним зв'язком з повсякденною діяльністю і полегшує входження в навчальний процес працівників, які не звикли, чи не мають можливості для навчання в аудиторіях. Навчання на робочому місці, як правило, передбачає спостереження за досвідченим керівником чи колегою, коли вони виконують певну роботу або вирішують будь-яке завдання.

До переваг навчання на робочому місці можна віднести такі умови: дешево, легко задовольнити потреби учня, працівник отримує досвід «з рук в руки». Недоліками цього методу є: Ви або Ваші колеги можуть не володіти достатнім досвідом у навчанні; працівники, яких попросили навчати, можуть не мати для цього достатньо авторитету і відповідальності; працівники можуть обуритися, що їх будуть вчити їхні ж колеги та ставитися до навчання легковажно.

Навчання поза робочим місцем є більш ефективним, але пов'язане з додатковими фінансовими витратами і відволікан-

ням працівника від його службових обов'язків. Методи такої професійної підготовки призначені, перш за все, для отримання теоретичних знань. Серед переваг варто назвати: проведення занять досвідченими експертами; використання сучасних знань та інформації. Недоліки: дороговизна (якщо навчання є платним); курси можуть бути відірваними від специфіки практики саме того роду занять, який виконує помічник-консультант, і перенасичені теорією; працівники можуть бути не налаштовані проходити навчання у свій вільний час [5].

Перепідготовку помічників-консультантів можна класифікувати як: а) перекваліфікацію робітників, тобто професійно-технічне навчання, спрямоване на оволодіння іншою професією робітниками, які здобули первинну професійну підготовку; б) перекваліфікацію фахівців – одержання нової спеціальності, професії чи кваліфікації на основі раніше здобутої освіти і досвіду практичної роботи без підвищення освітньо-кваліфікаційного рівня.

Підвищення кваліфікації робітників і фахівців з вищою освітою – це розширення і поглиблення професійних знань, умінь і навичок за раніше набутою професією (спеціальністю), оволодіння новою технікою або технологією, у тому числі шляхом стажування. Метою цього освітнього процесу є засвоєння кращого зарубіжного і вітчизняного досвіду, набуття практичних умінь і навичок виконання обов'язків на займаній посаді або посаді, на яку претендує працівник [1, с. 179].

Одним із прикладів функціонування навчальних центрів, які сприяють фаховій підготовці помічників-консультантів парламентаріїв, є Школа помічника народного депутата – єдина в Україні незалежна освітня програма, яка займається професійною підготовкою політичних кадрів. Школа заснована у 2013 р. екс-помічниками народного депутата, проте вже було проведено шість курсів з аудиторією у 150–170 чоловік. При цьому 25% кращих студентів курсу потрапляють на двотижневе стажування до Верховної Ради України і мають реальні шанси працевлаштування.

Метою діяльності Школи є перспективи: надати можливість талановитій молоді працювати в органах державної влади; забезпечити оновлення корпусу помічників народних депутатів шляхом навчання молодих кадрів; підвищити кваліфікаційний рівень діючих помічників.

Формат заходу проходить у формі проведення протягом чотирьох днів лекцій та семінарів з 9.00 до 21.00, усього 25–30 лекцій. Аудиторію формують студенти старших курсів вузів з усієї України з різною спеціалізацією; спеціалісти з досвідом роботи; діючі помічники; бізнесмени, підприємці. Кількість учасників нараховує 120–150 осіб. Спеціалізації випускників – юристи, економісти/фінансисти, журналісти, медики, рекламісти/піарники, політологи тощо. Навчання є платним, станом на липень 2015 року вартість участі становила 3 500 грн.

Серед основних досягнень варто назвати: налагодження співпраці з більшістю депутатів Верховної Ради України VII і VIII скликань; працевлаштування в парламенті на посаду помічника-консультанта сорока семи випускників таких освітніх програм; лекторами є кращі українські та зарубіжні практики – президенти, народні депутати, міністри, політехнологи, журналісти, юристи, фахівці у сфері піару та комунікацій; стажування в законодавчому і виконавчих органах влади, а також компаніях лекторів пройшли сто тридцять чотири студенти; налагодження співпраці із зарубіжними законодавчими органами влади – Франції, Польщі, Німеччини, Угорщини, США, Кіпру, Чехії; практикування освітніх поїздок для ознайомлення з кра-

шим іноземним політичним досвідом; проведення чотирнадцяти тренінгів від кращих українських та зарубіжних практиків.

Лекторами Школи помічника народного депутата були Л. Кравчук (перший Президент України), П. Шеремета (міністр економічного розвитку і торгівлі України), Г. Гопко (народний депутат України VIII скликання, голова Комітету Верховної Ради у закордонних справах), О. Павленко (перший заступник міністра охорони здоров'я), народні депутати VIII скликання В. Литвин, Ю. Павленко, В. Пинзеник, І. Богословська та ін., З. Аласанія (генеральний директор Національної телекомпанії України), К. Бондаренко (політолог, директор Інституту української політики, Член Гуманітарної Ради при Президентові України), О. Резніков (адвокат, член правління Асоціації юристів України, депутат Київської міської ради) та ін. [6].

Прикладом проведення навчань помічників-консультантів народних депутатів громадськими організаціями можуть слугувати студії Інституту політичної освіти. Це об'єднання було засноване у 2001 році за ініціативою молодих людей – учасників семінарів із політичної освіти. В липні 2010 року Інститут політичної освіти набув статусу всеукраїнської організації. Протягом часу свого існування Інститут став автором та впровадив у життя низку різноманітних проектів, спрямованих на розвиток демократії та становлення громадянського суспільства в Україні. Місією є політична освіта українського суспільства, розвиток місцевого самоврядування та парламентаризму, європейська інтеграція України, утвердження демократичних цінностей. Завданнями є: аналіз поточної політичної ситуації; вивчення та популяризація європейських класичних ідеологічних течій; підвищення рівня політичної освіти молодого покоління; сприяння вивченню та популяризації теорії та практики формування і розвитку соціального ринкового господарства; здійснення на громадських засадах прогнозування та моделювання розвитку держави і суспільства, їх структурних елементів; сприяння організації досліджень та вивченню проблем організації і управління суспільними процесами та інститутами; сприяння вивченню взаємодії особистості та соціальних інститутів та їх співпраці в процесі побудови громадянського суспільства; спостереження за виборчим процесом; сприяння розвитку міжнародного співробітництва з організаціями, що мають подібні напрямки діяльності [7].

Цікавим є те, що в анкетуванні потенційних учасників навчань, окрім звичних запитань про освіту, досвід роботи в органах державної влади чи місцевого самоврядування, побажань щодо змісту і тематик занять, мотиви участі у навчаннях, можна зустріти, як нам видається, і недоречні запитання, наприклад, про належність до політичних партій [8].

Помічники-консультанти отримують освітній досвід також у лавах своїх громадських організацій. Зокрема, Ліга депутатських помічників є всеукраїнською молодіжною громадською організацією, що об'єднує парламентську молодь України. Діяльність Ліги спрямована, передусім, на помічників-консультантів народних депутатів, молодих депутатів усіх рівнів, працівників парламентського апарату, соціально та політично активну молодь незалежно від політичних уподобань. Основними напрямками діяльності об'єднання є: робота з удосконалення правового статусу депутатських помічників; оперативне інформування членів Ліги про події, що знаходяться у сфері їхніх інтересів та зацікавлені; напрацювання аналітично-інформаційних матеріалів для використання членами Ліги в їхній професійній діяльності; проведення освітніх, навчально-методичних, наукових, культурних, розважальних та

інших заходів; реалізація програм ознайомлення парламентської молоді України з практикою парламентаризму та місцевого самоврядування інших держав; участь у процесах підготовки молодого кадрової зміни для органів державної влади; розробка проектів нормативно-правових актів у різних сферах правового регулювання.

Однією з форм освітньої діяльності Ліги є організація семінарів, конференцій, тренінгів, круглих столів, курсів лекцій з актуальних проблем законотворчої роботи та державного управління, політології, юриспруденції, соціології, міжнародних відносин; проведення зустрічей з політиками, урядовцями, іншими представниками органів публічної влади, бізнесменами, промисловцями, лідерами інших об'єднань громадян.

Програма інформаційно-аналітичного забезпечення, започаткована Лігою депутатських помічників, передбачає видання інформаційно-аналітичного бюлетеня «Tempus. Вісник парламентської молоді України» для безкоштовного розповсюдження у Верховній Раді України серед народних депутатів, помічників-консультантів, працівників парламентського апарату.

Програма технічного сприяння полягає у забезпеченні помічників-консультантів мобільним зв'язком, дисконтними картками для придбання товарів та оплати послуг, банківськими кредитними картками; сприяння поліпшенню технічного оснащення робочих місць депутатських помічників.

Ліга депутатських помічників практикує також Програму парламентського стажування, що зводиться до проведення відкритого конкурсу серед студентів, молодих випускників та аспірантів, що навчаються/завершили навчання за юридичними, економічними, політологічними спеціальностями. Організація стажування відбувається в групах помічників та структурних підрозділах Верховної Ради; управліннях та відділах апарату, секретаріатах парламентських комітетів.

Крім того, варто згадати Програму законодавчих ініціатив, створену як спеціалізовану установу Ліги. Метою такої діяльності є: акумулювання законодавчих ідей членів Ліги, інших представників соціально-активної молоді; кваліфікована розробка проектів нормативно-правових актів; взаємодія з депутатським корпусом із метою офіційного внесення народними депутатами відповідних проектів та всебічне сприяння їхній імплементації.

Міжнародна програма обміну досвідом парламентаризму, запроваджена Лігою, полягає в: налагодженні контактів із парламентами зарубіжних країн, передусім, держав – членів Європейського Союзу; формуванні складу делегацій із числа народних депутатів України, депутатських помічників, працівників парламентського апарату, лідерів молодіжних організацій; участі у сесіях Європейського молодіжного парламенту.

Ліга депутатських помічників має низку авторитетних інформаційних партнерів: Центр Розумкова, Інфо-сервер «Політична Україна», Інформаційне управління Апарату Верховної Ради, Фонд «Демократичні ініціативи» [9].

Навчання помічників-консультантів здійснюють також і політичні партії. Зокрема, Дніпропетровська обласна організація однієї з них провела першу секцію навчань у березні 2013 року. Фахівці-юристи ділилися досвідом з однопартійцями Кривого Рогу, Кам'янського (Дніпродзержинськ), Павлограда, Новомосковська, Вільногірська та інших міст області. Мета навчальних семінарів – підготувати спеціалістів-консультантів для роботи в громадських приймальнях та здійснення контролю за діяльністю міських і районних рад. Учасники навчалися вчасно реагувати на порушення прав громадян, визначати можливі шляхи вирішення проблем.

Особливу увагу лектори приділили системі місцевого самоврядування в Україні, механізму оскарження рішень, дій або бездіяльності посадових осіб органів влади різних рівнів, законодавчій базі, необхідній для роботи помічників-консультантів; розглянули також питання організації роботи приймальні депутата, підготовки звернень і запитів, взаємодії зі ЗМІ, участі в засіданнях, сесіях, комісіях міських, обласних рад та виконкомів. Кожен слухач отримав необхідні навчально-методичні матеріали [10].

Крім спеціалізованих шкіл, приклад яких наведений вище, підготовкою громадян до виконання повноважень помічника-консультанта народного депутата займаються окремі юридичні фірми, що мають досвід юридичного супроводу депутатської діяльності. Зокрема, юридична компанія «Грищенко, Пронін та партнери» спільно із сектором працевлаштування студентів та аспірантів Київського національного університету імені Тараса Шевченка оголошували набір студентів-правовиків на «Курс правничої майстерності» у вересні 2015 року. На безкоштовний навчальний захід запрошувалися студенти четвертого курсу денної форми навчання або другого року навчання в магістратурі юридичного факультету Київського національного університету ім. Т. Шевченка та Інституту міжнародних відносин спеціальності «Міжнародне право».

Висновки. Результати практичної діяльності помічників-консультантів значною мірою оцінюються з позицій фахової підготовки, рівня професійної кваліфікації. При призначенні на посаду першочерговим критерієм є саме наявність відповідних дипломів, що посвідчують освітній ступінь. Проте періодично слід підвищувати загальний культурно-технічний і професійний рівні, кваліфікацію в межах конкретних трудових функцій шляхом розробки, впровадження і освоєння нових технологій трудового процесу.

Література:

1. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 5 : П-С. – 2003. – 736 с.
2. Про професійно-технічну освіту : Закон України від 10 лютого 1998 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

3. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2007 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
4. Про помічника-консультанта народного депутата України : Положення, затв. постановою Верховної Ради України від 13 жовтня 1995 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
5. Підвищення кваліфікації. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua-referat.com>.
6. Школа помічника-консультанта народного депутата України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://e.mail.ru/attachment/1437573179000000956/0;1>.
7. Інститут політичної освіти. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ex.ua/15815056>.
8. Анкета учасника навчання помічників-консультантів народних депутатів України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zno.znaimo.com.ua/docs/1901/index-1346-1.html>.
9. Ліга депутатських помічників. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://lidedp.wordpress.com/2010/09/1>.
10. На Січеславщині відбулись навчання помічників-консультантів народних депутатів. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dnipropetrovsk.svoboda.org.ua/diyalnist/novyny/037010>.

Грищенко І. В. Професіоналізм и кадровая подготовка помощника-консультанта народного депутата Украины

Аннотация. Стаття посвящена проблематике профессиональной подготовки, переподготовки и повышению квалификации помощников-консультантов народного депутата Украины.

Ключевые слова: помощник-консультант, народный депутат Украины, профессиональная подготовка, переподготовка, повышение квалификации, профессионализм.

Gryshchenko I. The professionalism and training of assistants-consultants of people's deputy of Ukraine

Summary. The article is devoted to professional training, retraining and advanced training of assistants-consultants of people's deputy of Ukraine.

Key words: assistant-consultant, people's deputy of Ukraine, professional training, retraining, advanced training, professionalism.

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ,
ПОДАТКОВЕ ПРАВО

*Кобэяну С. И.,**доктор права, профессор юридического факультета
Молдавского государственного университета**Бобейка Е.,**магистр права, преподаватель юридического факультета
Молдавского государственного университета*

МЕСТНОЕ ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СТРУКТУРЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Аннотация. В действующей конституционной системе местное публичное управление Республики Молдова является основополагающим институтом современного общества, организация и функционирование которого предполагают решение общественных вопросов и обеспечение реализации конкретных требований и интересов местных сообществ, и в то же время внедрение в повседневную жизнь принципов правового государства и демократии на местном уровне.

Ключевые слова: государственные органы, конституционные принципы, правомочия, удовлетворение интересов, местное сообщество.

Постановка проблемы. Изменения, произошедшие в Республике Молдова после 1990 года в политической, экономической, социальной и правовой областях, естественным образом спровоцировали существенные изменения также в организации и функционировании управления в государстве.

Принятие 29 июля 1994 года Конституции Республики Молдова ознаменовало начало исторического процесса реорганизации институтов публичного управления, призванных удовлетворять текущие и последующие потребности, в связи с возникновением которых они и должны адаптироваться, преобразовываться и совершенствоваться.

В качестве социальной деятельности в рамках государства, исходя из принципа разделения власти, органы публичного управления реализовывают общий интерес, выраженный в законодательных актах, являясь той деятельностью, которая организует и внедряет закон в форме конкретного факта. Таким образом, определив понятие «публичное управление», проводится различие между государственным публичным управлением и публичным управлением местного сообщества, отличающихся по форме организации и деятельности, но являющихся едиными по роду своей деятельности. С юридической точки зрения деятельность указанных органов независимо от их уровня, центральные или местные органы публичной власти, должна быть направлена на применение административно-правового режима, обеспечивающего согласованность функционирования системы публичного управления. Организация деятельности, в первую очередь, определяется юридическими полномочиями, которые являются специальной правовой категорией, узаконивающей право действовать, исполняя прерогативы публичной власти на конкретной территории.

Цель статьи – определить место и роль органов местного публичного управления в национальной системе публичного управления, включая обозначение важности укрепления потенциала органов публичного управления в государстве.

Для достижения поставленной цели была изучена отечественная и зарубежная специализированная литература,

а также исследована нормативно-правовая база. При разработке статьи были применены различные методы научного исследования: системный анализ, синтез, сравнение, логический, а также исторический методы.

Изложение основного материала исследования. Основанные на конституционных принципах, органы публичной власти реализуют деятельность, направленную на удовлетворение общих интересов населения. Анализируя специфику социальных требований, делаем вывод, что теоретически они имеют равные возможности для того, чтобы быть принятыми к рассмотрению органами публичной власти в целях их удовлетворения, однако, как показывает административная практика, некоторым категориям требований систематически отдается предпочтение. Очевидно, что эти требования исходят от более влиятельных сообществ [1, стр. 30]. В связи с этим Конституция Республики Молдова, принятая 29 июля 1994 года, в ст. 16 п. (2) устанавливает, что все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями, независимо от политической принадлежности, имущественного, социального происхождения и т. д.

В настоящее время в условиях нового конституционного порядка тенденция Республики Молдова направлена на построение демократического публичного управления, соответственно, в государстве публичные органы власти были реорганизованы, исходя из новых, демократических принципов, характерных для правового государства, и соблюдение таких является краеугольным камнем демократических реформ.

Указанные реорганизационные реформы запечатлены в Разделе III, Главе VIII Конституции Республики Молдова, определяющем создание центральных и местных органов публичной власти. Отмечаем, что государство имеет задачу удовлетворения общих интересов населения, проживающего на его территории. В то же время в государстве также имеют место быть и потребности территориальных сообществ, которые являются весьма разнообразными, однако не могут быть подняты на общий национальный уровень. Отсюда следует, что деятельность органов публичной власти не может быть реализована из единого центра, расположенного на территории государства, а должна быть организована таким образом, чтобы обеспечить потребности общества в целом, включая государственные административные территориальные единицы.

В соответствии с правовыми предписаниями, административно-территориальные единицы являются юридическими лицами публичного права и владеют собственностью, ограниченной в соответствии с законом от государственной собственности и собственности других административно-территориальных единиц [2]. Соответственно, органы

публичной власти образованы в соотношении с государственной территорией и исходя из государственных административных территориальных единиц.

Органы центральной публичной власти обладают компетенцией на всей территории государства, и их деятельность осуществляется в различных отраслях или сферах национального интереса.

В то же время государство признает, что наряду с общими интересами существуют также и местные интересы, находящиеся во взаимозависимости, что обуславливает тот факт, что в сфере компетенции конституционного права находятся также все правила, устанавливающие органы центральной публичной власти и их функционирование, равно как и органы местного публичного управления [3]. Местные интересы должны быть удовлетворены посредством местных органов власти, а нормативно-правовая база состоит, в основном, из предписаний, содержащихся в ст. 109 Конституции Республики Молдова и в ст. 3 Закона о местном публичном управлении № 436-XVI от 28.12.2006. Таким образом, местное публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности местных органов публичной власти и проведения консультаций с гражданами по важнейшим проблемам местного значения.

Понятие местного публичного управления приведено в ст. 1 Закона о местном публичном управлении. Согласно указанным предписаниям местное публичное управление представляет собой совокупность местных органов публичной власти, созданных в соответствии с законом для защиты общих интересов населения отдельной административно-территориальной единицы.

Местное публичное управление включает те организационно-функциональные структуры, которые имеют территориальную компетенцию в рамках административно-территориальных единиц, в пределах которых оно было создано, и различающееся по отношению к центральному публичному управлению тем, что продвигает, в первую очередь, специфические интересы местных сообществ.

Понятие местного сообщества также содержится в ст. 1 Закона о местном публичном управлении, в соответствии с которым местным сообществом является совокупность жителей административно-территориальной единицы. Согласно доктрине, местные сообщества являются составляющими элементами государства, производными закона в административных целях, признанные в качестве юридических лиц и наделенные центральной властью определенными правами.

Признание наличия статуса юридического лица сообществ, как элементов национального сообщества, основано на существовании собственных интересов этих сообществ или определенных местных специфических проблем. Что же касается продвижения местного интереса, подразумевается компетенция органов местной публичной власти решать указанные вопросы на уровне нормативного или индивидуального регулирования.

Соответственно, в отношении самого понятия местных сообществ применимы следующие три критерия, а именно: административная автономия; прерогативы полномочий; наличие органов, избираемых на основе всеобщего и прямого избирательного права [4, с. 285].

Следовательно, местные сообщества призваны быть свободными и уполномочены на самоуправление при условии

соблюдения предписаний закона. Согласно конституционным нормам, содержащимся в ст. 112–113, властями публичного управления, осуществляющими местную автономию в селах и городах, являются выборные местные советы и примары, действующие как управляющие власти и решающие общественные дела сел и городов. Из этого следует, что государство гарантирует местным сообществам необходимую автономию для решения их специфических проблем, однако следует отметить, что только в той мере, в которой она вписывается в рамки правового порядка государства.

Основные понятия местных органов публичного управления указаны в ст. 1 Закона о местном публичном управлении № 436-XVI от 28.12.2006, а именно:

- местный совет является органом представительной и правомочной власти населения административно-территориальной единицы первого или второго уровня, избранный в целях решения проблем местного значения;

- примар является представительной властью населения административно-территориальной единицы и исполнительной властью местного совета, избранного на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании;

- председатель района является исполнительной властью районного совета.

Исходя из вышесказанного, считаем, что истинное, автономное, местное публичное управление наличествует при выполнении следующих условий: местное сообщество имеет статус юридического лица; местное сообщество располагает собственными органами административной власти; надзор над местными сообществами осуществляется только посредством определенных форм контроля, установленных законом.

Изучив административную доктрину, отмечаем, что системный анализ при исследовании публичного управления играет особую роль. В этом контексте подчеркиваем, что органы центральной и местной публичной власти, как составляющие элементы публичного управления, в своей деятельности должны иметь возможность реагировать на нарушения и адаптироваться к условиям, в которых они находятся. Сложность и состав компетенций, в той или иной области, органов центрального публичного управления и местного публичного управления первого и второго уровня определяет факт их взаимозависимости в рамках системы. Непрерывность процесса эффективного управления в системе публичного управления определена разделением властей, ресурсов и ответственности, в том числе с учетом географических, социальных, экономических, психологических и прочих аспектов.

Само собой может возникнуть вопрос: какие именно власти несут ответственность за удовлетворение интересов населения в отношении того или иного вопроса? Самым верным ответом будет то, что государство несет ответственность, каким образом удовлетворяются те или иные вопросы в рамках закона.

Однако, отмечая, что органы публичной власти являются организационными структурами, которые в административных целях выполняют полномочия публичной власти в государстве, возникает другой вопрос: все ли органы публичного управления являются частью системы «государственных органов», и наделены ли указанные органы государственной властью?

В этом контексте следует отметить, что Конституция в ст. 2, озаглавленной «Суверенитет и государственная власть», устанавливает, что суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющий его непосредственно через свои представительные органы. В этом отношении Иоан Мурару утверждает, что власть в государстве имеет различные выражения, такие как политическая власть, государственная власть или просто власть, как «ключевая категория» государственной организации человеческого общества. Именно государственная организация власти, принадлежащей народу, нации, иногда выражается в форме суверенитета. Ввиду исполнения этой власти народ систематически создает государство, как систематизированную совокупность государственных органов, часто называемых государственными властями [5, с. 263].

Заметим, что в условиях нынешнего конституционного регулирования, в отличие от Конституции Молдавской ССР, Конституция Республики Молдова не использует термин «государственный орган», а именно понятие публичной власти (органа), и, соответственно, «орган публичного управления» (Конституция Республики Молдова равно не использует выражение «государственные публичные власти» и словосочетание «государственные органы»).

Как известно, в правовом государстве государственная власть реализуется посредством законодательной, исполнительной и судебной власти. Соответственно, Конституция Республики Молдова в ст. 6 гарантирует, что все три ветви власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив.

Так, законодательная власть осуществляется парламентом, являющимся единственной законодательной властью в государстве; исполнительная власть осуществляется правительством и другими органами власти, подведомственными ему; а судебная власть осуществляется судами, апелляционными палатами и Высшей судебной палатой.

По природе осуществляемой деятельности исполнительная власть является наиболее важным органом, который обеспечивает согласованность публичного управления, как деятельности, направленной на организацию исполнения закона во всех составляющих системы публичного управления [6, стр. 73].

Исполнительная власть играет важную роль в удовлетворении требований верховенства закона, так как имеет очень широкий спектр деятельности, где функционирует сравнительно большое количество органов исполнительной власти – публичного управления как на национальном, так и на местном уровне.

В соответствии со ст. 107 Конституции Республики Молдова политика правительства, как центральной исполнительной власти, осуществляется министерствами, которые являются центральными отраслевыми органами государства, равно как и другими управляющими властями, которые могут быть созданы в зависимости от необходимости. Как видим, в ст. 107 не содержится указания на местное публичное управление как властей, подчиненных правительству, равно как и нет соответствующего указания в ст. 6 Конституции – как отличительной государственной власти.

Анализируя конституционные положения, делаем вывод, что местные публичные власти основаны на принципах автономии и децентрализации, закрепленных в ст. 109 Конституции Республики Молдова в качестве основных принци-

пов организации и функционирования местного публичного управления.

В специализированной литературе утверждается, что местное публичное управление является специфической формой общественной власти, способствующей реализации общей воли в формах, установленных Конституцией и законами, однако которое не может заменить государственную власть [7, стр. 33]. Сила органов местного публичного управления не происходит от полномочий государства, а черпает свою мочь в воле местных избирателей, которых оно и представляет, и во имя которых функционирует [8].

Термин «местная власть» можно понимать, как совокупность правил по организации и функционированию местных органов власти, которые в настоящее время проводят в жизнь конституционные принципы, т. е. местную демократию и децентрализацию, отражающих национальный политический режим.

Естественно, понятие «местной власти» не является тождественным по смыслу понятию «государственной власти» или же «суверенитету» [9, стр. 146], так как местные органы публичного управления, посредством которых осуществляется «государственное управление на местном уровне», реализовывают лишь часть местных публичных вопросов. Итак, другая часть публичных вопросов, которые не могут рассматриваться, как интересы жителей административно-территориальных единиц, но представляют национальный интерес, решаются непосредственно органами центрального публичного управления или его собственными децентрализованными структурами на местах.

Таким образом, местное публичное управление является структурой, позволяющей местным сообществам решать местные дела через свои собственные административные органы под контролем центральных властей. Государственная власть не должна вмешиваться за исключением случаев, когда общество в целом или на различных уровнях не может удовлетворить различные свои требования [10].

Отметим, что местные органы публичной власти располагают правомочиями в собственной сфере деятельности согласно нормам ст. 4 Закона об административной децентрализации № 435–XVI от 28.12.2006.

Сравнивая масштабы и характер проблем, которые могут быть решены органами публичного управления, и определив территориальную область, где они могут осуществлять свои законные полномочия, констатируем, что органы центрального публичного управления имеют право действовать, располагая общей материальной компетенцией на всей территории страны, а органы местной публичной власти обладают той же материальной компетенцией, только в пределах строго определенной территории – село (коммуна), город (муниципалитет).

Важно то, что при осуществлении этих полномочий публичные власти имеют право и обязанность принимать и издавать правовые акты, и что эти акты могут создавать правовые последствия только на территории, которой они управляют в соответствии с законодательством.

Исходя из вышесказанного, поддерживаем мнение, согласно которого органы местной публичной власти не наделены государственными полномочиями на государственном уровне, то есть на национальном уровне, но имеют право осуществлять публичную власть только в пределах той территории, где они были созданы для блага народа, который их избрал [11, с. 68].

Как уже ранее было сказано, Конституция Республики Молдова не оперирует понятием «система государственных властей», так как исходя из самого принципа разделения властей в государстве, о такой системе не может быть даже и речи.

Указанная система подразумевает основание на принципе подчинения в рамках каждой категории публичных властей и существование государственного органа, который контролирует всю организацию и функционирование государства.

Обращаем внимание на тот факт, что принцип разделения властей предполагает баланс сил, сотрудничество властей и противостояние одной власти другой. Таким образом, центральное публичное управление более не является единственной формой реализации государственной власти (или фундаментальной формой деятельности государства), и в конституционной демократической системе «не только государство является юридическим лицом публичного права» [12, с. 83]. На основании национальных нормативных положений данное качество, несомненно, принадлежит также и административно-территориальным единицам, а за местными властями признана полная возможность осуществлять инициативу в собственной сфере деятельности. Следовательно, государство уступило часть своей публичной власти, как правило, в тех областях, которые не представляют национальную важность – оборона, дипломатия, денежные единицы и т. п., а в таких областях, как экономика, здравоохранение, культура, рабочая сила, благоустройство территории и т. п.

Такое перераспределение полномочий не влияет на целостность государства, напротив, направлено на укрепление его эффективности с точки зрения государственного управления. Постепенная передача полномочий основывается на отраслевой оценке и анализе воздействия, осуществленных на основе специфической методологии и показателей, разработанных министерствами и другими органами центрального публичного управления [13]. Таким образом, учитывая преследуемые, в определенный момент, цели, важно определить оптимальное соотношение между центральными и местными органами публичной власти.

В этом смысле Закон о местном публичном управлении № 436-ХVI от 28.12.2006 в ст. 6 устанавливает, что отношения между центральными и местными органами публичной власти основываются на принципах автономии, законности, гласности и сотрудничества в решении общих проблем. Таким образом, между центральными и местными органами публичной власти, равно как и между органами публичного управления первого и второго уровней, не существует субординационных правоотношений, за исключением предусмотренных законом случаев.

Отношения между двумя составляющими публичного управления, которые образуют отдельные подсистемы, являются динамичными и изменяются в зависимости от требований каждого этапа развития общества.

Общество, в свою очередь, представляет собой разнообразие социальных групп, разнообразие, обусловленное географическими и историческими составляющими, и признание данного разнообразия с административной точки зрения предопределяет необходимость принятия характерных мер для каждой социальной группы.

Следовательно, органы публичного управления должны работать таким образом, чтобы равно, как общие потребно-

сти общества, так и требования местных сообществ были удовлетворены наилучшим образом.

Согласно ст. 96 п. 1 Конституции Республики Молдова правительство осуществляет общее руководство публичным управлением, имея в своем подчинении министерства, являющиеся центральными отраслевыми органами, которые, в свою очередь, осуществляют управление вверенными отраслями и отвечают за их деятельность.

Однако, исходя из того факта, что Конституция Республики Молдова освящает существование автономных органов центральной власти (например, Конституционный суд ст. 134 п. 2), равно как и принцип местной автономии, естественно, что смысл словосочетания «общее руководство» не может трактоваться, как субординация данных властей. В отношениях между органами публичной власти административная субординация, в органическом смысле, предполагает право на организацию нижестоящих органов власти, право передавать обязательные указания, право назначать руководителей и т. д., а в функциональном смысле субординация предполагает направление деятельности органов, находящихся в субординации, посредством нормативных или индивидуальных административных актов, постоянный надзор над деятельностью и последующий контроль над изданными документами с возможностью их отмены.

Вышеперечисленное категорически не может быть достигнуто в рамках местного публичного управления. Более того, Конституция предусматривает, что эти органы власти создаются на основе принципа местной автономии, конкретизируя в ст. 109 п. 2, что автономия касается как организации и деятельности местного публичного управления, так и распоряжения делами представляемых сообществ. Таким образом, логически автономные органы публичного управления не могут быть подчинены любому другому административному органу власти, независимо от того, к какому уровню они относятся.

Естественно, органы местной публичной власти обязаны соблюдать постановления правительства, так как правительство осуществляет общее руководство именно в смысле разработки обязательных правил для всех органов публичной власти, и данное руководство не во всех случаях основано на субординационных отношениях. Стоит отметить, что указанные акты могут быть обжалованы в административном суде.

Итак, исходя из принципа местной автономии, как в структурном и организационном смысле, так и с материально-функциональной точки зрения, местное публичное управление приобретает собственную идентичность и занимает отчетливое место в системе публичной власти Республики Молдова.

Так как Конституция в ст. 1 провозглашает Республику Молдову в качестве суверенного и независимого, единого и неделимого государства, деятельность всех органов публичного управления должна осуществляться в наилучших условиях, основываясь на принципе законности, направленная на создание демократического режима, являющегося основанием для всей такого рода деятельности. Эта деятельность может осуществляться центральными и местными публичными властями в режиме совместного управления, а при условии наличия поддерживающего принципа сотрудничества с уверенностью можно утверждать, что субординация будет исключена согласно закону.

Существенным является тот факт, что каждому составляющему элементу публичного управления присущи различные режимы – центральному публичному управлению, состоящему из совокупности центральных специализированных административных служб применим режим децентрализации, в то время, как по отношению ко второй составляющей, представляющей власти местных сообществ, применим режим децентрализации [14, с. 51–52].

Обращаем внимание на тот факт, что для обеспечения подлинной децентрализации и аутентичной местной автономии органов местного публичного управления была принята Национальная стратегия децентрализации. Важно отметить, что политические цели децентрализации, установленные в этой стратегии, согласуются с опытом европейских стран и направленностью на европейскую интеграцию, равно как и с двусторонними соглашениями, заключенными между Республикой Молдова и Европейским Союзом.

В отношении децентрализованного режима отмечаем, что Закон об административной децентрализации № 435–XVI от 28.12.2006 года в ст. 7 указывает, что центральные отраслевые органы публичного управления предоставляют населению общественные услуги, относящиеся к их компетенции, через свои территориальные структуры, которыми они управляют непосредственно, обеспечивая избежание любого вмешательства в обязанности, связанные с осуществлением полномочий местных органов публичной власти. В свою очередь, местные сообщества должны сами мочь определить внутренние административные структуры в целях их адаптации к специфическим нуждам ввиду обеспечения эффективного управления [15].

Когда для обеспечения реализации проектов или определенных публичных услуг требуются совместные усилия, органы местной публичной власти могут сотрудничать с органами центральной публичной власти, и эти действия фиксируются в соглашениях, подписанных между сторонами [16].

Также органы центральной публичной власти должны консультироваться с представительными ассоциациями местных сообществ в вопросах, касающихся местного публичного управления [17].

В предусмотренных законом случаях, соблюдая требования эффективности и экономической рациональности, органы центральной публичной власти могут делегировать компетенции органам местной публичной власти, однако данные компетенции в обязательном порядке должны быть попутно обеспечены финансовыми средствами, необходимыми для их эффективной реализации.

Следовательно, какой широкой не была бы местная автономия, она не может обеспечить решение местных проблем без сотрудничества. Сотрудничество определяется требованием единства целей и действий всех органов публичного управления, заключающегося в организации исполнения и конкретного исполнения закона, что не было бы возможным в режиме полной независимости и отсутствия координации действий.

Выводы. Исходя из общей цели современного общества, состоящей в построении правового и демократического государства, режим совместного управления акцентирует тот факт, что публичное управление в государстве представляет «составляющую единицу», включающую общий и местный интересы, которые должны быть удовлетворены в условиях соблюдения предписаний закона.

Однако, после проведения исследования и анализа ситуации по удовлетворению общих интересов граждан на местном уровне констатируем, что Республика Молдова сталкивается с проблемами, схожими с теми, которые присущи странам Центральной и Восточной Европы, среди которых: фактическое отсутствие координации и общения между органами центральной и местной публичной власти в процессе принятия решений, распределения ресурсов, отсутствие экономической стабильности и т. д. Считаем, что в целях укрепления потенциала органов местного публичного управления, улучшения менеджмента и качества предоставленных гражданам местных публичных услуг, неизбежна необходимость стратегического планирования процесса деятельности.

Таким образом, развитие Республики Молдова как независимого и демократического государства, радикальные преобразования с целью социально-политического и экономического формирования правового государства ставят новые цели, достижение которых возможно за счет наращивания потенциала органов публичного управления на центральном и местном уровне, и создания эффективной системы публичного управления, основанной на принципах последовательности и профессионализма.

Литература:

1. Mihai T. Oroveanu. *Tratat Știința administrației*. Бухарест. – 1996. – 30 с.
2. Закон о местном публичном управлении, № 436–XVI от 28.XII.2006, Ст. 4. Опубликован в *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, № 32–35 от 9.03.2007. – 116 с.
3. E. Alexianu. *Curs de drept constituțional*, том I, изд. Casa Școlilor. – 1930. – 17 с.
4. Anibal Teodorescu. *Tratat de drept administrativ*, том II. – 285 с.
5. Ioan Muraru. *Drept constituțional și instituții politice*, изд. Actami, Бухарест. – 263 с.
6. A. Negoită. *Drept administrativ*, Бухарест. – 1996. – 73 с.
7. V. Popa, I. Munteanu, V. Mocanu. *De la centralism spre descentralizare*, Кишинэу, Cartier. – 1998. – 33 с.
8. M. Preda. *Curs de drept administrativ: Partea specială*, изд. Calistrat Hogos. – 1995.
9. Ioan Muraru. *Drept constituțional și instituții politice*, изд. Actami, Бухарест. – 146 с.
10. Постановление Конституционного суда Республики Молдова № 13 от 14.03.2002 о контроле конституционности некоторых положений Закона № 781–XV от 28 декабря 2001 года «О внесении изменений и дополнений в Закон № 186–XIV от 6 ноября 1998 года «О местном публичном управлении». Опубликован 04.04.2002 в *Monitorul Oficial* № 46–48. – Ст. 8. – Дата вступления в силу 14.03.2002.
11. S. Cobăneanu, E. Bobeica, V. Rusu, *Drept administrativ*. CEP USM, Кишинэу. – 2012. – 68 с.
12. A. Iorgovan. *Tratat de drept administrativ*, том I, изд. ALL Beck, Бухарест. – 2005. – 83 с.
13. Закон об административной децентрализации, № 435 от 28.12.2006. – Ст. 9 (3). Опубликован 02.03.2007 в *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, № 29–31. – Ст. 91.
14. Corneliu-Liviu Popescu. *Autonomia locală și integrarea europeană*, Бухарест. – 1999. – 44 с.
15. Европейская хартия местного самоуправления, Ст. 6 (1). – Опубликована 22.11.2001 в *Monitorul Oficial*, № 141. – Ст. 341. – Промульгирована 22.11.2001.
16. Закон об административной децентрализации. – № 435 от 28.12.2006. – Ст. 5. – Опубликован 02.03.2007 в *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. – № 29–31. – Ст. 91.
17. Закон о местном публичном управлении. – № 436–XVI от 28.XII.2006. – Ст. 6 (5). Опубликован в *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. – № 32–35 от 9.03.2007. – Ст. 116.

Кобеняну С. І. Місцеве публічне управління в структурі органів державної влади Республіки Молдова

Анотація. У діючій конституційній системі місцеве публічне управління Республіки Молдова є основоположним інститутом сучасного суспільства, організація і функціонування якого передбачають вирішення суспільних питань та забезпечення реалізації конкретних вимог та інтересів місцевих громад, і в той же час впровадження в повсякденне життя принципів правової держави і демократії на місцевому рівні.

Ключові слова: державні органи, конституційні принципи, правомочності, задоволення інтересів, місцеве співтовариство.

Kobenyanu S., Bobeica E. Local public administration in structure of government of Republic of Moldova

Summary. In actual constitutional system local authorities are established as a fundamental institution of a modern society, where its organisation and functioning implies solving of public needs and realisation of specific needs and interests of local communities, also inclusion into daily life of state of law and democracy principles at local level.

Key words: public authorities, constitutional principles, legal competences, satisfaction of interests, local collectivity.

*Бенедик В. І.,
кандидат юридичних наук, завідувач наукового сектору
Науково-дослідного інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України*

ГАРАНТІЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню гарантій незалежності суддів у адміністративному судочинстві. Для комплексного аналізу досліджені міжнародні стандарти незалежності суддів, досягнення вчених у визначенні поняття гарантій незалежності судді, їх можлива класифікація та нормативно правове закріплення в законодавстві України.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне судочинство, гарантії незалежності, суд.

Постановка проблеми. Запровадження в Україні адміністративного судочинства й утворення адміністративних судів має на меті гарантувати кожному громадянину право оскаржувати у суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що, у свою чергу, повинно забезпечити реалізацію конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною [24].

Серед засобів досягнення цієї мети важливе місце належить, зокрема, гарантіям незалежності суддів, як посадових осіб, які забезпечують здійснення правосуддя. Рекомендація СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, вказує: «Виконуючи суддівські функції, суддя відіграє основну роль у забезпеченні захисту прав людини та основоположних свобод. Незалежність судді є невід'ємним елементом верховенства права, необхідним для неупередженості суддів та функціонування судової системи» [21]. Із змісту Рекомендації також випливає, що незалежність судової влади забезпечує кожній особі право на справедливий суд і тому є не привілеєм суддів, а гарантією поваги до прав людини та основоположних свобод, що дає змогу кожній особі відчувати довіру до судової системи».

У вітчизняній науковій літературі досить широко висвітлюється питання нормативного закріплення принципу незалежності суддів та гарантій його дотримання. Зокрема можна відзначити праці Т.В. Галайденко, В.В. Городовенка, В.О. Гринюк, Л.М. Москвич, О.Б. Прокопенка, В.С. Смородинського та інших. Вказані автори розглядають гарантії незалежності суддів, як правило, в контексті правового статусу суддів, незалежності судової влади та судових органів. При цьому спеціальні комплексні дослідження гарантій незалежності суддів у адміністративному судочинстві відсутні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Враховуючи значення адміністративного процесу для забезпечення прав і свобод громадян, всебічне вивчення гарантій незалежності суддів у цьому процесі має важливе теоретичне і практичне значення.

Т.В. Галайденко пропонує під гарантіями незалежності суддів розуміти передбачені нормативно-правовими актами засо-

би мінімізації та усунення негативних зовнішніх та внутрішніх впливів на суддю під час відправлення правосуддя, спрямовані на забезпечення постановлення законного і обґрунтованого рішення відповідно до встановленої процедури [4, с. 30].

Аналіз теоретичних джерел та практики забезпечення незалежності суддів дозволяє виділити загальні (суспільні, політичні, економічні) та спеціальні (юридичні) гарантії незалежності суддів [10, с. 28]. Останні, у свою чергу, поділяються на фінансові, організаційно-правові, процесуальні та морально-етичні.

Загальні гарантії діяльності суддів визначаються рівнем розвитку всіх сфер суспільного та державного ладу країни, авторитетом судової влади у суспільстві та державі, станом прав і свобод людини і громадянина, і особливо можливістю звернення до суду за захистом своїх законних прав і свобод, та іншими чинниками.

Спеціальні правові гарантії діяльності суддів – це система нормативно-правових та організаційно-правових способів і засобів забезпечення здійснення суддями своїх прав і обов'язків. Без існування комплексу спеціальних юридичних гарантій діяльності суддів принцип їх незалежності залишається декларативним. Під спеціальними правовими гарантіями прийнято розуміти наявність комплексної законодавчої бази, що визначає правовий статус суддів і судової системи в цілому. Тобто правові норми, що забезпечують незалежність суддів у здійсненні правосуддя, мають об'єктивізуватися у цілісній і завершеній системі конституційних, законодавчих і підзаконних діючих нормативно-правових актів [8, с. 56].

Слід зазначити, що проблема незалежності суддів є однією з найскладніших при здійсненні правосуддя. Результатом прагнення встановити певні гарантії незалежності суддів стало прийняття таких важливих міжнародних документів, як «Основні принципи незалежності судових органів», схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 року [26], Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи «Про незалежність, дієвість та роль суддів» № К (94) 12 від 13 жовтня 1994 року [19], Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо шляхів полегшення доступу до правосуддя № К (81) 7 від 14 травня 1981 року [24], Європейської хартії про закон щодо статусу суддів [17] та Пояснювального меморандуму до Європейської хартії про статус суддів, прийнятих учасниками багатосторонньої зустрічі про статус суддів у Європі під егідою Ради Європи 8–10 липня 1998 року [14], Бангалорські принципи діяльності судді, схвалені на основі Резолюції Економічної та Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 року [1].

Значну увагу питанням незалежності суддів приділяє Міжнародна асоціація суддів, створена в 1953 р. у місті Зальцбурзі (Австрія) в якості професійної неополітичної неурядової організації, що об'єднує національні асоціації суддів. Ініціаторами

створення МАС були судді європейських держав (штаб-квартира в Римі). Статутом (Конституцією МАС) жорстко встановлено, що асоціація не має політичного або профспілкового характеру. Її звичайними членами є: національні асоціації або їх тимчасові комітети, котрі підписали Статут 6 вересня 1953 року; національні асоціації або національні представництва групи, прийняті до складу МАС за рішенням Центральної Ради. У результаті її діяльності була прийнята низка документів рекомендаційного характеру, спрямованих на удосконалення національних стандартів незалежності суддів. До них, зокрема, відносяться такі акти: Загальна (універсальна) хартія суддів, схвалена членами МАС як основних норм (1999 рік); Висновки «Відповідальність суддів» (Туніс, 24–25 жовтня 1980 року) [2, с. 39–40]; Висновки «Контроль діяльності та поведінки суддів: концепція; хто здійснює контроль; право на захист, незалежність суддів» (Дублін 12–16 липня 1987 року) [13, с. 48–49]; Висновки «Призначення та роль голів судів» (Мадрид, 23–27 вересня 2001 року) [16, с. 72]; Висновки «Правила етичної поведінки суддів, їх застосування та додержання» (Валь-де-Браво, Мексика, 31 жовтня – 4 листопада 2004 року) [15, с. 74].

У рамках Ради Європи у 2000 році для забезпечення ефективності правосуддя у державах-членах Організації був створений дорадчий орган Консультативна Рада європейських суддів, одним із завдань якої також виступає забезпечення незалежності суддів.

Серед важливих документів, прийнятих цим органом, можна назвати: Висновок № 1 (2001 рік) Консультативної Ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи «Про стандарти незалежності судових органів та незмінності суддів» [21]; Висновок № 3 (2002 рік) Консультативної Ради європейських суддів для Комітету міністрів Ради Європи «Про принципи та правила, що регулюють професійну поведінку суддів і етичні норми, несумісні з посадою поведінку та неупередженість» [27, с. 130–148].

Питання встановлення і реалізації гарантій незалежності суддів також знаходяться у фокусі уваги Європейської асоціації суддів та розробленої нею «Хартії суддів Європи» від 17 листопада 1999 року [7, с. 35–39].

Вказані міжнародні акти визначають такі гарантії реалізації принципу незалежності суддів як носіїв судової влади: судді є незалежними від виконавчих і законодавчих органів держави; є неприпустимим неправомірне чи несанкціоноване втручання у процес правосуддя, і судові рішення, винесені суддями, не підлягають перегляду (ця гарантія не перешкоджає здійснюваному відповідно до закону судовому перегляду чи пом'якшенню вироків, винесених судовими органами); у процесі прийняття рішень судді є незалежними від своїх колег по суду та вищих посадових осіб; жодна ієрархічна структура суддівства і жодна різниця у ранзі чи класі суддів ніяким чином не можуть ставати на перешкоді праву судді на вільне винесення вироку; судді, як і інші громадяни, користуються свободою слова, врівноваження, асоціацій та зборів; однак, керуючись такими правами, судді повинні завжди поводитись таким чином, щоб забезпечити повагу до своєї посади і зберегти неупередженість і незалежність; особи, відібрані для судових посад, повинні мати високі моральні якості і здібності, а також відповідну підбору кваліфікацію в галузі права; будь-який метод підбору суддів мусить запобігати призначенню суддів за неправомірними мотивами; грошова винагорода суддів повинна бути гарантована законом і відповідати гідності їхньої професії та тягарю відповідальності; судді, яких обирають чи призначають, мають гарантований

термін повноважень до обов'язкового виходу на пенсію чи завершення строку повноважень там, де це встановлено; підвищення на посаді суддів, де є така система, слід здійснювати на основі об'єктивних факторів, зокрема здібностей, моральних якостей і досвіду; судді зобов'язані зберігати професійну таємницю щодо своєї роботи та конфіденційної інформації, отриманої в ході виконання ними своїх обов'язків, за винятком відкритих судових розглядів, і їх не можна примушувати давати свідчення з цих питань; без шкоди для якоїсь дисциплінарної процедури чи якогось права на апеляцію або компенсацію з боку держави відповідно до національних законів суддям слід користуватися особистим імунітетом від судового переслідування за фінансову шкоду, спричинену в результаті хибних дій чи упущень, які мали місце при здійсненні ними своїх судових функцій; звинувачення або скарга, що надійшли на суддю в ході виконання ним своїх судових і професійних обов'язків, повинні бути невідкладно і безсторонньо розглянуті згідно з відповідною процедурою, суддя має право на відповідь і справедливий розгляд; судді можуть бути тимчасово усунуті від посади або звільнені тільки з причин їх нездатності виконувати свої обов'язки, чи поведінки, невідповідної до посади, яку вони займають.

Сформульовані на міжнародному рівні гарантії незалежності суддів, з одного боку, відображають здобутки кращих практик конституційного закріплення статусу суддів у демократичних країнах, і з іншого – слугують орієнтиром для удосконалення національного законодавства у цій сфері та приведення його у відповідність до таких стандартів.

Законодавство України щодо встановлення і забезпечення гарантій незалежності суддів розвивається із урахуванням більшості положень вказаних міжнародних документів. Так, організаційні гарантії незалежності суддів передбачаються ст. 126 Конституції України та законом України «Про судоустрій та статус суддів». Цікавим із точки зору змістовного наповнення принципу незалежності суддів є Рішення Конституційного суду України у справі про незалежність суддів як складову їхнього статусу від 01.12.2004 року. Так, у резолютивній частині Рішення вказано, що положення ч. 1 ст. 126 Конституції України «незалежність і недоторканність суддів гарантуються Конституцією і законами України» у взаємозв'язку з іншими положеннями розділу VIII Основного Закону України слід розуміти так: «незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу. Вона є конституційним принципом організації та функціонування судів, а також професійної діяльності суддів, які при здійсненні правосуддя підкоряються лише закону...». Не допускається зниження рівня гарантій незалежності і недоторканності суддів у разі прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів.

Відповідно до ч. 4 ст. 48 Закону «Про судоустрій і статус суддів» незалежність суддів забезпечується: особливим порядком його призначення, обрання, притягнення до відповідальності та звільнення; недоторканністю та імунітетом судді; незмінністю судді; порядком здійснення судочинства, визначеним процесуальним законом, таємницею ухвалення судового рішення; заборонаю втручання у здійснення правосуддя; відповідальністю за неповагу до суду чи судді; окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом; належним матеріальним та соціальним забезпеченням судді; функціонуванням органів суддівського самоврядування; визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна,

а також іншими засобами їх правового захисту; правом судді на відставку [22].

Крім того, суддя у своїй діяльності щодо здійснення правосуддя є незалежним від будь-якого незаконного впливу, тиску або втручання. Правосуддя здійснюється на основі Конституції і законів України, керуючись при цьому принципом верховенства права. Втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя забороняється і тягне за собою відповідальність, установлену законом. Суддя не зобов'язаний давати жодних пояснень щодо суті справ, які перебувають у його провадженні, крім випадків, установлених законом. У випадку втручання в його діяльність як судді щодо здійснення правосуддя він зобов'язаний звернутися з повідомленням до органів суддівського самоврядування та правоохоронних органів (частина 1, 2, 3 ст. 48 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів»).

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, а також фізичні і юридичні особи та їх об'єднання зобов'язані поважати незалежність судді і не посягати на неї. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу визначених Конституцією України гарантій незалежності судді (частина 5, 6 ст. 48 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів»).

Процесуальні гарантії незалежності судді в адміністративному судочинстві знаходять свій прояв у процесуальному режимі внутрішньо судових відносин складу суду, що розглядає справу, відносинах із учасниками судової справи, вищестоящими судовими органами, всіма організаціями, посадовими особами і громадянами, який унеможливило втручання у діяльність судді при здійсненні правосуддя.

Однією з таких гарантій є виключення сумнівів щодо зацікавленості судді у вирішенні спору певним чином. Відповідно до ч. 3 ст. 15 КАС визначення судді або колеги суддів для розгляду конкретної справи здійснюється автоматизованою системою документообігу суду під час реєстрації відповідних документів за принципом вірогідності, який враховує кількість справ, що перебувають на розгляді у суддів, заборону брати участь у перегляді рішень для судді, який брав участь в ухваленні судового рішення, про перегляд якого ставиться питання, перебування суддів у відпустці, на лікарняному, у відраженні та закінчення терміну повноважень. Крім того, в статті 28 КАС вирішено питання про недопустимість повторної участі судді у розгляді адміністративної справи.

Незалежність суддів і підкорення їх лише закону виявляється у передбаченому порядку прийняття рішень та інших судових актів, праві судді, не згодного з рішенням більшості, на викладення своєї окремої думки (ст. 25 КАС).

Відповідно до частини 1, 2 ст. 160 КАС суд приймає постанову іменем України негайно після закінчення судового розгляду. Постанова приймається, складається і підписується в нарадчій кімнаті складом суду, який розглянув справу. Під час ухвалення судового рішення ніхто не має права перебувати в нарадчій кімнаті, крім складу суду, який розглядає справу. Під час перебування в нарадчій кімнаті суддя не має права розглядати інші судові справи. Судді не мають права розголошувати хід обговорення та ухвалення рішення в нарадчій кімнаті (ч. 1, 2, 3 ст. 154 КАС). Згідно зі ст. 86 КАС суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні. Жодні докази не мають для суду наперед встановленої сили. Суд оцінює належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок

доказів у їх сукупності. Проявом принципу незалежності суддів є їх незалежність від вищестоящих судів. При здійсненні вищестоящими судами функцій судового контролю вони не вправі втручатися у розгляд конкретних справ. Крім того, поки рішення зберігає законну силу, не можна піддавати сумніву його правосудність. Скасування в установленому порядку судових рішень не може бути підставою для притягнення судді до відповідальності, оскільки суддя діяв добросовісно за внутрішнім переконанням.

Отже, як видно, на законодавчому рівні в Україні враховані, імplementовані більшість із міжнародних (встановлених як на універсальному, так і міжнародному рівнях) стандартів гарантування незалежності суддів в адміністративному процесі. Проте на практиці розглянуті гарантії досить часто ігноруються та порушуються, що відповідно зумовлює неможливість досягнення стану реальної незалежності суддів.

Література:

1. Бангалорські принципи поведінки суддів: Резолюція № 2006/23 Економічної та Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 року // Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. – К: Поліграф-експрес, 2008 – С. 28–35.
2. Відповідальність суддів: Висновки першої експертної комісії Міжнародної асоціації суддів, 1980 рік // Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. – К: Поліграф-експрес, 2008 – С. 39–40.
3. Вознюк В.І. Міжнародні стандарти незалежності суддів. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.asu.od.ua/ua/publications/mkons/voznjuk/>.
4. Галайденко Т.В. До питання розмежування категорій «принцип незалежності суддів» та «гарантії його реалізації» / Т.В. Галайденко // Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. – № 3. – С. 28–40.
5. Городовенко В.В. Принципи судової влади: монографія / В.В. Городовенко. – Х: Право, 2012. – 448 с.
6. Гринюк В.О. Принцип незалежності суддів і підкорення їх тільки закону в кримінальному процесі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2004. – 18 с.
7. Загальна (Універсальна) хартія судді, схвалена Міжнародною асоціацією суддів 17 листопада 1999 року // Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. – К: Поліграф-експрес, 2008 – С. 35–39.
8. Карпечкін П.Ф. Правові та етичні гарантії забезпечення незалежності суддів загальної юрисдикції в Україні // Етичні та правові проблеми забезпечення незалежності суддів : Матеріали міжнар. наук.-практ. семінару, 30–31 берез. 2005 р.; м. Харків / Редкол. : В.В. Сташис (голов. ред.) та ін. – Х. : К. : ЦНТ «Опак», 2006. – 170 с. – С. 88–97.
9. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
10. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 1998. – 416 с.
11. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Москвич Л.М. Організаційно-правові проблеми статусу суддів: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Л.М. Москвич; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 224.
13. Нагляд за поведінкою суддів: концепція, хто наглядає, право на захист (і права людини), незалежність суддів: Висновки першої експертної комісії Міжнародної асоціації суддів, 1987 рік // Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. – К: Поліграф-експрес, 2008 – С. 48–49.
14. Пояснювальна записка до Європейської хартії про статус суддів (Модельний кодекс): Пояснювальна записка Ради Європи від 10.07.1998 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_a46.
15. Правила етичної поведінки суддів, їх застосування та дотримання: Висновки першої експертної комісії Міжнародної асоціації суддів

- 2004 рік // Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. – К: Поліграф-експрес, 2008 – 74 с.
16. Призначення і роль голів судів: Висновки першої експертної комісії Міжнародної асоціації суддів 2001 рік // Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. – К: Поліграф-експрес, 2008 – 72 с.
17. Про Закон «Про статус суддів»: Європейська хартія Ради Європи; від 10.07.1998. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_236.
18. Прокопенко О.Б. Право на справедливий суд: концептуальний аналіз і практика реалізації: Монографія / О.Б. Прокопенко. – Харків: Видавництво «ФІНН», 2011. – 248 с.
19. Про незалежність, дієвість та роль суддів: Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (94) 12 // Вісник Верховного Суду України. – 1997. – № 4 (6). – 10 с., 11 с.
20. Про незалежність, ефективність та обов'язки: Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів № CM/Rec (2010) 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_a38.
21. Про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів: Висновок № 1 (2001) Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_a52.
22. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010р. № 2453-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.
23. Смородинський В.С. Судова влада в Україні (загальнотеоретичні проблеми). – Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Х., 2001. – 170 с.
24. Стосовно шляхів полегшення доступу до правосуддя: Рекомендація R (81) 7 Комітету Міністрів державам-членам від 14.05.1981 № R (81) 7 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_133.
25. Хворостянкіна А.В. Європейські стандарти адміністративного процесу. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua>.
26. Основні принципи незалежності судових органів: резолюції 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї від 29 листопада та 13 грудня 1985 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_201.
27. Про принципи та правила, що регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, етичні норми, несумісну з посадою поведінку та неупередженість: Висновок № 3 (2002) Консультативної Ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи // Міжнародні стандарти незалежності суддів: Збірка документів. – К: Поліграф-експрес, 2008 – С.130–148.

Бенедик В. И. Гаранții незалежності судей в адміністративному судопроизводстві

Аннотація. Стаття присвячена дослідженню гарантій незалежності судей в адміністративному судопроизводстві. Для комплексного аналізу досліджені міжнародні стандарти гарантування незалежності судей, досягнення учених в определении поняття гарантій незалежності судьи, их возможная класифікація и нормативно правовое закрєплення в законодавстві України.

Ключевые слова: адміністративний процес, адміністративне судопроизводство, гарантій незалежності, суд.

Benedyk V. Guarantees of independence of judges in administrative proceeding

Summary. This article is devoted to investigation of guarantees of independence of judges in administrative proceedings. For a comprehensive analysis international standards guaranteeing independence of judges, achievements of scientists in definition of guarantees concept, their possible classification and regulations enshrined in legislation of Ukraine were studied.

Key words: administrative procedure, administrative proceedings, independence guarantee, court.

Прокопенко О. Ю.,

кандидат юридичних наук, начальник кафедри тактико-спеціальної підготовки факультету підготовки фахівців міліції громадської безпеки та кримінальної міліції у справах дітей Харківського національного університету внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ Й ОЗНАКИ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ В РЕГІОНІ

Анотація. У статті на основі наукових досліджень та нормативно-правових актів досліджено етимологію та зміст поняття «правоохоронна діяльність». Сформульовано авторське визначення поняття «правоохоронна діяльність органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні». Виокремлено ряд характерних ознак, що притаманні правоохоронній діяльності, в тому числі тій, що здійснюється органами внутрішніх справ України в рамках забезпечення правопорядку в регіоні.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, органи внутрішніх справ, охорона, право, забезпечення правопорядку.

Постановка проблеми. Одне з центральних місць у різноманітній та багатоплановій діяльності держави займає виконання завдань із захисту прав і свобод людини, охорони прав та законних інтересів державних і недержавних організацій, боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями. Цей різновид державної діяльності в юридичному аспекті отримав найменування «правоохоронна діяльність», а заклади, що її здійснюють, – «правоохоронні органи». Дані поняття ще перебувають у стадії становлення і навколо них серед фахівців тривають активні дискусії. Неоднозначне розуміння цих правових категорій зумовлене, головним чином, відсутністю чіткого визначення поняття «правоохоронні органи» у законодавстві України. Правоохоронна діяльність як багатоаспектна діяльність спрямовується політичними й управлінськими засобами на блокування соціальних відхилень, локалізацію соціальної напруги або правових конфліктів.

Проблематиці дослідження поняття й характерних ознак, що притаманні правоохоронній діяльності органів внутрішніх справ, присвятили свої роботи такі вчені, як: О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородин, А.І. Берлач, В.М. Гарашук, І.П. Голосніченко, С.М. Гусаров, О.В. Негодченко, В.І. Олефір, В.Ф. Опришко, М.Ф. Орзіх та інші. Проте залишається багато не розкритих питань, що стосуються саме ознак правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні. Тому **метою статті** є: дослідити наукові підходи щодо визначення поняття правоохоронної діяльності, надати авторське визначення поняттю «правоохоронна діяльність органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні». Виокремити характерні ознаки, що притаманні цьому виду діяльності.

Виклад основного матеріалу. Не викликає сумніву, що для вирішення поставленого наукового завдання потребує уточнення таке складне поняття як «правоохоронна діяльність». Зазначимо, що в досліджуваному понятті можна виокремити такі його складові як: «діяльність», «охорона» та «право». Так, якщо аналізувати термін «охорона», то авторський колектив

Великого тлумачного словника сучасної української мови розуміє його в кількох значеннях, зокрема: дію за значенням охороняти, тобто оберігати від небезпеки кого-, що-небудь, забезпечувати від загрози нападу, замаху й таке інше; стояти на варті біля кого-, чого-небудь; вартувати, стерегти; забезпечувати, гарантувати недоторканість кого-, чого-небудь; оберігати від руйнування, знищення, завдання шкоди й таке інше; захищати від чого-небудь [1, с. 870].

У свою чергу, слово «діяльність» у сучасній українській мові тлумачать у таких значеннях: застосування своєї праці до чого-небудь; праця, дії людей у якій-небудь галузі; функціонування, діяння органів живого організму; робота, функціонування якоїсь організації, установи, машини тощо; виявлення сили, енергії чого-небудь [1, с. 306].

Говорячи про таку складову досліджуваного поняття як «право», слід зазначити, що вона виступає ключовим, комплексним і найбільш складним його елементом. Зокрема про складність і неоднозначність вищевказаного поняття може свідчити хоча б його тлумачення з точки зору семантики: законодавство; здійснювана державою форма законодавства, залежна від соціального устрою країни; виборювані народом справедливий соціальний лад і законодавство; обумовлений постановою держави, установи тощо, захист інтересів і можливостей особи щодо участі в чому-небудь, оскарження чогось і таке інше; система встановлених або санкціонованих державою загальнообов'язкових правил (норм) поведінки, що виражають волю панівного класу або всього народу; інтереси певної особи, суспільної групи тощо, які спираються на закон, релігійні постулати, давні звичаї й таке інше; обумовлена певними обставинами підстава, здатність, можливість робити, чинити що-небудь, користуватися чим-небудь [1, с. 1101].

Окрім цього, поняття «право» активно використовують у філософських колах. В.Л. Петрушенко в своєму філософському словнику звертає увагу на те, що право – це один із провідних регуляторів людської суспільної життєдіяльності, неодмінна складова соціального способу людської життєдіяльності й особлива сфера професійної діяльності, що виникає на ґрунті забезпечення зазначеної складової життєдіяльності. Право, наголошує вчений, органічно пов'язане із природними та соціальними характеристиками людини: в фізичному плані людина має просторово-часові обмеження, тілесність, що включає людину в численні зв'язки та породжує матеріальні й вітальні потреби, а тому люди взаємно доповнюють і взаємно обмежують одне одного, взаємно створюють спільні блага та взаємно претендують на володіння ними в сприяєливому для себе варіанті. Суспільно-історичний процес приводить до включення в систему людської життєдіяльності цілої низки надвітальних складових: соціальних, культурних, духовних, художньо-мис-

тецьких, пізнавальних, політичних тощо, що врешті приводить до появи відповідних груп людських потреб. Останні також передбачають продукування, використання, розподіл і зберігання продуктів названих сфер. Тому достатньо рано люди починають усвідомлювати необхідність встановлення порядку, меж і механізмів реалізації взаємних можливостей, домагань, дій, розпоряджень здобутками суспільства [2, с. 163–164].

Авторський колектив філософського енциклопедичного словника поняття «право» тлумачить як систему загальнообов'язкових соціальних норм, а також відносин, закріплених державою за допомогою цих норм й охоронюваних нею; включає також права, свободи й обов'язки людини та громадянина, що визначають правовий статус особистості. Дія права поширюється на всі найважливіші сфери суспільного життя. Учені наголошують, що право як складний суспільний інститут закріплює: відносини власності, механізм господарських зв'язків, виступає як регулятор міри й форм розподілу праці та його продуктів між членами суспільства (цивільне право, трудове право, господарське право); регламентує організацію та діяльність державного механізму (конституційне право, адміністративне право); визначає заходи боротьби з посяганнями на існуючі суспільні відносини та процедуру вирішення конфліктів (кримінальне право, процесуальне право); впливає на множинні форми міжособистісних відносин (сімейне право) [3, с. 501].

Отже, у вищевказаних випадках право розглядається в його найширшому значенні. Разом із тим, дивлячись на специфіку нашого дослідження, а саме його юридичну спрямованість, необхідним є визначення й аналіз позицій вчених-правознавців щодо сприйняття поняття «право». Так, у Великому енциклопедичному словнику поняття «право» розкривають як систему соціальних загальнообов'язкових норм, дотримання та виконання яких забезпечується державою. Сутність права визначається характером суспільно-економічного ладу та політичної структури держави. З правом пов'язана особлива форма суспільних відносин – правосвідомість, рівень якої, у свою чергу, зумовлений рівнем правової культури населення. Однак, на відміну від об'єктивного розуміння права як системи загальнообов'язкових норм, термін «право» застосовується й у значенні суб'єктивного права особи, закріплене у конституціях та інших актах національного законодавства та міжнародно-правових актах [4, с. 671].

Отже, шляхом аналізу вищевказаних складових поняття «правоохоронна діяльність» здається можливим дійти висновку стосовно того, що його зміст полягає в діяльності уповноваженими суб'єктів, що направлена на забезпечення дотримання встановлених більшістю населення обов'язкових до виконання правил поведінки. Приблизно таке ж саме тлумачення «правоохорони» можна зустріти в довідниковій літературі. Так, якщо розглядати поняття «правоохоронний» з семантичної точки зору, слід навести позицію авторського колективу Великого тлумачного словника сучасної української мови, відповідно до якої досліджуване поняття розкривається як таке, що стосується правоохорони законності, пов'язане з нею [1, с. 1101]. У свою чергу, якщо розглядати поняття «правоохоронна діяльність» з юридичної точки зору, варто зазначити, що на думку авторського колективу шеститомної юридичної енциклопедії така діяльність являє собою систему заходів, спрямованих на забезпечення виконання конституції, законів та інших нормативно-правових актів держави. При цьому, наголошують учені, правоохоронна діяльність є провідним засобом зміцнення законності та правопорядку, забезпечення конституційних прав

громадян [5, с. 47]. Таким чином, у вищевказаних випадках поняття «правоохоронна діяльність» розглядається через призму дотримання такого загальноправового принципу, як законність, тобто безумовного виконання положень нормативно-правових актів усіх рівнів. Із приводу зазначеного зауважимо, що такий підхід, на нашу думку, є вузьким, так як не враховує багатьох складових правоохоронної діяльності, а тому розглянемо позиції вчених-правознавців щодо визначення сутності досліджуваного поняття.

В.М. Дубінчак у своєму дослідженні, що присвячене теоретико-правовим аспектам сутності, суб'єктів і засобів забезпечення правоохоронної діяльності, зауважує, що подібні за вищевказаними визначеннями такого складного поняття як «правоохоронна діяльність» не є всебічними та повними, адже вони відображають лише окремі її аспекти. При цьому, на думку самої вченої, правоохоронна діяльність – це багатоаспектна можливість держави забезпечити умови для реалізації юридичних обов'язків, гарантувати захист суб'єктивних прав і відновити порушені протиправними діями інтереси як індивідуальних і колективних суб'єктів, так і суспільства в цілому [6, с. 27, 33]. Погоджуючись з наведеним вище визначенням досліджуваного поняття, вважаємо за необхідне зробити декілька уточнень. На нашу думку, не зовсім вдало характеризувати правоохоронну діяльність як «можливість». Зокрема, в сучасній українській мові слово «можливість» використовується як: здійсненність, допустимість чого-небудь (зазвичай за певних умов); наявність умов, сприятливих для чого-небудь, обставин, які допомагають чомусь; внутрішні сили, ресурси, здатності [1, с. 684]. У такому випадку правоохоронна діяльність розглядається як така, що здійснюється сама по собі, тобто без участі уповноважених суб'єктів (у нашому випадку органів внутрішніх справ). Разом із тим задля здійснення правоохоронної діяльності необхідна активна поведінка уповноважених державою органів. На підтримку такої позиції слід навести такі визначення досліджуваного поняття, що зустрічаються в науково-правових колах.

Також наведемо позицію І.В. Солов'євич, яка у своєму дослідженні, що присвячене конституційно-правовим аспектам державної влади в Україні та місця в ній правоохоронної діяльності, досліджуване поняття визначає як різновид правозастосовної організаційно-правової державно-владної діяльності, що базується, в першу чергу, на примусі та здійснюється компетентними органами в спеціально встановлених формах, її зміст полягає в реалізації юридичних норм шляхом видання (прийняття) індивідуально-конкретних правових велінь (державно-владних приписів) із метою протидії виникненню та розвитку протиправних вчинків (провин і злочинів), нейтралізації та ліквідації шкідливого впливу (наслідків), правовій оцінці вчиненого, забезпеченні відповідного соціального результату тощо [7, с. 136]. Із приводу вищевказаного зауважимо, що на нашу думку, правоохоронна діяльність не повинна здійснюватися переважно за допомогою такого методу регулювання суспільних відносин, як примус. Звичайно, примус має місце в діяльності правоохоронних органів, але він не повинен бути визначальним, і йому повинно все ж таки передувати переконання. У будь-якому разі проголошення нашою державою курсу на реформування правоохоронних органів шляхом їх переорієнтації з каральної діяльності на обслуговуючу (допоміжну), повинно ставити їх примусові засоби діяльності не на перше місце.

Таким чином, проаналізовані вище позиції вчених-правознавців надають змогу дійти висновку стосовно того, що право-

охоронна діяльність здійснюється виключно уповноваженими державними органами. Зауважимо, що таку позицію підтримують не всі вчені. Зокрема, під час визначення адміністративно-правових засад здійснення громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні, С.Ф. Денисюк звертає увагу на той факт, що в юридичній літературі можна виділити вузьке та широке розуміння правоохоронної діяльності. Так, зауважує вчений, у широкому розумінні правоохоронна діяльність – це діяльність усіх державних органів і недержавних організацій щодо забезпечення дотримання прав і свобод громадян, їх реалізації, забезпечення законності та правопорядку. У свою чергу, вузький підхід до розуміння правоохоронної діяльності визначає її як таку, що здійснюється спеціально уповноваженими державними органами з метою охорони прав і свобод громадян, правопорядку та забезпечення законності, що реалізується в установленій законом формі й у межах повноважень, наданих таким органам [8, с. 121]. Окрім цього, як зауважує В.В. Дума у своєму дослідженні, що присвячене проблематиці правозастосовчої діяльності та формам її здійснення, правоохоронна діяльність – це форма діяльності державних органів та окремих недержавних організацій, що спрямована на охорону законності й правопорядку, захист прав і свобод людини, боротьбу з правопорушеннями та розв'язання справ по них [9, с.108].

Під час визначення місця міліції в системі правоохоронних органів, В.В. Ковальська наголошує на тому, що правоохоронна діяльність – це безперервна, узгоджена діяльність державних і недержавних органів та організацій, спрямована на: створення максимально сприятливих умов для безперешкодної реалізації правових норм, суб'єктивних прав і свобод; профілактику та виявлення правопорушень, що готуються або вже вчинені з метою попередження, припинення, ліквідації їх наслідків, поновлення прав, відшкодування збитків, покарання винних [10, с. 128].

Таким чином, слід погодитися, що правоохоронну діяльність можуть здійснювати не тільки державні органи, а й, наприклад, органи місцевого самоврядування, які також здійснюють правоохоронну діяльність, зокрема: розглядають справи про адміністративні правопорушення, приймають правила благоустрою, затверджують правоохоронні та профілактичні програми, сприяють органам внутрішніх справ у забезпеченні додержання правил паспортної системи тощо. Окрім цього слід підтримати позицію О.М. Музичука, який у своєму монографічному дослідженні «Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні» зауважує, що в Україні правоохоронну діяльність здійснює ціла низька недержавних організацій: громадські формування правоохоронної спрямованості, служби безпеки й охорони приватних організацій і підприємств, правозахисних організацій, адвокатури та нотаріати тощо [11, с. 212–214].

Цікавим і таким, що заслуговує на увагу є підхід, відповідно до якого правоохоронну діяльність визначають як професію. Зокрема, в своїй праці, що присвячена адміністративно-правовим засадам атестації працівників органів внутрішніх справ, О.С. Савельєв звертає увагу на те, що оскільки правоохоронна діяльність – це професія в сфері соціального управління, то з теоретико-модельних позицій їй притаманний ряд особливостей: це духовний вид діяльності, тобто такий вид людської праці, де не створюються, не виробляються матеріальні цінності; це діяльність, яка відображає суб'єктивно-об'єктивні відносини, де провідну роль відіграє людський фактор; являє собою визначену цінність соціального порядку, яка виявляється в тому, що від неї в більшій мірі залежить ефективність та оптимальність

соціального розвитку, прогрес у всіх галузях, у всій існуючій соціальній системі [12, с. 51; 13, с. 101].

Отже, шляхом аналізу вищенаведених позицій учених-правознавців здається можливим виокремити ряд характерних ознак, що притаманні правоохоронній діяльності, в тому числі тій, що здійснюється органами внутрішніх справ України в рамках забезпечення правопорядку в регіоні:

1) правоохоронна діяльність є професійною. Як зауважує Ж.М. Алексєєва в своєму дослідженні, що присвячене образу юриста в сучасній європейській культурі, професійна діяльність являє собою постійне, тривале заняття індивіда, яке дає йому засоби для існування. При цьому, звертає увагу вчена, професійні акти, які виконуються людиною постійно, з дня на день, багаторазово, якщо людина має якусь професію [14, с. 29]. Отже, правоохоронна діяльність як діяльність професійна здійснюється безперервно на постійній основі;

2) правоохоронна діяльність є пріоритетною формою діяльності органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні. Разом із тим правоохоронна діяльність здійснюється як державними органами, так і недержавними організаціями. Зокрема, як зазначено в ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 року, правоохоронні органи – органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [15];

3) правоохоронна діяльність здійснюється на основі та на виконання положень чинного національного законодавства. Із цього приводу зазначимо, що правові засади здійснення правоохоронної діяльності уповноваженими державою органами, в тому числі органами внутрішніх справ як суб'єктами забезпечення правопорядку в регіоні, закріплені на законодавчому рівні;

4) правоохоронна діяльність здійснюється із застосуванням різних методів впливу на суспільні відносини, провідне місце серед яких посідає переконання. Разом із тим як крайній засіб застосовуються й примусові методи;

5) головною метою правоохоронної діяльності є недопущення порушення законних прав, свобод та інтересів фізичних й юридичних осіб. У разі ж вчинення посягання на вищенаведені соціальні цінності, правоохоронна діяльність перетворюється на захисну, метою якої є припинення правопорушення, відновлення порушених прав, свобод та інтересів і вжиття заходів, направлених на притягнення винних до відповідного виду юридичної відповідальності.

Висновки. Таким чином, з урахуванням вищенаведених характерних ознак досліджуваного правового інституту, здається можливим надати авторське визначення поняттю «правоохоронна діяльність органів внутрішніх справ як суб'єктів забезпечення правопорядку в регіоні», під яким ми розуміємо професійну діяльність посадових і службових осіб органів внутрішніх справ, що здійснюється за допомогою визначених на законодавчому рівні методів регулювання суспільних відносин задля недопущення, попередження здійснення протиправного впливу на законні права, свободи й інтереси фізичних та юридичних осіб, а також їх захисту й відновлення в разі порушення та вжиття заходів, пов'язаних із притягненням винних до відповідного виду юридичної відповідальності.

Література:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел.] – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
2. Петрушенко В.Л. Філософський словник: терміни, персоналії, сенції. – Львів : «Магнолія 2006», 2011. – 352 с.
3. Философский энциклопедический словарь / Редкол. : С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.Ф. Ильичев и др. – 2-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1989 – 815 с.
4. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю.С. Шемшученка]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
5. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – . – Т. 5 : П – С.–К. : Вид-во «Юридична думка», 2003. – 736 с.
6. Дубінчак В.М. Правоохоронна діяльність: сутність, суб'єкти, засоби забезпечення (теоретико-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В.М. Дубінчак – К., 2010. – 231 с.
7. Солов'євич І.В. Державна влада в Україні і місце в ній правоохоронної діяльності: конституційно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. – К., 1997. – 172 с.
8. Денисюк С.Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / С.Ф. Денисюк – К., 2010. – 393 с.
9. Дума В.В. Правозастосовча діяльність та форми її здійснення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В.В. Дума – К., 2010. – 216 с.
10. Ковальська В.В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти) : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / В.В. Ковальська – К., 2010. – 422 с.
11. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні : монографія / О.М. Музичук. – Х. : Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2010. – 654 с.
12. Белоліпецький В.Л. Професійна культура в системі державної служби // Політико-адміністративна еліта і державна служба в системі властних відносин. / Ростов-н-Д., 1996. Вип. 2. – С. 67–71.
13. Савельєв О.С. Адміністративно-правові засади атестації працівників органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.С. Савельєв – Дніпропетровськ, 2008. – 199 с.
14. Алексєєва Ж.М. Образ юриста в сучасній європейській культурі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12 / Ж.М. Алексєєва – К., 2008. – 169 с.
15. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 груд. 1993 р. № 3781-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

Прокопенко А. Ю. Понятие и признаки правоохранительной деятельности органов внутренних дел как субъектов обеспечения правопорядка в регионе

Аннотация. В статье на основе научных исследований и нормативно-правовых актов исследована этимология и содержание понятия «правоохранительной деятельности». Сформулировано авторское определение понятия «правоохранительная деятельность органов внутренних дел как субъектов обеспечения правопорядка в регионе». Выделен ряд характерных признаков, присущих правоохранительной деятельности, в том числе той, что осуществляется органами внутренних дел Украины в рамках обеспечения правопорядка в регионе.

Ключевые слова: правоохранительная деятельность, органы внутренних дел, охрана, право, обеспечение правопорядка.

Prokopenko O. The concept and features of enforcement of interior as subjects of law and order in region

Summary. The article, based on research and regulations, studied etymology and meaning of «law enforcement». Author's definition of «law enforcement bodies of internal affairs as subjects of law and order in region». Thesis there is determined a number of characteristic features that are inherent in law enforcement, including one carried out by Internal Affairs of Ukraine in framework of rule of law in region.

Key words: law enforcement, internal affairs bodies, health, law, law enforcement.

Манжула А. А.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного, адміністративного та господарського права
Кіровоградського інституту державного та муніципального управління
Класичного приватного університету

СИСТЕМА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ УСТАНОВ У НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ

Анотація. У статті з метою окреслення системи нормативно-правового регулювання діяльності науково-дослідних установ визначено перелік нормативно-правових актів, що характеризували діяльність останніх. Запропоновано класифікаційні групи нормативно-правових актів у досліджуваній сфері суспільного життя. Зроблено висновок про важливість ролі нормативно-правового регулювання в інформаційному наповненні змісту досліджуваної сфери.

Ключові слова: нормативно-правове регулювання, науково-дослідна установа, нормативно-правовий акт, суб'єкт публічної влади, компетентний орган публічної влади, правовідносини.

Постановка проблеми. Аналізуючи фактори успіху в економічному розвитку України, зокрема підвищення рівня виробництва національної продукції чи укладання міжнародних договорів щодо створення буферної та промислової зон (у тому числі, що були розглянуті нами раніше), ми можемо помітити, що чільне місце посідає саме науковий прогрес у різних сферах людської діяльності, який полягає в прикладних і фундаментальних наукових дослідженнях. Їм притаманний координаційний характер у ході провадження державної політики, і в більшості випадків вони є підґрунтям для розробки програм цільового призначення. Відтак не останню роль відіграють компетентні суб'єкти господарювання, які наділені спеціальними повноваженнями щодо наукової, науково-технічної, науково-педагогічної й науково-організаційної діяльності. Мова йде саме про науково-дослідні установи на території України.

А тому виклад основних положень статті пропонуємо побудувати з аналізу деяких законів і підзаконних нормативно-правових актів, що, без сумніву, також відіграють значну роль у становленні та розвитку науки в Україні загалом і науково-дослідних установ зокрема.

Прямо чи опосередковано в тій чи іншій частині вказану вище сукупність законів і підзаконних нормативно-правових актів досліджували такі науковці, як С.В. Бобровник, Ю.Л. Бойко, В.С. Журавський, В.В. Копейчиков, Н.М. Оніщенко, П.М. Рабінович, О.Ф. Скакун, Ю.С. Шемшученко, Ю.А. Тихомиров та інші. Зазначене чітко підкреслює значущість і актуальність статті. Однак отримання певного наукового результату потребує формулювання мети дослідження, яку можемо визначити як окреслення системи нормативно-правового регулювання діяльності науково-дослідних установ у незалежній Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Так, до зазначених вище правових актів належить такі:

1) Угода про принципи забезпечення Прикордонних військ озброєнням, військовою технікою та іншими матеріальними за-

собами, організацію виробничої діяльності ремонтних підприємств, науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт від 15 травня 1992 р. [1];

2) Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про фінансування у 1992 році додаткових науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт» від 09 листопада 1992 р. № 736-р [2];

3) Постанова Президії Верховної Ради України «Про приватизацію основних фондів галузевих науково-дослідних установ» від 15 грудня 1992 р. № 2841-ХІІ [3];

4) Розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про створення Урядової комісії з метою підготовки пропозицій про вдосконалення мережі галузевих науково-дослідних установ, конструкторських і проектних організацій» від 22 січня 1993 р. № 44-р [4], «Про утворення Урядової комісії для проведення атестації галузевих науково-дослідних установ, конструкторсько-технологічних і проектних організацій» від 30 квітня 1993 р. № 269-р [5] та «Про утворення Державної комісії з визначення переліку державних науково-дослідних установ» від 12 листопада 1997 р. № 649-р [6];

5) Угода між Урядом України та Європейською Організацією Ядерних Досліджень про подальший розвиток наукового і технічного співробітництва в галузі фізики високих енергій від 02 квітня 1993 р. [7];

6) Спільна заява Державного комітету України з питань науки і технологій та Федерального Міністерства наукових досліджень і технологій Федеративної Республіки Німеччина про науково-технічні відносини від 10 червня 1993 р. [8];

7) постанови Президії Академії медичних наук України: «Про схеми посад і професій працівників науково-дослідних установ і організацій Академії медичних наук України на основі Єдиної тарифної сітки» від 18 червня 1993 р. № 1 [9] і «Про затвердження схем посадових окладів (ставок заробітної плати) працівників науково-дослідних установ Академії медичних наук України» від 26 липня 1996 р. № 7 [10];

8) Постанова Кабінету Міністрів України «Про розширення мережі науково-дослідних інститутів судових експертиз Міністерства юстиції» від 25 січня 1995 р. № 52 [11];

9) Постанови Кабінету Міністрів України: «Про заходи щодо виконання Угоди про спільне фінансування науково-дослідних проектів Міжнародного наукового фонду» від 27 лютого 1995 р. № 147 [12] і «Про додаткові заходи щодо виконання Угоди про спільне фінансування науково-дослідних проектів Міжнародного наукового фонду» від 28 грудня 1995 р. № 1052 [13];

10) Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про державну атестацію науково-дослідних (науково-технічних) установ» від 07 квітня 1998 р. № 469 [14];

11) Постанова Кабінету Міністрів України «Про базове фінансування науково-дослідних установ з державного бюджету у 1998 році» від 29 червня 1998 р. № 1003 [15];

12) Закон України «Про державну підтримку підприємств, науково-дослідних інститутів і організацій, які розробляють та виготовляють боєприпаси, їх елементи та вироби спецхімії» від 21 вересня 2000 р. № 1991-III [16];

13) Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державний фонд фундаментальних досліджень» від 24 грудня 2001 р. № 1717 [17];

14) Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Білорусь про проведення спільних науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт в галузі озброєння і військової техніки від 18 жовтня 2005 р. [18];

15) Наказ Міністерства аграрної політики України, Української академії аграрних наук та Міністерства фінансів України «Про затвердження Змін до Порядку використання коштів Державного бюджету України на виконання програм селекції у тваринництві та птахівництві на підприємствах агропромислового комплексу і в науково-дослідних господарствах» від 01 листопада 2005 р. № 593/101/745 [19];

16) Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень» від 08 жовтня 1998 р. № 53/5 [20].

Відзначимо, що перелік перерахованих вище нормативно-правових актів не є вичерпним, беручи до уваги обмеженість нашого наукового дослідження. Однак, як убачається, цього достатньо аби вести мову про всебічність і комплексність статті за обраною темою.

Наведені нормативно-правові акти є сукупністю законодавчо регламентованих офіційних письмових рішень компетентних органів державної влади, які відповідають установленим формам і стандартам, з урахуванням процедурного режиму щодо прийняття документів такого типу, які покликані урегулювати суспільні відносини в різних секторах держави з урахуванням волі й інтересів громади через спеціальні інструменти правового характеру, зокрема норми права (як припис обов'язків громадян і юридичної відповідальності за порушення ратифікованих правил поведінки в суспільстві).

Висновки. Отже, у контексті системи нормативно-правового регулювання діяльності науково-дослідних установ в Україні пропонуємо виділити такі класифікаційні групи нормативно-правових актів у вказаній сфері суспільного життя, які відіграють далеко не останню роль в інформаційному наповненні змісту розглянутої наукової категорії та виступатимуть координаційним базисом для упорядкування змінних таких взаємопов'язаних елементів управлінських рішень уповноважених органів державної влади (Центрального Комітету Комуністичної партії Радянського Союзу, Ради Міністрів Союзу Радянських Соціалістичних Республік, Всесоюзної центральної ради професійних союзів, Ради Міністрів Української Радянської Соціалістичної Республіки, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, відомств, комітетів тощо), а саме:

1. Залежно від суб'єкта публічної влади, прийняті

- а) центральними органами виконавчої влади;
- б) вищими органами державної влади;
- в) координаційним органом;
- г) вищим партійним органом;
- г) органами профспілок.

2. За матеріально-технічним спрямуванням:

- а) фінансування наукових проектів, технічних розробок, конструкторських досліджень тощо;
- б) фінансова підтримка щодо виконання державних цільових програм за звітний період;
- в) створення умов оплати праці спеціалістів у відповідній сфері знань;
- г) надання вичерпного переліку послуг, які надаються на платній основі з метою формування окремої статті бюджетної програми;
- г) виділення коштів з метою облаштування матеріальної бази суб'єкта господарювання.

3. За організаційно-правовим спрямуванням:

- а) утворення структурних підрозділів (як на місці, так і регіональні представництва);
- б) роздержавлення окремих категорій вищих навчальних закладів, лабораторій, наукових центрів, інших науково-дослідних установ;
- в) зміна формату підпорядкування галузевого чи міжвідомчого характеру;
- г) реорганізація чи оптимізація мережі галузевих науково-дослідних установ у різних сферах людської діяльності;
- г) підтримки та впровадження державних цільових програм (державної програми в тій чи іншій галузі науки);
- д) створення тимчасових чи постійно діючих комісій із державного контролю чи нагляду за господарською діяльністю бюджетних науково-дослідних установ;
- е) зміна організаційно-правової форми чи напряму господарської діяльності суб'єктів зазначеного типу;
- е) реалізація кадрової політики (у т. ч. підтримки молодих учених).

4. Залежно від титу нормативно-правового акта:

- а) закони;
 - б) розпорядження;
 - в) постанови;
 - г) укази;
 - г) накази;
 - д) положення;
 - е) міжнародні документи (угоди, заяви, порядки тощо).
5. За наслідками управлінського рішення компетентного органу державної влади:
- а) основні нормативно-правові акти (затвердження, установлення, упорядкування);
 - б) додаткові нормативно-правові акти (зміни, доповнення, удосконалення).

Література:

1. Угода про принципи забезпечення Прикордонних військ озброєнням, військовою технікою та іншими матеріальними засобами, організацію виробничої діяльності ремонтних підприємств, науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт від 15.05.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_148.
2. Про фінансування у 1992 році додаткових науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.11.1992 р. № 736-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/736-92-p>.
3. Про приватизацію основних фондів галузевих науково-дослідних установ : Постанова Президії Верховної Ради України від 15.12.1992 р. № 2841-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2841-12>.
4. Про створення Урядової комісії з метою підготовки пропозицій про вдосконалення мережі галузевих науково-дослідних установ, конструкторських і проектних організацій : Розпорядження Кабінету

- Міністрів України від 22.01.1993 р. № 44-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/44-93-p>.
5. Про утворення Урядової комісії для проведення атестації галузевих науково-дослідних установ, конструкторсько-технологічних і проектних організацій : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.04.1993 р. № 269-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/269-93-p>.
 6. Про утворення Державної комісії з визначення переліку державних науково-дослідних установ : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.1997 р. № 649-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/649-97-p>.
 7. Угода між Урядом України та Європейською Організацією Ядерних Досліджень про подальший розвиток наукового і технічного співробітництва в галузі фізики високих енергій від 02.04.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/956_001.
 8. Спільна Заява Державного Комітету України з питань науки і технологій та Федерального Міністерства наукових досліджень і технологій Федеративної Республіки Німеччина про науково-технічні відносини від 10.06.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/276_055.
 9. Про схеми посад і професій працівників науково-дослідних установ і організацій Академії медичних наук України на основі Єдиної тарифної сітки : Постанова Національної академії медичних наук України від 18.06.1993 р. № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0151-94>.
 10. Про затвердження схем посадових окладів (ставок заробітної плати) працівників науково-дослідних установ Академії медичних наук України : Постанова Національної академії медичних наук України від 26.07.1996 р. № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0528-96>.
 11. Про розширення мережі науково-дослідних інститутів судових експертиз Міністерства юстиції : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.01.1995 р. № 52 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/52-95-p>.
 12. Про заходи щодо виконання Угоди про спільне фінансування науково-дослідних проектів Міжнародного наукового фонду : Постанова Кабінету міністрів України від 27.02.1995 р. № 147 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/147-95-p>.
 13. Про додаткові заходи щодо виконання Угоди про спільне фінансування науково-дослідних проектів Міжнародного наукового фонду : Постанова Кабінету міністрів України від 28.12.1995 р. № 1052 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1052-95-p>.
 14. Про затвердження положення про державну атестацію науково-дослідних (науково-технічних) установ : Постанова Кабінету міністрів України від 07.04.1998 р. № 469 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/469-98-p>.
 15. Про базове фінансування науково-дослідних установ з державного бюджету у 1998 році : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.06.1998 р. № 1003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1003-98-p>.
 16. Про державну підтримку підприємств, науково-дослідних інститутів і організацій, які розробляють та виготовляють боєприпаси, їх елементи та виробні спецхімії : Закон України від 21.09.2000 р. № 1991-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – Ст. 406.
 17. Про Державний фонд фундаментальних досліджень : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2001 р. № 1717 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1717-2001-p>.
 18. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Білорусь про проведення спільних науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт в галузі озброєння і військової техніки від 18.10.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/112_101.
 19. Про затвердження Змін до Порядку використання коштів Державного бюджету України на виконання програм селекції у тваринництві та птахівництві на підприємствах агропромислового комплексу і в науково-дослідних господарствах : Наказ Міністерства аграрної політики України, Української академії аграрних наук та Міністерства фінансів України від 01.11.2005 р. № 593/101/745 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1353-05>.
 20. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень : Наказ Міністерства юстиції України від 08.10.1998 р. № 53/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98>

Манжула А. А. Система нормативно-правового регулювання діяльності науково-дослідницьких установ в незалежній Україні

Анотація. В статті з метою визначення системи нормативно-правового регулювання діяльності науково-дослідницьких установ визначено перелік нормативно-правових актів, які характеризували діяльність останніх. Предложено класифікаційні групи нормативно-правових актів в досліджуваній сфері суспільної життя. Сделан вывод о важности роли нормативно-правового регулювання в інформаційному наповненні змісту досліджуваної сфери.

Ключевые слова: нормативно-правовое регулювання, науково-дослідницьке заклад, нормативно-правовий акт, суб'єкт публічної влади, компетентний орган публічної влади, правоотношения.

Manzhula A. System of legal regulation of scientific research institutions in the independent Ukraine

Summary. The article is to outline a system of legal regulation range of research institutions identified for legal acts that have characterized recent activity. A classification of legal acts in the field of the study of social life. The conclusion about the importance of the role of legal regulation in filling the information content of the studied areas.

Key words: legal regulation, research institution, legal act, subject of public authorities competent public authorities relationship.

*Живко М. О.,**кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Львівського університету бізнесу і права**Мельникович В. М.,**кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінально-правових дисциплін Львівського університету бізнесу і права**Босак Х. З.,**кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Львівського університету бізнесу і права*

СТРАТЕГІЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ МЕТОДІВ ДОСЛІДЖЕННЯ

Анотація. У статті вивчено основні підходи й методи в правових дослідженнях, зокрема стосовно проблемних питань у кадровій політиці органів внутрішніх справ України. Автори довели, що для об'єктивності дослідження потрібно використовувати такі методи наукового дослідження, як діалектичний, формально-юридичний, порівняльно-правовий, порівняльно-історичний, соціологічний, соціально-психологічний, синергетичний, комплексний і системний підходи.

Ключові слова: методи, напрями дослідження, кадрова політика, органи внутрішніх справ, формально-правовий метод, аналіз, порівняння, дедукція.

Постановка проблеми. Проблемні питання кадрової політики в органах внутрішніх справ (далі – ОВС) України були і є предметом розгляду Міжвідомчої комісії з питань реформування правоохоронних органів, Парламентських слухань, законів [1–3], низки наукових досліджень. Зокрема, пріоритетні напрями кадрового забезпечення ОВС України було задекларовано у «Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки» [4], прийнято Закон України «Про національну поліцію» [3], що свідчить про актуальність теми. Саме через призму методів і підходів до вивчення кадрової політики можна розмірковувати про її об'єктивність і дієвість.

Питанням дослідження кадрової політики в ОВС приділяється значна увага, зокрема кадровим питанням присвячені праці О. Бандурки, В. Бесчастного, Х. Босак, Т. Дашо, М. Живка, З. Кисіль, О. Мельникова, В. Мельникович, О. Синявської тощо. Однак реформування ОВС України, переосмислення кадрової політики не можливі без кропіткого вивчення специфіки служби в ОВС, дослідження стратегії управління кадровим потенціалом із використанням сукупності методів дослідження.

Мета статті – на основі аналізу науково-теоретичних джерел і чинного законодавства з'ясувати застосування методів дослідження кадрової політики щодо проходження служби в ОВС України.

Виклад основного матеріалу дослідження. На думку авторів, значним кроком уперед стало реформування системи підготовки фахівців для органів внутрішніх справ України шляхом значного збільшення ліцензійного обсягу набору у вищі навчальні заклади МВС України зі спеціальності «Правоохоронна діяльність», підготовка до реформування правоохоронних

органів і прийняття Закону України «Про національну поліцію» [3]. Дослідження генези кадрової політики в ОВС дає підстави стверджувати, що, незважаючи на значні здобутки, реформування системи Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України) потребує подальшого вдосконалення, приведення її до міжнародних стандартів. Це, звичайно, потребує значних зусиль.

Мета кадрової політики є складовою стратегічного управління ОВС та скерована на забезпечення ефективної діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ щодо чіткого виконання функціональних обов'язків [5]. Кадрова політика в системі МВС – це важлива умова створення механізму вироблення професіоналізму співробітників, їхньої компетентності й злагоженості в оперативно-розшуковій і адміністративній роботі, результативності діяльності й зменшення плинності кадрів. У контексті розгляду цього питання слушним, на нашу думку, є звернення до наукових праць видатних мислителів Ксенофонта [6], Сократа [7], Платона [8] та ін. На думку цих видатних учених, державний діяч не має права чекати на той час, коли настануть ідеальні політичні умови, вони закликали діяти в умовах, що склалися, орієнтуватися на внутрішній імператив державного діяча.

Нині серед фахівців із державного управління досить популярними є погляди, які були висловлені Ніколо Макіавеллі [9] в частині наданих ученими рекомендацій щодо зміцнення самостійності, величі держави, політичного лідерства, правил політичної поведінки. Сміливість, рішучість, особиста відвага, на думку Н. Макіавеллі, є основними чеснотами, котрі повинні бути притаманні державним службовцям. До негативних особистісних якостей учений зарахував зраду, жорстокість, зрадливість [9].

Г. Гегель усе існуюче пов'язував із абсолютним розумом, тому, на його думку, «... що розумне, то є дійсне, а що є дійсним, то й є розумним» [10]. Такий підхід дає підстави стверджувати про інноваційний підхід ученого до тлумачення законів діалектики, концепції єдності принципів науковості, логіки й історії процесів, їхньої діахронічної та синхронічної композиційної єдності, від простого до складного, від абстрактного до конкретного.

Слушним вважаємо твердження Ч. Кірвеля: «... якщо розглядати наукове знання з погляду функцій у структурі науки, то його можна умовно поділити на такі групи: знання про світ, яке вказує на те, що пізнається, таке знання називають об'єктивним; знання, яке водночас є знанням про світ і про те, як це знання потрібно отримувати; нормативно методологічне знання, яке являє

собою приписи й норми, у яких фіксуються зміст і послідовність визначених видів діяльності» [11, с. 446].

Розмірковуючи про основні підходи й методи в правових дослідженнях, зокрема стосовно проблемних питань у кадровій політиці ОВС України, не можна повністю відмовитись від філософських засобів дослідження. Методологія наукового пізнання є вченням щодо принципів побудови, форми і способів наукової пізнавальної діяльності. Адже метод є об'єктивно-суб'єктивним утворенням, його розроблення неможливе без дослідження алгоритму науково-пізнавальної діяльності суб'єкта кадрової політики, з одного боку, а також без урахування особливостей об'єктів кадрової політики, їхньої характеристики і взаємозв'язків – з іншого. Коректно обрані методи наукового дослідження надають можливість виявити основні проблеми проходження служби особами рядового й начальницького складу в ОВС України, охарактеризувати сутність і динаміку предмета дослідження, а також досягнути поставленої мети.

Стосовно нашого предмета дослідження варто зазначити, що кадрова політика являє собою складне системне утворення, змістовий розвиток якого відбувається під впливом великої кількості детермінант. Тому методологічні принципи наукового пізнання є фундаментальною базою, на якій ґрунтується сучасний аналіз об'єкта й предмета кадрової політики, інструментарієм дослідження цього феномена. Багаторівневий підхід дослідження адміністративно-правового аспекту кадрової політики в ОВС України, у свою чергу, є теоретико-методологічним підґрунтям для побудови концепції багаторівневості методологічного знання.

Характеризуючи методи права як систему засобів дослідження права, Н. Тарасов [12] виокремив такі її підсистеми, а саме: (1) філософські засоби методу юридичної науки; загальнонаукові засоби (метаннаукові царини – загальна система систем, теорія моделювання, загальна теорія діяльності тощо; математичні методи дослідження, різного виду логіка); (2) метаннауковим інструментарієм під час дослідження предметних юридичних проблем можуть слугувати або загальні принципи та правила наукової діяльності, або «пусті» дослідницькі форми, які наповнюються в процесі пізнання конкретним юридичним змістом; (3) спеціальні юридичні засоби (процедура, прийоми й форми дослідницької діяльності, характерні лише для юриспруденції: спеціально-юридичний метод, метод інтерпретацій, метод порівняльного правознавства); (4) методики й техніки дослідження (методики узагальнення правозастосовної практики, процедура юридичного опису чинного законодавства тощо) [12, с. 39–40].

Ураховуючи позицію Н. Тарасова, юридична конструкція кадрової політики в ОВС України може розглядатися як у межах позитивного права, так і як усталена нормативна схема регулювання чи науково-теоретичної моделі, що доцільно співвіднести як реальний об'єкт і як предмет юриспруденції. Розмірковуючи над способами дослідження юридичної конструкції кадрової політики в ОВС України, на думку авторів, для об'єктивності дослідження варто використовувати такі методи наукового дослідження, як діалектичний, формально-юридичний, порівняльно-правовий, порівняльно-історичний, соціологічний, соціально-психологічний, синергетичний, комплексний і системний підходи. У межах зазначених підходів основну методологічну роль виконують такі парні категорії, як «загальне» та «особливе», навколо яких об'єднуються й інші категорії та поняття, що мають велике значення для дослідження кадрової політики в ОВС України.

На думку Д. Керімова [13], «загальне аж ніяк не є результатом виокремлення однакової ознаки, характерної для всіх кон-

кретних явищ, і винятком усіх інших їхніх ознак. Загальними можуть бути й несуттєві ознаки явищ. Тому утворення політичних і правових абстракцій здійснюється шляхом абстракції від несуттєвих ознак, політичних і правових явищ, хоча б навіть однакових для всіх них, і трансформуються лише ті загальні ознаки цих явищ, які становлять їхню сутність» [13, с. 101–102].

Отже, загальне – це пріоритетні ознаки, притаманні кадровій політиці в ОВС України, що надають їм специфічну визначеність і в абстракціях різних рівнів. Діалектика загального, особливого й окремого на, думку більшості учених, є важливою складовою методології правових досліджень [14]. Уважаємо, що нині в наукових розвідках стосовно предмета нашого дослідження не в повному обсязі подано можливості загальнонаукових підходів і засобів, які в поєднанні із традиційними юридичними засобами можуть стати підґрунтям наукового юридичного конструювання, а в діалектичному поєднанні з процедурами нормотворчості – підґрунтям нормативного конструювання. Хоча більшість науковців схиляється до думки про необхідність використання загальнонаукових засобів аналізу в правових дослідженнях [15, с. 16], коло таких загальнонаукових засобів, які можуть бути застосовані для аналізу проблемних питань кадрової політики в ОВС України на сьогодні, на жаль, не визначено. Тому дослідження адміністративно-правового аспекту кадрової політики в ОВС України потрібно здійснювати шляхом застосування сукупності взаємопов'язаних загальнонаукових методів, які становлять підґрунтя системно-структурного дослідницького підходу.

Підтримуємо позицію І. Павлова, котрий зазначав, що саме від обрання методу дослідження залежить об'єктивність і результативність дослідження [16]. Позаяк наукове дослідження адміністративно-правового аспекту кадрової політики в ОВС України є процесом творчим, це аж ніяк не свідчить про те, що він немає внутрішньої організації, логіки та певної структуризації. Цієї позиції дотримується й А. Богданов, який вважає, що «... організація – це архітектура фрагментів матеріального світу, визначена форма існування матерії, характерна для будь-якого його рівня» [17, с. 185].

Методи наукового пізнання адміністративно-правового аспекту кадрової політики в ОВС України мають складний взаємозв'язок і застосовуються в поєднанні, визначаючи стратегію вирішення поставлених завдань. З метою встановлення евристичного потенціалу методів наукового дослідження потрібно володіти інформацією про основні їхні властивості [14]. Методи, які ми будемо використовувати в дослідженні, умовно поділимо на три основні групи: загальнологічні методи; методи емпіричного дослідження; методи теоретичного дослідження.

Відомим є факт, що в науковому пошуку вельми значне місце посідають загально-логічні методи, до яких належать аналіз і синтез, індукція й дедукція, абстрагування й узагальнення, аналогія та моделювання. Найбільш універсальним методом наукового пізнання є аналіз і синтез. Д. Каченовський зазначав, що «... в науці гуманітарній, так і природознавчій, люди шукали істину шляхом досліду й міркування, кооперували в контексті аналіз і синтез: перший для упорядкування фактів і для оцінювання нових явищ, другий – для поєднання результатів в одне ціле, інакше можна було б загубитися і заплутатися в масиві різноманітних знань» [18, с. 9].

Аналіз є одним із методів, який полягає в уявному поділі предмета дослідження на більш прості складові. В основі аналізу кадрової політики в ОВС України, на думку авторів, повинен превалювати науковий підхід, реальне врахування умов суспільного розвитку, достовірна інформація про стан об'єкта

кадрової політики й наявні ресурси в суб'єкта кадрової політики [14]. Позаяк аналіз – це умовний поділ на окремі елементи, виявлення сильних і слабких сторін, порівняння показників і нормативів кадрової політики в ОВС України з показниками аналогічних структурних підрозділів інших держав, виявлення позитивних і негативних детермінантів, формулювання висновків та передбачення варіантів розвитку об'єктів кадрової політики, від нього безпосередньо залежить чіткість діяльності правоохоронців, налагодженість механізму їхнього функціонування й результативність.

Синтез, у свою чергу, є методом пізнання, який полягає в поєднанні складових кадрової політики, відтворенні взаємозв'язків, компонентів, сторін цього складного явища, що надає можливість досліднику осягнути ціле, отримати глибокі знання внутрішньої природи досліджуваного феномена. Приділяючи увагу адміністративно-правовому аспектові кадрової політики в ОВС України, автори дослідили, що в ній синтезується таке: організаційно-правові засади відбору та організації роботи з персоналом як передумова комплексування кадрів ОВС України; правові засади професійного розвитку як передумова розвитку особистості працівника міліції; технологія управління кар'єрним зростанням як формат життєдіяльності працівника ОВС у системі суспільних відносин.

Індукція, на думку Радомира Лукича, є «... логічним прийомом, за допомогою якого на підставі знань загального приходять до знань окремого; це метод пізнання, що ґрунтується на формально-логічному умовиводі, який надає можливість досліднику одержати загальний висновок на основі окремих фактів. Інакше кажучи, це є рух нашого мислення від часткового, окремого до загального» [19, с. 9]. Метод індукції, у свою чергу, застосовувався під час трансформації окремих складових кадрової політики, побудови її концепції. Застосування індукції надало авторів можливість дійти умовиводу, у якому висновок стосовно об'єкта дослідження загалом зроблено на підставі дослідження від часткового до загального всіх складових кадрової політики.

Метод дедукції ж, навпаки, дав нам змогу від пізнання загальної концепції кадрової політики в ОВС України дослідити її основні складові, координувати дані про об'єкт дослідження, отримані індуктивним методом, у площину достовірних знань, позбавляючи їх гіпотетичного характеру. Підтримуємо думку Ч. Кірвеля, який зазначає, що «... дедукція може володіти значним евристичним потенціалом, якщо як загальне посилення є загальна наукова ідея. Висновки із такого загального посилення можуть стати орієнтирами для подальшого емпіричного дослідження й наступних індуктивних умовиводів» [11, с. 452].

На думку автора, процес дослідження адміністративно-правових засад кадрової політики не є можливим без застосування одного із методів наукового пізнання – абстрагування. Д. Керімов зазначає, що «... процес пізнання конкретних правових об'єктів рухається від відчуття, сприйняття й уявлення про ці об'єкти до утворення складних понять, у яких вище виникає з нижчого, нижче переходить у вище, вище в думках перетворює нижче, відкриваючи його внутрішній зміст» [13, с. 131]. Абстрагування являє собою процедуру відхилення від властивостей основних елементів кадрової політики в ОВС України та відносин суб'єкта й об'єкта, які не є домінуючими, з одночасним виокремленням властивостей і відносин, дослідження яких є необхідним для реалізації мети й завдання дослідження. Позаяк за допомогою абстрагування формуються узагальнені образи реальності (поняття), що дають змогу виділити в ній значимі для діяльності зв'язки й відносини об'єктів, відмежувавши їх від ін-

ших [20, с. 111], у результаті авторами отримано нові поняття й категорії, запропоновано сучасну систему роботи з персоналом в ОВС України.

У процесі абстрагування досить часто виникають ситуації, коли деякі властивості елементних складових кадрової політики чи відносини об'єкта і суб'єкта притаманні не лише одному елементові, а низці елементів. Такі властивості й відносини стають підґрунтям для поєднання елементних складових кадрової політики в певний клас.

Під час дослідження проблем кадрової політики в ОВС до речним є застосування методу моделювання. Сутність методу моделювання полягає у вивченні об'єкта – кадрової політики в ОВС України, шляхом побудови та дослідження її моделі. У нашому випадку модель – реально існуюча чи умовно уявна система, яка, замінюючи в процесі пізнання іншу систему, віднаходить із нею у відносинах схожість. Модель кадрової політики ОВС України закріплює наявний рівень знань про об'єкт дослідження [14]. На нашу думку, розробити універсальну модель кадрової політики в ОВС України, котра надала б відповіді на всі питання, що стосуються алгоритму, функціонування всіх її складових, неможливо. Отже, моделювання є методом наукового дослідження, а модель є формою, одним із засобів наукового пізнання проблемних питань кадрової політики в ОВС України.

Методи емпіричного дослідження, на думку більшості вчених, виокремлюються у дві групи: 1) методи виокремлення й дослідження емпіричного об'єкта; 2) методи опрацювання та систематизації емпіричних знань.

Так, виокремлення й дослідження емпіричного об'єкта кадрової політики в ОВС України варто розпочинати із процесу наукового спостереження, під час якого можна сформувати знання стосовно зовнішніх властивостей, зв'язків і відносин досліджуваної реальності.

Спостереження за об'єктом нашого дослідження – кадровою політикою в ОВС України – має специфічні риси, а саме: йому притаманний організаційний характер; характеризується комплексністю й систематичністю, застосовує спеціальні засоби; використовує новітні наукові досягнення та практичний досвід; слугує вирішенню проблемних питань, висуненню новітніх підходів і гіпотез.

Підтримуємо позицію значної низки вчених стосовно того, що спостереження певною мірою обмежує активність дослідника. Подолати цю проблему можна лише застосовуючи експеримент – один із методів наукового пізнання. Умови, змодельовані дослідником під час експерименту, варто вважати незалежною змінною, а наслідки, які вони спричиняють, потрібно зараховувати до залежних змінних. Застосування методу наукового пізнання – експерименту – надало можливість авторам здійснити такі операції: виокремити об'єкт і суб'єкт кадрової політики в ОВС України; здійснити емпіричну інтерпретацію вихідних теоретичних положень; шляхом зміни макро- й мікросоціальних детермінант змінювати умови реалізації кадрової політики в ОВС України, що надало можливість цілеспрямовано чинити вплив на об'єкт дослідження; циклічність вивчення об'єкта дослідження дало змогу усунути низку прогалин у сучасній системі роботи з персоналом ОВС України.

Залежно від виконуваних функцій, методи пізнання теоретичного рівня варто поділити на дві групи: 1) методи пізнання, за допомогою яких автори мали змогу проаналізувати ідеалізований об'єкт дослідження – кадрову політику в ОВС України; 2) методи побудови теоретичного наукового знання щодо предмета дослідження.

Так, до основних методів побудови теоретичного наукового знання щодо предмета дослідження – кадрової політики в ОВС України, варто зарахувати ідеалізацію, уявний експеримент, формалізацію та математичне моделювання.

Чіткість і логічна виваженість фундаментальних схем у структурі наукової теорії кадрової політики в ОВС України забезпечується шляхом застосування методу наукового пізнання – формалізації [14]. Цей метод надав авторам можливість у процесі дослідження зменшити негативний вплив наявних стереотипів щодо дослідження цього питання, активізувати генерування нових наукових ідей, концепцій стосовно сучасної системи роботи з персоналом ОВС України.

Метод математичного моделювання дав авторам змогу вивчати взаємодію складових кадрової політики в ОВС України за різних мікро– та макросистемних детермінант, прогнозуючи характер їхніх змін з аналізу математичної моделі; отримувати характеристики й показники, які складно отримувати експериментально. Дослідження об'єкта моделювання – кадрової політики в ОВС України – і розроблення її сучасної концепції полягали в установленні взаємозв'язків між складовими у вигляді системи математичних співвідношень.

Реалії сьогодення надають підстави стверджувати про те, що проведення дослідження сучасної системи роботи з персоналом ОВС України потрібно тісно поєднувати з юридичною практикою.

Висновки. Отже, з метою покращення професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу ОВС України, на думку авторів, доцільно таке: 1) удосконалити й модернізувати нормативно-правову базу у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу ОВС України; 2) розробити галузеві державні стандарти підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу ОВС України за напрямом підготовки «Правоохоронна діяльність»; 3) у процесі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників ОВС України акцентувати увагу на активних формах і методах навчання (алгоритм дій у ризиконебезпечних ситуаціях, подолання смуги перешкод, імітаційні методики, тренінги тощо); 4) координувати науково-дослідницьку діяльність науково-педагогічних працівників відомчих закладів відповідно до пріоритетних напрямів діяльності МВС України; 5) забезпечувати співпрацю відомчих навчальних закладів МВС України із практичними підрозділами, з метою закріплення набутих теоретичних знань на практиці; 6) удосколювати взаємодію МВС України з міжнародною поліцейською спільнотою для узагальнення, вивчення позитивного досвіду правоохоронної діяльності.

Література:

1. Проект Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України і впровадження європейських стандартів. – К.: МВС України, 2008.
2. Про реформування системи органів МВС України і впровадження європейських стандартів: Парламентські слухання від 05.10.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
3. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/580-19>.
4. Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки, схвалена Указом Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
5. Арістова І.В. Місце та роль стратегічного управління у діяльності органів внутрішніх справ України / І.В. Арістова, О.М. Бандурка. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2004. – 780 с.
6. Ксенофонт. Сократические сочинения / Ксенофонт; перевод с древнегреческого; вступ. ст. и примеч. С. Соболевского. – М.: Мир книги: Литература, 2007.

7. Эберт Т. Сократ как пифагореец и анамнезис в диалоге Платона «Федон» / Т. Эберт; пер. с нем. А.А. Россиуса. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2005.
8. Альберт Карл. О понятии философии у Платона: [монография] / Карл Альберт; пер. с нем., предисловие и примечание М.Е. Буланенко. – Владивосток: Изд-во Дальневосточного федерального университета, 2012.
9. Каппони Н. Макиавелли / Н. Каппони. – М.: Вече, 2012.
10. Гегель Г.В.Ф. Философия права / Г.В.Ф. Гегель. – М.: Мир книги, 2007.
11. Философия и методология науки: [учеб. пособ.] / [Ч.С. Кирвель и др.]; под ред. Ч.С. Кирвеля. – Минск: Выш. шк., 2012. – С. 446.
12. Тарасов Н.Н. Методологические проблемы юридической науки / Н.Н. Тарасов. – Екатеринбург: Издательство Гуманитарного университета, 2001. – С. 39–40.
13. Керимов Д.А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права / Д.А. Керимов. – 4-е изд. – М.: Изд-во МГУ, 2008. – С. 101–102.
14. Мельникович В.М. Кадровая политика в органах внутренних дел Украины: административно-правовой аспект: [монография] / В.М. Мельникович. – Львів: Ліга-Прес, 2014. – 196 с.
15. Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций / И.В. Бабичев. – М.: Норма: ИНФРА – М, 2010.
16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://smerfero.com/dictionary/metody-psyhohichnoji-nauky/>.
17. Богданов А.А. Тектология. Всеобщая организационная наука: в 2 кн. / А.А. Богданов. – М.: Экономика, 1989. – Кн. 2. – 1989. – С. 185.
18. Каченовский Д.И. О современном состоянии политических наук на Западе Европы и в России / Д.И. Каченовский // Антология мировой правовой мысли: в 5 т. / рук. проекта Г.Ю. Семигин. – М.: Мысль, 1999. – С. 9.
19. Лукич Р. Методология права / Р. Лукич; под ред. Д.А. Керимова. – М.: Прогресс, 1981. – С. 9.
20. Романчиков В.І. Основи наукових досліджень: [навч. посіб.] / В.І. Романчиков. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – С. 111.

Босак К. З., Живко М. А., Мельникович В. М. Стратегия кадровой политики в органах внутренних дел Украины через призму методов исследования

Аннотация. В статье изучены основные подходы и методы в правовых исследованиях, в частности относительно проблемных вопросов в кадровой политике органов внутренних дел Украины. Авторы доказали, что для объективности исследования следует использовать следующие методы научного исследования: диалектический, формально-юридический, сравнительно-правовой, сравнительно-исторический, социологический, социально-психологический, синергетический, комплексный и системный подходы.

Ключевые слова: методы, направления исследования, кадровая политика, органы внутренних дел, формально-правовой метод, анализ, сравнение, дедукция.

Bosak K., Zhyvko M., Melnykovych V. The strategy of personnel policy in Ukraine through the prism of the police methods of investigation

Summary. In the article the basic approaches and methods in legal studies, particularly regarding issues of police personnel policy of Ukraine. The authors have shown that for objective research to use methods such as research, dialectical, formal and legal, comparative legal, comparative historical, sociological, socio-psychological, synergistic, comprehensive and systemic approaches.

Key words: methods, areas of research personnel policy, internal affairs bodies, formal-legal method, analysis, comparison, deduction.

*Корж С. М.,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник наукової
лабораторії з проблем громадської безпеки
Національної академії внутрішніх справ*

РОЛЬ МІЛІЦІЇ В РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАХОДІВ ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНОЇ ПРОФІЛАКТИКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Анотація. У статті на основі обґрунтованих у юридичній літературі наукових підходів і чинного законодавства аналізується роль міліції в реалізації заходів загальносоціальної профілактики, визначаються недоліки, які існують у цій сфері, а також обґрунтовуються шляхи їх подолання.

Ключові слова: детермінанти злочинності, загальносоціальна профілактика правопорушень.

Постановка проблеми. Злочинність – це явище соціальне. Саме тому її профілактика неможлива без розв’язання суспільством основних соціально-економічних і культурно-виховних завдань його подальшого розвитку. Вирішення всіх цих питань лежить у площині загальносоціальної профілактики, що спрямована на подолання економічної кризи, зниження безробіття, загальне зростання добробуту громадян, їхнього культурного рівня та свідомості. І хоча заходи загальносоціальної профілактики безпосередньо не впливають на рівень злочинності, однак їхній запобіжний потенціал є очевидним і полягає, на думку В.В. Голіни, у протидії негативним явищам і процесам, які сприяють відтворенню злочинності [1, с. 32].

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз наукової літератури, а також власні спостереження дали нам змогу виділити такі характерні риси заходів загальносоціальної профілактики: 1) універсальний характер – такі заходи здійснюються в господарському й культурному будівництві, організації праці, відпочинку, побуті, тобто охоплюють у своїх межах практично всі сфери життя суспільства; їхньою кінцевою метою є загальне зростання добробуту громадян, а не вирішення якоїсь окремо взятої проблеми; 2) масштабність (глобальність) – такі заходи охоплюють найбільш значні сфери соціальної діяльності й спрямовані на вирішення найбільш вагомих економічних і соціальних завдань; 3) довготривалий характер, спрямованість на перспективу – реалізація таких заходів пов’язана з найбільш значимими та довготривалими видами соціальної діяльності, а тому досягти будь-яких позитивних результатів за короткий час, як правило, неможливо; 4) багатопільове призначення – будучи безпосередньо спрямованими на покращення життя громадян, підвищення їхнього матеріального добробуту, культурного рівня й свідомості, вони водночас сприяють послабленню та усуненню деструктивних явищ і процесів, що продукують злочинність; 5) вони є підґрунтям для проведення заходів спеціально-кримінологічного й індивідуального запобігання, створюючи для них необхідні економічні, політичні, правові, організаційні тощо передумови.

Метою діяльності міліції на загальносоціальному рівні є подальший розвиток і вдосконалення суспільних відносин та інститутів, зміцнення правопорядку, виявлення, усунення й нейтралізація соціальних суперечностей загалом і, зокрема, деліктогенних факторів, що детермінують злочинність.

Наступне питання, на яке необхідно звернути увагу в межах аналізу загальносоціальної профілактики, – це система суб’єктів, що її здійснюють. На думку більшості науковців, основною рисою таких суб’єктів є те, що функція запобігання правопорушенням не є для них профільною. У цьому випадку профілактичний ефект досягається внаслідок проведення соціально-економічної політики загалом [2, с. 118; 3, с. 133; 4, с. 23; 5, с. 136]. Ми не можемо погодитись із наведеним підходом і вважаємо його таким, що суттєво обмежує значення загальносоціальних заходів у вирішенні завдань протидії злочинності. Загальносоціальна профілактика – це не ізольований вид діяльності, а тому її не варто замикати в межі функцій виключно неспеціалізованих суб’єктів. Заходи, які нею охоплюються, мають комплексний характер і торкаються практично всіх боків життя нашого суспільства. Саме тому до їх реалізації більшою чи меншою мірою залучаються всі органи державної влади й місцевого самоврядування, громадські організації, юридичні та фізичні особи, які входять до загальної системи суб’єктів профілактики, у тому числі й працівники міліції.

Проаналізувавши мету, завдання, суб’єктний склад і характерні риси загальносоціальної профілактики, ми можемо сформулювати таке її визначення: урегульована нормами права діяльність усього загалу суб’єктів профілактики, що забезпечує науково-теоретичну розробку та практичну реалізацію цілісної системи універсальних, перспективних, довготривалих запобіжних заходів політичного, економічного, соціального, правового й культурно-виховного характеру, спрямованих на подальший розвиток і вдосконалення суспільних відносин та інститутів, зміцнення правопорядку, а також виявлення, усунення й нейтралізацію соціальних суперечностей загалом і, зокрема, деліктогенних факторів, що детермінують злочинність.

Узявши за основу таке визначення, ми можемо розкрити роль міліції в реалізації профілактичної діяльності на загальносоціальному рівні. Отже, **загальносоціальна профілактика працівників міліції** – це їхня участь у межах установленної компетенції в науково-теоретичній розробці та практичній реалізації цілісної системи запобіжних заходів загальносоціального характеру, спрямованих на зміцнення правопорядку, а також виявлення, усунення й нейтралізацію соціальних суперечностей та інших деліктогенних факторів, що детермінують учинення правопорушень. На нашу думку, запропоноване визначення є найбільш обґрунтованим: з одного боку, воно розкриває специфіку загальносоціальної профілактики як універсального регулятора суспільних відносин, а з іншого – дає змогу отримати уявлення про роль міліції в реалізації заходів, які нею охоплюються.

Наступне питання, на якому необхідно зупинитись у межах аналізу профілактичної діяльності на загальносоціальному рівні, – це участь працівників міліції в реалізації зазначених груп загальносоціальних заходів.

Політичні заходи. Основний тягар реалізації політичних заходів, спрямованих на профілактику правопорушень, покладається на органи законодавчої й виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, політичні партії, рухи та інші громадсько-політичні інститути. Від імені міліції цю функцію здійснює Міністерство внутрішніх справ України. Однак викладене зовсім не означає, що місцеві підрозділи міліції взагалі усунути від політичного життя суспільства. Вони беруть у ньому активну участь, дотримуючись загального курсу на утвердження й забезпечення істинно демократичних принципів побудови національної державності. Зокрема, в межах встановленої компетенції міліція виконує таке: 1) здійснює контроль за дотриманням вимог Конституції та інших нормативно-правових актів, що закріплюють права і свободи громадян; 2) бере участь у розробці й реалізації державних програм економічного та соціального розвитку, а також спеціальних планів, комплексних і цільових програм профілактики окремих адміністративних проступків і «фонових» явищ; 3) готує проекти законів і підзаконних нормативно-правових актів; 4) проводить зважену політику щодо вирішення національних питань, міжетнічних і расових конфліктів; 5) співпрацює з органами державної влади та органами місцевого самоврядування, населенням і громадськими формуваннями з питань зміцнення правопорядку й профілактики; 6) надає підтримку та сприяння службовим особам, громадським об'єднанням і організаціям, які здійснюють діяльність у сфері захисту прав і свобод громадян тощо.

Економічні заходи. Основна спрямованість цієї групи профілактичних заходів пролягає в усуненні, послабленні й нейтралізації криміногенних наслідків функціонування економічної сфери. Їхнє безпосереднє виконання покладається на органи виконавчої влади, у тому числі й на міліцію. І хоча вона не бере безпосередньої участі в підвищенні матеріального добробуту та якості життя населення, її профілактичний потенціал у цій сфері може бути досить широким. Передусім на міліцію покладається реалізація окремих напрямів державної політики у сфері зайнятості населення й покращення організації та умов праці. З цією метою працівники міліції надають допомогу у працевлаштуванні деяким категоріям громадян; виявляють і запобігають фактам трудової експлуатації дітей, уживають заходів щодо недопущення їх до виконання робіт, небезпечних для здоров'я, фізичного та морального розвитку; виявляють і запобігають випадкам работоргівлі, залучення жінок і молоді до проституції й порнобізнесу; здійснюють контроль за виконанням адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт, уживають інших заходів, спрямованих на подолання безробіття і бідності населення.

Не менш вагомим може бути вклад працівників міліції в стабілізацію фінансової системи. Зокрема, вони повинні виявляти місця несанкціонованої торговельної діяльності й повідомляти про них відповідні органи місцевої влади; брати участь у припиненні стихійної торгівлі, торгівлі забороненими товарами, у заборонених місцях тощо; запобігати й виявляти факти потрапляння на ринок фальсифікованих або неякісних товарів; уживати заходів щодо недопущення проведення незаконних валютних операцій; уживати заходи, спрямовані на протидію нелегальній міграції та контрабанді; уживати інші заходи, спрямовані на нейтралізацію таких криміногенних факторів, як безгосподарність, безконтрольність, халатність. З метою захисту власності від злочинних посягань, вони беруть участь у розробці спеціальних заходів щодо охорони власності; забезпечують схоронність бездоглядного майна; виявляють

причини та умови, що сприяють учиненню майнових правопорушень, а також уносять пропозиції до відповідних органів влади щодо їх усунення.

Соціальні заходи. Ця група заходів спрямована на забезпечення гарантованих Конституцією прав громадян на працю, відпочинок, освіту, житло, охорону здоров'я, гідний рівень життя тощо. Поряд із політичними та економічними вони посідають одне з головних місць у системі запобіжного потенціалу підрозділів міліції.

З усіх органів влади саме міліція має всі правові можливості для здійснення позитивного впливу на основні соціальні інститути – сім'ю, школу, трудовий колектив. Зокрема, її працівники 1) виявляють і припиняють факти сімейно-побутового насильства, притягують винних до відповідальності; 2) проводять інформаційно-роз'яснювальну роботу із найближчим оточенням наркоманів, алкоголіків, психічнохворих, хворих на ВІЛ/СНІД, звільнених із місць позбавлення волі, інших категорій осіб, які потребують підвищеної уваги; 3) надають консультації та правову допомогу з широкого кола соціальних питань; 4) беруть участь у межах своєї компетенції в реалізації загальнодержавних і регіональних програм соціального розвитку; 5) направляють до компетентних органів пропозиції щодо надання соціальної допомоги сім'ям, що опинилися в складних життєвих обставинах.

З метою забезпечення необхідних умов для нормального розвитку молоді, міліція 1) уживає заходів щодо зменшення рівня тютюнокуріння, алкоголізації та наркотизації в молодіжному середовищі; 2) бере участь в організації змістовного дозвілля, заходах щодо розвитку дитячої творчості; 3) здійснює в межах своєї компетенції реалізацію програм, спрямованих на створення необхідних умов для нормального розвитку дітей, зменшення соціального сирітства і бродяжництва дітей тощо.

Культурно-виховні заходи. Учені довели, що збільшення рівня злочинності прямо зумовлено загальною кризою суспільства та зниженням його моральності [6, с. 36]. Саме тому у своїй повсякденній роботі працівники міліції приділяють особливу увагу вирішенню таких моральних і духовних проблем, як безкарність; релігійний і національний екстремізм; соціальний паразитизм; пропагування культу сили, наживи, насильства й жорстокості; розповсюдження інформації та матеріалів, що негативно впливають на моральний і духовний розвиток особистості; демонстративно зневажливе ставлення до загальноприйнятих норм поведінки тощо. Водночас вони проводять роз'яснювальну роботу серед молоді, спрямовану на підвищення соціального оптимізму в їхньому світогляді та прищеплення таких загальнолюдських цінностей, як почуття справедливості, гуманізм, милосердя; залучають їх до надання допомоги людям похилого віку, інвалідам, іншим особам, які потребують піклування; беруть участь у проведенні заходів національно-культурного й духовного відродження України тощо.

З метою підвищення загальнокультурного рівня громадян працівники міліції вживають заходів щодо формування в їхній свідомості правової культури; протидії розповсюдженню кримінальної субкультури; виявлення та припинення фактів аморальної поведінки; обмеження негативного впливу стандартів масової культури; нейтралізації негативних наслідків впливу на свідомість інформації, яка містить елементи жорстокості, бездуховності, насильства, порнографії, пропагує тютюнокуріння, наркоманію, пияцтво, антисоціальну поведінку тощо. Крім того, вони беруть активну участь в організації побуту й культурного дозвілля громадян, особливо молоді.

Надзвичайно важливе антикриміногенне значення має також пропаганда та агітація серед населення, що спрямовані не лише на поширення правових знань, а й на активне розвінчання антисуспільних норм, звичок і традицій. Виступаючи перед жителями району, а також через засоби масової інформації (далі – ЗМІ), працівники міліції проводять широку інформаційно-просвітницьку діяльність, основною метою якої є таке: роз'яснення положень чинного законодавства; інформування населення про причини та умови, які призводять до вчинення правопорушень; висвітлення рекомендацій про елементарні правила поведінки в тих чи інших життєвих ситуаціях; формування позитивної громадської думки щодо стану правопорядку й діяльності міліції; підвищення довіри населення до міліції; пропаганда здорового способу життя; формування нетерпимості та морально-етичної відрази до поширення тютюнокуріння, уживання алкогольних напоїв і наркотиків, сексуальної розкутості, сімейно-побутового насильства й інших аморальних явищ; висвітлення інших правових, соціальних, педагогічних, психологічних, медичних аспектів правоохоронної діяльності.

Отже, на прикладі діяльності міліції ми довели висловлену нами вище тезу про те, що до реалізації заходів загально-соціального запобігання долучаються абсолютно всі суб'єкти профілактики. Саме це надає їм комплексного та всеосяжного характеру, дає змогу виявляти найбільш приховані детермінанти девіантної поведінки та адекватно на них реагувати.

Водночас вимушені констатувати, що на сьогодні загально-соціальна профілактика ще не отримала належної уваги з боку держави та її органів. Про це, зокрема, свідчать такі факти: 1) постійний брак фінансування й відсутність організаційно-правової підтримки проведення першочергових заходів, спрямованих на підвищення матеріального добробуту громадян, покращення житлово-побутових умов та умов праці; 2) відсутність контролю за цільовим використанням коштів, виділених на реалізацію соціально-економічних програм; 3) відсутність дієвих механізмів практичної реалізації положень правових актів, які визначають заходи соціального захисту найбільш уразливих верств населення; 4) відсутність ефективних форм сприяння розвитку змістовних форм проведення дозвілля; 5) відсутність усебічного контролю за діяльністю ЗМІ, як наслідок, фактично неконтрольована пропаганда насильства й жорстокості; 6) поширення та загострення таких негативних факторів, як соціальна нетерпимість, расизм, фашизм, крайній націоналізм; 7) відсутність реальних дій, спрямованих на фактичне виконання цільових програм із питань профілактики тощо.

Неважко помітити, що більшість із указаних проблем лежать у сфері економічних, політичних, правових і соціальних відносин держави. Тому лише силами міліції усунути їх об'єктивно неможливо. Однак вклад останньої в підвищення ефективності загальносоціальної профілактики можна зробити більш вагомим. Для цього працівники міліції в межах визначеної компетенції повинні таке: 1) забезпечити своєчасний розгляд заяв і повідомлень громадян, оперативне виявлення й розкриття злочинів та адміністративних проступків, а також притягнення до відповідальності осіб, котрі їх учинили; 2) налагодити систему постійного моніторингу соціальних явищ криміногенного й антикриміногенного характеру; 3) проводити постійну роботу з населенням і громадськими формуваннями з метою їх залучення до профілактичної діяльності; 4) надавати активну допомогу в проведенні культурно-виховних і просвітницьких заходів; 5) проводити широку інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення з питань

профілактики правопорушень, ненасильницького вирішення конфліктних ситуацій, національної та релігійної терпимості тощо; 6) надавати всебічну підтримку й сприяння громадянам в обізнаності та реалізації своїх прав; 7) активізувати проведення різноманітних акцій загальнопрофілактичного характеру, а саме: «Молодь проти тютюнокуріння», «Спортсмени за здоровий спосіб життя», «Антинаркотик» тощо; 8) брати участь у розробці й упровадженні новітніх засобів і технологій, спрямованих на зниження рівня злочинності; 9) переглянути критерії оцінювання своєї діяльності в бік зосередження основної уваги на якості виконання профілактичної функції; 10) забезпечити постійне спостереження, оцінювання та прогноз криміногенної обстановки; 11) уживати всіх можливих заходів щодо створення умов, які об'єктивно перешкоджають учиненню правопорушень; 12) підтримувати взаємозв'язок з іншими суб'єктами профілактики, налагоджувати постійний і багатосторонній обмін інформацією про криміногенні фактори; 13) брати активну участь у плануванні та проведенні комплексних профілактичних заходів, а також в розробці й реалізації загальнодержавних і регіональних програм профілактики; 14) брати активну участь у підготовці та проведенні спільних заходів щодо перевірки дотримання міграційного законодавства, правил паспортного режиму, дозвільної системи, дорожнього руху тощо; 15) координувати діяльність громадських формувань і населення у сфері профілактики правопорушень, надавати їм необхідну допомогу й підтримку; 16) приділяти більше уваги розв'язанню сімейно-побутових конфліктів, а також наданню всебічної допомоги в стабілізації взаємовідносин у «проблемних» сім'ях; 17) надавати всебічну допомогу та підтримку громадянам, які опинились у кризових ситуаціях; 18) активно долучатись до заходів щодо правового виховання населення, особливо дітей і молоді, брати участь в організації їхнього дозвілля, проведенні різноманітних тематичних конкурсів, олімпіад тощо; 19) активніше використовувати різноманітні форми масової пропаганди та агітації, зокрема налагодити розробку, випуск і безкоштовне розповсюдження документальних і художніх фільмів, науково-популярних передач, журналів, книг, брошур, стендів та іншої продукції з найбільш актуальних проблем у сфері профілактики правопорушень, розробляти спеціальні пам'ятки, проводити лекції з відповідної теми, готувати публікації в друкованих ЗМІ, виступати по радіо й телебаченню тощо; 20) більше уваги приділяти підвищенню рівня морального, трудового, естетичного, правового виховання громадян, сприяти підвищенню авторитету сім'ї, школи та інших соціальних інститутів, утвердженню в них високодуховних і моральних цінностей; 21) запровадити розгалужену систему звітності, від щорічної доповіді про діяльність міліції на загальнодержавному рівні до періодичних виступів дільничного перед населенням закріпленої за ним адміністративної дільниці; 22) проводити постійний моніторинг думки громадян щодо ефективності профілактики загалом, якості й результативності діяльності міліції в цій сфері зокрема; 23) суворіше реагувати на будь-які вияви бездіяльності, байдужості, невігластва, нечуйності з боку працівників міліції тощо.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, зауважимо, що на сьогодні Україна, незважаючи на труднощі економічного, політичного та соціального характеру, спромоглася створити досить потужну законодавчу базу для здійснення загальносоціального запобігання. Наступним етапом має стати подолання декларативності й забезпечення реального втілення в життя оновлених соціально-економічних стандартів. Це непросте

завдання, і його виконання вимагає комплексного застосування всіх наявних правових можливостей, мобілізації зусиль усіх гілок державної влади та суспільства загалом. Лише за таких умов можливо максимально активізувати антикриміногенний потенціал суспільства й домогтися відчутного скорочення соціальних явищ деструктивного характеру.

Література:

1. Голіна В.В. Попередження тяжких насильницьких злочинів проти життя й здоров'я особи / В.В. Голіна. – Х. : Рубікон, 1997. – 52 с.
2. Крижна Л.В. Попередження злочинів що вчиняються у сфері сімейно-побутових відносин : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / Л.В. Крижна. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2000. – 215 с.
3. Бугайчук К.Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К.Л. Бугайчук. – Х., 2002. – 243 с.
4. Поволоцька С.Г. Діяльність органів внутрішніх справ по профілактиці правопорушень серед неповнолітніх (адміністративно-управлінське дослідження) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.Г. Поволоцька. – Х. : Національний університет внутрішніх справ, 2005. – 214 с.
5. Головкін О.В. Групова злочинність та її попередження : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / О.В. Головкін. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 2005. – 208 с.

6. Серийные сексуальные убийства : [учебное пособие] / [Ю.М. Антонян, В.А. Верещагин, С.А. Потапов, Б.В. Шостакович]. – М. : МЮН МВД России ; изд-во «Щит – М», 1997. – 202 с.

Корж Е. Н. Роль милиции в реализации мероприятий общесоциальной профилактики правонарушений

Аннотация. В статье на основе обоснованных в юридической литературе научных подходов и действующего законодательства анализируется роль милиции в реализации мероприятий общесоциальной профилактики, определяются недостатки, которые существуют в данной сфере, а также обосновываются пути их преодоления.

Ключевые слова: детерминанты преступности, общесоциальная профилактика правонарушений.

Korzh E. The police role in the implementation of general social crime prevention measures

Summary. The analysis grounded in the legal literature of scientific approaches and applicable law The role of police in implementing measures general social prevention, determined deficiencies that exist in this area, and justified the ways to overcome them.

Key words: determinants of crime, general crime prevention, crime.

Фазикош О. В.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарського права
Ужгородського національного університету

РОЛЬ СУДУ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ: ДО ПОСТАНОВКИ ПИТАННЯ

Анотація. У статті визначаються відмінності понять «адміністративна юстиція» та «адміністративна юрисдикція», розкриваються особливості діяльності суду у справах про адміністративні правопорушення. Особлива увага приділена компетенції суду та його видам (функціональна, предметна, процесуальна, територіальна). Висунуті деякі пропозиції щодо розширення компетенції суду.

Ключові слова: суд, компетенція, повноваження, адміністративна юрисдикція, процесуальна компетенція.

Постановка проблеми. Із прийняттям Конституції у 1996 році Україна взяла курс на демократизацію державного апарату, зокрема судової гілки влади. Таким чином, забезпечення верховенства права, дотримання пріоритету прав і свобод громадянина стали основною метою існування держави. З огляду на це, першочерговим завданням держави є реформування судової гілки влади. Основна мета змін полягає у формуванні доступної для населення системи правосуддя, яка була б у силах забезпечити належний та ефективний захист прав громадян. Тому швидке реагування держави на вчинене правопорушення залежить від органів адміністративної юрисдикції, вагоме місце серед яких належить суду. Саме суд при розгляді справ про адміністративні правопорушення наділений широкою компетенцією.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність судів у деліктних відносинах висвітлена у дослідженнях О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, О.М. Мартинова, О.М. Собоного, Г.Б. Супруна та ін. Вказані автори розробили чимало пропозицій стосовно удосконалення механізму судочинства. Однак, зважаючи на те, що реформування судової влади продовжується, доцільно сформулювати пропозиції, які б відповідали сучасним соціально-економічним умовам. Тому мета статті полягає у визначенні ролі суду у вирішенні адміністративних справ шляхом аналізу існуючих повноважень та створенні нових.

Виклад основного матеріалу. Роль судочинства в адміністративно-деліктних відносинах, беззаперечно, є важливою. З приводу цього С.О. Короєд у своїх працях визначає роль суду у справах про адміністративні правопорушення, виходячи із співвідношень «адміністративної юстиції» та «адміністративної юрисдикції». Всі органи, які розглядають адміністративно-правові спори у справах про адміністративні правопорушення, є адміністративно-юрисдикційними, але тільки суд, який здійснює правосуддя в адміністративних справах, виступає органом адміністративної юстиції [12, с. 52]. Науковець, аналізуючи співвідношення даних інститутів, дійшов думки, що «поняття адміністративної юрисдикції більш широке за поняття адміністративної юстиції. Останнє є вищою формою здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності судів у справах про адміністративні проступки» [12, с. 53].

Під «юрисдикцією» В.К. Колпаков розуміє компетентність судових органів щодо вирішення справ. Крім того, вчений по-

діляє адміністративну юрисдикцію на окремі види: адміністративно-регулятивну, адміністративно-судочинну та адміністративно-деліктну. Під адміністративно-деліктною юрисдикцією В.К. Колпаков розуміє компетентність вирішення справ про адміністративні правопорушення, за здійснення яких передбачається накладення адміністративних стягнень [10, с. 383]. Кодекс адміністративного судочинства України хоч і містить термін «адміністративна юрисдикція», однак суперечки стосовно його формулювання не припиняються. В ч. 1 ст. 3 зазначено, що справа адміністративної юрисдикції – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [2].

Даним формулюванням законодавець значно зменшив реальне значення адміністративної юрисдикції та ототожнив її з правосуддям. На практиці інститут «адміністративної юрисдикції» притаманний не лише судовим органам, а й іншим уповноваженим органам розглядати справи про адміністративні правопорушення. Юстиція, навпаки, стосується виключно правосуддя. На основі цього стає зрозумілим, що без сумніву, «адміністративна юрисдикція» більш широка за поняття «адміністративної юстиції».

У системі органів адміністративної юрисдикції суд посідає особливе місце. Особливість виявляється у тому, що суд, насамперед, існує для того, щоб здійснювати правосуддя. Юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ не є основною. Адже Закон України «Про міліцію» (ст. 2) визначає завдання міліції, однак серед їх переліку законодавець не зазначає «розгляд справ про адміністративні правопорушення», хоч і передбачає забезпечення громадського порядку і безпеки, охорону власності, прав та інтересів громадян [5]. Судочинство у справах про адміністративне правопорушення виступає видом звичайного судочинства, тому не варто розглядати дану діяльність у аспекті управлінської.

Відзначимо, що суд, приймаючи рішення щодо застосування адміністративних санкцій здійснює не управлінську функцію, а безпосередньо чинить правосуддя. Ю.П. Битяк наголошує: «як правосуддя в адміністративних справах слід розглядати й діяльність суду по вирішенню скарг громадян на неправомірні дії чи бездіяльність органів і посадових осіб, що порушили права громадян» [6, с. 203].

Водночас окремі автори стверджують, що розгляд справ про проступки регулюється виключно адміністративно-процесуальними нормами [16, с. 3]. У такому випадку, як зазначає В.М. Скавронік, діяльність судді з розгляду адміністративних справ прирівнюється до аналогічної діяльності посадових осіб органів управління [16, с. 33]. Протилежної думки дотримуються І.Б. Коліушко й І.П. Голосніченко [9, с.40], зазначаючи,

що правильніше виключити судовий порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, та відповідно закріпити виключне право їх розгляду за органами державної влади та органами місцевого самоврядування. На їх думку, судовий порядок можливий лише при оскарженні адміністрації щодо притягнення до адміністративної відповідальності.

Як бачимо, питання підвідомчості справ про адміністративні правопорушення є досить дискусійним, що пов'язане, насамперед, із закріпленням компетенції вирішення даної категорії справ як судами, так і іншими органами державної влади.

Згідно зі ст. 124 Конституції України [1] та ст. 5 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [4] правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Водночас положення адміністративно-деліктного законодавства передбачають існування позасудової форми розгляду справи, закріплюючи можливість розгляду справ про адміністративне правопорушення й іншими, окрім суду, суб'єктами публічного права.

Законодавець, зауважуючи на недоцільності віднесення до підвідомчості суду всіх справ про адміністративні правопорушення, обґрунтовує свою позицію тим, що покладення на суди повноважень щодо розгляду такої значної кількості матеріалів про адміністративні правопорушення без збільшення штату суддів та обсягів фінансування негативно позначається на якості розгляду судами кримінальних і цивільних справ, які потребують більшої уваги з боку судді [14].

На нашу думку, декламація про наявність економічних проблем не оправдовує існування даної проблеми в законодавстві. Законодавець, розробляючи адміністративно-деліктне законодавство, передбачав реалізацію його положень в існуючій на той час (1984 р.) адміністративно-командній системі державного управління. З метою забезпечення гармонізації законодавчих актів пропонуємо до уваги декілька альтернативних варіантів.

Розглядаючи перший варіант, доцільно врегулювати відмінності між нормативно-правовими актами та внести зміни до Основного Закону, акцентуючи увагу на специфіці повноважень органів адміністративно-деліктної юрисдикції. Другий варіант передбачає створення окремої системи судів у справах про адміністративні правопорушення, посилаючись на положення Конституції України, що «правосуддя здійснюється виключно судами» [1]. Подібний механізм розгляду справ про адміністративні правопорушення сприятиме, по-перше, врегулюванню відносин між судовою та виконавчою гілками влади, по-друге, якісному вирішенню справ та, по-третє, забезпечить довіру громадян стосовно незалежності та неупередженості прийняття рішення по справі.

Таким чином, суд, беззаперечно, має важливе значення при розгляді справ про адміністративні правопорушення. Роль суду в державному апараті найкраще відображена у його компетенції, наділення якою обумовлене важливістю поставлених завдань. Саме компетенція наділяє можливостями практичної реалізації законодавчих норм, спрямованих на застосування санкцій до правопорушника.

Компетенція суду є одним із ключових елементів правового статусу суду. Юридичний словник наводить таке визначення «компетенції» – сукупність встановлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав та обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо. Слушною є думка Д.І. Бахраха, який розглядає компетенцію як певний обсяг державної діяльності,

покладеної на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які він має право вирішувати в процесі практичної діяльності (коло питань, які вирішуються міністерством, визначається у Положенні про відповідне міністерство; відомством – у Положенні про відповідне відомство) [7, с. 64].

З огляду на вищевикладені дефініції, компетенції притаманний ряд характерних ознак:

1) визначається або обмежується законодавчою нормою. Відсутність нормативного припису стосовно можливості чи необхідності вчинення конкретних дій унеможливує їх реалізацію;

2) полягає у владному приписі щодо інших суб'єктів правовідносин, тобто уповноважений суб'єкт, що наділений компетенцією, вправі вимагати сумлінного виконання іншими учасниками правовідносин дій, необхідних для реалізації ним своїх повноважень;

3) забезпечується державним примусом, тобто гарантується законом;

4) представлена завжди сукупністю прав та обов'язків (повноваженнями).

На основі вищевикладеного можемо зробити висновок, що компетенція суду – це сукупність гарантованих законом державно-владних повноважень (прав та обов'язків) суду, реалізація яких провадиться в адміністративно-деліктному провадженні. Її дослідження не тільки має значення для чіткого окреслення прав та обов'язків суду, а й для визначення кола питань, на які поширюється діяльність суду у справах про адміністративні правопорушення.

Незважаючи на важливість даної юридичної категорії, розуміння змісту «компетенції» є дискусійним питанням. Існуюча ситуація, насамперед, пов'язана з відсутністю єдиної точки зору щодо елементів «компетенції». Беззаперечно основними елементами компетенції як юридичної категорії є права та обов'язки, однак науковці виділяють додаткові (факультативні) елементи.

Наукові підходи стосовно факультативних елементів є неоднозначними. Так, І.Л. Бачило вважає, що функції, входячи складовою частиною до компетенції органа, визначають, «що робить орган». До додаткових елементів науковець також відносить місце органу в системі управління, його завдання, об'єкти відання, коло діяльності, повноваження [8, с. 54–55]. На думку А.П. Коренева, зміст компетенції необхідно визначати через відповідальність, форми й методи діяльності, структуру органів [11, с. 36].

З метою всебічного дослідження категорії компетенції, пропонуємо до факультативних елементів відносити:

1) предмет відання, за допомогою якого визначаємо сферу реалізації прав та обов'язків;

2) територіальні межі, які визначають просторову поширеність компетенції;

3) функції – встановлюють напрями дії.

Таким чином, підтримуємо позицію Г.Б. Супрун, яка у структурно-змістовному плані складовими компетенції органів адміністративно-деліктної юрисдикції виділяє: функціональний, предметний, процесуальний та територіальний елементи [17, с. 43].

Предметна компетенція визначає, якому органу слід розглядати ту чи іншу справу. Так, місцеві господарські та адміністративні суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд України розглядають справи про адміністративні

правопорушення, передбачені статтею 185-3 КУпАП, тобто у разі прояву неповаги до суду. Крім того, відповідно до статті 221 КУпАП судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів розглядають справи про адміністративні правопорушення:

1) судді місцевих судів розглядають справи про адміністративні правопорушення, які передбачені частиною першою статті 41, статтями 41¹–41³, 42¹–42³, частиною першою статті 44, статтями 44¹, 46¹, 51–51², 85, 85¹, 88–88², 90, 91, 96¹, 98, 101–103, частиною першою статті 106¹, статтями 106², 107¹, частиною другою статті 112, статтями 121, 122, 122¹, 122², 123, 124, 130, 132, частиною третьою статті 133, статтею 146, частиною другою статті 154, частиною першою і третьою статті 156, статтями 157, 160, 160², 162, 164², 164⁵–164¹²; 166¹–166⁴, 166⁷, 166⁸, 173–174, 177², частиною третьою статті 178, частинами першою, другою і третьою статті 181, статтями 184–185¹¹, 186², 186⁴–188¹, 188¹², 188¹⁴, частиною першою статті 189¹, статтями 190, 191, 193, 195¹–195⁴, 204¹, 212² КУпАП;

2) а також справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років [3].

На відміну від органів виконавчої влади, які здійснюють розгляд справ лише конкретної сфери (наприклад, органи державної статистики розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням порядку подання або використання даних державних статистичних спостережень), компетенція суду поширюється на всі склади адміністративних правопорушень незалежно від сфери.

Територіальна компетенція суду передбачає можливість розгляду судом справи про адміністративні правопорушення згідно зі ст. 121, 122, 122-1, 122-2, 123, 124, 130, 132 за місцем обліку транспортних засобів або за місцем проживання порушника, а справи, передбачені ч. 3 ст. 178 КУпАП, розглядаються за місцем їх вчинення або місцем проживання порушника [3].

Функціональна компетенція залежить від інстанції суду, в провадженні якого знаходиться справа про адміністративні правопорушення. Районні, районні у місті, міські та міськрайонні суди як суди першої інстанції безпосередньо розглядають та вирішують справи про адміністративні правопорушення. Апеляційні суди розглядають справи в апеляційному порядку згідно з процесуальним законом, тобто здійснюють перегляд за апеляційною скаргою осіб, які мають право на її подачу.

Відзначимо, що на відміну від ЦК України, КК України, КУпАП взагалі не передбачає порядок подання апеляційної скарги, відсутні вимоги щодо її форми та змісту. На практиці суд приймає та здійснює розгляд апеляційної скарги за аналогією з кримінальним, цивільним процесуальним законодавством. Проте необхідно враховувати специфіку справ про адміністративні правопорушення та передбачити спеціальні процесуальні норми в КУпАП, які б стандартизували процедуру апеляційного провадження.

Н.Г. Саліщева акцентує увагу на необхідності виділення такого елемента компетенції суду, як процесуальна компетенція, яка визначає повноваження суду, як учасника провадження у справі про адміністративний проступок. На думку науковця, процесуальні повноваження обумовлені процесуальними особливостями здійснення адміністративної юрисдикції. До них належить порядок підготовки справи до розгляду: строки розгляду справи; форма актів, які фіксують процесуальні дії, рішення, які приймаються у справі тощо [15, с. 12].

Не слід ототожнювати процесуальну та функціональну компетенцію суду. Процесуальна компетенція, на відміну від

функціональної, розкриває процесуальні особливості діяльності суду. Функціональна компетенція визначає рамки можливої діяльності суду, які, насамперед, залежать від його інстанції.

Компетенція суду безпосередньо пов'язана зі здійсненням правосуддя, тобто розглядом та вирішенням справ про адміністративні правопорушення. Процесуальна компетенція складається з процесуальних прав та обов'язків суду і відповідно відображена у процесуальній формі здійснення правосуддя. В.М. Скавронік зауважує, що суд виконує, перш за все, лише одну стадію – розгляд справи, лише у виключних випадках – всі стадії розгляду справи (наприклад, справи про неповагу до суду, де суд сам порушує справи, встановлює обставини справи, розглядає її і забезпечує виконання постанови суду) [16, с. 9].

Суд володіє спеціальною компетенцією на відміну від інших органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення. Суддя районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду незалежно від розміру шкоди має право вирішити питання про відшкодування винним майнової шкоди. Стаття 40 КУпАП передбачає, якщо в результаті вчинення адміністративного правопорушення заподіяно майнову шкоду громадянину, підприємству, установі або організації, то адміністративна комісія, виконавчий орган сільської, селищної, міської ради під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення має право одночасно вирішити питання про відшкодування винним майнової шкоди, якщо її сума не перевищує двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а суддя районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду – незалежно від розміру шкоди, крім випадків, передбачених частиною другою цієї статті.

Коли шкоду заподіяно неповнолітнім, який досяг шістнадцяти років і має самостійний заробіток, а сума шкоди не перевищує одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян, суддя має право покласти на неповнолітнього відшкодування заподіяної шкоди або зобов'язати своєю працею усунути її.

В інших випадках питання про відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, вирішується у порядку цивільного судочинства [3].

Розгляд вимог про відшкодування завданої шкоди разом зі справою про адміністративне правопорушення забезпечує оперативне реагування на завдану шкоду на основі встановлених фактичних обставин справи [3]. Крім того, як зазначає В.М. Скавронік, це також позбавляє позивача необхідності доводити підстави і розміри цивільного позову, призводить до значної процесуальної економії, усуває дублювання в роботі юрисдикційних органів [16, с. 37].

Виключно суд наділений повноваженнями щодо застосування запобіжних заходів, застосування таких видів адміністративних стягнень, як адміністративний арешт, виправні і громадські роботи, позбавлення спеціального права, оплатне вилучення транспортних засобів, конфіскація майна, штраф у підвищеному розмірі, а також розгляд усіх справ про адміністративні проступки, вчинені неповнолітніми віком від 16 до 18 років, і застосування щодо них передбачених статтею 24-1 КУпАП заходів впливу [3].

Суд також уповноважений на заміну адміністративного покарання іншим. У разі вчинення особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років адміністративних правопорушень, передбачених статтями 44, 51, 121–127, частинами першою і другою статті 130, частиною другою статті 156, статтями 173, 174, 185, 190–195 КУпАП, вони підлягають адміністративній

відповідальності на загальних підставах. З урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника до зазначених осіб (за винятком осіб, які вчинили правопорушення, передбачені статтею 185) можуть бути застосовані заходи впливу, передбачені статтею 241КУпАП (ст. 13 КУпАП) [3]. Водночас, інші адміністративно-юрисдикційні органи можуть лише встановлювати покарання у межах, визначених законом санкцій, що свідчить про надання суду при провадженні справи про адміністративне правопорушення більш широкого спектру повноважень.

Розгляд окремих справ про адміністративні правопорушення судом свідчить про їх підвищену суспільно-небезпечність порівняно зі справами, що підлягають розгляду уповноваженими на те органами та про необхідність застосування спеціальних правових питань при їх розгляді.

Компетенція суду у повній мірі реалізується на стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення. Безпосередньо судовому розгляду передую прийняття судом матеріалів справи, у тому числі протоколу про адміністративне правопорушення; здійснюється повідомлення осіб, які беруть участь у провадженні по справі про адміністративні правопорушення.

При розгляді справи суддя визначає напрямок процесуальних дій для дослідження необхідних обставин справи. Саме судовий розгляд є важливим для вирішення справи про адміністративне правопорушення, оскільки суд за результатами його перебігу встановлює винуватість особи, яка притягується до адміністративної відповідальності і накладення на неї адміністративного стягнення чи заходу впливу.

Слід зазначити, що місцевий загальний суд є основним органом, який здійснює розгляд справ про адміністративні правопорушення. У 2011 році до місцевих загальних судів надійшло на розгляд 1 млн. 315 тис. справ і матеріалів про адміністративні правопорушення, що на 20,3 відсотка менше, порівняно з попереднім періодом (2010 рік – 1млн. 634 тис. справ) [14]. Хоч кількість справ про адміністративні правопорушення підвідомчих суду зменшилась, проте недоліки провадження й досі мають місце, що, в свою чергу, впливає на рівень правосуддя в цілому.

Висновки. Таким чином, судове провадження у справах про адміністративні правопорушення потребує детальної регламентації законодавством. Суд за наявності належної законодавчої основи гарантуватиме реальний захист прав і законних інтересів суб'єктів адміністративної відповідальності.

З метою підвищення оперативності та ефективності провадження справи про адміністративні правопорушення пропонуємо розширити компетенцію суду такими правомочностями:

– право застосовувати привід у разі неявки осіб, участь у судовому засіданні яких є обов'язковою;

– право надавати судові доручення органам, які склали протокол адміністративного порушення або інші матеріали справи з метою уточнення судом тих чи інших відомостей;

– право зупиняти провадження у справах про адміністративні правопорушення у конкретно визначених випадках із метою повного дослідження обставин справи;

– право визнавати особу винною навіть за відсутності протоколу про адміністративне правопорушення, але за наявності достатніх підстав. Крім того, підтримуємо О.О. Сороку, який вважає за доцільне надати можливість суду застосовувати до неповнолітніх правопорушників такий виховний вплив, як направлення до центрів медико-соціальної реабілітації; внести до КУпАП норми, що зобов'язують посадових осіб приймати від

громадян заяви про адміністративні правопорушення неповнолітніх, якщо складання протоколу входить до їхньої компетенції.

Вважаємо за необхідне більше уваги приділити законодавчій регламентації компетенції, зважаючи на досліджені недоліки судового провадження справи. Повне окреслення компетенції значно поліпшить оперативність та якість судового розгляду справи, що, в свою чергу, сприятиме зміцненню авторитету судової влади в цілому. Адже, саме компетенція підкреслює значимість державного органу та визначає його роль як у суспільстві, так і в системі державного апарату.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
4. Про судоустрій України та статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–45. – Ст. 529.
5. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. № 565-XII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
6. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
7. Бахрах Д.И. Административное право России. Учебник для вузов. – М.: Изд. группа НОРМА–ИНФРА–М., 2000. – 640 с.
8. Бачило И.Л. Функции органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации. – М.: Юридическая литература, 1976. – 198 с.
9. Коліушко І.Б., Голосніченко І.П. Проблеми удосконалення адміністративно-деліктного законодавства / І.Б. Коліушко, І.П. Голосніченко // Право України. – 2001. – № 3. – С. 39–42.
10. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
11. Коренев А.П. Административное право России: в 3 ч. Ч. 1 / А.П. Коренев. – М.: МЮИ, 1996. – 268 с.
12. Короед С.О. Судовий розгляд справ про адміністративні проступки: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / С.О. Короед. – Київ, 2009. – 278 с.
13. Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2011 році: Офіційний веб-сайт судової влади України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua>.
14. Пояснювальна записка проекту закону «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо порядку розгляду справ про малозначні адміністративні правопорушення». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua>.
15. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. – М.: Юрид. л-ра, 1964. – 160 с.
16. Скавронік В.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність суду: дис. канд. юрид. наук: 12.00.09 / В.М. Скавронік – Одеса, 2004. – 164 с.

Фазикош А. В. Роль суда по делам об административных правонарушениях: к постановке вопроса

Аннотация. В статье определяются различия между понятиями «административная юстиция» и «административная юрисдикция», раскрываются особенности деятельности суда по делам об административных правонарушениях. Отдельное внимание уделено компетенции суда и его видам (функциональная, предметная, процессуальная, территориальная). Выдвинуты некоторые предложения касательно расширения компетенции суда.

Ключевые слова: суд, компетенция, полномочия, административная юрисдикция, процессуальная компетенция.

Fazykosh O. The role of court in cases of administrative offenses to question

Summary. The article defining difference concepts of «administrative justice» and «administrative jurisdiction», peculiarities of court in cases of administrative offenses. Special

attention is paid to competence of court and its types (functional, substantive, procedural, territorial). Put forward some proposals to expand jurisdiction of court.

Key words: court, competence, authority, administrative jurisdiction, procedural competence.

*Комісаров С. А.,
кандидат юридичних наук,
Северодонецький інститут
Міжрегіональної академії управління персоналом*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН І ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЇХ РЕГУЛЮВАННЯ

Анотація. У статті акцентовано, що особливого значення в забезпеченні внутрішньої інформаційної безпеки набуває правове регулювання діяльності державних і правоохоронних органів, предметом діяльності яких і є реалізація передбачених законодавством заходів у сфері забезпечення інформаційної безпеки України.

Ключові слова: інформаційна безпека, державні та правоохоронні органи, правовий механізм.

Постановка проблеми. У XXI ст. відбулися значні зміни в зовнішньоекономічній діяльності як в Україні, так і всього світу. Ці зміни потребують більш якісного підходу до реалізації державної митної політики в державі. Регулювання правового механізму в інформаційних відносинах у митній сфері України характеризується значними змінами в зовнішньоекономічній діяльності, вони потребують якіснішого підходу до реалізації державної митної політики щодо національної безпеки держави. Необхідно відмітити, що інформація в митному праві набула важливого статусу як соціального, економічного, інформаційного розвитку суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Стратегія розвитку суспільства водночас засвідчує, що перемоги досягають ті структури, які накопичують і вміло розпоряджуються наявною інформацією. У наш час збирання та оброблення обсягів інформації можливе лише в результаті застосування інформаційних технологій, що реалізується шляхом використання комп'ютерних інформаційних технологій. Тенденції світового розвитку встановлюють нові завдання, зокрема зі спрощення митних процедур на території будь-якої країни, закріплення ризиків порушення безпеки людини, громадян, держави, суспільства, для чого створюються комп'ютерні інформаційні системи, функціонально сумісні між аналогічними системами різних країн, а отже, доступні, керовані, безпечні, об'єднані й контрольовані.

Основним нормативно-правовим актом, що регулює питання інформаційних відносин в Україні, є Закон України «Про інформацію», де зазначено, що інформація – це документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі й навколишньому природному середовищі [1].

Інформація – це відомості про навколишній світ (об'єкти, явища, події, процеси тощо), які зазначають міру наявної невизначеності, неповноти знань, відчужені від їхнього творця та які стали повідомленням. Їх можна відтворювати шляхом передавання людям усним, письмовим або іншим способами (за допомогою умовних сигналів, технічних і обчислювальних засобів тощо).

Наприкінці XX ст. вперше в історії людства основним предметом праці в суспільному виробництві промислово-розвинутих країн стає інформація. Виникають тенденції неухильного

пересування трудових ресурсів зі сфери матеріального виробництва в інформаційну сферу. Початок розвитку інформації в суспільстві припадає на кінець XX ст., відбулося створення електронно-обчислювальної техніки, значно збільшився обсяг нової інформації в інформаційному праві.

Всесвітня митна організація визнала підходи до прискорення та спрощення митних процедур у своїх програмних документах – Міжнародній конвенції щодо спрощення й гармонізації митних процедур, рамкових стандартах безпеки і полегшення світової торгівлі [2]. Європейська спільнота вбачає шлях до цього в зменшенні розбіжностей між митними процедурами країн світу, практичним засобом реалізації якого є створення системи «Електронна митниця».

Критерії оцінювання якості виконання інформаційної справи в Україні можуть і мають стати складовою оцінювання роботи органів держави, забезпечення прав і свобод людини в інформаційній сфері, сприяти підвищенню ефективності виконання завдань, які покладаються державою на митну службу України. Очевидно, що прискорення та спрощення митних процедур неможливі за умови використання старих технологій, основаних на паперових документах. Тут на перший план виходять інформаційні митні технології, основою яких є електронний документообіг. Держави-члени Європейського Союзу прийняли рішення діяти в межах структури «Електронна Європа», простого й безперервного середовища стосовно митних адміністрацій і суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Виходячи з цього, аналогічні завдання щодо втілення новітніх технологій у митну справу ставлять перед собою митні адміністрації багатьох країн СНД, Азії, Америки та Європи. Також «Електронна митниця» – це не тільки утворення кількох країн, це майбутнє митної спільноти світу. Вона є багатифункціональною комплексною системою, яка діє в митних органах країни, поєднуючи інформаційно-комунікативні технології й сукупність механізмів їхнього застосування, що надає можливість підвищити якість митного регулювання правового механізму в інформаційних відносинах і вдосконалити митне адміністрування з метою забезпечення митної внутрішньої та зовнішньої безпеки України шляхом технологічної підтримки безперервного двостороннього потоку електронної інформації від органів державної влади й правоохоронних органів, суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, митних адміністрацій інших держав до митної адміністрації України, упровадження новітніх процедур автоматизації процесів митного контролю, інформаційного забезпечення правоохоронної діяльності, контролю за переміщенням товарів, а також виконання інших функцій, покладених на митні органи держави [3].

Україна постійно вдосконалює регулювання правового механізму інформаційних відносин у митній сфері держави і створення власної інформаційної системи. Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від

22 травня 2003 р. № 851-IV визначає основні організаційно-правові засади електронного документообігу й використання електронних документів. Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи» від 24 лютого 2003 р. № 208 встановлено, що одним із пріоритетних завдань розвитку інформаційного суспільства є надання громадянам і юридичним особам інформаційних та інших послуг використання електронної інформаційної системи «Електронний Уряд», яка забезпечує взаємодію правоохоронних органів з органами виконавчої влади держави [4].

Державна митна служба України втілює новітні технології регулювання правового механізму інформаційних відносин у митній сфері ще з 1992 р. У 2005 р. почався новий етап роботи щодо розробки принципів побудови системи «Електронна митниця». Триває робота щодо організації й створення єдиного підходу до нормативного врегулювання інформаційних відносин здійснювання митних процедур і вдосконалення розвитку митних відносин інформаційного права із використанням системи «Електронна митниця» з метою забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки країни [5].

Правоохоронним органам держави характерні такі ознаки: цей орган діє в умовах демократії захисту прав і свобод громадян, інтересів трудових колективів, суспільства й держави, відповідно до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 р., яким нормативно закріплено перелік правоохоронних органів, які здійснюють правозастосовні та правоохоронні функції в країні, на які покладено завдання щодо захисту конституційного суверенітету, національної безпеки держави й суспільства.

Правоохоронна діяльність в Україні направлена на забезпечення та додержання правил правоохоронними й державними органами, суб'єктами зовнішньоекономічної та господарської діяльності у сфері внутрішньої безпеки держави. Правове регулювання забезпечення в інформаційній сфері в державі здійснюється згідно із законодавством України й міжнародними договорами. Україна створила свою державну службу, яка є обов'язковою складовою держави. Правоохоронні органи України – це єдина загальнодержавна система, що складається з органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національного антикорупційного бюро України, органів охорони державного кордону, органів фіскальної служби, державної пенітенціарної служби тощо [6].

Повноваження правоохоронних органів визнається законодавством України, на них покладається митний контроль, декларування, переміщення та пропуск товарів і транспортних засобів через митний кордон України, збирання мита й митних зборів, перевезення та зберігання товарів, які знаходяться під митним контролем, дізнання й оперативно-розшукова діяльність.

Висновки. З урахуванням аспектів, пов'язаних із безпекою інформаційних систем, розкриваються підходи щодо застосування технічних і програмно-технічних засобів, що реалізують задані вимоги захисту інформації в митній сфері держави. Сукупність заходів і засобів захисту інформації включає програм-

ні й апаратні заходи, захисні перетворення та організаційні заходи. Апаратний, або схемний, захист полягає в тому, що в приладах та інших технічних засобах оброблення інформації передбачається наявність спеціальних схем, які забезпечують захист і контроль інформації, контролюють правильність передання інформації, а також екрануючих приладів, що локалізують електромагнітні випромінювання керівних мережних служб Єдиної автоматизованої інформаційної системи Державної митої служби України. Сутність методів захисних перетворень полягає в тому, що інформація, яка зберігається в системі, передається каналами зв'язку, що виключає можливість її безпосереднього використання. Організаційні заходи щодо захисту інформації містять сукупність дій із підбору та перевірки персоналу, який бере участь у підготовці й експлуатації програм та інформації [7].

Література:

1. Про інформацію : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
2. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства, м. Найробі, 09.06.1977 р.
3. Митні інформаційні технології : [навч. посіб.] / [О.Ф. Волик, О.В. Кашесва, І.В. Дорда, П.В. Пашка]. – К. : Знання, 2011. – С. 243–245.
4. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України № 851-IV // Відомості Верховної Ради України. – 22 травня 2003.
5. Аблятимов Е.Е. Електронна митниця в ЄС як складова системи електронного уряду / Е.Е. Аблятимов // Митна справа. – 2008. – № 4 (58).
6. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 25 січня 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 163. – С. 3.
7. Про захист інформації в автоматизованих системах : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 26. – Ст. 34.

Комиссаров С. А. Административно-правовые основания информационных отношений и правовой механизм их регулирования

Аннотация. В статье акцентировано, что особое значение в обеспечении внутренней информационной безопасности приобретает правовое регулирование деятельности государственных и правоохранительных органов, предметом деятельности которых и есть реализация предусмотренных законодательством мер в сфере обеспечения информационной безопасности Украины.

Ключевые слова: информационная безопасность, государственные и правоохранительные органы, правовой механизм.

Komissarov S. Administrative and legal basis of information relations and legal framework for their regulation

Summary. Of particular importance in ensuring information security becomes internal regulation of the state and law enforcement agencies, the subject of which is the implementation of statutory measures in the field of information security of Ukraine.

Key words: information security, government and law enforcement agencies, legal mechanism.

*Трофімцов В. А.,
кандидат юридичних наук,
начальник юридичного департаменту
юридичної компанії «Льва Толстого»*

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЩОДО ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ

Анотація. Статтю присвячено аналізу останніх напрацювань учених щодо підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів у сфері протидії тероризму, на підставі чого запропоновано власне бачення шляхів підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів щодо протидії тероризму.

Ключові слова: ефективність, діяльність, правоохоронні органи, протидія, тероризм.

Постановка проблеми. Тероризм є одним із найбільш небезпечних соціальних явищ. При цьому варто зазначити, що тероризм не є продуктом сучасного суспільства, він у тій чи іншій формі супроводжував розвиток людства з давніх-давен, однак на сьогодні проблема тероризму стала набагато гострішою, аніж будь-коли.

На сторінках правової літератури проблеми вдосконалення діяльності суб'єктів протидії тероризму досліджували В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Бандурка, Ю. Битяк, А. Берлач, І. Бойко, М. Василенко, В. Гаращук, І. Голосніченко, В. Горшеньов, Р. Калюжний, М. Коваль, В. Колпаков, О. Кузьменко, Є. Лукашова, А. Малько, М. Матузов, О. Негодченко, В. Олефір, В. Опришко, Р. Павловський, О. Рябченко, А. Селіванов, М. Тищенко, В. Шаповал, В. Шкарупа, О. Якуба та інші. Проте не всі питання протидії тероризму знайшли свої відповіді. Отже, метою статті є окреслення шляхів підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів щодо протидії тероризму.

Виклад основного матеріалу дослідження. Із кожним роком терористична активність зростає, однак найбільш небезпечним є навіть не стільки масштаби тероризму, скільки його здатність розвиватися й прогресувати разом із суспільством, пристосовуючись до нього та використовувати його досягнення у власних злочинних цілях. Про це, зокрема, свідчить те, що кількість терористичних організацій у світі зростає, їхні структури розгалужуються й ускладнюються, а антисоціальна діяльність, яку вони ведуть, стає все більш грамотною і детально спланованою та організованою, при цьому її форми й методи досить часто пов'язані з використанням сучасних технологій, новітньої техніки і зброї.

Україна на сьогодні, на щастя, не належить до тих країн, у яких активно процвітає терористична активність. Згідно з даними рейтингу Глобального індексу тероризму, Україна у 2013–2014 рр. перебувала на 51 місці з 162 країн зі значенням індексу 2,95. Цифра, звісно ж, відносно невелика, однак вона, по-перше, зросла, порівняно із 2012 р., тоді наша держава перебувала на 47 місці в загальному рейтингу; по-друге, навіть із такими показниками Індексу Україна за рівнем безпеки поступається провідним країнам Європи: Франція – 2,67 (56 місце); Італія – 2,55 (62 місце); Іспанія – 1,84 (69 місце); Німеччина – 1,02 (83 місце); Швейцарія – 1,34 (77 місце); Данія – 0,19 (107 місце).

Наведені дані свідчать про те, що, хоча проблема тероризму в нашій державі не настільки гостра, як у низці інших країн (наприклад, Росія, США, Греція, Великобританія тощо), тенденції, що спостерігаються останнім часом у цій сфері в Україні, мають негативний характер. На суттєвій актуалізації проблеми тероризму в Україні, зокрема на появі в нашій державі низки умов і факторів, які можуть суттєво посприяти розвитку терористичної активності, зауважує М. Гуцало. Вона пише, що останніми роками суверенітет України випробовувався на міцність під тиском зовнішніх політичних впливів і через уразливість національної економіки від кон'юнктури світового ринку. Накопичилися проблемні питання у сфері соціально-економічних відносин, окреслилися тенденції радикалізації настроїв у суспільстві. Окремі кримінальні вияви резонансного характеру свідчать про високу ймовірність інтенсифікації протестних настроїв, виявів екстремізму й тероризму [1, с. 11]. Варто відзначити, що на зростанні загрози активізації тероризму в Україні акцентується увага й у Концепції боротьби з тероризмом, де йдеться про те, що на сьогодні Україна не належить до держав із високою ймовірністю вчинення на їхній території міжнародними терористичними організаціями терористичних актів або терористичних посягань проти їхніх представництв за кордоном.

Ураховуючи вищезазначене, питання посилення протидії тероризму в Україні стає все більш актуальним. Із цією метою нашій державі належить розв'язати низку проблем різного характеру. При цьому особлива увага має бути приділена вдосконаленню ефективності функціонування правоохоронної системи держави, рівень якої нині є недостатнім і не відповідає об'єктивно існуючим реаліям життя. Отже, перше, на що хотілося б звернути увагу, розмірковуючи над удосконаленням ефективності протидії тероризму, є чинне антитерористичне законодавство. Першочерговість цієї проблеми пояснюється тим, що правоохоронні органи влади, виконуючи свої завдання та функції, у тому числі щодо протидії тероризму, діють виключно на підставі й у порядку, визначених законодавством, і не мають права виходити за його межі навіть із міркувань доцільності. Тож на практиці досить часто виникають такі ситуації, коли державно-владні суб'єкти не здані належно вирішити виниклу проблему, оскільки для цього немає належного змісту законодавчих засад. Звідси очевидно, що запровадження чіткого й змістовного нормативно-правового підґрунтя є обов'язковою умовою належного рівня якості й ефективності протидії тероризму компетентними суб'єктами. Із цього приводу Ю. Никитюк і О. Шамара слушно відмічають, що необхідною умовою протидії терористичним загрозам на національному ґрунті є формування ефективної державної політики протидії терористичній діяльності, що вимагає вироблення чіткої концепції та стратегії, базових принципів, концептуальних засад і законодавчих норм і визначення шляхів їхньої практичної реалізації [2].

Вирішуючи питання вдосконалення законодавства як запоруки підвищення ефективності протидії тероризму, насамперед потрібно узгодити й уточнити понятійно-термінологічний апарат, що міститься в різних антитерористичних законодавчих актах України. При цьому варто виходити зі змісту тих формулювань понять, що містяться в міжнародних правових актах із питань протидії тероризму, до яких приєдналася Україна. Ці кроки не лише сприятимуть гармонізації національного законодавства із міжнародними стандартами та вимогами у сфері боротьби з тероризмом, а й мають забезпечити уніфікацію правозастосовної практики в зазначеній сфері.

Наступним питанням, яке потрібно вирішити на шляху підвищення ефективності протидії тероризму, є розроблення та запровадження конкретних підходів до оцінювання потенційних загроз національній безпеці. М. Гуцало абсолютно справедливо, на нашу думку, зауважує, що наразі постало питання про ефективність процесу оцінювання загроз національній безпеці, у т. ч. з погляду протидії тероризму загалом і ядерному тероризму зокрема. Автор відмічає, що іншими країнами в цьому напрямі вже апробовано певні організаційні підходи, що могли б підвищити рівень координації зусиль і взаємодії національних спецслужб і розвідувального співтовариства. Зокрема, ідеться про досвід США щодо запровадження посади національного координатора з питань протидії ядерному тероризму та ядерному розповсюдженню, посади директора національної розвідки, який водночас очолюватиме Раду національної розвідки й нести відповідальність за підготовку Оцінки національної розвідки – таємного документа, в роботі над яким беруть участь усі 16 розвідувальних агентств США [3, с. 20–21].

Далі, переконані, для того щоб посилити захист українських держави та суспільства від виявів тероризму, необхідно переорієнтувати діяльність правоохоронних органів у бік посилення профілактичної роботи в цій сфері. Справа в тому, що на сьогодні діяльність правоохоронних органів пов'язана переважно з реагуванням на вчинювані чи вже вчинені терористичні дії. Однак, на нашу думку, для того щоб ефективніше протистояти загрози тероризму, необхідно акцентувати увагу не стільки на насильницькій ліквідації його окремих виявів, скільки на виявленні та усуненні причин і факторів, що сприяють терористичній активності. Тобто, протидія тероризму має являти собою цілеспрямований, послідовний, змістовний процес формування такого суспільного клімату, за якого б можливість виникнення різного роду соціальних проблем і конфліктів, що можуть породжувати вияви тероризму, зводилася до мінімуму. Пріоритет «безкровної» протидії тероризму вимагає глибшого наукового обґрунтування його форм і методів. Зокрема, дуже важливим питанням, як нам видається, є визначення підходів до виявлення й оцінювання рівня небезпеки соціальних конфліктів та інших кризових явищ, що виникають у державі й суспільстві, як таких, що можуть прямо спричинити терористичну активність чи опосередковано посприяти її виявам.

Орієнтація на примат профілактики тероризму зумовлює наступний важливий аспект удосконалення ефективності протидії тероризму – це посилення інформаційно-пропагандистської та освітньо-виховної роботи. Тобто, правоохоронні, а також інші органи влади повинні розробляти й реалізовувати ненасильницькі заходи, спрямовані на переконання людей у тому, що тероризм є ганебним, антисоціальним явищем і неприпустимим засобом вирішення будь-яких конфліктів і суперечностей. Суттєве значення цього питання та особлива увага до нього зумовлюється тим, що українське суспільство на сьогодні не сприймає проблему тероризму на належному рівні. Така ситуація, вочевидь,

пояснюється тим, що Україна, як ми зазначали вище, ніколи не була епіцентром тероризму, тож більшістю населення він сприймається як щось таке далеке, що не має до них ніякого стосунку й не загрожує їм. Однак така позиція є хибною, адже тероризм не знає державних кордонів, а його цілі й мотиви мінливі. Тому обов'язок правоохоронних органів – налагодити зі спільнотою конструктивний змістовний діалог із питань протидії тероризму, під час якого перші мають роз'яснити населенню, що таке тероризм, у чому його небезпека, як він виявляється; яку політику проводить держава щодо нього; як потрібно діяти громадянам, якщо їм стала відома інформація про терористичну діяльність або якщо вони стали жертвами терористичних актів; тощо. При цьому дуже важливо звернути увагу на те, що, проводячи інформаційно-пропагандистську та освітньо-виховну роботу, правоохоронні органи повинні не залякувати населення тероризмом, його жахливими наслідками, а також суворого відповідальністю за його вчинення, а формувати конкретну суспільну думку з цього приводу, а також навчати людей, як необхідно себе поводити в тих чи інших обставинах. О. Собовий і М. Короп, акцентуючи увагу на важливості належних суспільних настроїв у забезпеченні ефективної протидії тероризму, зазначають, що парадокс у тому, що суспільна думка не сповна адекватно оцінює небезпеку тероризму. Убачається, що необхідно побудувати таку ідеологію, яка однозначно вказувала б на єдність національних і індивідуальних інтересів кожного члена суспільства, а також висвітлювала ту небезпеку, яку становить для цих інтересів тероризм. На жаль, на сьогодні ми не маємо такої концептуальної платформи, немає популярної теорії, яка системно групувала б людей навколо певної ідеї засудження тероризму як нелюдського явища, немає морального критерію, за яким би кожен член суспільства мав би право засудити тероризм і його носіїв, недостатньо й правових чинників для захисту громадян від небезпеки тероризму [4].

Ще одним суттєвим проблемним питанням, на яке ми хотіли б звернути увагу, є відсутність належного рівня взаємодії як між різними ланками всередині правоохоронної системи України, так і між суб'єктами правоохоронної діяльності й іншими органами державної влади. Практика свідчить, що нині взаємодія правоохоронних органів у сфері протидії злочинності зводиться переважно до спільних розробки та проведення окремих антитерористичних заходів. Утім систематична й системна глибока взаємодія відсутня, що є, на нашу думку, свідченням того, що координаційний центр із питань протидії тероризму не виконує належним чином своїх завдань і функцій щодо об'єднання та погодження зусиль правоохоронних й інших органів влади у справі протистояння тероризму. Зауважмо, що, на нашу думку, урахуовуючи вищезазначену стратегію на «безкровну» боротьбу із тероризмом і примат профілактичної діяльності, до взаємодії з правоохоронними органами в контексті вирішення цієї проблеми мають активно залучатися органи влади, які розробляють і реалізують політику у сфері освіти й науки, культури, моралі та духовного розвитку населення. Тому не можна не погодитися з О. Маркєєвою і Ю. Скалецьким, котрі, досліджуючи проблеми протидії тероризму, наголошують на тому, що вагомим резервом забезпечення етнорелігійної й соціальної стабільності в державі мають стати заходи щодо підтримання міжкультурного та міжконфесійного порозуміння. Обов'язковими в ідеологічно-пропагандистському сегменті діяльності Мінкультури, Міністерства освіти і науки, молоді та спорту, Державного агентства з питань науки, інновацій та інформації України мають бути заходи інформаційно-пропагандистського, освітнього й виховного характеру. У цьому контексті необхідним є посилення координувальної

ролі Антитерористичного центру при Службі безпеки України та активізації діяльності Міжрегіональної координаційної комісії з метою об'єднання зусиль міністерств і відомств, громадських організацій, які, відповідно до Закону, залучаються до протидії тероризму [1, с. 16].

Висновки. Отже, урахувавши все вищевикладене, можемо зробити висновок про те, що, попри певні позитивні кроки, зроблені нашою державою на шляху вдосконалення механізму протидії тероризму, він має низку суттєвих недоліків, які не дають змоги говорити про його належну якість і ефективність. Ці недоліки мають як правовий, так й інший характер: політичний, економічний, культурний, управлінський тощо. Головна проблема полягає в тому, що наразі в нашій державі домінує підхід, за якого здійснюється саме боротьба із тероризмом, а не його превенція. Тобто, правоохоронні органи зосереджують свою діяльність на конкретних випадках учинення терористичних дій, а не на запровадженні комплексного механізму профілактики тероризму як складного, багатоаспектного соціального явища. Тому протидія тероризму, як правило, має кримінально-правовий характер, а отже, каральний характер. Однак, на нашу думку, урахувавши те, що повністю подолати тероризм неможливо, для ефективного протистояння йому необхідно запровадити дієвий механізм управління цим явищем, щоб мінімізувати його вияви. Головною метою такого механізму має стати не боротьба з окремими терористичними актами та їхніми наслідками, а виявлення й руйнування ідеологічного, економічного, національного та іншого підґрунтя тероризму, щоб позбавити його сприятливого для існування і процвітання середовища.

Література:

1. Протидія тероризму, нерозповсюдження зброї та матеріалів масового знищення й захист критичної інфраструктури : збірник матеріалів Міжвідомчої експертної робочої групи, створеної при НІСД / за ред. О.Д. Маркєєвої, Ю.М. Скалецького. – К. : НІСД, 2013. – 104 с.

2. Проблемні питання та шляхи удосконалення антитерористичного законодавства України / Ю.А. Никитюк, О.В. Шамара [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.stationline.org.ua/pravo/100/17058-problemni-pitannya-ta-shlyaxi-udoskonallynyya-antiteroristichnogo-zakonodavstva-ukra%D1%97ni.html>.
3. Державна політика протидії тероризму: пріоритети та шляхи реалізації : збірник матеріалів «круглого столу» / за ред. М.Г. Гуцало. – К. : НІСД, 2011. – 120 с.
4. Актуальні проблеми правового забезпечення боротьби з тероризмом / О. Собоєвий, М. Короп // Офіційний веб-сайт Мініюсти України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/44>.

Трофимцов В. А. Пути повышения эффективности деятельности правоохранительных органов по противодействию терроризму

Аннотация. Статья посвящена анализу последних работ ученых по повышению эффективности деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия терроризму, на основании чего предложено собственное видение путей повышения эффективности деятельности правоохранительных органов по противодействию терроризму.

Ключевые слова: эффективность, деятельность, правоохранительные органы, противодействие, терроризм.

Trofimtsov V. Ways to improve the efficiency of law enforcement agencies to combat terrorism

Summary. The article is devoted to analysis of the latest developments scientists to improve the effectiveness of law enforcement in combating terrorism, on what basis proposed own vision of increasing the efficiency of law enforcement agencies to combat terrorism.

Key words: efficiency, activity, law enforcement, counter terrorism.

*Бліхар М. М.,**кандидат економічних наук,**доцент кафедри конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»*

СИСТЕМА ІНВЕСТИЦІЙНИХ ВІДНОСИН ЯК ОБ'ЄКТ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Анотація. У статті проаналізовано інвестиційні відносини як об'єкт фінансово-правового регулювання. Встановлено, що, по-перше, суспільні відносини, пов'язані з організуючим впливом уповноважених державних органів, наділених фінансовими повноваженнями, на поведінку осіб – суб'єктів інвестиційної діяльності у фінансових відносинах; по-друге, об'єкт фінансової діяльності держави в інвестиційній сфері формують суспільні відносини із розпорядження грошовими коштами, які перебувають у державній власності.

Ключові слова: публічні фінанси, інвестиційні відносини, інвестиційна діяльність, об'єкт правовідносин, фінансово-інвестиційні правовідносини.

Постановка проблеми. Інвестиційні відносини в юридичній науці недостатньо вивчені, хоча вони можуть розглядатися як з позиції економічних, політичних, так і правових аспектів. Для задоволення всіх цілей в багатогалузевій інвестиційній діяльності існують різні види суспільних відносин, що лежать у площині приватно-правового та публічно-правового регулювання. Можливість використання державних інвестицій у публічно-правових цілях обумовлює необхідність розгляду даного економіко-правового поняття з позицій публічного права. Важлива роль у реалізації цієї задачі приділяється фінансовому праву, бо інвестиційна діяльність держави становить одну з важливих сфер фінансово-правового регулювання. У зв'язку з цим актуальним є виявлення економіко-правової природи, сутності, значення та ролі державних інвестицій у фінансовій системі України.

Питання системи інвестиційних відносин, що складають предмет фінансово-правового регулювання, її сутності та правового регулювання перебували і перебувають у центрі уваги дослідників проблем фінансового права, оскільки названі категорії є кардинальними, що лежать в основі методології даної науки. Теоретичним та практичним питанням фінансового права присвячено чимало праць вітчизняних та зарубіжних учених, з-поміж яких слід виокремити таких: С. Іловайський, О. Антипова, Н. Косов, С. Лютиков, Л. Абалкіна, І. Бланка, О. Вінник, О. Геїця, Л. Гітмана, М. Денисенко, Н. Орлова, А. Пересада.

Метою написання статті є розкриття змісту системи інвестиційних відносин, що складають предмет фінансово-правового регулювання та аналіз тих проблем, що впливають на якість реалізації цієї функції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інвестиційна діяльність держави реалізується не лише за рахунок коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів, але й коштів позабюджетних фондів, фондів державних підприємств, фінансових ресурсів Національного банку тощо. Ці кошти належать до об'єкта інвестиційної діяльності в фінансово-право-

вому контексті. Окрім того, ринок об'єктів фінансового інвестування включає в себе фондовий ринок, куди входять акції, державні зобов'язання, опціони і ф'ючерси; а також грошовий ринок, куди належать депозити, кредити, валютні цінності.

До форм опосередкованої участі держави в інвестиційному процесі, зокрема, відносять державне кредитування, державні позики, роздержавлення, приватизацію, державне і валютне регулювання, амортизаційну політику, державний лізинг, ліцензування, квотування, стандартизацію [10, с. 74].

У якості мети безповоротного фінансування з державних джерел у літературі вказують на розвиток принципово нових напрямів і промислової діяльності, а також реалізація конверсійних, екологічних та інших подібних об'єктів, не розрахованих на швидку віддачу. Поворотне ж фінансування зорієнтоване на комерційний ефект від здійснення проекту [1, с. 46].

Як зазначається в ч. 1 ст. 10 Господарського кодексу України, створення господарюючим одиницям умов задля залучення і зосередження коштів на потреби розширеного відтворення основних засобів виробництва та реалізація ефективного і відповідального їх використання є частиною інвестиційної політики держави [4].

Щодо можливості вважати формою державного інвестування державний кредит, то тут думки вчених розділилися. Окремі науковці вважають, що державний кредит є самостійним фінансово-правовим інститутом, що складається з однорідних відособлених фінансових відносин, які регулюються певною групою правових норм. Як правову категорію його визначають, як врегульовані нормами права відносини із залучення і використання державою тимчасово вільних грошових засобів юридичних і фізичних осіб у цілях поповнення дохідної частини бюджету [16, с. 164–165].

Існує й протилежна точка зору, згідно з якою державне кредитування, так само як міжбюджетна позики та державне запозичення і відомча позики, є класичними цивільно-правовими договорами, що належать до цивільно-правової юрисдикції [18, с. 17].

Наукова позиція щодо галузевої приналежності відносин державного кредиту – компромісна: відносини кредитування перебувають на межі приватного та публічного права і мають триланкову систему впливу, яку утворюють диспозитивні методи впливу, імперативні методи, а також їх поєднання. Імперативні методи впливу держави на відносини з державного кредитування виражаються в обов'язковій наявності у цих відносинах держави як провідного суб'єкта відносин, який обумовлює режим, права і обов'язки суб'єктів; диспозитивні ж методи забезпечують регулювання кредитування в режимі приватноправових відносин, а сукупність обох методів обумовлюється специфікою методу правового регулювання, який набуває форми договірної, що зовсім не виключає його фінансово-правової природи [12, с. 274–275].

Окрім бюджетного кредиту та державного гарантування за кредитом, до видів державного фінансування інвестиційної діяльності також відносять: субсидії; розміщення коштів бюджетів для фінансування інвестиційних проектів у порядку, передбаченому законодавством про розміщення замовлень на постачання товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб, податкові пільги, а також гранти – грошові та інші засоби, які передаються безповоротно на реалізацію інноваційних проектів, проведення конкретних наукових досліджень [24, с. 85].

Відносини у сфері оподаткування суб'єктів господарювання, зокрема, надання їм податкових пільг ототожнюють з інвестиційним податковим кредитом, який являє собою фінансування державою капітальних вкладень приватного бізнесу, що фактично є податковою знижкою. В літературі податки розглядають у якості засобу стимулювання інвестиційної діяльності суб'єкта господарювання [15, с. 181].

Означені відносини також структурно доповнюють коло об'єктів фінансово-інвестиційної діяльності держави як публічно-правового інституту.

Наступним видом відносин, які входять до об'єкта фінансово-правової діяльності держави в інвестиційній сфері, передбачені Законом України «Про відкритість використання публічних коштів» і підлягають відокремленню від бюджетних відносин, які складають предмет правового регулювання бюджетного права, є суспільні відносини, які виникають у процесі діяльності позабюджетних фондів держави.

Державні позабюджетні фонди М. Карасьова вважає фінансово-правовим інститутом, котрий тісно примикає до бюджетного права і включає норми, котрі регулюють порядок формування і виконання бюджетів державних позабюджетних фондів [26, с. 55]. Власне фондова організація фінансових відносин, як стверджують дослідники цієї проблеми, і є унікальною ознакою фінансів [3, с. 35].

Кошти позабюджетних (цільових) фондів не мають джерелом надходження Державний бюджет, а формуються за рахунок державних податків, добровільних внесків громадян і юридичних осіб тощо. За посередництвом суспільних відносин, які пов'язані з діяльністю позабюджетних фондів, фінанси реалізують соціальну функцію і соціальне призначення держави. Соціальна діяльність держави в особі зазначених фондів опосередковує інвестування в людину, як найвищу соціальну цінність, якою володіє держава.

Створення поряд із бюджетом спеціальних позабюджетних фондів обумовлене декількома причинами: необхідністю виділення спеціальних грошових ресурсів із метою їх більш ефективного і строго цільового використання; необхідністю визначення особливих і одночасно стійких фінансових джерел для задоволення спеціальних потреб держави; необхідністю стягнення додаткових засобів для задоволення суспільних потреб, котрі не можуть бути в повному об'ємі профінансованими із бюджету, але котрі є основою для розширення сфери діяльності уряду в частині військових видатків, наукових досліджень, соціальних виплат населенню тощо [17, с. 263].

Державний позабюджетний фонд розглядають у двох значеннях: по-перше, як форму утворення і витрачання грошових засобів, що утворюється поза Державним бюджетом і бюджетом державних суб'єктів; по-друге – у якості фонду грошових засобів, утвореного поза Державним бюджетом і бюджетом державних суб'єктів та призначеного для реалізації конституційних прав громадян на пенсійне забезпечення, охорону здоров'я і медичну допомогу [11, с. 22].

Одним із визначальних фондів у системі соціального інвестування, здійснюваного державою з метою вкладень у людський капітал суспільства, є Пенсійний фонд України. Він володіє статусом самостійної фінансово-банківської системи, що не входить до складу Держбюджету України, а формується за рахунок коштів підприємств та організацій, які відраховуються на заходи соцстраху [21]. Пенсійний фонд України є найбільшим позабюджетним фондом в Україні. На нормативному рівні йому надано статус центрального органу виконавчої влади з покладенням на нього завдання реалізації національної політики у сфері пенсійного забезпечення [19].

Метод обов'язкових платежів до Пенсійного фонду Е. Грачова розглядає, як один із видів методів мобілізації фондів грошових засобів державою, як частини її фінансової діяльності [7, с. 5]. Така мобілізація здійснюється для того, аби в подальшому забезпечити соціальну сферу необхідними фінансовими ресурсами, вкладаючи таким чином у людину і людський потенціал та примножуючи загальний потенціал українського суспільства. На виконання цієї місії органи державної влади здійснюють керівництво позабюджетними фондами. Використання коштів позабюджетних фондів відбувається суворо за призначенням, а саме: для соціального забезпечення населення, стимулювання розвитку галузей народного господарства, що занепали тощо.

Об'єктний склад суспільних відносин, які становлять собою об'єкт інвестиційної діяльності також утворюють фінансово-правові відносини, які виникають у процесі формування і виконання бюджетів інших державних позабюджетних фондів: Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонду соціального страхування на випадок безробіття, Фонду соціального страхування від нещасних випадків.

Ще одним видом відносин, передбачених Законом України «Про відкритість використання публічних коштів», які належать до об'єкта інвестиційної діяльності як фінансово-правового поняття, є суспільні відносини з приводу фінансів суб'єктів господарювання державної або муніципальної власності.

Фінанси господарюючих одиниць державної або муніципальної власності є сукупністю суспільних відносин, які виникають у зв'язку з утворенням, розподілом і використанням децентралізованих фондів готівкових і безготівкових грошових коштів господарюючими суб'єктами [5, с. 17].

Функції, які виконують на підприємстві фінанси, зводяться до розподільчої і контрольної. Ці функції виконуються у формі транзакцій і аналізу грошових потоків; у процесі розподільчої функції в процесі управління грошовими потоками спрямовуються кошти в потрібному напрямку і одночасно контролюється виконання фінансових рішень [2, с. 8].

Визначення фінансів державних і муніципальних підприємств як об'єкта фінансово-правового регулювання подається у якості майнових та інших організаційних відносин, що пов'язані з формуванням, розподілом і використанням грошових доходів і накопичень цих суб'єктів і, будучи урегульованими нормами фінансового права, є правовідносинами [20, с. 84].

Метою прямого фінансування інвестицій господарюючих суб'єктів за рахунок коштів Державного бюджету є виконання державних цільових програм, збереження і розвиток виробничого і невиробничого потенціалу країни, вирішення соціальних та інших проблем, котрі неможливо реалізувати за рахунок інших джерел [13, с. 69].

Значення інвестування в суб'єкти господарської діяльності держави для суспільства і економіки країни є вкрай важливим.

Фінанси підприємств займають вихідне, визначальне становище в фінансовій системі держави, оскільки обслуговують основну ланку суспільного виробництва, де створюються матеріальні і нематеріальні блага, формується переважаюча маса фінансових ресурсів країни. Роль фінансів підприємств обумовлена, зокрема, економічною стабілізацією, адже стабілізація на мікрорівні є невіддільною від фінансової стабілізації в економіці, тому фінансова стабільність підприємств – стійкий прибуток на вкладений капітал, можливість залучення джерел фінансування на ринку капіталів, накопичення засобів для розширення діяльності [6, с. 107].

Господарюючи суб'єкти державної форми власності перебувають в організаційно-правовому полі держави. Держава в особі владного апарату визначає правовий статус державних господарюючих одиниць, їх організаційне та інституційне забезпечення. Здійснюючи певні організаційно-політичні заходи, держава регулює економічне життя країни; з іншого боку – держава сама є підприємцем, адже на неї припадає близько третини всіх вироблених товарів і наданих комунальних послуг. Тому відносини «держава – підприємство» багатогранні. Держава є і провідником, і носієм своєї політики.

До об'єктів інвестиційної діяльності держави також належать цінні папери, емітовані державою (крім векселів). Особливістю українського фондового ринку є домінування власне державних цінних паперів, до котрих належать облігації внутрішні і зовнішні державних позик, облігації місцевих позик і казначейські зобов'язання [9, с. 122].

До ознак цінного паперу Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок» відносить наявність встановленої форми, посвідчення майнового, зокрема, грошового права, визначення порядку взаємостосунків емітента та особи, що має право на цінний папір, передбачення в цінному папері зобов'язання, яке має бути виконане, можливість передачі прав на цінний папір іншим особам [22]. Серед основних інвестиційних якостей цінних паперів виокремлюють дохідність, обіговість, ліквідність і ризик [14, с. 106].

Емісію цінних паперів здійснює Національний банк України. Під емісією цінних паперів Національним банком України слід розуміти сукупність дій Нацбанку, здійснюваних у порядку, встановленому законодавством та спрямованих на розміщення емісійних цінних паперів серед їх перших власників [22].

Цінні папери емітуються державою в особі Національного банку в наступних цілях: фінансування бюджетного дефіциту; погашення раніше випущених розміщених державних позик; касове виконання Державного бюджету; забезпечення рівномірного надходження податкових платежів протягом фінансового року; фінансування цільових програм місцевих органів влади; фінансова підтримка установ і організацій, які мають загальнонаціональне економічне і соціальне значення [23, с. 37].

Ще одна об'єктна категорія фінансово-правових суспільних відносин в інвестиційній сфері – суспільні відносини щодо коштів Національного банку України, що перебувають у державній власності.

Національний банк України є банком держави. Статтею 27 Статуту Національного банку України передбачено, що майно Національного банку утворюють фонди, основні і оборотні кошти та інші цінності [25].

У Національному банку відкриті рахунки уряду і його відомств. Доходи держави від податків зараховуються на рахунок Державного казначейства. Таким чином, Центральний

банк діє як касир уряду, його кредитор, фінансовий консультант [8, с. 23].

Діяльність Нацбанку в фінансово-інвестиційній сфері зводиться в основному до монопольної емісії державних цінних паперів, функції кредитора верхньої ланки для банків та організатора системи рефінансування, представлення інтересів України в центральних банках інших держав, міжнародних банках та інших кредитних установах, де організована міжнародна співпраця між центральними банками.

Висновки. В інвестиційній сфері існує низка інших суспільних відносин, які регулюються нормами фінансового права. Сюди належать, по-перше, відносини, пов'язані з державним стимулюванням конкретних інвестиційних проектів: цільове фінансування ресурсно- і природозберігаючого обладнання; по-друге – відносини з приводу фінансового стимулювання: пільгові кредити, безвідсоткові кредити, інвестиційні гарантії.

Розумне балансування між дотриманням власних фінансово-правових традицій та рецепцією міжнародних дасть Україні шанс стати фінансово-інвестиційним центром Східної Європи, заповнити прогалини нормативного регулювання фінансово-інвестиційної сфери, інвестувати в людину як найвищу соціальну цінність, підняти соціальну сферу, економіку і моральний дух суспільства з метою його подальшого процвітання.

Література:

1. Ботош Н.Н. Инвестиционный менеджмент: Учебное пособие / Н.Н. Ботош, С.А. Ботош. – Сыктывкар: СЛИ, 2013. – 168 с.
2. Бурмистрова Л.М. Финансы организаций (предприятий): Учебное пособие / Л.М. Бурмистрова. – М.: Инфра-М, 2009. – 240 с.
3. Бюджетна система України: проблемні питання: Монографія / Л.А. Васютинська, М.О. Слатвинська, О.Ю. Дубовик [та ін.]; за заг. ред. В.Г. Баранової. – Одеса: Атлант, 2013. – 252 с.
4. Господарський кодекс України від 05.04.2015 // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
5. Государственные и муниципальные финансы: Учебник / Под общ. ред. И.Д. Мацкуляка. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 640 с.
6. Государственные финансы: Учебное пособие / Г.К. Мультиан, К.Ф. Киреева, О.А. Пузанкевич [и др.]; Под ред. Г.К. Мультиана. – М.: БГЭУ, 2005. – 166 с.
7. Грачева Е.Ю. Финансовое право: Схемы и комментарии: Учебное пособие / Е.Ю. Грачева. – М.: Юриспруденция, 1999. – 104 с.
8. Деньги. Кредит. Банки: Учебник / Под ред. Г.Н. Белоглазовой, Г.Н. Белоглазова. – М.: Высшее образование, 2009. – 392 с.
9. Державне регулювання економіки: Навчальний посібник / С.М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т.Ф. Куценко [та ін.]. – К.: КНЕУ, 2004. – 440 с.
10. Дука А.П. Теорія та практика інвестиційної діяльності. Інвестування: Навчальний посібник / А.П. Дука. – К.: Каравела, 2012. – 432 с.
11. Евстигнеев Е.Н. Финансовое право. Краткий курс / Е.Н. Евстигнеев, Н.Г. Викторова. – СПб.: Питер, 2010. – 192 с.
12. Зайцева Н.А. Державний кредит як ланка фінансової системи України / Актуальні питання науки фінансового права: Монографія / За ред. М.П. Кучерявенка. – Х.: Право, 2010. – 464 с.
13. Ивасенко А.Г. Инвестиции: источники и методы финансирования / А.Г. Ивасенко, Я.И. Никонова. – М.: Омега-Л, 2009. – 261 с.
14. Инвестиции: Учебное пособие / М.В. Чиченов [и др.]; под ред. М.В. Чиченова. – М.: КНОРУС, 2007. – 248 с.
15. Литвиненко Я.В. Податкова політика: Навчальний посібник. – К.: МАУП, 2003. – 224 с.
16. Мальцев В.А. Финансовое право: Учебник / В.А. Мальцев. – М.: Академия, 2008. – 256 с.
17. Мысляева И.М. Государственные и муниципальные финансы: Учебник / И.М. Мысляева. – М.: Инфра-М, 2007. – 360 с.
18. Пацурківський П.С. Чи можуть належати цивільні правовідносини до фінансово-правової юрисдикції / П.С. Пацурківський // Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наукових праць. – Вип. 200. – Чернівці: Рута, 2003. – С. 13–18.

19. Положення про Пенсійний фонд України, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 384/2011 // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/384/2011>.
20. Правовое регулирование финансов предприятий: учебно-практическое пособие для студентов, обучающихся с применением дистанционных образовательных технологий. – Казань: Институт экономики, управления и права, 2010. – 177 с.
21. Про пенсійне забезпечення. Закон України від 05.11.1991 № 1788-XII // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1788-12>.
22. Про цінні папери та фондовий ринок / Закон України від 23.02.2006 № 3480-IV // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3480-15>.
23. Рынок ценных бумаг и биржевое дело: Учебник / Под ред. проф. О.И. Дегтяревой, проф. Н.М. Коршунова, проф. Е.Ф. Жукова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 501 с.
24. Саак А.Э. Инвестиционная политика муниципального образования / А.Э. Саак, О.А. Колчина. – СПб.: Питер, 2010. – 336 с.
25. Статут Національного банку України, затверджений постановою Президії Верховної Ради України від 7 жовтня 1991 року № 1605-XII // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1605-12>.
26. Финанси (теоретичні основи): Підручник / М.В. Грідчина, В.Б. Захожай, Л.Л. Осіпчук [та ін.]. Під кер. і за наук. ред. М.В. Грідчиної, В.Б. Захожая. – К.: МАУП, 2004. – 312 с.

Блихар М. М. Система инвестиционных отношений как объект финансово-правового регулирования

Аннотация. В статье проанализированы инвестиционные отношения как объект финансово-правового регу-

лирования. Установлено, что, во-первых, общественные отношения, связанные с организующим влиянием уполномоченных государственных органов, наделенных финансовыми полномочиями на поведение лиц – субъектов инвестиционной деятельности в финансовых отношениях; во-вторых, объект финансовой деятельности государства в инвестиционной сфере формируют общественные отношения по распоряжению денежными средствами, которые находятся в государственной собственности.

Ключевые слова: публичные финансы, инвестиционные отношения, инвестиционная деятельность, объект правоотношений, финансово-инвестиционные правоотношения.

Blikhar M. The system of investment relations as Subject to financial and legal regulation

Summary. The article analyzes investment relations, are subject of financial regulation. Found that firstly, public relations connected with organizing influence of authorized state bodies having authority to conduct financial entities – subjects of investment activity in financial relations; Second, object of financial activities of State in investment sphere shape social relations of disposal funds, which are state-owned.

Key words: public finance, investment relations, investment activity, object of legal, financial and investment relationship.

Сокурєнко В. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

ДЕЯКІ ПИТАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБОРОННОГО СЕКТОРА: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ

Анотація. У статті проаналізовано норми національного законодавства, якими врегульовано відносини у сфері оборони, що надало можливість здійснити аналіз поняття «кадрове забезпечення оборонної сфери». Виокремлено ознаки цього поняття й акцентовано увагу на проблемності законодавчого розуміння цієї дефініції.

Ключові слова: оборона, безпека, кадрове забезпечення, комплектування особовим складом, ротація, професійна підготовка.

Постановка проблеми. Незважаючи на те що на сьогодні в Україні розробляється досить багато нормативно-правових і підзаконних актів, які стосуються реформування сектора безпеки й оборони з метою створення армії належного професійного рівня, є низка питань у сфері кадрової політики, що нині не вирішені. Так, у Стратегічному оборонному бюлетені зазначається, що складові сектора безпеки й оборони України мають систему управління, яка загалом здатна забезпечити виконання властивих їм завдань. Разом із тим законодавче визначення єдиної системи управління сектора безпеки й оборони України не завершено [1]. Потребують унормування питання щодо проходження громадянами України військової служби за контрактом і в резерві з урахуванням завдань і заходів, що проводяться у Збройних Силах України, нормативного врегулювання альтернативних джерел покриття потреб сил оборони в офіцерських кадрах тактичного рівня тощо [2].

Загальні питання дослідження державної кадрової політики у сфері оборони частково відображено в дослідженнях таких учених: О.М. Бандурки, О.В. Данчева, С.П. Гнєзділової, А.М. Медведя, І.Ф. Корж, О.І. Сивака, Ю.М. Швалб та інших.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про Збройні Сили України», комплектування Збройних Сил України здійснюється за рахунок формування особового складу з військовослужбовців і працівників Збройних Сил України, які є громадянами України. Окремі посади працівників Збройних Сил України можуть комплектуватися громадянами, які проходять альтернативну (невійськову) службу в порядку, визначеному законом [3]. У теоретичному плані комплектування Збройних Сил (далі ЗС) – це прийнята в державі система забезпечення потреби сил оборони в особовому складі. Важливим у цьому аспекті є те, що якість і рівень повноти укомплектованості військ (сил) безпосередньо впливає на виконання поставлених завдань за призначенням, а повнота надходження людських ресурсів досягається завдяки чіткій відповідності заздалегідь визначених потреб ЗС в особовому складі та спроможності їх задоволення. Що стосується вирахування оптимальної кількості ЗС, то вона реалізується за такими показниками: призначенням ЗС, їхніми стратегічними завданнями відповідно до воєнно-політичного курсу держави; рівнем військових потенціалів країн регіону; географічними умовами країни (розмір території, довжина сухопутних і морських кордонів, рельєф поверхні); тенденціями розвитку міжнародної воєнно-політичної обстанов-

ки; характером імовірних військових конфліктів; станом економіки й мобілізаційних ресурсів держави [4].

Аналіз військового законодавства свідчить, що, у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, на сьогодні відбувається постійне скорочення їхньої кількості. Якщо станом на початок 2011 р. особовий склад ЗС України налічував 245 тис. чоловік, то на кінець року – 192 тис., із них 144 тис. – військовослужбовці. Загалом протягом року було скорочено 53 тис. осіб, із них 36 тис. – військовослужбовці. У 2012 р. в лавах ЗС України налічувалося вже 184 тис. осіб (139 тис. військовослужбовців), а у 2013 р. цей показник дорівнював 165,5 тис. і 120,9 тис., відповідно. Тобто, як убачається з викладеного, відповідно до визначених державних програм, відбувається скорочення особового складу ЗС України, однак не існує жодного обґрунтування (з урахуванням вищезазначених показників), які на це існують причини: чи саме така кількість особового складу є оптимальною для Збройних Сил України з погляду наявності в державі боєздатної, професійної армії; чи саме така кількість осіб підпадає під скорочення; чи під скорочення підпадає більше військовослужбовців, аніж інших осіб персоналу ЗС України.

Водночас, відповідно до проведених у ЗС України попередніх розрахунків, їхня кількість з урахуванням виконання визначених у концептуальних документах з питань воєнної безпеки завдань повинна становити приблизно 240 тис. осіб [1].

На сьогодні комплектування сил оборони України здійснюється за такими принципами: призовним (строковим, обов'язковим), кадровим і контрактним. Але на практиці чинна система кадрового забезпечення ЗС України виявилась недостатньо ефективною в питаннях комплектування армії особовим складом, здатним якісно виконувати свої функції щодо захисту держави в сучасних умовах [5, с. 94]. Одним із способів вирішення завдань кадрового забезпечення оборонної сфери, а також з метою підвищення рівня боєздатності військ і значного зменшення термінів приведення в готовність до виконання завдань за призначенням було рішення планомірного переходу комплектування ЗС України виключно військовослужбовцями за контрактом [6]. У зв'язку з чим у 2010 р. планувалося повністю скасувати призов громадян на строкову військову службу й перейти до комплектування ЗС виключно військовослужбовцями за контрактом. Однак критичне фінансове та матеріально-технічне забезпечення ускладнювали реалізацію зазначених заходів, і наступним терміном відмови від призову громадян на строкову службу й комплектування ЗС України виключно на контрактній основі було визначено 2014 р. Але окупація території Автономної Республіки Крим і проведення антитерористичної операції на сході країни змусили керівництво державитасуб'єктіввладнихповноважень,якіздійснюютьпублічне адміністрування оборонною сферою, відмовитися від запланованої програми.

Розглядаючи питання комплектування ЗС України, не можна не зупинитись на такому принципі підбору кадрів, як професіона-

лізм, розвиток якого залежить значною мірою від престижу професії в суспільстві, що створює підґрунтя для інтенсивного формування особистих підходів до професійної майстерності. Саме принцип професіоналізму М. Кравчук покладає в основу напрямів розвитку ЗС України: наявність чітко розробленої Воєнної доктрини України – гарантія державної політики у сфері військової діяльності; надання пріоритету якості у функціонуванні Збройних Сил; спеціалізація військових формувань залежно від бойового призначення; безперервна практична модернізація армії; висококваліфікована підготовка професійного командного складу [7].

Саме запровадження тенденції переходу до проходження військової служби за контрактом і було покликано зробити з військовослужбовців справжніх професіоналів своєї справи. Поряд із цим варто зазначити, що ставлення в теорії та практиці до запровадження контрактної форми набору на військову службу також визначається соціальними й політичними міркуваннями, рівнем правової свідомості.

Наступним елементом питань кадрового забезпечення оборонного сектора є **ротація персоналу**, що спрямована на максимальне використання його потенціалу для виконання службових обов'язків. Поняття «ротація» походить від латинського «rotatio» – обертання, обертальний рух. У словнику термінів і понять із державного управління «ротація кадрів» визначається як горизонтальне та вертикальне переміщення державних службовців на посадах у структурних підрозділах, у яких вони працюють, та інших органах (у тому числі різного територіального розташування) з метою: а) набуття ними нових знань, умінь, професійних навичок, необхідних для кар'єрного просування; б) підвищення ефективності їхньої роботи; в) подолання корупційних явищ у сфері державної служби. Згідно з Концепцією кадрової політики у Збройних Силах України, на період до 2017 р. «ротація кадрів – процедура планомірної зміни службової діяльності шляхом переміщення персоналу на відповідні посади з метою підвищення його кваліфікації та набуття досвіду або більш доцільного використання» [2]. Переміщення військовослужбовців по службі є основним елементом управління кар'єрою військовослужбовця, тобто заходів, які проводяться кадровими органами щодо планування, мотивації, супроводження та контролю кар'єрного зростання персоналу відповідно до цілей, потреб і можливостей Збройних Сил і конкретної особи [2].

Військовослужбовці, які набули необхідного досвіду й досягли відповідних оцінних показників діяльності на посаді, а також мають найвищий показник рейтингу, можуть розглядатись до призначення на вищі посади. Отже, професійна ротація є інструментом підвищення ефективності службової діяльності військового персоналу та його оновлення. На сучасному етапі ротація є одним із елементів управління кар'єрою військовослужбовців у системі кадрового менеджменту централізованого типу. Найбільш активно елементи ротації почали застосовуватися серед посадових осіб керівної ланки Міністерства оборони України та Генерального штабу ЗС України. Це зумовлено насамперед тим, що більшість осіб вищого офіцерського складу ЗС України на сьогодні мають оперативну-стратегічний рівень підготовки та величезний досвід безпосередньої діяльності у військах, тобто наявні практичні навички й вміння, що, у свою чергу, дає змогу проводити ротацію з метою більш ефективного використання в службовій діяльності без додаткової підготовки, змінювати окремі види діяльності (на командних, штабних посадах, посадах із технічного або логістичного забезпечення тощо).

З метою якісного кадрового забезпечення сил оборони професійно підготовленим персоналом, під час ротації необхідно враховувати таке:

– при просуванні по службі перевага має надаватися особам, які мають значний позитивний професійний досвід роботи на аналогічних або попередніх посадах;

– під час ротації всі категорії військовослужбовців повинні давати свою згоду в письмовій формі з метою дотримання прозорого відбору кандидатів на посади та правового захисту військовослужбовців;

– пріоритетними під час ротації є підвищення ефективності діяльності органів військового управління та військових підрозділів, раціональність використання персоналу.

Об'єктивне й повне дослідження проблем кадрового забезпечення сфери оборони, яке досить тісно пов'язане з такими елементами, як комплектування та ротація персоналу, неможливе без вивчення питання діяльності атестаційних комісій, які забезпечують розгляд справ щодо призначення на посаду чи присвоєння чергового військового звання відповідного кандидата після завершення певного етапу військової кар'єри. На сьогодні атестаційні комісії діють на постійній основі у відповідному структурному підрозділі і складаються зі службових чи посадових осіб, котрі обіймають посади в ньому. Свого часу в Концепції кадрової політики у Збройних Силах України зазначалося, що «командирами (начальниками) органів військового управління та військових частин допускається необ'єктивна оцінка службової діяльності підлеглих військовослужбовців під час їх атестування. Зазначена проблема потребує комплексного підходу до її вирішення із застосуванням незалежних форм та методів оцінювання» [2]. Вирішення цієї проблеми вбачаємо в записченні досвіду США щодо діяльності таких комісій. Так, для максимального забезпечення об'єктивності під час відбору офіцерів ЗС для присвоєння військових звань і надання оцінки діяльності військовослужбовців після закінчення певних етапів їхньої кар'єри у США існує добре відрегульована система відбіркових комісій [8, с. 62]. Засідання цих комісій відбувається у міру необхідності (приблизно один раз на рік) і скликаються відповідальним представником уряду, який курує відповідний вид ЗС на політичному рівні. Для кожного роду військ та з урахуванням специфіки військових підрозділів створюються окремі відповідні комісії, до складу яких входять як мінімум 5 діючих офіцерів ЗС, обраних методом випадкового відбору з наданих командирами підрозділів списків кандидатур. При цьому військові звання офіцерів, які є членами комісії, повинні бути вищими за військові звання офіцерів-кандидатів. Важливим із погляду об'єктивності є той факт, що одна й та сама особа не може бути членом комісії два рази підряд. По-друге, часто члени комісії знайомляться між собою вже під час засідання комісії. І, по-третє, зміст інформації про кандидатів базується виключно на матеріалах їхніх особових справ, які надаються членам комісії для ознайомлення не пізніше ніж за 30 днів до початку роботи комісії. Такий час надається для того, щоб кандидати на посаду чи присвоєння чергового звання мали час виправити або ж поновити особисті дані. За результатами засідання та голосування комісія надає свої рекомендації відповідальному представникові уряду, який, у свою чергу, або передає їх на затвердження Президенту США, або ж повертає комісії для уточнення певних нюансів, причому він не має права впливати на рекомендації комісії за прийнятими рішеннями. У зв'язку з викладеним, уважаємо, що саме запровадження подібної системи діяльності атестаційних комісій у сфері оборони сприятиме створенню нової, професійної та боєздатної армії.

Кадрова робота в будь-якій сфері публічного управління не обходиться без такого напрямку у своїй діяльності, як **підготовка кадрів**, яка на сьогодні є чи не найбільш актуальним питанням щодо

ефективного забезпечення й використання кадрового потенціалу сил оборони для виконання функцій щодо захисту незалежності й територіальної цілісності нашої держави. Підготовка кадрів для ЗС відбувається двома шляхами: спеціальна підготовка професійних військових (офіцерського складу та військовослужбовців військової служби за контрактом) і підготовка в межах строкової (призовної) служби громадян України. Реформування ЗС України, створення професійної армії висуває нагальну потребу вдосконалення чинної системи підготовки військовослужбовців як однієї з визначальних складових кадрової політики та вирішального фактора підвищення боєздатності сил оборони. Основу підготовки військ (сил) становить кардинальне підвищення якісних параметрів за рахунок подальшого вдосконалення форм і методів їхнього навчання й підготовки до виконання завдань за бойовим призначенням з огляду на нові функціональні структури ЗС України та можливі форми й способи їхнього застосування в імовірних військових конфліктах. Оцінюючи кадрової політики ЗС України, фахівці відзначили, що, незважаючи на певні позитивні зміни, що сталися в результаті перших кроків реформування, існують певні проблеми щодо підготовки кадрового потенціалу. Так, потребує подальшого вдосконалення зміст підготовки та підвищення кваліфікації військових фахівців усіх освітньо-кваліфікаційних рівнів відповідно до державних вимог і досвіду підготовки військ (сил), їхнє застосування в операціях із підтримання миру й безпеки, локальних конфліктах і війнах та підходів, прийнятих у передових країнах світу, а також у зв'язку з переходом системи вищої освіти України на підготовку фахівців за схемою «бакалавр – магістр». Залишається недостатньою практична готовність випускників вищих навчальних закладів і навчальних центрів до виконання обов'язків за призначенням. Крім того, остаточно не сформована багаторівнева система підготовки сержантського і старшинського складу військової служби за контрактом, а якість індивідуальної підготовки військовослужбовців у військах (силах) та органах військового управління, особливо з питань практичної підготовленості до виконання завдань за призначенням, є недостатньою [2]. А тому виникає необхідність запровадження нових підходів до підготовки військовослужбовців, оскільки життя вимагає системи сучасних поглядів, принципів і пріоритетів щодо формування оптимального й стабільного кадрового складу сил оборони, де під оптимальністю розуміється науково визначена необхідна кількість військово-навченого персоналу для виконання визначених завдань, а під стабільністю – сталі, військово-службові відносини, а також етика поведінки військовослужбовців. Військовослужбовці мають бути захищені від довільних рішень щодо їхнього службового становища та незалежності від конкретної особи керівника (начальника) або організаційно-штатних змін і перебудов. Крім того, для запровадження ефективної системи підготовки кадрів доцільно використовувати досвід зарубіжних країн із цього питання. Так, наприклад, у США вступ до військових училищ передбачає процес відбору й оцінювання претендентів не лише за загальними критеріями, а й на політичному рівні. Усі члени Конгресу і Сенату США мають право рекомендувати до 10 претендентів на вступ, яких відбирають шляхом проведення місцевих конкурсів. До сотні претендентів має право відрекомендувати Президент із тих, у кого хоча б один із батьків знаходиться на дійсній військовій службі, і п'ятьох кандидатів Віце-президент. Ще певну кількість місць виділяють для військовослужбовців діючої армії та дітей батьків, нагороджених Орденом Пошани [8, с. 56]. Указаний процес, справді, є цікавим, оскільки така система відбору кадрів забезпечує досить ефективний відбір найбільш перспективних претендентів.

Висновки. Отже, уважаємо, що кадрове забезпечення оборонної сфери України – це напрям діяльності суб'єктів публічного адміністрування сферою оборони України, спрямований на реалізацію цілей і завдань кадрової політики у сфері оборони стосовно добору, планування, підготовки, розстановки й раціонального використання кадрів. Вирішення питань кадрового забезпечення оборонного сектора України насамперед пов'язується із забезпечення на певних посадах необхідної кількості професійного персоналу, який має досвід для вирішення завдань оборони, а саме: розвитку оборонних можливостей, участі у військових операціях, здійснення функцій управління та командування.

Література:

1. Стратегічний оборонний бюлетень України, схвалений Указом Президента України від 29 грудня 2012 р. № 771/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>.
2. Концепція кадрової політики у Збройних Силах України на період до 2017 року : Наказ Міністерства оборони України від 04 грудня 2013 р. № 843 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mil.gov.ua>.
3. Про Збройні Сили України : Закон України від 06 грудня 1991 р. № 1934-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 червня 2004 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року» : Указ Президента України від 22 червня 2004 р. № 670 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/670/2004>.
5. Медвідь А.П. Шляхи удосконалення кадрового менеджменту в Збройних Силах України / А.П. Медвідь // Інвестиції: практика та досвід : зб. наук. пр. – К. : Вид-во ДКС Центр, 2009. – № 23. – С. 93–96.
6. Державна програма переходу Збройних Сил України до комплектування військовослужбовцями, які проходять військову службу за контрактом, затверджена Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. № 348/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/348/2002>.
7. Кравчук М.В. Правові основи будівництва національних Збройних Сил України в 1914–1993 рр. (орг. структура, штати) : Історико-правове дослідження / М.В. Кравчук. – Івано-Франківськ, 1997. – 292 с.
8. Воспитание добродетельности и борьба с коррупцией в оборонном секторе // Сборник примеров (компендиум) положительного опыта. – Женева-Киев, 2010. – 384 с.

Сокуренько В. В. Некоторые вопросы кадрового обеспечения оборонного сектора: теория и практика применения

Аннотация. В статье осуществлен анализ норм национального законодательства, которыми урегулированы отношения в сфере обороны, что позволило проанализировать понятие «кадровое обеспечение оборонной сферы». Выделены признаки данного понятия и акцентировано внимание на проблемности законодательного понимания данной дефиниции.

Ключевые слова: оборона, безопасность, кадровое обеспечение, комплектование личным составом, ротация, профессиональная подготовка.

Sokurenko V. Some issues of staffing defense sector: theory and practice

Summary. In this scientific article the analysis of national law which regulated relations in defense, which allowed the author to analyze the concept of “staffing defense sector”. The author singles out features of this concept and the attention is focused on the understanding of the problematic legal definition.

Key words: defense, security, staffing, manning, rotation, training.

Харенко О. В.,
асистент кафедри конституційного та адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДРУКОВАНИХ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Анотація. Стаття присвячена визначенню поняття інформаційно-правового статусу друкованих засобів масової інформації й дослідженню елементів їхнього інформаційно-правового статусу згідно з чинним законодавством.

Ключові слова: друковані засоби масової інформації, інформаційна діяльність, інформаційно-правовий статус, функції друкованих засобів масової інформації, права друкованих засобів масової інформації, обов'язки друкованих засобів масової інформації, принципи друкованих засобів масової інформації.

Постановка проблеми. Друковані засоби масової інформації (далі – друковані ЗМІ) – це особливі суб'єкти інформаційної діяльності. Об'єктом інформаційної діяльності друкованих ЗМІ є друкована масова інформація, яка поширюється друкованими ЗМІ у вигляді таких інформаційних продуктів, як журнали, газети, бюлетені, альманахи, збірники, календарі, дайджести тощо й додатки до них. Друковані ЗМІ є одним із основних засобів формування та поширення масової інформації, що зумовлює необхідність дослідження інформаційно-правового статусу друкованих ЗМІ.

Окремі питання правового регулювання інформаційної діяльності друкованих ЗМІ досліджували К.І. Беляков, Л.І. Біловус, Ю.П. Бурило, С.С. Демський, А.І. Марущак, О.В. Олійник, О.В. Нестеренко, А.Н. Новицький, Т.В. Шевченко, В.І. Шпак, Т.В. Чубарук, В.С. Цимбалюк та інші. Однак на сьогодні відсутні ґрунтовні науково-правові дослідження правового статусу друкованих ЗМІ й особливостей їхньої інформаційної діяльності.

Інформаційне законодавство у сфері інформаційної діяльності друкованих ЗМІ не має системності, є застарілим і містить низку положень, що ускладнюють тлумачення та правозастосування в цій сфері. Тому метою статті є комплексний аналіз інформаційного законодавства щодо особливостей виконання друкованими ЗМІ інформаційної діяльності, функцій друкованих ЗМІ та визначення їхнього інформаційно-правового статусу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз чинного законодавства й теоретичних праць у сфері інформаційного права дає змогу сформулювати таке визначення.

Інформаційно-правовий статус друкованих засобів масової інформації – це регламентоване нормами інформаційного та інших галузей права становище друкованих засобів масової інформації в інформаційному середовищі, яке характеризується такими елементами:

1) призначення й функції друкованих ЗМІ, види інформаційної діяльності друкованих ЗМІ;

2) структурно-організаційна складова: реєстрація, перереєстрація, припинення діяльності, структура друкованого ЗМІ, порядок і сфери його розповсюдження, періодичність, види друкованих ЗМІ залежно від засновника (співзасновників) дру-

кованого видання, виду видання, мови, сфери розповсюдження й категорії читачів, програмних цілей, періодичності випуску, обсягу, формату і статусу видання, цільового призначення видання);

3) права, обов'язки та принципи при здійсненні інформаційної діяльності;

4) правові обмеження при здійсненні інформаційної діяльності;

5) джерела фінансування;

6) порядок вирішення внутрішньо-організаційних питань.

Розглянемо деякі правові особливості таких елементів інформаційно-правового статусу друкованих ЗМІ.

Друковані ЗМІ призначені для забезпечення численного кола осіб масовою інформацією, тобто для інформування населення. Уважаємо доцільним виокремити такі функції друкованих ЗМІ, за допомогою яких вони реалізують своє призначення:

1) загальні функції: формування й поширення друкованої масової інформації, вони є змістом інформаційної діяльності друкованих ЗМІ;

2) спеціальні функції, що здійснюються суб'єктами інформаційної діяльності друкованих ЗМІ: пошук, збирання, отримання, обробка, редагування, створення, перетворення, використання, збереження, передання, опублікування, охорона, захист і знищення масової інформації.

Чинне інформаційне законодавство України у сфері інформаційної діяльності друкованих ЗМІ містить низку правових норм, що регулюють інформаційну діяльність різноманітних друкованих ЗМІ, їхні особливості, а також порядок формування та опублікування масової інформації в кожному з них.

Пропонується класифікувати інформаційну діяльність друкованих ЗМІ так: 1) за видом друкованих ЗМІ: на державну, громадську, комерційну й некомерційну інформаційну діяльність; 2) за територіальною сферою розповсюдження масової інформації: на внутрішню та міжнародну інформаційну діяльність; 3) за відповідністю правовим нормам: на правомірну й неправомірну інформаційну діяльність [1, с. 71].

Державна реєстрація друкованих ЗМІ – це регламентований правовими нормами комплекс дій відповідального за реєстрацію державного органу (його посадових осіб) щодо прийняття й правової експертизи заяви засновника (співзасновників) на відповідність дотримання встановлених законом умов і порядку державної реєстрації друкованого засобу масової інформації, дослідження обставин справи, прийняття рішення щодо заяви, унесення відповідних записів до Державного реєстру друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності, видання свідоцтва про державну реєстрацію, ведення державного нагляду, здійснення контролю за законністю вищевказаних дій і забезпечення доступу до публічної інформації, розпорядником якої є орган, який реєструє [2, с. 71].

Крім того, державна реєстрація друкованого ЗМІ – це адміністративна послуга, суб'єктом надання якої є Департамент державної реєстрації Міністерства юстиції України, а суб'єктом звернення – засновник (співзасновники) друкованого засобу масової інформації. Така адміністративна послуга є платною, її результатом є видання свідоцтва про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації [3, с. 63].

Друковані ЗМІ класифікуються національним законодавством за такими ознаками: залежно від засновника (співзасновників) друкованого видання, виду видання, мови, сфери розповсюдження й категорії читачів, програмних цілей, періодичності випуску, обсягу, формату і статусу видання, цільового призначення видання.

Законодавством не обмежується перелік видів видань, серед них розрізняють такі друковані ЗМІ: газета, журнал, збірник, бюлетень, альманах, календар, дайджест тощо й додатки до них.

Поняття таких видів видань закріплені в численних нормативно-правових актах, а саме: 1) поняття газети надається в Інструкції з обліку документів, що знаходяться в бібліотечних фондах, затвердженій Наказом Міністерства культури і туризму України від 03 квітня 2007 р. № 22 [4] (далі – Інструкція з обліку документів), ДСТУ 3017-95 [5], Переглянутій рекомендації про міжнародну стандартизацію статистики випуску і розповсюдження книг, газет і періодичних видань [6]; 2) журналу – в Інструкції з обліку документів, ДСТУ 3017-95; 3) бюлетеня, збірника, альманаху та календаря – у ДСТУ 3017-95; 4) дайджесту – у Наказі Державного комітету статистики України, Міністерства України у справі науки і технологій «Про затвердження типових форм первинного обліку науково-інформаційної діяльності та Інструкції про порядок їх використання і застосування» від 07 серпня 1998 р. № 272/219 [7].

Окрім цього, ДСТУ 3017-95 також виділяє таке періодичне друковане видання, як експрес-інформація – періодичне реферативне видання розширених і зведених рефератів найактуальніших опублікованих зарубіжних матеріалів або неопублікованих вітчизняних документів, призначене для оперативного інформування фахівців.

За мовою/мовами розрізняють такі видання: одномовне, кількома мовами водночас (паралельними випусками), змішаними мовами (кількома мовами в одному випуску) [8].

Сферами розповсюдження друкованого ЗМІ є місцева, регіональна, загальнодержавна та зарубіжна сфери [9].

За статусом видання розрізняють так: 1) вітчизняне – друкований ЗМІ, у якого засновником є українська/и/ юридична/и/ та/або фізична/и/ особа/и/; 2) спільне – друкований засіб масової інформації, створений за участі іноземної/их/ юридичної/их/ та/або фізичної/их/ особи/осіб/.

За цільовим призначенням розрізняють такі види видань: загальнополітичне, з питань економіки і бізнесу, виробничо-практичне, наукове, науково-виробниче, науково-популярне, навчальне, довідкове, літературно-художнє, з питань мистецтва, спортивне, юридичне, еротичне, для дозвілля, медичне, релігійне, уфологічне, екологічне, туристичне, рекламне, інформаційне, для дітей тощо [8]. Щодо рекламних і еротичних друкованих ЗМІ є спеціальні норми.

Чинне інформаційне законодавство не дає розмежувань друкованих ЗМІ за періодичністю, обсягом і форматом видання. Детальне пояснення таких видів друкованих ЗМІ надає Єдиний галузевий класифікатор друкованих ЗМІ (далі – Класифікатор) – інструмент систематизації й стандартизації ринку

преси, надання йому більшої прозорості. Класифікатор розроблений Українською асоціацією видавців періодичної преси у 2009 р. відповідно до світових традицій і стандартів систематизації газетно-журнальної преси [10].

За таких обставин, коли особливості окремих видів друкованих ЗМІ та їхніх класифікаційних ознак не мають системності, закріплені в численних нормативно-правових актах, а деякі не мають правового врегулювання, погоджуємось із тим, що відсутність єдиної системи галузевих стандартів, яка дала б змогу працювати в єдиному понятійному, юридично-правовому та інформаційному полі, є ще однією структурно-організаційною проблемою вітчизняної преси. Такі системи широко застосовуються у світовій практиці й незаперечно довели свою ефективність. Основними їхніми елементами, як правило, є Національний класифікатор друкованих ЗМІ [11]. Уважаємо, що Єдиний галузевий класифікатор друкованих ЗМІ може стати основою для розробки Національного класифікатора друкованих ЗМІ.

Як й інші суб'єкти правового регулювання, друковані ЗМІ під час своєї інформаційної діяльності мають комплекс прав та обов'язків. Переконані, що при цьому варто розмежовувати права й обов'язки власне друкованих ЗМІ і права й обов'язки суб'єктів інформаційної діяльності друкованих ЗМІ. Друковані ЗМІ здійснюють загальні функції, які є змістом інформаційної діяльності друкованих ЗМІ, а саме: формування та поширення друкованої масової інформації. А суб'єкти інформаційної діяльності друкованих ЗМІ – журналісти, автори, редакція, трудовий колектив редакції і т. д. – виконують спеціальні функції: пошук, збирання, отримання, обробка, редагування, створення, перетворення, використання, збереження, передання, опублікування, охорона, захист і знищення масової інформації. Відповідно, права й обов'язки друкованих ЗМІ як суб'єкта інформаційної діяльності будуть відрізнятися від прав та обов'язків суб'єктів інформаційної діяльності друкованих ЗМІ.

Аналіз інформаційного законодавства у сфері інформаційної діяльності друкованих ЗМІ надає можливість виокремити їхні права та класифікувати їх так: 1) *загальні права*: право на економічну самостійність і забезпечення економічної підтримки державою своєї діяльності; право на запобігання державою зловживанню монополієм становити на ринку з боку видавців і розповсюджувачів друкованої продукції; право на самостійність їхніх суб'єктів у всіх видах відносин, пов'язаних зі здійсненням їхніх прав і обов'язків; право вільно провадити свою діяльність; право оскарження засновником (співзасновниками) у судовому порядку відмови в державній реєстрації друкованого засобу масової інформації, порушення порядку державної реєстрації та судового рішення про припинення випуску видання; 2) *організаційні права*: включати до свого складу інші носії інформації (платівки, дискети, магнітофонні та відеокасети тощо), розповсюдження яких не заборонено чинним законодавством України; право самостійно визначати обсяг реклами; право висвітлювати всі аспекти діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування; право проводити власне дослідження й аналіз діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, коментувати їхню діяльність і події державного життя в Україні, давати їм оцінку; право на отримання від органів державної влади й органів місцевого самоврядування повної інформації про їхню діяльність через відповідні інформаційні служби органів державної влади й органів місцевого

самоврядування; право засновника (співзасновників) розпочати випуск друкованого засобу масової інформації протягом одного року з дня одержання свідоцтва про державну реєстрацію; право засновника (співзасновників) припинити випуск видання у випадках і порядку, передбачених установчим договором або статутом редакції чи іншим договором, укладеним між засновником (співзасновниками) й редакцією; право на відшкодування збитків, заподіяних засновнику (співзасновникам), включаючи неодержані доходи, у разі скасування судового рішення про припинення випуску друкованого засобу масової інформації; право брати участь у спеціальному інформаційному забезпеченні виборів народних депутатів, виборів Президента України, місцевих виборів відповідно на замовлення Центральної чи окружної виборчої комісії на підставі відповідних договорів, укладених із зазначеними комісіями, а щодо фактів і подій, пов'язаних із виборчим процесом, – із власної ініціативи; 3) *реєстраційні права*: право на пільги щодо сплати реєстраційного збору за видання свідоцтва про державну реєстрацію друкованих ЗМІ для дітей, інвалідів і друкованих ЗМІ, основаних із благодійною метою і призначених для безплатного розповсюдження; право на отримання дублікату свідоцтва про державну реєстрацію на підставі письмової заяви засновника (співзасновників) до органу, який реєструє, у разі пошкодження або втрати свідоцтва про державну реєстрацію.

Обмеження інформаційної діяльності друкованих ЗМІ допускаються лише в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету й неупередженості правосуддя; такі обмеження стосуються того, що друковані ЗМІ в Україні не можуть бути використані для такого: закликів до захоплення влади, насильницької зміни конституційного ладу або територіальної цілісності України; пропаганди війни, насильства та жорстокості; розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі; розповсюдження порнографії; з метою вчинення терористичних актів та інших кримінально караних діянь; пропаганди комуністичного й/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів і їхньої символіки; втручання в особисте та сімейне життя особи, крім випадків, передбачених законом; завдання шкоди честі й гідності особи; розголошення будь-якої інформації, яка може призвести до вказання на особу неповнолітнього правопорушника без його згоди і згоди його представника. Крім того, стиль і лексика друкованих ЗМІ мусять відповідати загально визнаним етично-моральним нормам, уживання лайливих і брутальних слів не допускається.

До обов'язків друкованих ЗМІ можемо зарахувати такі: повідомляти орган, який реєструє, у місячний термін про зміну виду видання, юридичної адреси засновника (співзасновників), місцезнаходження редакції; здійснювати перереєстрацію в разі зміни засновника (складу співзасновників), назви, мови, сфери розповсюдження видання; використовувати авторські матеріали, твори літератури, науки й мистецтва з дотриманням законодавства з питань інтелектуальної власності; публікувати спростування поширених відомостей про громадян, юридичних осіб і державні органи, що не відповідають дійсності або принижують їхню честь і гідність; розмішувати соціальну рекламу державних органів та органів місцевого самоврядування, громадських організацій безкоштовно в обсязі не менше ніж 5 відсотків друкованої площі, відведених для реклами,

якщо це друковані ЗМІ – розповсюджені реклами, діяльність яких повністю або частково фінансується з державного або місцевих бюджетів; надавати пільги при розміщенні соціальної реклами, замовником якої є заклади освіти, культури, охорони здоров'я, що утримуються за рахунок державного або місцевих бюджетів, а також благодійні організації, якщо це друковані ЗМІ – розповсюджені реклами, що повністю або частково фінансуються з державного або місцевих бюджетів; зазначати в умовах передплати кількість реклами в загальному обсязі видання, якщо воно розповсюджується за передплатою; не відводити більше ніж 20 відсотків обсягу друкованої площі кожного номера видання чи додатка до нього на політичну рекламу впродовж виборчого процесу (крім друкованих ЗМІ, засновниками яких є політичні партії); припинити виготовлення, випуск і розповсюдження продукції друкованого засобу масової інформації після припинення випуску цього друкованого засобу масової інформації; розмішувати в кожному випуску такі вихідні дані: назва видання, засновник (співзасновники), прізвище й ініціали редактора (головного редактора), порядковий номер випуску і дата його виходу у світ, прізвище та ініціали особи, відповідальної за випуск відповідного видання, індекс видання, розповсюдженого за передплатою, тираж, ціна або помітка «Безкоштовно», адреси редакції, видавця, друкарні, серія, номер і дата видання свідоцтва про державну реєстрацію, видавець (співвидавці); безоплатно надсилати обов'язкові примірники періодичних і таких, що продовжуються, видань відразу після надрукування засновникові (співзасновникам), органу, який реєструє, та іншим суб'єктам відповідно до Переліку одержувачів обов'язкового безоплатного примірника видань України, затвердженого Кабінетом Міністрів України [12]; об'єктивно, справедливо, збалансовано й неупереджено висвітлювати хід підготовки і проведення виборів народних депутатів, місцевих виборів, поширювати повідомлення про перебіг виборчого процесу, події, пов'язані із виборами, базуючись на засадах достовірності, повноти й точності, об'єктивності інформації та її неупередженого подання; збалансовано висвітлювати коментарі всіх партій і кандидатів у депутати, усіх партій-суб'єктів виборчого процесу, кандидатів на пост Президента України, усіх кандидатів, суб'єктів їх висування в місцевих виборах щодо подій, пов'язаних із виборами; дотримуватися об'єктивності, неупередженості, збалансованості, достовірності, повноти й точності інформації при поширенні інформації про вибори, яка не є передвиборною агітацією, про хід виборчого процесу та події, пов'язані з виборами; публікувати розцінки одиниці вартості друкованої площі не пізніше як за дев'яносто днів до дня голосування під час виборів народних депутатів і Президента України; публікувати розцінки вартості одиниці друкованої площі не пізніше як за сімдесят вісім днів до дня позачергових виборів Президента України; надавати партії, кандидату в народні депутати, кандидату на пост Президента України, партії, місцевій організації партії, кандидату, щодо яких поширено недостовірну інформацію, можливість за рахунок друкованого засобу масової інформації оприлюднити відповідь не пізніше як через три дні після дня звернення з вимогою про відповідь, але не пізніше за останній день перед днем голосування; зазначати повну назву організації, що проводила опитування, замовників опитування, а також інші відомості, визначені законом, у разі поширення результатів опитування громадської думки, пов'язаного з виборами; не поширювати інформацію про результати опитувань громадської думки щодо кандидатів на пост Президента України, громадського опиту-

вання, пов'язаного з виборами, у тому числі щодо місцевих організацій партій-суб'єктів виборчого процесу та кандидатів, або коментувати рейтинги кандидатів, місцевих організацій партій протягом останніх двох днів перед днем виборів; під час виборчого процесу не агітувати голосувати за або не голосувати за партії, кандидатів у депутати чи поширювати інформацію, яка має ознаки політичної реклами, безоплатно або яка оплачена з джерел, не передбачених законом, а так само поширювати будь-яку інформацію з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного суб'єкта виборчого процесу, у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами.

До принципів інформаційної діяльності друкованих ЗМІ пропонуємо зарахувати такі: свободи слова й вільного вираження у друкованій формі своїх поглядів і переконань, тобто право вільно та незалежно шукати, одержувати, фіксувати, зберігати, використовувати й поширювати будь-яку інформацію за допомогою друкованих ЗМІ, крім випадків, визначених законом; рівноправність друкованих ЗМІ всіх форм власності; заборона вилучення тиражу чи окремої його частини за відсутності рішення або вироку суду, які набрали чинності; невтручання в діяльність і виробничий процес друкованих ЗМІ поза межами, визначеними законом; заборона цензури; необмеженість сфери розповсюдження; заборона монополізації ринку друкованих ЗМІ; рівний доступ усіх кандидатів у депутати і партій-суб'єктів виборчого процесу, кандидатів на пост Президента України, кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, кандидатів на пост сільських, селищних, міських голів та старост, місцевих організацій партій-суб'єктів виборчого процесу до друкованих ЗМІ незалежно від їхньої форми власності, для передвиборної агітації; рівне та неупереджене ставлення до кандидатів у депутати, партій-суб'єктів виборчого процесу, кандидатів на пост Президента України, кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, кандидатів на пост сільських, селищних, міських голів і старост, місцевих організацій партій-суб'єктів виборчого процесу.

Джерелами фінансування інформаційної діяльності друкованих ЗМІ, залежно від їхніх засновників, є бюджетні кошти (кошти Державного бюджету України та місцевих бюджетів) і кошти фізичних і юридичних осіб, у тому числі кошти юридичних осіб інших держав, іноземців та осіб без громадянства. Є певні обмеження щодо фінансування друкованих ЗМІ. Наприклад, законодавством встановлена заборона щодо фінансування політичних партій іноземними державами та їхніми громадянами, підприємствами, установами, організаціями, відповідно, такі кошти не можуть бути джерелами фінансування інформаційної діяльності друкованих ЗМІ, засновниками яких є політичні партії.

Внутрішньо-організаційна діяльність друкованого ЗМІ забезпечує формування й функціонування друкованого ЗМІ, постановку завдань, здійснення керівництва та контролю за їхнім виконанням, тобто охоплює відносини між різними суб'єктами інформаційної діяльності друкованого ЗМІ – засновником (співзасновниками), редактором (головним редактором), редакційною колегією, редакцією, трудовим колективом редакції, журналістським колективом, журналістами, авторами, видавцями, розповсюджувачами – у процесі формування й поширення друкованої масової інформації. Кожний із зазначених суб'єктів має свої права та обов'язки, пов'язані зі специфічною

сферою – сферою інформаційної діяльності друкованого ЗМІ, які у своїй комплексності й взаємопов'язаності є елементами правового статусу цих суб'єктів інформаційної діяльності.

Висновки. Інформаційно-правовий статус друкованих ЗМІ визначає їх особливе місце у сфері формування та поширення масової інформації й полягає в регламентованому нормами інформаційного та інших галузей права становищі друкованих ЗМІ в інформаційному середовищі. Інформаційно-правовий статус друкованих ЗМІ включає в себе елементи, пов'язані з особливостями їхньої інформаційної діяльності: функції друкованих ЗМІ, організаційно-правові особливості, права й обов'язки при виконанні інформаційної діяльності, правові обмеження та принципи, якими вони керуються під час формування й поширення масової інформації за допомогою друку, а також джерела фінансування та порядок вирішення внутрішньо-організаційних питань. Функціями друкованих ЗМІ, за допомогою яких вони реалізують своє призначення, є загальні – формування й поширення друкованої масової інформації; спеціальні, що виконують суб'єкти інформаційної діяльності друкованих ЗМІ, полягають у пошуку, збиранні, отриманні, обробці, редагуванні, створенні, перетворенні, використанні, збереженні, переданні, опублікуванні, охороні, захисті й знищенні масової інформації. Потребують правового дослідження спеціальні функції друкованих засобів масової інформації, що здійснюються їхніми суб'єктами, тобто суб'єктами інформаційної діяльності друкованих ЗМІ – засновником (співзасновниками), редактором (головним редактором), редакційною колегією, редакцією, трудовим колективом редакції, журналістським колективом, журналістами, авторами, видавцями, розповсюджувачами, і дослідження їхнього правового статусу.

Література:

1. Харенко О.В. Правовые подходы к классификации информационной деятельности печатных средств массовой информации в Украине / О.В. Харенко // *Legea și viața*. – 2015. – № 10/3. – С. 68–71.
2. Харенко О.В. Щодо правового регулювання державної реєстрації друкованих засобів масової інформації / О.В. Харенко // *Розвиток сучасного права в умовах глобальної нестабільності: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, Україна, 11–12 вересня 2015 р.)*. – Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2015. – 104 с.
3. Харенко О.В. Державна реєстрація друкованого засобу масової інформації як адміністративна послуга / О.В. Харенко // *Тенденції та пріоритети реформування законодавства України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 2–3 жовтня 2015 року)*. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2015. – 112 с.
4. Інструкція з обліку документів, що знаходяться в бібліотечних фондах: Наказ Міністерства культури і туризму України від 03 квітня 2007 р. № 22 // *Офіційний вісник України*. – 2007. – № 38. – Ст. 157.
5. ДСТУ 3017-95. Видання. Основні види. Терміни та визначення: Наказ Державного стандарту України від 23 лютого 1995 р. № 58. – К.: Держстандарт України, 1996. – 47 с.
6. Переглянута рекомендація про міжнародну стандартизацію статистики випуску і розповсюдження книг, газет і періодичних видань: Рекомендація ЮНЕСКО від 01 листопада 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_294/ed19851101/ind?text=%C3%E0%E7%E5%E2%FB.
7. Про затвердження типових форм первинного обліку науково-інформаційної діяльності та Інструкції про порядок їх використання і застосування: Наказ Державного комітету статистики України, Міністерства України у справі науки і технологій від 07 серпня 1998 р. № 272/219 // *Офіційний вісник України*. – 1998. – № 46. – Ст. 69.
8. Про затвердження Положення про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації в Україні та Положення про державну реєстрацію інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності: Наказ Міністерства юстиції України від 21 лютого 2006 р. № 12/5 // *Відомості Верховної Ради України*. – 1993. – № 1. – Ст. 1.

9. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2783-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.
10. УАВПП розробила та рекомендує до використання класифікатор друкованих ЗМІ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uapp.org/uk/news_uapp/7119.html.
11. Друковані ЗМІ як складова єдиного національного інформаційного простору України : [аналітична записка] / Національний інститут стратегічних досліджень, березень 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/18.htm>.
12. Про порядок доставляння обов'язкових примірників документів : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2002 р. № 608 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 19. – Ст. 20.

Харенко О. В. Інформаційно-правовий статус печатних средств массовой информации

Анотація. Стаття посвячена определению понятия інформаційно-правового статусу печатних средств массовой информации и исследованию элементов их ин-

формаційно-правового статусу согласно действующему законодательству.

Ключевые слова: печатные средства массовой информации, информация деятельность, информация-правовой статус, функции печатных средств массовой информации, права печатных средств массовой информации, обязанности печатных средств массовой информации, принципы печатных средств массовой информации.

Kharenko O. Information-legal status of the print media

Summary. The article is devoted to the definition of the concept of information-legal status of the print media and research elements of their information-legal status under the law.

Key words: print media, information activities, information-legal status, function of print media, right of print media, te responsibilities of print media, principles of print media.

Літвінцева А. С.,

аспірант кафедри фінансового права юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ФУНКЦІЇ ПОДАТКОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Анотація. Стаття присвячена визначенню поняття функцій податкової відповідальності. Виділено основні види функцій податкової відповідальності й подано їхню характеристику.

Ключові слова: фінансово-правова відповідальність, функції податкової відповідальності, каральна функція, правовідновлювальна функція, превентивна функція, фінансово-правові санкції.

Постановка проблеми. У літературі багато уваги науковців приділено категорії юридичної відповідальності, що пояснюється її роллю в правовій системі. Проте правова природа галузевих видів відповідальності залишається малодослідженою, серед них – інститут податкової відповідальності, що варто розглядати як підвид фінансово-правової відповідальності.

Уважаємо, що розуміння сутності певного виду відповідальності можливе насамперед через розгляд її функцій, оскільки вони конкретизують мету відповідного виду юридичної відповідальності. У свою чергу, дослідження функцій податкової відповідальності сприятиме підвищенню рівня дотримання фінансово-правових норм, адже саме завдяки заходам юридичної відповідальності останні набувають ознаки загальнообов'язковості, що забезпечена державним примусом.

Варто розрізняти податкову відповідальність й відповідальність за порушення законів із питань оподаткування та іншого законодавства. Так, остання є ширшим поняттям і включає, згідно зі ст. 111 Податкового кодексу України (далі – ПК України) [1], фінансову, адміністративну й кримінальну відповідальність. Тема статті зумовлюється тим, що функції податкової відповідальності як підвиду фінансово-правової відповідальності потребують окремого дослідження, оскільки їхнє співвідношення є нехарактерним для адміністративної та кримінальної відповідальності.

Функції фінансово-правової відповідальності досліджували такі вчені, як З.М. Будицький, Д.Б. Будніков, А.А. Гогін, А.С. Ємельянов, Н.Ю. Єрпілева, Є.С. Єфремова, А.Й. Іванський, В.А. Кінсбурська, Н.А. Лабутіна, Н.Л. Соломенник, М.І. Триполська, Д.В. Тютін та інші.

Метою статті є визначення поняття, а також виділення й характеристика основних функцій податкової відповідальності на основі її цілей і призначення в правовій системі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для визначення функцій податкової відповідальності насамперед варто зупинитися на понятті «функції юридичної відповідальності». М.А. Бестугіна під останніми розуміє «специфічні напрями правової дії на суспільні відносини, що забезпечують досягнення цілей правового регулювання» [2, с. 147]. Більш ширше визначення наводить Д.А. Липинський: «Основні напрями впливу юридичної відповідальності на суспільні відносини, поведінку суб'єктів, мораль, правосвідомість, культуру, у яких розкриваються її суть, соціальне призначення і через які досягаються цілі юридичної відповідальності» [3, с. 97]. Функції конкретизують мету відповідальності, яка, у свою

чергу, свідчить про соціальну необхідність установлення юридичної відповідальності [4, с. 295].

Отже, мета відповідальності визначає її функції. Тому для формулювання поняття функцій податкової відповідальності потрібно визначити передусім її мету. Н.В. Сердюкова відзначає, що фінансово-правова відповідальність є засобом охорони фінансового правопорядку [5, с. 14]. Видається точною позиція Д.Б. Буднікова, який, виходячи з ознак податкової відповідальності, зазначає, що її метою є забезпечення режиму законності у сфері оподаткування, дотримання встановленого порядку сплати податкових платежів [6, с. 73–74].

На підставі вищезазначених поглядів науковців можна сформулювати визначення функцій податкової відповідальності. Під останніми варто розуміти основні напрями впливу на фінансово-правові відносини, що забезпечують досягнення правопорядку у сфері справляння податків і зборів.

Потрібно відзначити, що податкова відповідальність переслідує також мету, характерну для загалом юридичної відповідальності як інституту правової системи. Як зазначає В.В. Лазарев, незалежно від галузевої належності юридична відповідальність переслідує дві мети, а саме: захист правопорядку й виховання громадян у дусі поваги до права [4, с. 295]. В.А. Кінсбурська веде мову про «вищу мету» застосування державного примусу та цілі нижчого рівня – безпосередні або проміжні. Вищою метою є зменшення кількості правопорушень і підтримання законності й правопорядку в державі на соціально прийнятному рівні. Натомість серед безпосередніх цілей можна виділити дві основні: 1) покарання осіб, котрі вчинили правопорушення; 2) максимально можливе усунення шкоди, учиненої правопорушенням [7, с. 6–7].

Досягнення вищезазначених цілей здійснюється шляхом реалізації функцій відповідальності. Аналіз наукової літератури щодо функцій відповідальності дає змогу зробити висновок про відсутність єдиного підходу, а також наявність іноді суто термінологічних розбіжностей різних авторів щодо назви певної функції. Традиційно виділяють такі основні функції юридичної відповідальності: 1) репресивну (каральну, штрафну); 2) превентивну (запобіжну, виховну); 3) правовідновлювальну (компенсаційну, відшкодувальну, відновну). Саме ці функції, на нашу думку, відображають усі основні напрями впливу податкової відповідальності. Однак заслуговують на увагу позиції науковців щодо виділення й інших функцій. У літературі виділяють також регулятивну, сигналізаційну, виховну та деякі інші функції фінансової відповідальності [3, с. 302–303; 7, с. 7; 8, с. 320–321].

Так, на думку Н.В. Сердюкової, сигналізаційна функція виявляється під час характеристики особи порушника. Зокрема, учинення фінансового правопорушення може слугувати сигналом про необхідність більш пильної уваги до цього суб'єкта з боку органів, які здійснюють фінансовий контроль [5, с. 18].

Регулятивна функція передбачає закріплення та оформлення в нормах фінансового права правовідносини, які виникають між державою й іншими суб'єктами фінансових правовідно-

син. У зв'язку з цим А.Й. Іванський відзначає, що без наявності цієї функції неможлива наявність інших функцій [8, с. 72–73].

Виховна функція впливає як на порушника, так і на осіб, не причетних, проте схильних до порушення. Перспективною ж метою цієї функції є формування високої податкової культури й правосвідомості суб'єктів податкових відносин [7, с. 13].

На нашу думку, детальніше необхідно розглянути зміст репресивної, превентивної та правовідновлювальної функцій щодо податкової відповідальності як різновиду фінансової відповідальності, оскільки всі інші зазначені функції можуть бути охарактеризовані через зміст цих трьох функцій.

Ведучи мову про функції юридичної відповідальності будь-якої галузі права, науковці часто на чільне місце ставлять саме репресивну функцію. Це пов'язано з тим, що обов'язковою ознакою юридичної відповідальності є обтяження порушника додатковими обов'язками й негативними наслідками. Отже, репресивна функція податкової відповідальності реалізується у формі покарання. Таке покарання є реакцією держави на шкodu, заподіяну правопорядку у сфері справляння податків і зборів. Відзначають, що вплив цієї функції починається із психологічної дії на правопорушника, що викликана офіційним державним осудом за вчинене протиправне діяння. Далі податкова відповідальність «індивідуалізується» із прийняттям правозастосовного акта щодо притягнення до відповідальності [7, с. 12–13].

Важливо наголосити, що каральна функція не буде реалізовуватися повною мірою, якщо не дотримуватиметься принцип індивідуалізації покарання. Останній передбачає відповідність покарання ступеню суспільної небезпеки, що враховує мотив, форму вини, пом'якшувальні та обтяжуючі обставини. Виходячи з цього, на разі не може йти мова про належну реалізацію репресивної функції податкової відповідальності в Україні [9, с. 103]. Окрім того, для належного впливу на особу порушника покарання має бути справедливим [7, с. 14].

Превентивна функція відповідальності виявляється в тому, що в разі порушення відповідних норм імовірний суспільний осуд винного, що виражається у вигляді застосування до правопорушника санкцій, є небажаним наслідком для нього [5, с. 17]. Отже, вона покликана формувати в суб'єктів податкових відносин мотиви правомірної поведінки. Її метою є недопущення порушення податкових норм права. Також відзначаємо, що вона покликана запобігати новим порушенням як з боку особи, котра безпосередньо зазнає впливу заходів відповідальності (приватна превенція), так і порушення інших осіб (загальна превенція).

Крім того, заходи податкової відповідальності можуть бути направлені не лише на безпосереднє покарання правопорушника, а й на відновлення порушених суспільних інтересів, що виражаються у фіскальних правах держави, шляхом усунення шкоди, яка була заподіяна податковим порушенням. У цьому випадку має місце правовідновлювальна функція, покликана компенсувати втрати потерпілої сторони, нормалізувати порушені суспільні відносини. Як зазначає Л.Р. Барашян, правовідновлювальні заходи спрямовані на виконання платником податків його обов'язків зі сплати податків, а також відшкодування шкоди, що була завдана несвоєчасною чи неповною сплатою податків [10, с. 95].

Безперечно, будь-який галузевий вид юридичної відповідальності, у тому числі й фінансово-правова, виконує всі вищезазначені функції. Вони є тісно взаємопов'язаними і разом конкретизують мету відповідальності. Проте різне співвідно-

шення цих функцій зумовлює виділення карального та правовідновлювального типів відповідальності. Підставою їхнього виділення автори також вважають мету й призначення певного виду відповідальності [3, с. 9–15; 11, с. 35]. Серед поглядів радянських учених можна зустріти аналогічний поділ відповідальності на покарання та майнову відповідальність, де перший вид включає кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, процесуальну відповідальність [12, с. 203–208].

Науковці справедливо відзначають, що правовідновлення має місце й під час застосування каральної відповідальності, а правовідновлювальна відповідальність може досягати каральних чи превентивних цілей [13, с. 47–48; 14, с. 146]. Проте такі цілі не є рівнозначними, є цілями «другого рівня» для відповідних типів відповідальності [15, с. 121; 16, с. 50–51]. Основною відмінністю між ними є пріоритет відповідної функції. Щодо правової природи податкової відповідальності в літературі не склалися єдиної позиції.

Так, на переконання одних науковців, метою фінансової (податкової) відповідальності є покарання правопорушника. Ця мета досягається завдяки реалізації каральної функції відповідальності. Зокрема, на думку М.П. Трофимової, відповідальності за фінансовим і податковим законодавством притаманний яскраво виражений каральний характер. Покарання – це матеріальні й моральні втрати, яких зазнає порушник податкового законодавства, оскільки податкове стягнення, безумовно, тягне за собою певні позбавлення і страждання [17, с. 117]. Д.Б. Будніков вважає, що відповідальності за вчинення податкових правопорушень узагалі характерні лише каральна та превентивна функції [6, с. 74].

В.А. Кінсбурська також наголошує на каральній природі податкової відповідальності й пріоритеті відповідної функції. Накладення штрафної санкції розглядається науковцем як основний засіб карального впливу [7, с. 10–11]. Однак варто відзначити, що такий підхід великою мірою пов'язаний із поширенням у російській доктрині позиції щодо зарахування податкової відповідальності до адміністративної, що підтверджується також і правозастосовною практикою Російської Федерації [7, с. 9]. Натомість, на нашу думку, чинне українське законодавство дає достатні підстави відокремлювати фінансову (у тому числі податкову) відповідальність від адміністративної.

У літературі пропонують виділяти два аспекти правовідновлювальної функції: загальносоціальний і спеціально-юридичний. Перший передбачає відновлення соціальної справедливості загалом, другий – відновлення порушених прав потерпілої сторони (держави чи фізичної особи). Види відповідальності, яким притаманні обидва аспекти, потрібно розглядати як такі, що належать до правовідновлювального типу. Більше того, саме другий аспект характеризує цей тип, оскільки функція відновлення соціальної справедливості реалізується всіма видами відповідальності, на відміну від компенсації шкоди потерпілій стороні. Оскільки податкові правопорушення не завжди передбачають матеріальну шкоду, другий (спеціально-юридичний) аспект правовідновлювальної функції не завжди реалізується. Виходячи з цього, на думку В.А. Кінсбурської, податкова відповідальність належить до карального типу [7, с. 6–7].

Друга група науковців наголошує на правовідновлювальній природі податкової відповідальності й, відповідно, пріоритеті компенсаційної функції. Зокрема, Л.Р. Барашян, ведучи мову про особливості податкової відповідальності, насамперед наголошує на її правовідновлювальній функції у сфері публічних фінансів [10, с. 58].

Як нам видається, саме такий підхід найбільше відповідає призначенню податкової відповідальності. Варто детальніше розглянути головні аспекти податкової відповідальності, що зумовлюють пріоритет правовідновлювальної функції.

Реалізація функцій відповідальності здійснюється шляхом застосування відповідних санкцій. Крім того, одним із головних критеріїв виокремлення певного виду відповідальності є наявність специфічних санкцій. Податковій відповідальності притаманні фінансово-правові санкції, закріплені в п. 111.2 ст. 111 Податкового кодексу України (далі – ПК України): штрафні (фінансові) санкції (штрафи) та пеня [1]. Такі фінансово-правові санкції є відмінними від санкцій кримінальної й адміністративної відповідальності. Зазначають, що для них характерна кумулятивність, тобто поєднання компенсаційної та каральної цілей [9, с. 202]. Натомість заходами адміністративної й кримінальної відповідальності відновлюється не матеріальна шкода, а соціальна справедливість, законність і правопорядок [18, с. 40].

На нашу думку, існування специфічних санкцій у межах податкової відповідальності є свідченням не лише самостійності цього виду відповідальності, а також і її правовідновлювальної природи. Це зумовлює пріоритетність компенсаційної функції податкової відповідальності. М.І. Трипольська слушно зауважує, що розходження в цілях адміністративної та фінансово-правової відповідальності (а отже, і податкової) є однією з основних підстав розмежування цих видів відповідальності [19, с. 23].

Отже, для визначення каральної чи правовідновлювальної природи податкової відповідальності потрібно дослідити специфіку фінансово-правових санкцій щодо інших видів відповідальності. Особливу увагу необхідно приділити адміністративній відповідальності, у межах якої, відповідно до ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення, виділяють штраф як вид адміністративного стягнення [20].

Заперечуючи правовідновлювальну природу податкової відповідальності, Д.О. Гетманцев відзначає, що податкові санкції мають передусім каральне значення і спрямовані на припинення протиправних діянь, виховання правопорушників, адміністративну профілактику, а не на відновлення збитку скарбниці [9, с. 200]. А.С. Ємельянов відмічає, що і кримінальні, й адміністративні, і фінансові санкції мають каральний характер, проте фінансові санкції характеризуються також яскраво вираженим правопоновлювальним характером [21, с. 49]. Слушно зазначає М.В. Карасєва, що фінансова санкція спрямована й на покарання правопорушника, але у формі, яка притаманна сфері фінансово-правового регулювання, тобто в грошовій формі [22, с. 182].

Зазначимо, що оцінювання пені з погляду її сутності й місця серед заходів податкової відповідальності є неоднозначним у науковій літературі. Так, її можна розглядати як один із способів забезпечення виконання обов'язку платника податків щодо сплати податків і зборів. Інші автори схильні розглядати пеню як правовідновлювальну санкцію, яка виконує компенсаційну функцію [7, с. 17; 18, с. 40; 23; с. 168–169]. До представників цього підходу зараховують М.В. Карасєву, А.О. Ніколаєву, В.С. Соловійову, В.В. Мудрих, Р.В. Українського [24, с. 147–149]. Метою її застосування є відновлення порушених фіскальних прав держави. Саме в такому значенні пеню потрібно розглядати як захід юридичної відповідальності. Деякі також відзначають, що застосування пені як правовідновлювальної санкції обґрунтовано за умови дотримання належного співвідношення розміру відшкодування з розміром завданої шкоди. Тому в частині, що

перевищує розмір шкоди, пеня втрачає свій компенсаційний характер і набуває рис штрафу, що неприпустимо [7, с. 17].

У зв'язку з вищезазначеними підходами до розуміння штрафу та пені варто навести позицію В.А. Мачехіна щодо необхідності розгляду відповідальності платників податків у вузькому значенні, яке передбачає реалізацію штрафної санкції, та широкішому, що включає накладення як штрафу, так і пені [25, с. 14]. Така позиція пов'язана з тим, що багато авторів вважають, що пеня не є покаранням, а отже, її не можна зарахувати до заходу податкової відповідальності. Прихильники такої позиції наголошують на каральному характері податкової відповідальності [25, с. 15].

Необхідно взяти до уваги також особливості фінансового права й, відповідно, відносин фінансово-правової відповідальності, які мають публічно-майновий характер. Правопорушення у сфері оподаткування завдають майнової шкоди державі, що повинна бути відшкодована. Отже, податкова відповідальність полягає в позбавленні майнового характеру. У зв'язку з цим головною функцією фінансово-правових санкцій є компенсаційна. Такий підхід пояснюється бажанням держави насамперед компенсувати фінансові збитки, завдані їй податковими правопорушеннями [24, с. 65].

Крім того, про сутність певного виду юридичної відповідальності може свідчити склад правопорушення, а також підстави звільнення від цього виду відповідальності. Зокрема, можна відзначити різницю в підставах звільнення від каральної та правовідновлювальної відповідальності.

Відповідно до ст. 109 ПК України [1], податкове порушення характеризується таким ознаками: протиправність і наслідки, які полягають у невиконанні або неналежному виконанні вимог, установлених податковим законодавством. Натомість наявність вини в діях чи бездіяльності особи, котра вчинила таке порушення, не має значення. Такий підхід законодавця свідчить про мінімізацію карального впливу, натомість виходу на перший план компенсаційної функції, оскільки податкова відповідальність не залежить від вини особи, ступеня суспільної небезпеки її дій чи інших суб'єктивних обставин.

Фахівцями не раз наголошувалося на тому, що ефективність юридичної відповідальності у сфері оподаткування зростає, якщо правопорушника притягають не лише до карального типу відповідальності – адміністративної чи кримінальної, а і застосовують до нього заходи правовідновлювальної фінансової відповідальності у формі майнового стягнення [26, с. 20].

Виділяючи правовідновлювальну функцію як пріоритетну, варто погодитися з думкою Н.Л. Соломеник, яка застерігає від своєрідного правового ідеалізму, коли роль правовідновлювальної функції переоцінюють, вважаючи, що вона здатна нормалізувати суспільні відносини в усіх випадках [27, с. 4]. Як нам видається, зведення податкової відповідальності лише до компенсаційної функції призведе до її отождолення із примусовим виконанням юридичного обов'язку. Натомість обов'язковою ознакою юридичної відповідальності є покладення на порушника додаткових обов'язків і обтяжень, тому роль інших функцій відповідальності не повинна бути недооцінена.

Висновки. Отже, під функціями податкової відповідальності потрібно розуміти основні напрями впливу на фінансово-правові відносини, що забезпечують досягнення правопорядку у сфері справляння податків і зборів. Зважаючи на особливості фінансового права й, відповідно, відносин фінансово-правової відповідальності, специфіку фінансово-правових санкцій, мету і призначення податкової відповідальності,

уважаємо, що пріоритетною функцією податкової відповідальності є правовідновлювальна. Однак цілі відповідальності можуть бути досягнуті лише за умови її поєднання із каральною та превентивною функціями.

Література:

1. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // *Голос України*. – 2010.
2. Бестугина М.А. О функциях юридической ответственности / М.А. Бестугина // *Теоретико-методологические проблемы совершенствования социалистического общества : тез. докл. 4-го Моск. философ. чтения молодых ученых*. – М., 1986. – С. 146–148.
3. Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности / Д.А. Липинский ; под ред. докт. юрид. наук, проф. Р.Л. Хачатурова. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 388 с.
4. Общая теория права и государства : [учебник] / под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2002. – 520 с.
5. Сердюкова Н.В. Финансово-правовая ответственность по российскому законодательству: становление и развитие : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Н.В. Сердюкова. – Томск, 2003. – 27 с.
6. Будников Д.Б. Проблемы привлечения к налоговой ответственности в России и пути её совершенствования : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / Д.Б. Будников ; СПб. гос. инженерно-экон. ун-т. – СПб., 2006. – 212 с.
7. Кинсбургская В.А. Налоговая и финансовая ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах: соотношение целей и функций / В.А. Кинсбургская // *Модернизация функций права и государства: традиции, установки, тенденции, перспективы : сборник материалов IX Международной научно-практической конференции*. – Кострома, 2011. – Т. 3. – С. 6–20
8. Іванський А.Й. Функції фінансово-правової відповідальності / А.Й. Іванський // *Актуальні проблеми держави і права*. – 2008. – С. 318–327
9. Гетманцев Д.О. Юридична відповідальність за податкові правопорушення : [наук.-практ. посіб.] / Д.О. Гетманцев, Р.В. Макачук, Я.С. Толкачов ; Нац. шк. суддів України, Юрид. компанія "Jurimex". – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 748 с.
10. Барашян Л.Р. Институт налоговой ответственности : дисс. ... канд. юрид. наук / Л.Р. Барашян. – Ростов-на-Дону, 2007. – 204 с.
11. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности : [монография] / Н.В. Витрук. – М. : Изд-во РАП, 2008. – 304 с.
12. Ребане И. Переубеждение и принуждение в деле борьбы с покушениями на советский правопорядок / И. Ребане // *Научные записки Тартуского государственного университета*. – Вып. 182. – С. 203–208.
13. Липинский Д.А. Восстановительная функция уголовной ответственности / Д.А. Липинский // *Уголовное право*. – 2003. – № 2. – С. 47.
14. Травкин А.А. К вопросу о понятии и основании гражданско-правовой ответственности / А.А. Травкин // *Юрид. ответственность в сов. обществе : тр. Высш. следственной шк.* – Волгоград, 1974. – Вып. 9.
15. Степанов В.В. Цели юридической ответственности и особенности основания освобождения от штрафной и правовосстановительной ее разновидностей / В.В. Степанов // *Вестник Пермского университета. Серия «Юридические науки»*. – 2010. – Вып. 1(7). – С. 120–125.
16. Собчак А.А. О некоторых спорных вопросах общей теории правовой ответственности / А.А. Собчак // *Правоведение*. – 1968. – № 1. – С. 49–57.
17. Гогин А.А. Теоретико-правовые вопросы налоговой ответственности : дисс. ... канд. юрид. наук / А.А. Гогин. – Саратов, 2002. – 195 с.
18. Стрельников В.В. Правовой режим пени в налоговом праве / В.В. Стрельников. – М. : Статут, 2004.
19. Трипольська М.І. Фінансово-правова відповідальність за порушення банківського законодавства в Україні : дис ... канд. юрид. наук / М.І. Трипольська. – Запоріжжя, 2012. – 234 с.
20. Кодекс України про адміністративні правопорушення // *Відомості Верховної Ради УРСР*. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
21. Емельянов А.С. Меры финансово-правового принуждения / А.С. Емельянов // *Правоведение*. – 2001. – № 6. – С. 42–56.
22. Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть : [учебник] / М.В. Карасев. – М. : Юристъ, 1999. – 256 с.
23. Мізіна І.В. Правові аспекти застосування пені та штрафу в податковому законодавстві / І.В. Мізіна // *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. – 2014. – № 11. – Т. 11. – С. 168–170.
24. Будько З.М. Фінансово-правова відповідальність за вчинення податкових правопорушень : дис ... канд. юрид. наук / З.М. Будько. – Ірпінь, 2005. – 210 с.
25. Тютин Д.В. Правовые проблемы юридической ответственности налогоплательщиков : дисс. ... канд. юрид. наук / Д.В. Тютин. – М., 2005. – 142 с.
26. Лабутина Н.А. Правовое регулирование ответственности за налоговые правонарушения : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Н.А. Лабутина. – М., 2012. – 20 с.
27. Соломенник Н.Л. Восстановительная функция юридической ответственности : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Н.Л. Соломенник. – Казань, 2007. – 24 с.

Литвинцева А. С. Функции налоговой ответственности

Аннотация. Статья посвящена определению понятия функций налоговой ответственности. Выделены основные виды функций налоговой ответственности и подана их характеристика.

Ключевые слова: финансово-правовая ответственность, функции налоговой ответственности, финансово-правовые санкции.

Litvintseva A. The functions of tax liability

Summary. The article concerns the concept of functions of tax liability. The basic types of functions of tax liability with their further characteristics were highlighted.

Key words: financial legal liability, functions of tax liability, punitive function, compensatory function, preventive function, financial penalties.

*Благодарська О. О.,
аспірант кафедри управління,
адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності
Національного університету державної податкової служби України*

ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ ФУНКЦІЇ В ПРОЦЕСІ РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВИХ ТА МИТНИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

Анотація. Стаття присвячена теоретичним питанням реалізації фіскальної функції в процесі реформування податкових і митних органів та створення Державної фіскальної служби України.

Ключові слова: функція, функціональний метод, фіскальна функція, податкові органи, митні органи, адміністрування податків, зборів, платежів.

Постановка проблеми. Одним із найважливіших методологічних аспектів науково-теоретичного аналізу правової дійсності є функціональний підхід, що використовується для дослідження правових категорій, у зв'язку з чим правовою наукою приділяється особлива увага аналізу функцій і функціонуванню різних елементів правової системи. В той же час при практичному застосуванні даного методу пізнання виникають певні складнощі у виявленні тих чи інших функцій об'єкта дослідження, які пов'язані із неоднозначним застосуванням, у першу чергу, в нормах чинного законодавства самого терміну «функція». Зокрема досить часто ним підмінюються такі поняття, як повноваження, завдання або цілі. Вказана проблема не минула й органи державної фіскальної служби, зокрема в питанні визначення їхніх функцій та місця фіскальної серед них. У свою чергу її вирішення дасть можливість глибше розкрити сутність системи органів державної влади, що досліджуються, та спрямувати зусилля на більш ефективно її функціонування.

Необхідно зазначити, що питанням вивчення функцій податкових та митних органів присвячена значна кількість наукових досліджень, зокрема В. Авер'янова, О. Бакаєвої, О. Бандурки, С. Ківалова, М. Кучерявенка, Ю. Любивої, Д. Приймаченка, Л. Савченко та інших. Однак, по-перше, вони стосуються кожного із вказаних органів окремо, а по-друге, майже не приділяють уваги проблемам реалізації саме їх фіскальної функції, а іноді, навіть, взагалі не розглядають її, як таку. Так, якщо більшість учених виокремлюють фіскальну функцію митних органів як необхідну, досліджуючи лише проблему щодо її першочерговості, то питання фіскальної функції податкових органів майже повністю залишається поза увагою, оскільки в більшості випадків вона розглядається або як безумовна, або як неіснуюча. Таким чином, у юридичній літературі відсутня належним чином обґрунтована наукова думка щодо порядку та способів реалізації фіскальної функції органів податкової та митної служб, а тим більше в умовах їх об'єднання в єдиний орган державної влади, що відповідає за надходження коштів до бюджету. Вказані обставини значно ускладнюють процес упровадження змін до чинного законодавства щодо ефективної реалізації повноважень органів Державної фіскальної служби України та покращення економічної ситуації в країні в цілому.

Метою даної статті є дослідження фіскальної функції в процесі реформування податкових та митних органів в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. В середині ХХ століття в соціології сформувався один із універсальних методів дослідження суспільних явищ – функціональний метод, який згодом розповсюдився майже на всі суспільні науки. Даний метод дослідження має велике значення в процесі пізнавальної діяльності, оскільки дозволяє виявити основні властивості і прояви об'єкта дослідження, а отже, фактично встановити його зміст та сутність.

Із часом загальнонауковий зміст функціонального методу, як різновиду системних методологічних концепцій, поступово зростає з різними теоріями іншого походження та починає ототожнюватися з ними. Так, наприклад, з переходом до нового типу наукових завдань, пов'язаних із проблемою організації та функціонування складних систем, в т. ч. соціальних, також в ХХ столітті набуває значення та практичного застосування системний підхід вивчення таких об'єктів [1, с. 39], який, в свою чергу, поступово переживається із функціональним методом. Одним із ініціаторів застосування системного підходу до питання вивчення суспільства був англійський соціолог А. Редкліф-Браун. Розглядаючи суспільство, як живий організм в дії, вчений вважав, що дослідження його структури невід'ємне від дослідження його функцій, тобто від дослідження того, як «працюють» складові частини системи по відношенню одна до одної та до цілого [2, с. 113].

У сучасних варіантах структурно-функціонального методу зустрічаються різні поєднання структурного і функціонального аспектів аналізу явищ. В одних авторів переважають структурні уявлення, а в інших – функціональні [2, с. 114]. Так чи інакше центральне місце в структурно-функціональному аналізі займає уявлення про функції.

У перекладі з латини «функція» (лат. *functio*) означає «виконання» або «звершення». При цьому необхідно зазначити, що як в соціологічній, так і в юридичній науках присутня певна плутанина із визначенням вказаного поняття. Зокрема даний термін використовується і як позначення взаємозв'язку, і як позначення певного процесу діяльності [3, с. 207–210]. Як правило, такий підхід обумовлений самою правовою категорією, яка розглядається в процесі дослідження. Так, у випадку визначення функції певного явища (держави, права, податку тощо) дослідником зазначається про неї в основному, як про результат впливу такого явища на певні аспекти життя суспільства, або як про співвідношення між явищами в певній сфері правового існування. У разі ж, коли вивчаються юридичні категорії, пов'язані з організацією діяльності систем, наприклад, органи державної влади, поняття «функція» постає в якості діяльності, направленої на отримання очікуваного результату. Однак, на нашу думку, визначення функції в межах суспільних наук, у тому числі й юридичній, все ж таки повинне бути універсальним та не залежати від об'єкта пізнання. Крім того, вважаємо,

що воно не може ототожнюватись із певним процесом або його результатом, тим більше з суб'єктивними намірами – мотивом, ціллю, прагненням. Таке порівняння може призвести до хибних висновків щодо наявності або відсутності тих чи інших функцій у об'єкта дослідження, або до необґрунтованого виділення допоміжних процесів діяльності у окремі функції, які жодним чином не розкривають його правової сутності.

Так, фокусуючи свою увагу на досить широкому колі процесів, які супроводжують роботу органів державної фіскальної служби, багато хто з дослідників виділяє досить значний перелік їхніх функцій, серед яких є й організаційні, аналітичні, інформаційні, статистичні, консультаційні та інші. Вказані обставини сприяє й недосконалість чинного законодавства України. Так, статтею 191 Податкового кодексу України передбачений перелік понад сорока функцій органів Державної фіскальної служби України, більшість із яких насправді за своїм змістом становлять повноваження вказаних органів державної влади або процедури, що ними виконуються в процесі їхньої діяльності. Проте такі процедури не розкривають сутнісних властивостей вказаних державних органів, які б давали можливість зрозуміти характер їхньої діяльності, а тому не можуть визначатися функціями з теоретично-наукового погляду.

Отже, на нашу думку, розглядати «функцію», як ключове поняття функціонального методу, що направлений на виявлення основних, сутнісних характеристик об'єкта дослідження, потрібно як змістовне навантаження, яке несе в собі існування тієї чи іншої правової категорії та необхідний зв'язок між доцільністю та об'єктивними наслідками її існування. Такий одноставний підхід до розуміння поняття «функція» дасть можливість глибше розкрити зміст правової організації діяльності системи державного управління, в тому числі органів ДФС, шляхом відмежування побічних характеристик, процесів і результатів діяльності та зосередження уваги на основних властивостях обраного об'єкта дослідження.

Необхідно зазначити, що органи державної фіскальної служби України за своєю юридичною природою та організаційною структурою є досить неоднорідними, а тому потребують дослідження, як складно функціонуюча система. Застосування ж системного підходу дасть можливість зрозуміти особливості її функціонування в цілому через призму дослідження складових частин – податкових і митних органів, які в процесі об'єднання створили якісно нову систему органів державної влади, що забезпечує формування дохідної частини бюджету держави шляхом справляння податків і зборів, тобто наділена фіскальною функцією.

Так, у Древньому Римі військова каса, де зберігалися гроші, призначені до видачі, називалась фіском (від лат. «fiscus» – корзина). З кінця I століття до н. е. фіском стала називатися приватна скарбниця імператора, яка знаходилась у віданні чиновників і поповнювалась прибутками з імперських провінцій, на противагу ерарію (лат. aegarium) – сенатській казни. З IV століття н. е. фіском визначався єдиний загальнодержавний фінансовий центр Римської імперії, куди стікалися всі види доходів і зборів, здійснювалися виплати, і звідки йшли вказівки про чеканку монет, порядок збору податків та ін. Звідси й пішло позначення терміном «фіск» державної казни, а діяльність, пов'язану з нею – «фіскальною».

Однак, перш ніж перейти до визначення поняття та суті фіскальної функції органів ДФС України, вважається логічним розглянути її в межах такої категорії, як «податок», оскільки, як правильно зазначає І. Майбуrow ця категорія є первинною

основою (базовим поняттям), на якій ведеться побудова взагалі всіх податкових дефініцій, а тому функції податку будуть представлені в функціях його похідних [4, с. 226]. Необхідно зазначити, що майже всі науковці (як правники, так і економісти) першочерговою та беззаперечною, а іноді навіть й єдиною, вважають фіскальну функцію податків. Так, проаналізувавши 33 наукових джерела порядку 45 сучасних дослідників теорії оподаткування, Ю. Іванов приходить до висновку, що не дивлячись на виокремлення різної кількості функцій податку, майже всі вони є одноставними щодо наявності фіскальної функції (виключенням є В. Родіонова та ін., які замінюють фіскальну функцію економічною). При цьому сам автор зазначає, що історія виникнення податків та оподаткування була зв'язана саме з необхідністю централізації частини суспільного продукту для забезпечення потреб суспільства, тому фіскальна функція в певному сенсі може розглядатися як сутнісна, основоположна функція цієї категорії [5, с. 36–37].

Однак, незважаючи на таку одноставність щодо фіскальної функції податків, погляди відносно функцій податкових і митних органів, а головне щодо місця серед них, а іноді й існування фіскальної функції, у вітчизняних науковців досить різняться.

Так, на думку М. Кучерявенка, всі функції податкових органів зводяться до таких груп: обліку платників податків; контролю за виконанням платниками податкового законодавства; забезпечення ведення бухгалтерського обліку; затвердження форм розрахунків та звітів; розроблення напрямів, форм і методів податкових перевірок та їх здійснення; застосування заходів відповідальності до порушників законодавства про податки [6, с. 70]. За цільовою спрямованістю О. Дзисяк об'єднує функції податкових органів у такі функціональні блоки: 1) фіскально-контрольний; 2) юридично-правоохоронний; 3) нормативно-методичний; 4) аналітично-статистичний; 5) регулятивно-забезпечувальний; 6) представлення і захист інтересів держави з податкових спорів у судових інстанціях [7, с. 167]. О.О. Бандурка здійснює первинну класифікацію функцій податкової служби залежно від спрямованості дій, у яких знаходить прояв конкретна функція. Він виділяє зовнішні (основні) функції та внутрішні (функції забезпечення) [8, с. 85]. При цьому, якщо основні функції податкових органів такі, як контрольна, фіскальна, обліково-ресстраційна, правоохоронна та інші, спрямовані, насамперед, на виконання їх основних завдань, визначених законодавчими актами України, то функції забезпечення здійснюються в процесі внутрішньо організаційної діяльності.

Загалом, аналізуючи дослідження з даного питання, можна дійти висновку, що досить значне коло вітчизняних науковців не вважають першочерговою, а іноді навіть і самостійною, фіскальну функцію податкових органів, аргументуючи це обов'язком платника податків самостійно визначити та сплатити до бюджету суму податкових зобов'язань [9, с. 79].

Необхідно зазначити, що дійсно, і Законом України «Про державну податкову службу в Україні» [10], і Податковим кодексом України [11] визначався перелік функцій органів державної податкової служби, серед яких фіскальна не була закріплена нормативно. Однак варто звернути увагу, що відповідно до Положення про Державну податкову службу України, затвердженого Указом Президента України від 12.05.2011 № 584/2011, Державна податкова служба України (далі – ДПС України) визначалась центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію єдиної державної податкової політики, і саме внесення пропозицій щодо формування державної

податкової політики та її реалізація складала першочергові основні завдання органів ДПС України [12].

В загальному розумінні податкова політика – це діяльність держави у сфері оподаткування. Хоча існують і більш ширші її визначення. Так, найбільш слушно вважається думка Т. Проценко, який розглядає державну податкову політику, як взаємопов'язану систему довгострокових і поточних цілей формування доходів держави, комплекс правового забезпечення та організаційних заходів для досягнення поставлених цілей щодо наповнення дохідної частини бюджету [13, с. 68].

Таким чином, реалізація державної податкової політики полягає у здійсненні визначеного законодавством комплексу заходів, направлених на виконання завдань по забезпеченню грошових надходжень до бюджету, в чому, в свою чергу, і знаходить свій вираз фіскальна функція.

Менш дискусійним виявляється питання визначення фіскальної функції митних органів. Так склалося історично, що вона є найдавнішою за всі інші. Зокрема, виконання фіскальної функції залишалось єдиним завданням митної діяльності для європейських держав до кінця XVII століття, а в Російській імперії – до кінця XIX століття, хоча й у подальшому залишалась провідною [14, с. 10]. Є. Додін зазначає, що фіскальна функція митних органів завжди була найважливішою функцією митної системи будь-якої держави, необхідність реалізації цієї функції і стала першопричиною виникнення митних органів [15, с. 9].

Отже, сучасні дослідники функції органів митної служби хоча й не мають однозначної думки щодо першочерговості фіскальної функції на даному етапі розвитку митної системи, проте так чи інакше виділяють її, як одну з основних та беззаперечних функцій.

Наприклад, О. Бакаєва основними називає фіскальну та правоохоронну функції митних органів, що породжують у процесі реалізації інші [16, с. 95]. Д. Приймаченко як узагальнені виокремив регулятивну, контрольну, економічну, фіскальну, охоронну і статистичну функції [17, с. 15]. В. Суворов також вказує на те, що в останні роки пріоритетом діяльності органів митної служби є реалізація фіскальної політики [18, с. 57]. У той же час Ю. Любива висловлює певні застереження, що фіскальні інтереси держави, що визначаються пріоритетними на сучасному етапі розвитку, створюють ризик надання митним органам ознак переважно фіскального органу, зменшуючи значення реалізації інших завдань й функцій, оскільки ефективність діяльності органів митної служби прямо залежить від обсягу перерахувань до Державного бюджету [19, с. 97].

Однак, так чи інакше для належного функціонування держави та забезпечення задоволення потреб суспільства, особливо в умовах дефіциту Державного бюджету, питання формування його дохідної частини завжди буде виступати критерієм ефективності діяльності будь-якого органу державної влади, завданням якого є реалізація фіскальної функції, як однієї з основних (мова не йде про органи влади, для яких надходження платежів до бюджету є побічною діяльністю – судовий та виконавчий збір, штрафи, накладені в межах виконавчого провадження та ін.). Тому твердження, що використання важелів фіскальної політики не повинно бути кінцевою метою діяльності митних органів є дещо «утопічним», хоча дотримання рівноваги у відносинах із платниками податків є дійсно необхідним. Крім того, реалізація фіскальної функції, що виражається у забезпеченні надходження коштів до бюджету держави, є фактично єдиним об'єктивним критерієм для оцінки ефективності роботи таких органів влади, оскільки всі інші носять

суб'єктивний характер та не можуть виступати орієнтиром для виставлення певних пріоритетів та цілей.

На важливість фіскальної функції митних органів вказувало й Положення про Державну митну службу України, затверджене Указом Президента України від 12.05.2011 № 582/2011, згідно з яким одним із основних завдань, що поставало перед вказаним органом влади, була реалізація державної політики у сфері державної митної справи [20]. Відповідно до статті 5 Митного кодексу України від 13.03.2012 у редакції 09.06.2013 державна політика у сфері державної митної справи визначалась як система цілей, принципів, функцій, напрямів, засобів і механізмів діяльності держави, спрямованих на забезпечення національних митних інтересів та безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі та захист внутрішнього ринку, розвиток національної економіки та її інтеграцію до світової економіки, наповнення Державного бюджету [21]. Хоча законодавчо функція забезпечення справляння митних платежів, контролю правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати, застосування заходів щодо їх примусового стягнення у межах повноважень була закріплена лише із прийняттям Митного кодексу України від 13.03.2012. Попередні ж кодекси (від 12.12.1991 та від 11.07.2002) дійсно не визначали для органів митниці такого основного завдання, як наповнення бюджету країни [22; 23].

Таким чином, незважаючи на всі дискусії та неоднозначність наукової думки щодо реалізації податковими та митними органами фіскальної функції, саме на цій підставі відбулось їх об'єднання у єдину систему органів державної влади, основним завданням якої стало забезпечення формування дохідної частини бюджету. Підтвердженням даного факту стала передача органам державної фіскальної служби адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Так, змінами, внесеними 04.07.2013 до Податкового кодексу України [11], першочерговою функцією органів державної фіскальної служби визначено адміністрування податків, зборів, платежів, що, в свою чергу, розглядається як сукупність рішень та процедур контролюючих органів і дій їх посадових осіб, що визначають інституційну структуру податкових та митних відносин, організують ідентифікацію, облік платників податків і платників єдиного внеску та об'єктів оподаткування, забезпечують сервісне обслуговування платників податків, організацію та контроль за сплатою податків, зборів, платежів відповідно до порядку, встановленого законом (пп. 14.1.1¹ п. 14.1 ст. 14, пп. 191.1.1¹ п. 191.1 ст. 19¹ Кодексу).

Висновки. Розглянувши питання реформування податкових і митних органів в Україні, можна дійти висновку, що кожному з указаних органів державної влади як першочергова, була притаманна фіскальна функція, на підставі якої й відбулось їх об'єднання у Державну фіскальну службу України, та із подальшим її нормативним визначенням у вигляді адміністрування податків, зборів і платежів. Такий підхід направлений на розкриття сутності органів державної фіскальної служби, що, в свою чергу, сприятиме більш ефективному проведенню реформування їх системи.

Література:

1. И.В. Блауберг, Э.Г. Юдин. Становление и сущность системного подхода. – М.: Изд-во «Наука», 1973. – 268 с.
2. Коломенская Е.В. Функциональный подход к исследованию договора // Журнал российского права. – 2005. – № 5. – С. 113–122.
3. Американская социологическая мысль: Тексты / под ред. В.И. Добренькова. – М.: Изд-во МГУ, 1994. – 496 с.
4. Майбуrow И.А. Теория и история налогообложения: учебник для студентов вузов / И.А. Майбуrow – М.: Юнити-Дана, 2007. – 495 с.

5. Іванов Ю.Б. Функції податків та податкове регулювання // Формування ринкової економіки в Україні. – 2009. – № 19. – С. 36–43.
6. Кушнарьова Т.Є., Кучерявенко М.П. Система податкових органів України. – Харків: Торгсін, 2000. – 240 с.
7. Дзисяк О.П. Правовий статус органів податкової служби в Україні: Дис. канд. юрид. наук. – Харків, 2001. – 198 с.
8. Бандурка О.О. Державна податкова служба в Україні: система, правовий статус, модернізація: Монографія / О.О. Бандурка. – Харків: НУВС, 2004. – 234 с.
9. Попова С.М. Організація податкового контролю: Навч.- практи. посіб. / С.М. Попова, В.Д. Понікаров, О.В. Кожушко. – К.: «Центр учбової літератури», 2013. – 290 с.
10. Закон України «Про державну податкову службу в Україні» від 04.12.1990 № 509-12 // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 6. – Ст. 37.
11. Податковий кодекс України від 02.12.2010 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.
12. Указ Президента України «Про Положення про Державну податкову службу України» від 12.05.2011 № 584/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 97.
13. Проценко Т.О. Правове забезпечення адміністрування податків та митних платежів: Монографія. – Ірпінь: НАДПСУ, 2006. – 568 с.
14. Ківалов С.В., Кормич Б.А. Правове регулювання принципів, функцій та форм митної політики // Митна справа. – 2001. – № 5. – С. 3–14.
15. Додін Е.В. Функції і форми діяльності таможених органів України // Митна справа. – 2003. – № 5. – С. 7–13.
16. Бакаєва О.Ю. Содержание категории «финансово-правовой статус» (на примере таможенных органов) // Государство и право. – 2006. – № 1. – С. 95–99.
17. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спеціальність: 12.00.07 – Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Ірпінь, 2007. – 40 с.
18. Суворов В.В. Оцінка ефективності фіскальної функції митних органів // Вісник КНТЕУ. – 2011. – № 3. – С. 57–69.
19. Любима Ю.В. Місце та роль фіскальної функції серед інших функцій митних органів // Вісник Академії митної служби України. Сер.: Право. – 2009. – № 1. – С. 94–97.
20. Указ Президента України «Про Положення про Державну митну службу України» від 12.05.2011 № 582/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 93.
21. Митний кодекс України від 13.03.2012 // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–45, № 46–47, № 8. – Ст. 552.
22. Митний кодекс України від 12.12.1991 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 16. – Ст. 203.
23. Митний кодекс України від 11.07.2002 // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288.

Благодарская Е. А. Теоретические вопросы реализации фискальной функции в процессе реформирования налоговых и таможенных органов в Украине

Аннотация. Статья посвящена теоретическим вопросам реализации фискальной функции в процессе реформирования налоговых и таможенных органов и создания Государственной фискальной службы Украины.

Ключевые слова: функция, функциональный метод, фискальная функция, налоговые органы, таможенные органы, администрирование налогов, сборов, платежей.

Blagodarska E. Theoretical questions of implementation of fiscal function in process of reforming tax and customs authorities in Ukraine

Summary. The article investigates theoretical questions of implementation of fiscal function in process of reforming tax and customs authorities in Ukraine and establishment of State fiscal service of Ukraine.

Key words: function, method of functional knowledge, fiscal function, tax authorities, customs authorities, administration of taxes, fees, charges.

*Василенко Н. В.,
аспірант кафедри фінансового права
Національного університету державної податкової служби України*

ДЖЕРЕЛА ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ ПОДАТКОВОГО ПРАВА

Анотація. Стаття присвячена аналізу сутності та характеристик основних та додаткових джерел процесуальних норм податкового права.

Ключові слова: джерело права, платник податків, податково-процесуальна норма, нормативно-правовий акт, нормативно-правовий договір, правовий прецедент, правова доктрина, принципи права, правовий звичай.

Постановка проблеми. Реалії державно-правового життя дають беззаперечні підстави стверджувати про необхідність його правових змін. Безумовно, вони повинні охопити різні вектори розвитку країни, однак враховуючи існуючі негаразди її економіки, податкову сферу – одну з найперших. Ситуація, що складалася в державі, демонструє пряму залежність ефективності виконання покладених на неї завдань від економічної стабільності. Проблеми податкових правовідносин гальмують економічний розвиток України та підривають її авторитет на міжнародній арені.

Було б неправильно констатувати, що у вирішенні проблемних питань податкового життя держави вирішальну роль відіграє його матеріально-правова площина. У нинішніх умовах процесуальні норми податкового права стають базисом розвитку податкових правовідносин та втілення ключових завдань держави у податковій сфері. Із прийняттям Податкового кодексу України (далі – ПК України) та враховуючи прагнення до реалізації ефективною податковою реформи саме податково-процесуальні норми повинні стабілізувати податкову систему в контексті кращих європейських традицій. Це вимагає комплексного дослідження становлення та розвитку таких норм, глибокого аналізу їхньої сутності та специфіки реалізації. Однак, одним із перших потребує вивчення питання щодо їхніх джерел.

Як форма об'єктивізації права, джерела права покликані передавати його фундаментальність та сприяти реалізації закладених основ функціонування. Сьогодні є дискусійним питання щодо визначення поняття джерел права та має місце плюралізм поглядів на їхню систему. Разом із цим постає абсолютно відкритою проблематика правових джерел податково-процесуальних норм.

Аналіз останніх досліджень із теми. Питання джерел права завжди залишалося в центрі уваги багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців. Свого часу такими теоретиками права, як О.Ф. Скакун, М.С. Кельман, О.Г. Мурашин, М.В. Цвік, О.В. Петришин було окреслено загальну їхню сутність, виведено ключові ознаки та класифіковано з урахуванням певних критеріїв. У деяких наукових працях дослідниками зверталася увага на окремі види правових джерел, як наприклад, у наукових статтях С.В. Васильєва «Принципи права як джерело права», А.В. Гордимова «Доктринальні джерела права в умовах глобалізації». Окрім того, вчені підходили і до розгляду проблем джерел фінансового та податкового права, зокрема, зазначеному питанню присвячене напрацювання О.О. Дмитрик. Варто відмітити, що питання теоретичних проблем податкового про-

цесу досліджував І.Є. Криницький, не залишивши осторонь питання процесуальних норм податкового права. Однак у світлі державно-правових та податкових змін, нестабільності діючого законодавства, нових тенденцій до оптимізації правового регулювання податкової сфери вбачаються недослідженими правові джерела процесуальних норм податкового права.

Зважаючи на це, метою статті є дослідження сутності і характеристика основних та додаткових джерел процесуальних норм податкового права.

Виклад основного матеріалу. Трактуючи поняття джерел права має плюралістичний характер. Розглядаючи погляди теоретиків права, Н.М. Оніщенко зосереджує увагу на тому, що поняття «джерело права» невіддільне від поняття юридичної норми. Передусім воно і є носієм правових норм [1, с. 250]. У науковій доктрині існують й інші підходи до дефініції даного поняття. Т.В. Блащук відмітила, що у літературі поняття «джерела права» тлумачиться в двох аспектах: широкому – як причина та закономірність утворення або генезу, та вузькому, тобто як спосіб закріплення норм права [2, с. 3].

Що стосується процесуальних норм, то на переконання Л.М. Касьяненко, їх сутність полягає в тому, що вони завжди регламентують порядок, форми, методи реалізації норм матеріального права [3, с. 207]. Щодо податково-процесуальної правової норми, то за визначенням І.Є. Криницького – це загальнообов'язкове, формально-визначене правило загального характеру, встановлене (санкціоноване) та охоронюване державою, спрямоване на регулювання організаційних, в основному неюрисдикційних, суспільних відносин у галузі оподаткування через реалізацію податково-матеріальних правових норм [4, с. 167].

Враховуючи погляди науковців-правовиків, можна дати дефініцію поняттю джерел податково-процесуальних норм. Відтак вбачається, що це зовнішнє вираження та закріплення правових норм, що регламентують порядок, форми, методи реалізації норм матеріального права у сфері оподаткування.

Цілком очевидно, що таким джерелам притаманні загальні риси – ті, що належать абсолютно всім джерелам права, та спеціальні, що кореспондують особливим, відмінним від інших, ознакам таких джерел. До загальних необхідно віднести: формальну визначеність та об'єктивізацію, нормативність, загальнообов'язковість, юридичну силу, системність, особливий порядок їх створення. Ключовою спеціальною ознакою буде спрямованість норм цих джерел – націленість на реалізацію матеріальних норм податкового права.

На наше переконання, проводячи градацію джерел процесуальних норм податкового права, необхідно брати за основу традиційний підхід до поділу правових джерел на основні та додаткові (доповнюючі), підтримуваний багатьма науковцями, як наприклад, А.В. Мельник [5, с. 32]. Однак, звичайно, не всі джерела права України прямо чи опосередковано забезпечують регулювання питання порядку, форм, методів реалізації норм матеріального права у сфері оподаткування.

Схилившись до поділу правових джерел на дві групи, в системі основних спробуємо розглянути нормативно-правовий акт, нормативно-правовий договір та правовий прецедент, серед додаткових – правовий звичай, правову доктрину, принципи права та співвіднести їх із процесуальними нормами податкового права.

Що стосується нормативно-правового акту, то першочергово необхідно засвідчити про його ключове місце у системі джерел права романо-германської правової сім'ї. Положення самих нормативно-правових актів вказують на їх привілейованість та домінуючу позицію при регулюванні відповідних сфер державно-правового життя.

Згідно з Порядком подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, нормативно-правовий акт є офіційним документом, прийнятим уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законом формі та в порядку, який встановлює норми права для невідомого кола осіб і розрахований на неодноразове застосування [6].

Безсумнівно те, що фундаментальним законодавчим актом є Конституція України, яка має найвищу юридичну силу серед інших нормативно-правових актів, а отже, займає пріоритетне місце в контексті розвитку податково-процесуальних норм. Так, у ст. 13 Конституції України міститься матеріальна правова норма, згідно з якою держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, а в ст. 67 Конституції України матеріальна норма, відповідно до якої кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом [7]. Дещо критичною, але в той же час об'єктивною може здатися думка, що Конституція України є тільки основою та базисом для розвитку процесуальних норм податкового права та його джерел, однак сама розглядатися таким джерелом не може.

Російський дослідник О.Г. Пауль не вбачає Конституцію Російської Федерації джерелом процесуальних норм бюджетного права, а обґрунтовує її значення з позиції забезпечення розвитку таких норм [8].

Прийняття ПК України стало позитивним кроком у вдосконаленні податкової системи України, податкових матеріальних та процесуальних норм.

Ряд положень ПК України мають процесуальний характер. До прикладу, наведемо ст. 56 ПК України, якою визначається порядок та строки подання скарги на рішення контролюючого органу в адміністративному порядку та прописано окремі процедурні аспекти такого розгляду. Таким чином, вказаною нормою регламентовано реалізацію матеріальної норми п. п. 17.1.7 п. 17.1 ст. 17 ПК України щодо права платника податків на оскарження рішень контролюючих органів [9].

Однак, слід відмітити, що ПК України не повною мірою охопив процесуальні норми податкового права. Наприклад, наказом Міністерства доходів і зборів України (далі – Міндоходів) від 25.12.2013 р. № 848 затверджено Порядок оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду органами доходів і зборів, який замінив підзаконні нормативно-правові акти, що визначали захист прав платників податків у досудовому порядку (Положення про порядок подання та розгляду скарг платників податків органами державної податкової служби, затверджене наказом Міністерства фінансів України від 19.11.2012 рр. № 1203 та Порядок оформлення, подання платниками податків скарг на грошові зобов'язання, визначені митними органами, та їх розгляду Державною митною службою України, затверджений наказом Державної митної служби України від 18.04.2011 р.

№ 315) [10], а також більш деталізував процесуальні норми податкового права у сфері адміністративного оскарження рішень контролюючих органів.

Функціонування правонаступника Міндоходів – Державної фіскальної служби України, теж відобразилося на дії нормативно-правових актів та, безумовно, процесуальних норм податкового права. Так, зокрема, наказом Міністерства фінансів України від 02.03.2015 № 271 затверджено Порядок розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах [11].

Звідси бездискусійно можна підвести, що саме нормативно-правовий акт був та залишається основним джерелом процесуальних норм податкового права. Також стає зрозумілим, що чинна система нормативно-правових актів, що охопили процесуальні норми податкового права є дещо розгалуженою.

Наступним джерелом податково-процесуальних норм виступає нормативно-правовий договір – спільний акт-документ, що містить нові норми права, що встановлюються за взаємною домовленістю між правотворчими суб'єктами (результат двосторонньої або багатосторонньої угоди) із метою врегулювання певної життєвої ситуації та забезпечується державою [12, с. 309]

Різновидом нормативного договору є міжнародний. Про його віднесення до системи джерел права України свідчить ст. 9 Конституції України [7]. Про визнання міжнародно-правового договору джерелом податкового права вказує ст. 3 ПК України [9].

Слід наголосити, що проблема організації податкових відносин набуває масштабності та виходить за внутрішньодержавні рамки. Питання оподаткування обговорюються між різними державами. Системний аналіз змісту окремих міжнародних правових договорів, а особливо у сфері уникнення подвійного оподаткування, дозволяє сміливо визначити їх джерелом податково-процесуальних норм. Наведемо приклад підписаної між урядом України і урядом Республіки Кіпр Конвенції про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи від 08.11.2012 року, де в ст. 7 прописано питання порядку визначення прибутку від підприємницької діяльності, а в ст. 23 – процедуру взаємного погодження [13]. Робоча угода між Державною податковою адміністрацією України і Міністерством фінансів Словачкої Республіки про проведення одночасних перевірок у рамках положень про обмін інформацією згідно зі статтею 26 Конвенції між урядом України й урядом Словачкої Республіки про уникнення подвійного оподаткування і попередження податкових ухилень стосовно податків на дохід і майно від 12.06.1998 року теж є прикладом джерела процесуальних норм податкового права [14].

Вирішуючи питання про віднесення до джерел податково-процесуальних норм правового прецеденту, необхідно звернути увагу на саму сутність даного джерела.

Так, згідно з усталеними міркуваннями правовий прецедент є документом, що містить нові норми права, які склалися у результаті вирішення конкретної юридичної справи судовим або адміністративним органом, та якому надається загальнообов'язковість при вирішенні подібних справ у майбутньому [12, с. 309]. Правовий прецедент кореспондує результати вирішення конкретної ситуації, що стає «шаблоном» для подальшого вирішення аналогічних ситуацій.

Офіційного підґрунтя у сфері оподаткування він не знаходить. Звичайно, при вчиненні тих чи інших дій учасники податкових правовідносин не позбавлені права, наприклад, зробити посилання на відповідне рішення судової інстанції, прийняте в

схожій ситуації у ході вирішення податкових спорів тощо. Однак розцінювати це як джерело податково-процесуальних норм ми не можемо.

Таким чином, проаналізувавши сутність основних джерел права, потрібно зауважити, що серед них джерелами податково-процесуальних норм виступатимуть нормативно-правові акти та міжнародні договори.

У цьому контексті підлягають аналізу й вторинні (допоміжні) джерела права.

Так, говорячи про необхідність віднесення правової доктрини до вторинних джерел податково-процесуальних норм, варто підкреслити її важливість у поліпшенні правотворчої та правозастосовної діяльності. Цілком погоджуємося з А.В. Гордимовим, який відверто зазначає, що на сучасному історичному етапі розвитку правової системи України прослідковуються тенденції збільшення значення правової доктрини у напрямках: її поширення у правотворчій діяльності; їх втіленні в актах державної влади; проникненні доктринальних засад у правозастосовну діяльність тощо [15, с. 152].

Правова доктрина створює науково-теоретичну основу для вдосконалення правового регулювання різних аспектів податкових правовідносин. Підтвердженням того, що вона дійсно є вторинним джерелом податково-процесуальних норм, може слугувати розробка проекту Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян в органах державної податкової служби за результатами дисертаційного дослідження Н.П. Каменської, який було взято за основу при підготовці наказу Державної податкової адміністрації України «Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян в органах державної податкової служби» від 18.06.2008 № 395 [16, с. 191–192].

Поряд із окресленими вище, потрібно розглянути принципи права, які за твердженнями деякого з науковців є джерелами права.

Цікавою є думка С.В. Васильєва та І.Г. Васильєвої, що такі загальні принципи права, як справедливість, рівність, свобода, розумність та інші, виступають у ролі провідних джерел права. Науковці стверджують, що з принципу права можна вивести необхідне правило поведінки [17, с. 21].

На наше переконання, принципи права впливають на визначення сутності матеріальних норм, зокрема прав, обов'язків, відповідальності платників податків та контролюючих органів. Вони мають вплив на формування процесуальних норм податкового права (наприклад, при визначенні строків реалізації матеріальних норм потрібно брати до уваги усталений принцип розумності для вчинення тих чи інших дій учасниками податкових правовідносин), але як джерело процесуальних норм податкового права ми їх не розцінюємо.

Щодо правового звичаю, то твердження про те, що він має місце в системі джерел права України залишається підтримуваним багатьма науковцями фактом. Однак сфера та межі його дії обмежені. Тоді як сфера приватно-правових відносин продовжує піддаватися впливу правових звичаїв, у публічно-правовій площині усталеним регулятором залишається нормативно-правовий акт. Архаїстичний характер правового звичаю та його націленість на модернізацію правового життя априорі не може забезпечити вирішення тих питань, що під впливом сучасних політико-правових змін виникають у сфері податкових правовідносин.

Висновки. Отже, відкидаючи наукову полеміку, буде правильним провести градацію правових джерел податково-

процесуальних норм, взявши за основу загальноприйнятний поділ джерел права на основні та додаткові. Основні правові джерела репрезентовані нормативно-правовими актами та міжнародними договорами. Додатковим джерелом виступає правова доктрина. Щодо інших правових джерел, то вони не об'єктивізують процесуальних норм податкового права.

Література:

1. Оніщенко Н.М. Деякі дискусійні питання визначення категорії «джерело права» у сучасній юридичній науці // Право України, 2013. – 5. – С. 245–252.
2. Блащук Т.В. Джерела правового регулювання договірних відносин: теоретико-правовий аспект / Т.В. Блащук // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2013. – № 1(7). – С. 1–12. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13btvtpra.pdf>.
3. Касьяненко Л.М. Фінансово-правовий процес : [монографія] / Л.М. Касьяненко. – Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2010. – 505 с.
4. Криницький І.Є. Теоретичні проблеми податкового процесу : дис. ... док. юр. наук : 12.00.07 / І.Є. Криницький – І., 2009. – 433 с.
5. Мельник А.В. Доповнюючі джерела українського права / А.В. Мельник // Юридична Україна, 2013. – № 11. – С. 30–36.
6. Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації: Затверджено наказом Міністерства юстиції України 12.04.2005 № 34/5 // Офіційний вісник України від 31.05.2013. – 2013 р. – № 38. – Ст. 1357.
7. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Пауль А.Г. Процессуальные нормы бюджетного права : Автореферат дис. на соискание уч. степ. к. ю. н. : 12.00.14 / А.Г. Пауль. – Воронеж, 2002. – 24 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=107615>.
9. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.
10. Порядок оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляд органами доходів і зборів: Затверджено наказом Міністерства доходів і зборів України від 25.12.2013 № 848 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 10. – Ст. 353.
11. Порядок розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах: Затверджено наказом Міністерства фінансів України від 02.03.2015 № 271 // Офіційний вісник України. – 2015 р. – № 38. – Ст. 1153.
12. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
13. Конвенція між урядом України і урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи від 08.11.2012 року // Офіційний вісник України. – 2013 р. – № 78 – Ст. 2920.
14. Робоча угода між Державною податковою адміністрацією України і Міністерством фінансів Словацької Республіки про проведення одночасних перевірок у рамках положень про обмін інформацією згідно зі статтею 26 Конвенції між урядом України й урядом Словацької Республіки про уникнення подвійного оподаткування і попередження податкових ухилень стосовно податків на дохід і майно від 12.06.1998 року // Офіційний вісник України. – 2003 р. – № 25. – Ст. 1243.
15. Гордимов А.В. Доктринальні джерела права в умовах глобалізації // Право України, 2014. – № 9. – С. 147–154.
16. Каменська Н.П. Проведення у справах за зверненнями платників податків до органів державної податкової служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н.П. Каменська; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2009. – 212 с.
17. Васильєв С.В. Принципи права як джерело права. – [Електронний ресурс] / С.В. Васильєв, І.Г. Васильєва // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. «Право». – 2011. – Вип. 17. – С. 15–22. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/znpkhnpu_pravo_2011_17_4.pdf.

Василенко Н. В. Источники процессуальных норм налогового права

Аннотация. Статья посвящена анализу сущности и характеристике основных и дополнительных источников процессуальных норм налогового права.

Ключевые слова: источник права, налогоплательщик, налогово-процессуальная норма, нормативно-правовой акт, нормативный договор, правовой прецедент, правовая доктрина, принципы права, правовой обычай.

Vasylenko N. The sources of procedural norms of tax law

Summary. This article analyzes nature and characteristics of main and additional sources of procedural norms of tax law.

Key words: source of law, taxpayer, procedural tax norms, legal act, legal agreement, legal precedent, legal doctrine, principles of law, legal custom.

Ярош А. О.,

аспірант кафедри фінансового права

Національного університету державної податкової служби України

СПОСОБИ ФІНАНСУВАННЯ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Анотація. У статті досліджено основні способи фінансування загальної середньої освіти в провідних зарубіжних країнах. Для прикладу були розглянуті такі країни, як США та Великобританія. Узагальнено зарубіжний досвід управління та фінансування середньої освіти в цих країнах. Запропоновано використання окремих способів фінансування загальної середньої освіти в Україні.

Ключові слова: освітня система, освітня політика, управління, фінансування, загальна середня освіта.

Постановка проблеми. Модернізація системи освіти є одним із пріоритетних напрямів сучасної внутрішньої політики України. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» «основними засадами внутрішньої політики в гуманітарній сфері є: удосконалення системи освіти, забезпечення якісної дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах, підвищення престижності праці педагогічних та науково-педагогічних працівників, підтримка обдарованої молоді» [1].

Інвестиції в освіту залишаються одним із найважливіших видів державних інвестицій в соціальну сферу. Отримання якісних знань не лише сприяє особистому розвитку людини, а й підвищує конкурентоспроможність країни в цілому.

У розвинених країнах стратегічною метою визначається підвищення ефективності соціальних видатків. При цьому важливим акцентом є зміна пріоритетів від збільшення державних інвестицій в соціальну сферу на раціоналізацію їх використання.

Аналіз міжнародного досвіду фінансування соціальної сфери дає підстави стверджувати, що поряд із національними особливостями в механізмі надання соціальних послуг є загальні риси:

- по-перше, це система державної підтримки фундаментальної науки, загальної освіти, національної культури та мистецтва;
- по-друге, максимальне стимулювання науково-технічного прогресу;
- по-третє, різноманітність форм та джерел фінансування соціально-культурної сфери [2, с. 209].

Загалом механізм фінансування загальної середньої освіти багато в чому залежить від моделі управління освітою. В сучасних умовах обмеженості бюджетного фінансування освітньої галузі в Україні актуальним є пошук дієвих способів фінансування цієї галузі. Це визначає необхідність вивчення та узагальнення найбільш дієвих способів фінансування загальної середньої освіти на прикладі провідних країн світу.

Питання управління освітою та його зв'язок із фінансуванням загальної середньої освіти в зарубіжних країнах розглядалися у працях О.Ф. Вигран, О.М. Константинова, М.А. Бойченка, О.І. Локшиної, Д.Б. Джонстоун, Г. Вітті, К. Раян, А.А. Сбруєвої, А.П. Полупан та ін.

Метою статті є впровадження в Україні найбільш дієвих способів фінансування навчальних закладів загальної серед-

ньої освіти на підставі з'ясування особливостей здійснення фінансування загальної освіти в зарубіжних країнах.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо системи освіти провідних країн світу з точки зору організації управління та його вплив на порядок здійснення фінансування закладів загальної середньої освіти.

До системи загальної освіти США належить три види шкіл: державні (Public School), приватні (Private School) та релігійні (Religious School).

Основними принципами освітньої системи США є:

1) децентралізація в управлінні (різні навчальні заклади, підпорядковані місцевим, професійним органам управління чи комітетам і комісіям штатів);

2) плюралізм при заснуванні навчальних закладів, відхід від уніфікованих навчальних програм (кожний штат або місто можуть обирати свою, а також вирішувати низку питань, починаючи від структурування змісту освіти, визначення форм та критеріїв підвищення кваліфікації вчителів, затвердження більшості програм навчальних предметів та спекурсів до заробітної плати вчителів) [3].

Первинним суб'єктом управління загальною середньою освітою в США є Федеральний департамент освіти. Повноваження ж федерального уряду зводяться до політичного керівництва та стратегічного управління розвитком освіти [4]. Він встановлює вимоги федерального рівня, що є обов'язковими для всіх штатів. До його функцій в управлінні загальною середньою освітою належить визначення, констатація обов'язкового «ядра» (інваріанту) загальнонаціонального значення навчальних планів і програм кожної школи [3].

Решта питань управління освіти перебувають у віданні керівництва штатів. Кожен штат має свою систему освіти, встановлює базовий мінімум вимог до навчання учнів і професійної компетентності вчителів [5].

Освітню політику в масштабі штату визначає рада з освіти – державно-громадський орган. Він складається, як правило, з 7–9 осіб, що обираються населенням або призначаються губернатором штату на декілька років із представників ділових кіл, професійних асоціацій, наукових товариств, конфесій. Департамент освіти штату є безпосередньо виконавчим органом ради, керівник якого призначається радою і є їй підзвітним [3].

До повноважень департаменту належить організація роботи з підвищення кваліфікації вчителів і керівників шкіл, контроль за дотриманням санітарно-гігієнічних правил у навчальних закладах, визначення параметрів, змісту та обсягів обов'язкової освіти, складання примірних переліків навчальних предметів для всіх шкіл штату (якщо це передбачено законом штату). Департаменти освіти можуть делегувати частину своїх функцій щодо управління на нижчі рівні, зокрема визначення варіативної частини навчальних програм. Вважається, що школи мають кращі можливості для детальної розробки

програм та для визначення методології та методики навчального процесу [3].

Адміністративний контроль здійснюється на рівні округу (району), тобто на цьому рівні існує ще один суб'єкт управління загальною середньою освітою, основними функціями якого є контроль за діяльністю закладів освіти. Шкільний округ є основною адміністративною одиницею в галузі освіти. Вони досить різні за розмірами і містять у собі від 2–3 шкіл до тисячі. Округ очолює комітет, який обирається населенням у складі 5–7 осіб аналогічному за своїм складом раді штату. Комітет призначає суперінтенданта – керівника шкільної адміністрації округу, який має свою адміністрацію. Цей орган управління здійснює безпосереднє управління освітою. Зокрема до його функцій належить: збір місцевого податку на потреби шкіл, розподіл фінансових коштів між навчальними закладами, нагляд за навчальною та виховною діяльністю шкіл, призначення та звільнення вчителів тощо [3].

Однак міністерство освіти фактично не володіє потужними важелями впливу, оскільки система освіти США децентралізована. Освіта не згадується у федеральній Конституції, вона знаходиться у віданні штатів, у конституціях яких одним із ключових зобов'язань адміністрацій штатів є забезпечення освіти [6]. Фінансування шкіл здійснюють місцеві шкільні округи.

Способи фінансування загальної середньої освіти в США.

1. Кошти на початкову і загальну освіту приходять із бюджетів усіх рівнів: федерального, штату, муніципалітету (освітнього округу). Варто зазначити, що частка коштів, що надходять із федерального бюджету, практично в усіх штатах однакова і не перевищує 8% від загальної суми коштів. Кошти штату і муніципалітету діляться у співвідношенні 50 на 50.

2. Крім коштів штату, що безпосередньо виділяються на загальну освіту, частина коштів у муніципалітети (освітні округи) приходять у вигляді міжбюджетних перерахувань (трансфертів вирівнювання).

3. Значна частина фінансової допомоги школам, що приходить із рівня штатів, надходить через освітні округи, яким у законодавчому порядку делеговане право управління школами.

4. Засоби для шкіл надходять від штату, від освітнього округу, якщо він є «незалежним» і має повноваження стягувати податки, або від муніципалітету, якщо освітній округ є «залежним» і не має податкових повноважень.

5. Окремі штати вводять поняття «підтримання зусилля», яке дозволяє бути впевненим, що фінансуванню загальної освіти нічого не загрожує. Це досягається фіксуванням на законодавчому рівні частки сукупного доходу, отриманого бюджетом штату, яка має йти на підтримку освіти. Або створення спеціального освітнього фонду з умовою, що його доходи повинні щорічно збільшуватися на певний відсоток [7, с. 193].

Отже, функціонування системи загальної середньої освіти в США значно відрізняється від тої, яка існує в нашій країні. Перш за все, фінансування освіти здійснюється безпосередньо з відповідного бюджету. По-друге, освітні заклади володіють організаційною та фінансовою самостійністю. По-третє, органи управління виконують свої, чітко визначені функції, які не дублюються.

Потрібно зазначити, що до 1980 року система шкільної освіти Великобританії була настільки децентралізованою, що навчальні плани розроблялися на рівні шкіл, а вчителі самостійно готували навчальні програми, використовуючи рекомендації міністерства, екзаменаційні вимоги, методичні матеріали. У 1987 році уряд консерваторів підготував програмний документ «На-

ціональний навчальний план», у якому пропонувалося запровадження єдиного набору навчальних предметів та була визначена провідна мета майбутньої реформи: «Піднести рівень освіти так само швидко, як він зростає у країнах-суперницях» [8, с. 8].

Проте сучасні радикальні перетворення в системі шкільної освіти Великобританії розпочалися з прийняття у 1988 році Закону про реформу освіти (Education Reform Act), відомого як Акт Бейкера, в основі якого лежало гармонійне поєднання неоконсервативної та неоліберальної освітньої ідеологій. Метою прийняття даного Закону було «забезпечити підвищення ефективності управління в державній системі шкільної освіти і якості послуг, які в ній надаються» [9, с. 22].

Відповідно до Закону про реформування освіти, 1988 року, школам було надано право виходу з-під контролю місцевих органів освіти (LEAs) через створення системи нової фінансової підзвітності, відомої як схема шкільного менеджменту (Local Management of Schools), яка передбачала:

- надання школам можливості самостійно розподіляти кошти в рамках отриманого від держави бюджету та власного фандрайзингу;

- збільшення повноважень опікунських рад шкіл у вирішенні фінансових та адміністративних питань школи; рада, до якої входять батьки, директор школи, представники вчительського колективу, бізнесових структур, місцевої громади та місцевого органу освіти (LEA), стає своєрідним контролюючим органом, що може: здійснювати зовнішню інспекцію школи, провести її фінансовий аудит, прийняти на роботу працівників та ініціювати зміну статусу школи;

- введення «фінансування за формулою» – конкурентній системі поєднаного фінансування залежно від числа учнів, яке ґрунтується на вільному наборі учнів у школи;

- надання школам можливості вийти з-під контролю місцевих органів освіти і зареєструватися як незалежні школи, які прямо фінансуються Міністерством освіти (грантові школи) [10, с. 40–43].

Основною ознакою управління загальною середньою освітою Великобританії є безпосередня політика в цій сфері правлячих партій.

У 1992 році було прийнято освітній закон (White Paper), в якому консерватори визначили, що ключовими напрямками освітньої політики є якість, різноманітність, батьківський вибір шкіл, збільшення автономії шкіл, підвищення звітності.

Основними організаційними принципами освітньої політики у Великобританії є:

- вибір і конкуренція (знайшли відображення у фундаментальності та спрямованості освіти на споживача);

- автономія і виконання власних варіативних компонентів (розкривають основи управління і комерційності освіти);

- централізація і виконання наказів, приписів (встановлення центральними органами влади норм оцінювання, схем і методів роботи в класах) [11].

У Законі про освіту (1996 р.) було визначено, що основні повноваження управління освітніми установами та їх фінансування належать місцевим органам управління освітою. Їх основне завдання – сприяння розвитку системи державної загальнообов'язкової середньої освіти. Вони приймають більшість рішень, які стосуються фінансово-економічних ресурсів, діяльності навчальних закладів, освіти для дорослих, прийому на роботу вчителів та іншого персоналу [12].

У 1998 році лейбористи прийняли Закон про стандарти та структуру організації шкільної освіти (School Standards and

Framework Act). Згідно з освітньою реформою школи з грантових стають школами, які існують за рахунок фондаторів, чи трастовими школами. Школи самостійно відкривають банківські рахунки, на яких розміщують власні кошти. Школи стали здійснювати платежі напряму, а не через місцеві органи освіти, а також одержали право самостійно обирати постачальників різноманітних послуг [12].

Способи фінансування освіти у Великобританії.

1. Фінансування шкільної освіти здійснюється із держбюджету. Розмір фінансування залежить від кількості учнів.

2. Школи отримують гранти місцевої та федеральної влади і самостійно ними розпоряджаються. Початкові школи можуть об'єднуватися у кластери для отримання статусу грантоуправителя.

3. Здібні діти можуть отримувати стипендію від школи або від держави. Діє особлива урядова програма для заохочення юних талантів, а розмір допомоги залежить від середньорічних доходів сім'ї [13, с. 278].

4. Школи можуть самостійно розподіляти кошти в рамках отриманого від держави бюджету та власного фандрайзингу [10].

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що у Великобританії склалася дворівнева система управління загальною середньою освітою. Центральний рівень представлений Міністерством освіти (Департамент освіти і навичок). Його очолює міністр освіти, який призначається Королевою Великобританії. Міністерство освіти є відповідальним за упровадження національної політики у галузі середньої освіти, здійснює керівництво діяльністю існуючих освітніх установ країни. Регіональний рівень управління освітніми закладами відсутній. Місцевий рівень представлений місцевими органами управління освітою. Ці органи підзвітні Міністерству освіти й виконують покладені Міністерством повноваження. Головним завданням управління освітою на місцевому рівні є реалізація національної освітньої політики з урахуванням регіональних особливостей.

Висновки. В результаті проведеного дослідження був узагальнений зарубіжний досвід управління та фінансування загальною середньою освітою в окремих країнах. Варто зазначити, що певні тенденції можуть бути важливими для України. Зокрема позитивним у досвіді США є запровадження нової системи фінансової підзвітності (шкільного менеджменту), або закріплення на законодавчому рівні частки сукупного доходу штату, яка має йти на підтримку освіти. Позитивним у досвіді Великобританії є самостійність шкіл у розпорядженні коштами, отриманими з бюджету та власного фандрайзингу. Школи можуть отримувати гранти від місцевої влади, здібні діти можуть отримувати стипендію. Очевидно, що освітні реформи у цих країнах мали певні недоліки. Однак, на нашу думку, подальші дослідження необхідно спрямувати на нормативно-правове забезпечення позитивних моментів зарубіжного досвіду у сфері фінансування середньої освіти.

Література:

1. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.

2. Величко А.В. Бюджетный механизм инвестирования социальной инфраструктуры. – 1998. – 252 с.
3. Вигран О.Ф. Знайомтеся: Сполучені Штати Америки / О.Ф. Вигран, О.М. Константинова. – К.: Форум, 2002. – С. 137–153.
4. Бойченко М.А. Реформування управління загальною середньою освітою: досвід США : монографія / М.А. Бойченко. – Суми : Видавництво СумДПУ ім. А.С.Макаренка, 2009. – 180 с.
5. Старша школа зарубіжжя: організація та зміст освіти / за ред. О.І.Локшиної. – К.: СПД А.М.Богданова, 2006. – 232 с.
6. Джонстоун Д.Б. Система высшего образования в США: структура, руководство, финансирование. Структура высшего образования в Соединенных Штатах // Университетский менеджмент за рубежом. – 2003. – № 5–6 (28). – С. 92–102.
7. The Federal Role in Education: 1999–2000 Policy Debate Topic // Congressional Digest. – August–September 1999. – Vol. 78, Issue 8–9. – P. 193.
8. National Curriculum. Task of Group on Assessment and Testing: A Report. – London, 1988. – 8 p.
9. Ryan C. & Astle J. Academies and future of state education. – London: Trades Union Congress, 2008. – 60 p.
10. Сбруєва А.А. Тенденції реформування середньої освіти розвинених англійських країн у контексті глобалізації (90-ті рр. XX – поч. XXI ст.): Монографія. – Суми: ВАТ «Сумська обласна друкарня». Видавництво «Козацький вал», 2004. – 500 с.
11. Полупан А.П. English-speaking countries: A cultural reader / А.П.Полупан, В.Л.Полупан, В.В.Махова. – Х.: Країна мрій, 2008. – С. 153–154.
12. Whitty G. Twenty years of progress? English education policy 1988 to present // Educational Management & Leadership. – 2008. – № 36(2). – P. 165–184.
13. Г.І.Башнянин, О.М.Свінцов, Т.В.Панчишин. Структура та особливості освітніх систем розвинутих країн // Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». – 2013. – Вип. 35. – С. 277–283.

Ярош А. А. Способы финансирования общего среднего образования в зарубежных странах

Аннотация. В статье проведено исследование основных способов финансирования общего среднего образования в ведущих зарубежных странах. Для примера были рассмотрены такие страны как США и Великобритания. Обобщен зарубежный опыт управления и финансирования общего среднего образования в этих странах. Предложено использование отдельных способов финансирования общего среднего образования в Украине.

Ключевые слова: образовательная система, образовательная политика, управление, финансирование, общее среднее образование.

Yarosh A. The methods of financing of secondary education in foreign countries

Summary. The article investigates main ways of financing of secondary education in leading foreign countries. For example, it was considered such countries as USA and Great Britain. It was generalized international experience of management and financing of secondary education in these countries. It was proposed to use certain methods of financing of secondary education in Ukraine.

Key words: educational system, educational policy, management, financing, secondary education.

Сулейманова С. Р.,

здобувач кафедри господарського права і процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»

ВАЛЮТНІ РАХУНКИ: ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ, ВИДИ

Анотація. У статті визначаються поняття, ознаки й сутність валютних рахунків, а також їхні складові – суб'єкти, об'єкти, стан сучасного законодавства, валютні обмеження з урахуванням іноземного досвіду. Досліджується правова база зазначених понять із формуванням відповідних висновків і пропозицій.

Ключові слова: валютні рахунки, суб'єкти господарювання, чинне законодавство, валютний ринок, валютні цінності, валютні обмеження.

Постановка проблеми. Обіг валюти як об'єкт господарської діяльності та засіб її опосередкування оснований, як правило, на валютних розрахунках і регулюється численними нормативно-правовими актами різної юридичної сили, серед яких змістовними є акти Національного банку України. Зазначене регулювання є певним механізмом і процедурою зі своїми притаманними спеціальними чинниками й умовами.

Дослідження особливостей валютних розрахунків має важливе теоретичне-пізнавальне та практичне значення, оскільки необхідне для здійснення реформ валютного законодавства України, якісне проведення яких дасть змогу гарантувати стійкість внутрішнього валютного ринку з метою підвищення рівня національної економіки України і її інвестиційної привабливості й повноцінне інтегрування в міжнародну економіку з урахуванням чинників, стимулів і механізмів Європейського Союзу (далі – ЄС).

Окремі аспекти валютних розрахунків розглядалися в роботах багатьох провідних українських учених, зокрема Є.О. Алісова, С.Я. Боринець, Л.К. Воронової, А.С. Гальчинського, О.В. Дзюблюка, Ж.В. Завальної, Є.В. Карманова, Ю.А. Крохіна, О.А. Костюченка, В.І. Міщенко, О.П. Подцерковного, О.Є. Северина та ін.

Метою статті є аналіз і характеристика сучасних наукових підходів до визначення систематизованого характеру валютних розрахунків як різновиду розрахункових операцій з окресленням їхнього суб'єктно-об'єктного складу на підставі й з урахуванням норм чинного законодавства.

Вклад основного матеріалу дослідження. Визначення ознак і сутності розрахунків, які здійснюються за допомогою рахунків, як правової категорії є вельми актуальним з огляду на розповсюджене їх використання задля опосередкування майново-розрахункових взаємовідносин суб'єктів господарювання з метою належного виконання зобов'язань, що виникають у процесі здійснення й практичної реалізації зазначених відносин.

Специфіка українського бізнесу така, що внутрішня валюта – гривня – обмежена, тобто заборонена для розрахунків у світі, що означає, що їй не можна розраховуватися за товари або послуги, надані іноземними партнерами. Операції по таких угодах здійснюються за допомогою іноземних грошей, найчастіше доларів США, при цьому звичайний розрахунковий рахунок використовувати для цього не можна – не дозволяють приписи чинного законодавства, тому суб'єкт господарювання відкриває валютний рахунок.

Валютні рахунки є формою вираження обігу й використання безготівкових коштів, які, як слушно зазначає О.П. Подцерковний, із теоретичного погляду являють собою оборотні, згідно з банківським вкладом, свідоцтва на право отримання готівкових грошей (за аналогією з обігом складських свідоцтв); мають самостійну природу, а їхня законна сила платежу в сучасних умовах господарювання не тільки рівняється, а й за численними параметрами превалює над платіжною силою готівкових грошей [1, с. 45].

У літературі валютний рахунок визначають як активні та пасивні балансові рахунки (клірингові позичкові, НОСТРО, ЛОРО тощо) суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, на яких обліковуються надходження й платежі в іноземній валюті, а також залишки коштів. Облік по валютному рахунку здійснюється у відповідній іноземній валюті за поточним курсом національного банку [2, с. 338].

У правовій науці розрахунки розуміються як дії боржника, направлені на погашення грошового зобов'язання [3, с. 57]. Іншими словами, розрахункові правовідносини – це технологія виконання грошових зобов'язань, хоча вони є частиною різноманітних відплатних майнових відносин. Так як основний економічний зміст економічних відносин закладено в товарній складовій, розрахункові відносини набувають самостійного значення. Відбувається це, по-перше, у результаті участі в цих відносинах банків [4, с. 16]; по-друге, завдяки розбіжності моментів передавання товарів і грошей, що потребує окремого механізму передавання грошей; по-третє, завдяки самостійній правовій регламентації розрахункових відносин у вигляді спеціальних банківських, касових, вексельних та інших правил. Останні не тільки прямо не зачіпають вихідні товарні відносини, а й характеризуються незмінними публічно-правовими рисами: поширеність норм-приписів, контрольно-наглядові функції банків, наявність адміністративно-господарських санкцій за порушення відповідних правил. Сама форма основних актів НБУ у сфері розрахунків – інструкції (instructio – від лат. повчання) – орієнтує, що їхні сторони можуть обрати лише спосіб і форму розрахунків, усі інші їхні дії, як правило, суворо регламентовані. По-четверте, розрахункові відносини мають яскраво виражений процедурний характер. Механізм переказування коштів однаковий для господарсько-правових, цивільно-правових, адміністративних, податкових, бюджетних та інших грошових зобов'язань. Саме тому П.І. Стучка розглядав розрахунки не як вид зобов'язань, а як форму опосередкування відносин [5, с. 315].

Необхідно розрізняти передумови й підстави виникнення розрахункових правовідносин. Передумови – відносини, що прямо не викликають розрахункові правовідносини, але створюють умови для їхнього існування. Такими відносинами є вихідні товарні (у тому числі кредитні) відносини, договір банківського рахунка, операції з продажу валютної виручки (для розрахунків в іноземній валюті) тощо.

Підставою виникнення розрахункових відносин є розрахункове зобов'язання, що визначає спосіб і форму розрахунків

у господарських відносинах, виражені в такому розділі господарського договору, як «порядок розрахунків». Різновидом розрахункових правовідносин є валютно-розрахункові правовідносини, предметом яких є застосування, обіг, реалізація й обмеження іноземної валюти, що опосередковує певні відносини, які за своїм характером можуть бути як організаційно-господарськими (набуття права банку на відкриття іноземних розрахунків, порядок відкриття валютних розрахунків), так і майново-господарськими (визначення ціни зовнішньоекономічного договору в іноземній валюті).

Потрібно розрізняти поняття «спосіб» і «форма» розрахунків, які є важливими складовими стосовно й валютних розрахунків.

Спосіб розрахунків – це одномоментний механізм прийому-передачі грошового еквівалента, що характеризується специфічними формами розрахунків, засобами платежу й учасниками розрахунків.

Під формами розрахунків в одному випадку розуміють сукупність правил, які регулюють форму і зміст розрахункових документів [6, с. 6], в іншому – форми документообігу [7, с. 133], у третьому – правові форми діяльності суб'єктів [8, с. 7]. Недоліком першого підходу є ототожнення форм розрахунків і складу розрахункових документів. Тим часом одні й ті самі розрахункові документи притаманні різним формам розрахунків. Зокрема, платіжна вимога використовується при примусових стягненнях і клірингу (зарахуванні). Окремі форми розрахунків використовують набір розрахункових документів. Наприклад, при акредитиві використовуються заявки, платіжні доручення, акредитивні підтвердження, банківські авізо. Не можна відокремити одну форму від іншої й за формою документообігу. Норми, що встановлюють порядок руху документів, часто аналогічні для кількох форм розрахунків. Але, як слушно зазначає колектив авторів, форми (види) розрахунків – це сукупність індивідуально-визначених для конкретних способів розрахунків правових норм, що визначають правила здійснення грошових платежів між суб'єктами господарювання за допомогою закріплення юридичне значущих дій, форм документації та правил документообігу [9, с. 386], при цьому форми (види) розрахунків відрізняються для готівкового й безготівкового способів платежів.

Згідно з ч. 2 ст. 341 Господарського кодексу України (надалі – ГК України), для здійснення розрахунків суб'єкти господарювання зберігають кошти на рахунках у банках [10]. Законом України «Про внесення до деяких законів України змін щодо відкриття банківських рахунків» від 16.12.1997 р. (п. 4 розділу II) дані про банківські рахунки зараховані до обов'язкових реквізитів господарських операцій.

Правовою основою відкриття й функціонування банківських рахунків є зазначені нормативно-правові акти різної юридичної сили, а саме: § 1 гл. 35 ГК України, гл. 72 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), Закони України: «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» від 05.04.2001 р., «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» [11] від 28.11.2002 р. Спеціальним актом у цій сфері є відомчий акт – Інструкція про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах, затверджена постановою Правління Національного банку України від 12.11.2003 р. № 492 [12], яка регулює правовідносини, що виникають під час відкриття банками, їхніми відокремленими підрозділами, які здійснюють банківську діяльність від

імені банку, і філіями іноземних банків в Україні (далі – банки) поточних і вкладних (депозитних) рахунків у національній та іноземних валютах суб'єктам господарювання, фізичним особам, іноземним представництвам, нерезидентам-інвесторам, ініціативній групі з проведення всеукраїнського референдуму (надалі – Інструкція № 492).

Категорія банківського рахунку має неоднорідний зміст. У вузькому сенсі так іменують поточні рахунки. Поточні рахунки (раніше іменовалися розрахунковими) використовуються для здійснення безготівкових платежів, зокрема для банківських переказів, обслуговування електронних карток, формування статутного фонду підприємства тощо. У широкому сенсі банківські рахунки включають також вкладні (депозитні) рахунки, що реалізують позикові відносини за договором банківського внеску.

Умови функціонування банківського рахунку закріплюються в договорі банківського рахунку, який мають право укладати не тільки самостійні суб'єкти господарювання, а й відособлені підрозділи юридичних осіб (ч. 4. ст. 342 ГК України).

Легальне визначення договору банківського рахунку міститься у ЦК України та визначається як договір, за яким банк зобов'язується приймати й зараховувати на рахунок, відкритий клієнтові (володільцеві рахунку), кошти, що йому надходять, виконувати розпорядження клієнта про перерахування та видачу відповідних сум із рахунку й проведення інших операцій за рахунком (ст. 1066 ЦК України).

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність», рахунки, на яких обліковуються власні кошти, вимоги, зобов'язання банку стосовно його клієнтів і контрагентів і які надають можливість здійснювати переказ коштів за допомогою банківських платіжних інструментів. Відповідно до ст. 51 зазначеного Закону банківські рахунки для фізичних і юридичних осіб відкриваються у гривнях та іноземній валюті. Метою договору банківського рахунку є належне виконання банком доручення клієнта щодо здійснення розрахунків із контрагентами.

Слушно є думка, що договір банківського рахунку входить до групи договорів про надання послуг і є публічним договором (ст. 633 ЦК України). Його правову природу становить змішана договірна конструкція, яка складається з елементів договорів доручення (ст. 1000 ЦК України, банківського вкладу (ст. 1058 ЦК України), попереднього договору (ст. 635 ЦК України). Використання окремих елементів зазначених договорів зумовлене широким комплексом взаємних обов'язків сторін за договором банківського рахунку, при цьому банк зобов'язується відкрити клієнту рахунок, приймати й зараховувати на рахунок клієнта кошти, що йому надходять, виконувати розпорядження клієнта про перерахування й видачу відповідних сум з рахунку та проведення інших операцій за рахунком (наприклад, проводити списання коштів за платіжними документами, сплачувати клієнтові проценти за залишок коштів на рахунку тощо). Важливим договірним обов'язком є дотримання банківської таємниці [13, с. 970].

Інструкція № 492 містить види договору банківського рахунку, а звідси й види валютних рахунків, а саме: банки відкривають своїм клієнтам за договором банківського рахунку поточні рахунки, за договором банківського вкладу – вкладні (депозитні) рахунки. Вкладний (депозитний) рахунок – це рахунок, що відкривається банком клієнту на договірній основі для зберігання грошей і здійснення розрахунково-касових операцій за допомогою платіжних інструментів відповідно до умов договору та вимог законодавства України.

Договір банківського рахунку має публічно-правовий характер, тобто адміністративну імперативну складову, яку обов'язково потрібно виконати у формі повідомлення відповідних державних органів щодо його відкриття або закриття. Так, діє Порядок, який визначає послідовність дій банків та інших фінансових установ при наданні повідомлень про відкриття або закриття рахунків платників податків – юридичних осіб, у тому числі відкритих через їхні відокремлені підрозділи, і самозайнятих фізичних осіб (далі – платники податків) до контрольних органів, у яких обліковуються платники податків, відкриття або закриття банками власних кореспондентських рахунків, а також форму і зміст повідомлень про відкриття/закриття рахунків платників податків у банках та інших фінансових установах, перелік підстав для відмови контрольних органів у взятті рахунків на облік [14].

Окремими нормативно-правовими актами встановлюються особливості відкриття рахунків в іноземній валюті, наприклад Національний банк України затвердив Порядок використання гуманітарної допомоги у вигляді коштів в іноземній валюті з рахунків в іноземній валюті отримувачів гуманітарної допомоги, за яким іноземна валюта, яка надійшла як гуманітарна допомога на рахунок в іноземній валюті отримувача, використовується ним виключно на цілі, визначені іноземним донором. Постанова Національного банку України від 10.08.2005 р. містить поняття «інвестиційний рахунок» як поточний рахунок в іноземній валюті 1 групи Класифікатора іноземних валют і банківських металів та/або в гривнях, відкритий нерезидентом-інвестором (юридичною або фізичною особою) в уповноваженому банку України відповідно до вимог глави 16 Інструкції № 492, для здійснення інвестиційної діяльності в Україні, а також для повернення іноземної інвестиції та прибутків, доходів, інших коштів, одержаних іноземним інвестором від інвестиційної діяльності в Україні [15].

Інструкція Національного банку України від 27.05.2008 р. встановлює для резидентів і нерезидентів порядок переміщення (увезення, вивезення, пересилання) готівки й банківських металів через митний кордон України [16].

Національний банк України затвердив Порядок, який встановлює порядок відкриття банками поточних рахунків у національній та іноземних валютах міжнародних фінансових організацій (надалі – МФО), що мають право відкривати поточні рахунки на території України відповідно до міжнародних договорів України. Банк відкриває поточні рахунки МФО з дотриманням вимог, установлених п. 14.2 глави 14 Інструкції № 492. Для МФО, що не належить до спеціалізованих установ Організації Об'єднаних Націй, замість документів, які ідентифікують спеціалізовану установу ООН, до банку подаються документи (копії документів, засвідчені в установленому порядку), що дають банку змогу ідентифікувати МФО. МФО, яка здійснює емісію облігацій на території України, додатково подає копію дозволу центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики, на здійснення такою МФО емісії облігацій. Інформація про те, що МФО відкриває рахунок для проведення операцій, пов'язаних з емісією облігацій на території України, обов'язково зазначається в заяві про відкриття поточного рахунку в рядку «Додаткова інформація» [17].

Для відкриття поточних рахунків стосовно здійснення розрахунків за угодами про розподіл продукції, згідно з Постановою Національного банку України «Про врегулювання питань щодо відкриття та використання рахунків в уповноважених банках під час обслуговування діяльності, пов'язаної з уго-

дою про розподіл продукції», у заяві про відкриття поточного рахунку в рядку «Додаткова інформація» зазначається, що рахунок відкривається для цілей угоди про розподіл продукції, і додатково до банку подаються копії угоди про розподіл продукції та свідоцтва про державну реєстрацію угоди про розподіл продукції. Якщо представництво виконує функції оператора угоди відповідно до Закону України «Про угоди про розподіл продукції», то необхідно подати до банку також копію угоди про операційну діяльність – операційний договір [18].

Законодавством установлені особливості стосовно проведення розрахунків в іноземній валюті за операціями, які мають здійснюватись за небюджетними рахунками у випадках, передбачених законодавчими та іншими нормативно-правовими актами, при цьому клієнти відкривають рахунки в установах банків за відповідними балансовими рахунками згідно з вимогами нормативно-правових актів Національного банку України [19].

Також Національний банк України затвердив Правила здійснення за межі України та в Україні переказів фізичних осіб за поточними валютними неторговельними операціями та їх виплати в Україні, які регулюють перекази за поточними валютними неторговельними операціями, що здійснюються за дорученням і на користь фізичних осіб [20].

Висновки. На підставі вищезазначених положень можна зробити такі висновки:

1. Доречним є визначення валютно-розрахункових правовідносин, що є різновидом розрахункових правовідносин, предметом яких є застосування, обіг, реалізація та обмеження іноземної валюти, яка опосередковує певні відносини, що за своїм характером можуть бути як організаційно-господарськими (набуття права банку на відкриття іноземних розрахунків, порядок відкриття валютних розрахунків), так і майново-господарськими (визначення ціни зовнішньоекономічного договору в іноземній валюті) з притаманними відповідними самостійними способами й формами.

2. Під час здійснення валютно-розрахункових правовідносин валютні цінності або гроші реалізують функції засобу обігу та платежу, засобу нагромадження, вони супроводжуються рухом капіталу шляхом переказу (у тому числі переказу готівки) чи видачі готівкою коштів у національній та іноземній валюті або шляхом прямих інвестицій.

3. Можна класифікувати рахунки в іноземній валюті на такі критеріями:

– залежно від способу й порядку використання рахунки в іноземній валюті діляться на поточні (розрахункові), депозитні та кореспондентські;

– за підставами виникнення: ті, які відкриваються на підставі договорів, наприклад угоди про розподіл продукції, і ті, що відкриваються на позадоговірній основі;

– залежно від цільового призначення – іноземні рахунки, які опосередковують комерційну діяльність (підприємництво), і ті, що опосередковують некомерційну діяльність (діяльність лікарів, приватних нотаріусів, адвокатів, аудиторів, бухгалтерів, оцінників, інженерів, тощо);

– залежно від суб'єктного складу – іноземні рахунки, які відкриваються резидентам (фізичним або юридичним особам), і ті, що відкриваються нерезидентам, наприклад міжнародним фінансовим організаціям відповідно до законодавства України й міжнародних договорів;

– залежно від мети поточні рахунки в іноземній валюті діляться на ті, які відкриваються для формування статутного капіталу, і ті, що відкриваються для інших завдань і потреб.

Література:

1. Подцерковный О.П. Денежные обязательства и расчетные правоотношения в Украине / О.П. Подцерковный. – Одесса : Студия «Негоциант», 2005. – 308 с.
2. Економічна енциклопедія : у 3 т. / редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Видавничий центр «Академія», 2000. – Т. 1. – 2000. – 864 с.
3. Самцова А.Н. Кредитные и расчетные правоотношения по советскому гражданскому праву / А.Н. Самцова. – М., 1954. – С. 57.
4. Куник Я.А. Кредитные и расчетные отношения в торговле / Я.А. Куник. – М. : Экономика, 1976. – С. 16.
5. Стучка П.И. Курс советского гражданского права / П.И. Стучка. – М., 1929. – Ч. 2. – 1929. – С. 315.
6. Казанцев А. Взаимные расчеты в народном хозяйстве СССР / А. Казанцев. – М. : Госфиниздат, 1959. – С. 6.
7. Рыбин В.И. Кредит и расчет в условиях реформы / В.И. Рыбин. – М. : Финансы, 1970. – С. 132–134.
8. Щокіна О.О. Правовий звичай міжнародної торгівлі як джерело міжнародного приватного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / О.О. Щокіна. – Х., 2006. – С. 7.
9. Воронова Л.К. Фінансове право України : [підручник] / Л.К. Воронова. – К. : Прецедент : Моя книга, 2006. – С. 386.
10. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. в редакції Закону від 11 березня 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18–22. – Ст. 144.
11. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : Закон України від 28 листопада 2002 р. // Урядовий кур'єр. – 2002. – № 231.
12. Інструкція про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах, затверджена Постановою правління Національного банку України від 12 листопада 2003 р. № 492 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – С. 316. – Ст. 2707.
13. Цивільний кодекс України. Науково-практичний коментар / за заг. ред. Е.О. Харитонова, Н.Ю. Голубевої. – 5-е вид., перероб. та доп. – Х. : ТОВ «Одісей», 2009. – 1208 с.
14. Про затвердження Порядку подання повідомлень про відкриття/закриття рахунків платників податків у банках та інших фінансових установах до контролюючих органів : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 26 грудня 2013 р. // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 33.
15. Про врегулювання питань іноземного інвестування в Україну : Постанова Національного банку України від 10 серпня 2005 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 35. – С. 115. – Ст. 2132.
16. Про переміщення готівки і банківських металів через митний кордон України : Постанова правління Національного банку України від 27 травня 2008 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 43. – С. 124. – Ст. 1430.
17. Про затвердження Порядку відкриття та використання коштів за поточними рахунками міжнародних фінансових організацій, що відкриваються в уповноважених банках : Постанова Національного банку України від 19 травня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 48. – С. 24. – Ст. 1276.
18. Про врегулювання питань щодо відкриття та використання рахунків в уповноважених банках під час обслуговування діяльності, пов'язаної з угодою про розподіл продукції : Постанова Національного банку України від 02 жовтня 2014 р. // Офіційне Інтернет-представництво Національного банку України. – 06.10.2014.
19. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування небюджетних рахунків клієнтів : Наказ Міністерства фінансів України від 27 липня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 65. – С. 164. – Ст. 1816.
20. Про затвердження Правил здійснення за межі України та в Україні переказів фізичних осіб за поточними валютними неторговельними операціями та їх виплати в Україні та внесення змін до деяких нормативно-правових актів : Постанова правління Національного банку України від 29 грудня 2007 р. № 496 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 9. – С. 18. – Ст. 223.

Сулейманова С. Р. Валютные счета: понятие, признаки, виды

Аннотация. В статье определяются понятие, признаки и суть валютных счетов, а также их составляющие – субъекты, объекты, состояние современного законодательства, валютные ограничения с учётом зарубежного опыта. Исследуется правовая база указанных понятий с формированием соответствующих выводов и предложений.

Ключевые слова: валютные счета, субъекты хозяйствования, действующее законодательство, валютный рынок, валютные ценности, валютные ограничения.

Suleymanova S. Foreign currency accounts: concept, characteristics, types

Summary. The paper defined the concept, features and nature of foreign currency accounts, with defined components – subjects, objects, modern state laws, currency restrictions, taking into account international experience, and so on. We study the legal basis of the formation of these concepts relevant conclusions and proposals.

Key words: foreign currency accounts, entities, existing legislation, the currency market, currency values, currency restrictions.

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ РОЗГЛЯДУ СПРАВ ЗА УЧАСТІ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Анотація. Стаття присвячена аналізу сучасних проблем, що постають під час вирішення адміністративних справ за участі іноземців та осіб без громадянства, а також дослідженню пропозицій щодо вдосконалення процедури розгляду цих справ шляхом унесення змін до законодавства України.

Ключові слова: адміністративне судочинство, розгляд адміністративних справ, іноземці та особи без громадянства.

Постановка проблеми. Проблема вдосконалення вирішення адміністративних справ за участі іноземців та осіб без громадянства в Україні залишається актуальною, оскільки сучасна вітчизняна практика розгляду таких справ свідчить про чималу кількість порушень, які виникають під час їх розгляду, що виражається, зокрема, у несвоєчасному прийнятті рішень, невчасному наданні перекладача та правозахисника, необхідності суддів із політичним чи релігійним становищем у країні походження іноземця чи особи без громадянства.

Вивченням питання вдосконалення правового регулювання процедури розгляду справ за участі іноземців та осіб без громадянства в адміністративному судочинстві глибоко займаються не тільки науковці, такі як О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, І.В. Бойко, В.Б. Авер'янов, О.В. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.К. Кузьменко, В.І. Палько, М.І. Смокович, М.Ф. Стахурський, М.М. Тищенко та інші, а й міжнародні організації, що сприяють адаптації українського законодавства до міжнародних нормативних актів і ратифікованих угод.

Метою статті є пошук шляхів вирішення проблемних питань, які виникають у процесі забезпечення законних прав та інтересів іноземців і осіб без громадянства під час розгляду адміністративних справ за їхньої участі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Право кожного на звернення до суду передбачено Конституцією України, а також низкою міжнародно-правових і внутрішньодержавних актів України. Відповідно до ч. ч. 2, 3 ст. 55 Конституції України, права і свободи людини та громадянина захищаються судом [1].

За правилами ч. 6 ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), іноземці й особи без громадянства користуються в Україні таким самим правом на судовий захист в адміністративних справах, що й громадяни України [2].

Проблемами, які мають привернути увагу законодавця та науковців, є ефективне законодавче регулювання забезпечення права на звернення до суду, належний і вчасний розгляд справи за участі іноземців та осіб без громадянства. До окремих питань, що також належить вирішити, варто зарахувати проблеми можливості вчасного звернення до суду іноземцями й особами без громадянства, котрі перебувають у пунктах тимчасового перебування осіб, які незаконно перебувають в Україні, якнайшвидшого розгляду справи, надання перекладача та забез-

печення права на правову допомогу при провадженні у справах цієї категорії.

Так, ст. 18 КАСУ регулює предметну підсудність адміністративних справ, згідно з якою місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні адміністративні справи щодо примусового повернення в країну походження або третю країну й примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України.

Справи за позовом суб'єкта владних повноважень, згідно з правилами ч. 1 ст. 19 КАСУ, територіально підсудні судам за місцем проживання (перебування) відповідача, крім випадків, передбачених цим Кодексом. Судам необхідно враховувати, що до місцевого загального суду як адміністративного за місцезнаходженням відповідного органу подаються позовні заяви іноземців та осіб без громадянства щодо оскарження рішень про їхнє примусове повернення, а також позовні заяви центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органів охорони державного кордону або органів Служби безпеки України про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства.

Проте, як зазначає Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, зміна предметної підсудності розгляду справ щодо примусового видворення від окружних адміністративних судів до судів загальної юрисдикції за місцем розташування державного органу, який ініціює справу, призвела до втрати можливості розгляду таких справ адміністративними суддями, які пройшли навчання за прецедентами Європейської конвенції, і потреби планування відповідних тренінгів для близько 7 000 суддів судів загальної юрисдикції.

Адміністративні справи, передбачені ч. 1 ст. 183-5 КАСУ, вирішуються судом у місячний строк із дня надходження позовної заяви, крім справ про затримання з метою забезпечення можливості подальшого видворення, що розглядаються невідкладно.

Спроба вирішення швидшого розгляду справ цієї категорії шляхом зручності подання позову до територіально найближчого суду та скорочення строків розгляду таких справ не може не заслуговувати на повагу. Проте труднощі в застосуванні таких процесуальних норм зумовлюють прийняття положення щодо невідкладного розгляду справ про затримання. КАСУ передбачено, що питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом 3 днів із дня надходження позовної заяви до суду. Цей час потрібен для з'ясування таких питань: чи належить позовну заяву розглядати в порядку адміністративного судочинства, чи відповідає позовна заява встановленим вимогам, чи є підстави для повернення позовної заяви, залишення її без розгляду або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі. Отже, забезпечити належний розгляд справи відразу після надходження позовної заяви до суду навряд чи можливо.

З метою забезпечення їх примусового видворення, державний орган, що здійснив адміністративне затримання, зобов'язаний у порядку, установленому КАСУ, подати до суду позовну заяву. Згідно з ч. 2 ст. 183-5 КАСУ, позовні заяви, у тому числі й органів охорони державного кордону, про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України розглядаються в п'ятиденний строк із дня надходження такої заяви. При цьому ст. 183-5 КАСУ визначає однакову процедуру для здійснення провадження як за позовними заявами іноземців та осіб без громадянства щодо оскарження рішень про їхнє примусове повернення в країну походження або третю країну, так і за позовними заявами державних органів про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України. Попри те що виконання судового рішення про примусове видворення пов'язане з обмеженням волі особи, яке може тривати до дванадцяти місяців, законодавство України не передбачає можливості перегляду судового рішення про примусове видворення за клопотанням особи, котра підлягає такому видворенню, якщо ця особа вирішила добровільно повернутися в країну походження.

Виправлення цієї ситуації можливе за умови внесення відповідних змін до КАСУ, якими необхідно відокремити процедуру провадження у справах за адміністративними позовами щодо оскарження іноземцями та особами без громадянства рішень про їхнє примусове повернення в країну походження або третю країну від процедури провадження у справах за адміністративними позовами державних органів про примусове видворення зазначених осіб, а також передбачити можливість перегляду судового рішення про примусове видворення за клопотанням особи, котра підлягає примусовому поверненню, у разі виявлення бажання щодо добровільного повернення.

Що стосується надання правової допомоги, то, відповідно до ст. 56 КАСУ, сторона, а також третя особа в адміністративній справі можуть брати участь в адміністративному процесі особисто й (або) через представника. Представником може бути фізична особа, яка, відповідно до ч. 2 ст. 48 КАСУ, має адміністративну процесуальну дієздатність.

Як свідчить аналіз вивчених справ за участі іноземців та осіб без громадянства, ця категорія осіб нечасто звертається в юридичні консультації й особисто до фахівців у галузі права для оформлення представництва адвокатів або інших осіб в адміністративних справах. Насамперед це можна пояснити слабкою юридичною грамотністю таких осіб, недостатньою поінформованістю щодо права користуватися юридичною допомогою представника в таких справах.

Законом необхідно передбачити можливість надання безоплатної правової допомоги іноземцям або особам без громадянства саме у випадках їхнього видворення за межі України. Зазначене положення дасть змогу чітко визначити мету участі адвоката в провадженні у справах про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства – представлення й захист усіма доступними, передбаченими законом засобами і способами прав та інтересів особи, яка запросила його для участі у справі.

Представники беруть участь в адміністративному процесі на основі договору або закону. Повноваження адвоката як представника можуть також посвідчуватися ордером, довіреністю, договором про надання правової допомоги або дорученням органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги.

У Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р. варто передбачити можли-

вість надання безоплатної правової допомоги іноземцям або особам без громадянства у випадках їхнього видворення за межі України [3, с. 186–189].

Як визначено у ст. 1 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», адвокатура України є недержавний самоврядний інститут, що забезпечує здійснення захисту, представництва й надання інших видів правової допомоги на професійній основі, а також самостійно вирішує питання організації та діяльності адвокатури в порядку, установленому цим Законом [4]. Крім того, до участі в адміністративному процесі як процесуальних представників можуть бути допущені особи, котрі не є адвокатами.

Представництво неповнолітніх іноземців та осіб без громадянства в адміністративних справах здійснюється за правилами, установленими ст. ст. 56–61 КАСУ. Водночас, відповідно до ч. 7 ст. 29 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», органи опіки й піклування є законними представниками дітей, розлучених із сім'ями [5].

Відповідно до ст. 16 КАСУ, кожен має право користуватися правовою допомогою під час вирішення справ в адміністративному суді, яка надається в порядку, установленому законом. Частиною 3 цієї статті передбачено, що суд повністю або частково звільняє особу від оплати правової допомоги й забезпечує надання правової допомоги у випадках і порядку, установлених законом, якщо відповідний орган відмовив особі в забезпеченні правової допомоги.

Своє законодавче закріплення термін «безоплатна правова допомога» отримав у Законі України «Про безоплатну правову допомогу». Ст. 3 цього Закону визначає право на безоплатну правову допомогу як гарантовану Конституцією України можливість громадянина України, іноземця, особи без громадянства, у тому числі біженця, отримати в повному обсязі безоплатну первинну правову допомогу, а також можливість певної категорії осіб отримати безоплатну вторинну правову допомогу у випадках, установлених цим Законом. Відповідно до останнього, безоплатна правова допомога – це правова допомога, що гарантується державою й повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел.

При цьому у ст. 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» зазначено, що складання документів процесуального характеру і здійснення представництва інтересів осіб у судах належить до безоплатної вторинної правової допомоги. Безоплатна вторинна правова допомога – це вид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя [6]. З аналізу ст. 14 вищезгаданого Закону можна зробити висновок, що правом на безоплатну вторинну правову допомогу в адміністративному судочинстві наділені громадяни держав, із якими Україна уклала відповідні міжнародні договори про правову допомогу, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також іноземці й особи без громадянства відповідно до міжнародних договорів, учасником яких є Україна, якщо такі договори зобов'язують держав-учасниць надавати певним категоріям осіб безоплатну правову допомогу.

Що стосується процедури своєчасного забезпечення перекладачем, то ст. 15 КАСУ посилається на ст. 14 Закону України «Про засади державної мовної політики», де зазначено, що судочинство в Україні в цивільних, господарських, адміністративних і кримінальних справах здійснюється державною мовою. У межах території, на якій поширена регіональна мова

(мови), за згоди сторін суди можуть здійснювати провадження цією регіональною мовою (мовами).

У ст. 15 КАСУ й Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця чи особи без громадянства в Україні» від 25 червня 2009 р. № 1 зазначено, що суди всіх інстанцій повинні неухильно виконувати вимоги щодо забезпечення перекладу, оскільки невиконання вищезазначених вимог процесуального законодавства є порушенням гарантованого Конституцією України права на судовий захист і підставою для скасування судового рішення. Якщо іноземець чи особа без громадянства не володіє мовою здійснення судочинства й не спроможна оплатити послуги перекладача, то суди зобов'язані забезпечити такій особі перекладача. За загальним правилом, виходячи з положень ст. 92 КАСУ, витрати, пов'язані із залученням перекладача, несе сторона, яка заявила про його залучення. Якщо залучення перекладача здійснено за ініціативи суду або в разі звільнення сторони від оплати судових витрат, відповідні витрати компенсуються за рахунок Державного бюджету України [7].

Відповідно до ч. 2 ст. 68 КАСУ, перекладач допускається до участі у справі ухвалою суду за клопотанням особи, яка бере участь у справі, або призначається з ініціативи суду. Суд забезпечує особі перекладача, якщо дійде висновку, що особа внаслідок неспроможності оплатити послуги перекладача буде позбавлена судового захисту.

Практично в кожній справі, де стороною виступає іноземець чи особа без громадянства, ці особи не володіють українською мовою в достатньому для участі в адміністративному процесі обсязі, що тягне за собою необхідність залучення перекладача, однак у більшості випадків перекладачів із тих мов, якими володіють громадяни (щодо яких вирішується питання про видворення, затримання чи надання статусу біженця або які потребують додаткового або тимчасового захисту), немає, що надзвичайно утруднює й затягує процес розгляду справ.

Крім того, на сьогодні досі мають місце випадки, коли особи іноземного походження несвідомо під тиском або через обман підписують документ, де нібито просять суд розглянути справу за їхньої відсутності. Також розповсюджена практика проводити суди за участі іноземця, але без запрошення перекладача чи адвоката.

Наразі відсутні закріплені процесуальні гарантії під час вирішення питання про затримання іноземців та осіб без громадянства з метою видворення й щодо розгляду справ стосовно такого затримання. Зокрема, законодавство не передбачає обов'язку інформувати таких осіб зрозумілою й доступною їм мовою про правові та фактичні підстави їхнього затримання й перебування під вартою, а також роз'яснити їм наявні засоби правового захисту та надати доступ до правової допомоги для того, щоб особа могла оскаржити рішення про утримання під вартою з метою видворення. Не передбачено також надання особі копії такого рішення зрозумілою їй мовою або роз'яснення змісту такого рішення.

Є доцільним уважати внесення змін до законодавства про обов'язок інформування мовою, яку особа розуміє, у доступних і нетехнічних термінах про правові й фактичні підстави затримання, роз'яснення правових способів оскарження рішення про утримання під вартою, забезпечення ефективної участі особи в процесі прийняття рішення про утримання шляхом надання доступу до перекладача та правової допомоги.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.10.2011 р. № 1058-р затверджено План заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики, п. 13 якого передбачено протягом 2012 р. забезпечити належне функціонування бази даних про перекладачів. Такий обов'язок покладено на Державну міграційну службу України, Міністерство внутрішніх справ України, Адміністрацію Держприкордонслужби, Вищий адміністративний суд України (за згоди), Державну судову адміністрацію (за згоди). Проте вважаємо за необхідне забезпечити доступ до такої бази, окрім органів міграційної служби, ще й усіх судів для виконання своїх повноважень щодо забезпечення участі у справі перекладача [8].

Проблеми також виникають стосовно дотримання ст. 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, згідно з якою особа не може бути піддана катуванню або іншому нелюдському поводженню. При вирішенні справ про видворення іноземців та осіб без громадянства суд повинен з'ясувати країну походження й установити, чи не буде піддана ця людина на своїй батьківщині катуванню чи негуманному поводженню. З'ясуванням судом таких обставин також потребує уваги законодавця. Є актуальним створення єдиної інформаційної бази про країни походження іноземців, її політичні, релігійні, соціальні процеси, військовий стан і останні події. Ця база має наповнюватися Міністерством закордонних справ України після збирання та узагальнення відповідної інформації. Необхідно також забезпечити безперешкодний і швидкий доступ судді до такої інформації.

Хоча в законодавстві України чітко визначено, що якщо національні норми права суперечать міжнародним, то застосовуються норми міжнародного права, але на практиці це виявляється не так просто.

Змістом колізійної норми є відсилання до компетентного законодавства, визначення умов і меж його застосування до певних правовідносин. Колізійна прив'язка – закон суду (*lex fori*), означає, що до спору застосовується закон тієї держави, у якій він розглядається. Тобто, суд чи інший орган держави повинен керуватися законодавством своєї держави, незважаючи на наявність «іноземного елемента» у правовідносинах. Визнано, що з питань процесу суд чи інший орган кожної держави застосовує власні норми права. Так, у судочинстві іноземці як учасники процесу користуються процесуальними правами нарівні з громадянами України [9, с. 142].

З метою утвердження в Україні верховенства права й упровадження європейських стандартів у національну систему судового устрою та судочинства було видано Указ Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006 щодо схвалення Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів.

Проте про розміщення іноземців та осіб без громадянства, які підлягають примусовому видворенню з України, у пунктах тимчасового перебування іноземців, осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України, і судового контролю за прийняттям рішення про розміщення й дотримання ст. 5 Європейської конвенції мова не йде.

Потрібно наголосити на тому, що на сьогодні адміністративна практика стосовно поміщення іноземців та осіб без громадянства в пункти тимчасового перебування суперечить Конституції України й не відповідає вимогам ст. 5 Європейської конвенції. Будь-які адміністративні міркування чи переваги такої практики, на які посилаються відповідні державні органи, не можуть слугувати виправданням для систематичних пору-

шень прав людини, що повинні бути усуненні шляхом прийняття запропонованих змін.

Висновки. Із викладеного матеріалу ми бачимо, що законодавство, яке забезпечує право на захист в адміністративному суді, продовжує розвиватися й удосконалюватися з урахуванням міжнародно-правових стандартів. Перешкодою для реалізації своїх прав і виконання обов'язків можуть слугувати низька обізнаність у своїх правах, свободах в Україні та незнання мови, що створює проблеми в реалізації свого адміністративно-правового статусу такими особами. Тому, на нашу думку, на законодавчому рівні також потребує уваги питання забезпечення повноцінної участі іноземців та осіб без громадянства в адміністративному судочинстві.

Література:

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № № 35–36, 37.
3. Чуприна Г.В. Представництво інтересів іноземців та осіб без громадянства у справах за зверненням Державної міграційної служби України з приводу примусового видворення / Г.В. Чуприна // Право і суспільство. – 2012. – № 2. – С. 186–189.
4. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05 липня 2012 року // Голос України. – 2012. – № № 148–149.
5. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08 липня 2011 року // Голос України. – 2011 – № 142.
6. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02 червня 2011 року // Голос України. – 2011. – № 122.
7. Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства

в Україні : Постанова Пленуму Вишого адміністративного суду України від 25 червня 2009 р. № 1 // Вісник Вишого адміністративного суду України. – 2009. – № 3. – С. 106–125.

8. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1058-р // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 214.
9. Федіняк Г.С. Міжнародне приватне право (у запитаннях та відповідях) : [навчальний посібник] / Г.С. Федіняк. – К. : Атіка, 2000. – 336 с.

Коваль В. О. Усовершенствование процедуры рассмотрения дел с участием иностранцев и лиц без гражданства в административном судопроизводстве

Аннотация. Статья посвящена анализу современным проблем, которые возникают во время рассмотрения административных дел с участием иностранцев и лиц без гражданства, а также исследованию предложения об усовершенствовании процедуры рассмотрения таких дел путем внесения изменений в законодательство Украины.

Ключевые слова: административное судопроизводство, рассмотрение административных дел, иностранцы и лица без гражданства.

Koval V. Improving procedures for dealing with cases involving foreigners and people without a citizenship status in the administrative proceedings

Summary. The article analyzes current problems that arise in dealing with administrative cases involving foreigners and people without a citizenship status, as well as researches proposals to improve procedures for dealing with these cases by amending the law of Ukraine.

Key words: administrative proceedings, proceedings in administrative cases, foreigners and people without a citizenship status.

*Плиска В. В.,**здобувач кафедри господарського права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

ПРАВОВІ ЗАХОДИ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ СТАНУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ Й ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Анотація. Статтю присвячено проблемі правових заходів щодо вдосконалення стану реалізації прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції. Сформульовано авторське визначення поняття «правовий захід щодо вдосконалення стану реалізації прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції». Охарактеризовано сучасний стан реалізації прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції в Україні. Визначено основні напрями вдосконалення стану реалізації прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції. Установлено основні проблеми у сфері реалізації прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції.

Ключові слова: запобігання й протидія корупції, боротьба з корупцією, реалізація прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції, права і свободи людини, права і свободи громадян у сфері запобігання й протидії корупції.

Постановка проблеми. У контексті становлення України як правової та демократичної держави, потреби подолання корупції в Україні, реформування законодавства України у сфері запобігання й протидії корупції важливого значення набуває дослідження проблеми правових заходів щодо вдосконалення стану реалізації прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції.

Дослідження правових заходів щодо вдосконалення стану реалізації прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції має важливе практичне значення для подальшого вдосконалення законодавства України у сфері запобігання й протидії корупції, а також для вдосконалення правозастосовної практики в цій сфері. Унаслідок цього дослідження проблеми правових заходів щодо вдосконалення стану реалізації прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції є важливим для розвитку науки адміністративного права. Саме тому автор статті має на меті охарактеризувати правові заходи щодо вдосконалення стану реалізації прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції. Завданнями статті є сформулювати авторське визначення поняття «правовий захід щодо вдосконалення стану реалізації прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції»; охарактеризувати сучасний стан реалізації прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції в Україні; визначити основні напрями вдосконалення стану реалізації прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції; визначити основні проблеми у сфері реалізації прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції.

Проблема правових заходів щодо вдосконалення стану реалізації прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження багатьох сучасних науковців, зокрема Д. Дюжева,

Я. Лазура, Є. Невмержицького, С. Рогульського, Л. Сергієнко, М. Хавронюка.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для всебічного аналізу правових заходів щодо вдосконалення стану реалізації прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції доцільно насамперед проаналізувати значення юридичного терміна «правовий захід». На думку С. Рогульського, правовими заходами у сфері запобігання й протидії корупції є прийняття органами виконавчої влади нормативно-правових актів, які спрямовані на врегулювання відносин боротьби з корупцією та вдосконалення вже чинних актів [1, с. 8]. Таке визначення правових заходів у сфері запобігання й протидії корупції пов'язане із конкретними передумовами, причинами цього суспільного явища та відповідними сферами суспільного життя, які зазнають найбільшого негативного впливу від корупційних виявів. Можна поділити всі передумови виникнення корупції на такі групи:

1) передумови загальної групи, тобто передумови, які властиві всім державам світу;

2) передумови, які властиві певним країнам, залежно від їхнього соціального, економічного та політичного рівня розвитку;

3) передумови, що властиві Україні, які, у свою чергу, можуть бути поділені на історичні передумови й передумови, які виникли після проголошення незалежності України.

На нашу думку, із запропонованим визначенням поняття «правовий захід» можна погодитись частково. По-перше, ми вважаємо, що вжиття правових заходів у сфері запобігання й протидії корупції властиве не лише органам виконавчої влади, як уважає С. Рогульський, а іншим органам, наприклад, Президенту України, Верховній Раді України, органам місцевого самоврядування тощо. По-друге, на нашу думку, термін «правовий захід» може бути розтлумачений у широкому та вузькому розумінні. Визначення, яке запропонував С. Рогульський, є вузьким розумінням терміна «правовий захід». У широкому розумінні правовим заходом вважається прийняття або вдосконалене конкретне положення нормативно-правового акта (міжнародно-правових актів, що ратифіковані Верховною Радою України в установленому законодавством порядку; законів України; національних програм у сфері боротьби з корупцією й актів, що прийняті на виконання відповідних програм; підзаконних нормативно-правових актів органів загальної компетенції; підзаконних-нормативно правових актів органів спеціальної компетенції), яке передбачає відокремлений комплекс дій, направлених на встановлення, гарантування та/або реалізацію прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції.

Даючи авторське визначення терміна «правовий захід щодо вдосконалення стану реалізації прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції», можна зазначити, що це прийнятий органом державної влади або органом місцевого са-

моврядування комплексний документ – нормативно-правовий акт, що містить систему нормативних положень спрямованих на встановлення, гарантування та/або реалізацію прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції.

На думку Л. Сергієнко, обов'язковою ознакою будь-яких правових засобів у сфері запобігання й протидії корупції є їхній взаємозв'язок із чинними громадянськими інститутами. Автор зазначає, що в Україні за роки незалежності не вдалося збудувати систему ефективних громадянських інститутів, які б виступили посередником між владою і суспільством. Саме тому відсутній прозорий механізм прийняття рішень, який був би вільним від політичної кон'юнктури, що, у свою чергу, призводить до неефективності правових заходів у сфері запобігання й протидії корупції [2, с. 12]. Погоджуючись частково з думкою Л. Сергієнко, відзначимо, що правові заходи в досліджуваній сфері на сьогодні включають заходи, що здійснюються окремими інститутами громадянського суспільства. Особливістю таких заходів є те, що ініціатива їхнього здійснення належить інститутам громадянського суспільства. Після Революції Гідності відбувається швидка розбудова інституцій громадянського суспільства, й за останні півтора роки суттєво змінилося ставлення органів публічної влади до таких інституцій, а їхня співпраця вийшла на якісно новий рівень у багатьох сферах, зокрема важливу роль у зміцненні обороноздатності України відіграв волонтерський рух щодо матеріально-технічного забезпечення армії. У цьому контексті, на нашу думку, роль держави полягає в сприянні виникненню та реалізації таких ініціатив. Зокрема, до таких заходів належить проведення правових, освітніх, просвітницьких заходів з метою донесення до громадян інформації щодо можливості реалізації прав і законних інтересів; участь у розробленні проєктів нормативно-правових у сфері запобігання й протидії корупції тощо.

Існує кілька способів класифікації правових заходів у сфері запобігання й протидії корупції. На нашу думку, найбільш повним є поділ таких заходів за способами їх здійснення на такі:

1) імплементаційні, а саме: імплементація в законодавство України міжнародних нормативно-правових актів. До таких способів належить імплементація конвенцій, резолюцій, декларацій тощо;

2) нормотворчі, які можна поділити на три підгрупи:

– прийняття й удосконалення законів України;

– прийняття й удосконалення підзаконних нормативно-правових актів;

– прийняття й удосконалення стратегічних документів, зокрема національних програм боротьби з корупцією.

Окрім запропонованої вище класифікації правових заходів у сфері запобігання й протидії корупції, їх можна поділити ще так:

1) реалізовані правові заходи;

2) заходи, що знаходяться в процесі реалізації;

3) потенційні правові заходи.

Таку класифікацію можна вважати класифікацією за часовим критерієм. З іншого боку, правові заходи в досліджуваній сфері можуть бути поділені залежно від юридичної природи нормативно-правових актів, на рівні яких вони закріплені. З цього погляду виділяють правові заходи, які закріплені в:

1) міжнародно-правових актах (конвенціях, договорах, угодах тощо);

2) законах України (спеціальних законах і законах загального характеру);

3) національних програмах у сфері запобігання й протидії корупції та актах, що прийняті на виконання відповідних про-

грам; підзаконних нормативно-правових актах органів загальної компетенції.

Говорячи про відмінність правових і організаційних заходів щодо забезпечення прав і свобод людини у сфері запобігання й протидії корупції, варто зазначити, що останні полягають у конкретних діях компетентних органів державної влади та представників громадянського суспільства щодо недопущення порушення або відновлення порушених прав громадян у сфері запобігання й протидії корупції, тоді як правові заходи є нормативно-правовою базою і, по суті, юридичною платформою для реалізації відповідних прав.

Як зазначає Д. Дюжев, Україна, відповідно до укладених нею міжнародних договорів, здійснює співробітництво у сфері запобігання й протидії корупції з низкою іноземних держав, міжнародними організаціями, які розробляють пропозиції стосовно вжиття заходів щодо запобігання й протидії корупції. В умовах глобалізації й інтеграційних процесів, що відбуваються в сучасному світі, особливого значення набуває розвиток міжнародного співробітництва в боротьбі із правопорушеннями (у тому числі у сфері запобігання й протидії корупції). Як зазначено в Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, корупція вже не є локальною проблемою, що стосується інтересів окремих країн. Вона перетворюється на транснаціональне явище, яке впливає на суспільства й економіки всіх країн. Незаконне придбання особистого майна може завдати серйозної шкоди інститутам демократії, національним економікам і принципу верховенства права. Це зумовлює винятково важливе значення міжнародного співробітництва в галузі запобігання корупції та контролю за нею. Усеосяжний і комплексний підхід є необхідним для ефективного запобігання корупції й боротьби з нею. Наявність технічної допомоги на міжнародному рівні може відігравати важливу роль у розширенні можливостей держав, у тому числі через посилення потенціалу та шляхом інституційної розбудови, у галузі ефективного запобігання корупції й боротьби з нею [3, с. 15].

У цьому контексті пропонуємо детальніше проаналізувати основні міжнародно-правові документи, стороною яких є Україна, на предмет закріплення в них правових заходів у сфері запобігання й протидії корупції.

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. [4].

Правовий захід держави щодо вдосконалення стану реалізації прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції: ратифікація відповідної конвенції – прийняття Закону України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» від 18.10.2006 р. [5].

Конкретні положення документа:

1) гармонізація змісту основних категорій (посадова особа, майно тощо), приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів;

2) можливість отримання допомоги від міжнародної спільноти в боротьбі з корупцією, у підвищенні прозорості й відповідальності, що є заходами щодо встановлення демократичного порядку, зокрема розроблення низки методик, інструментів і належних практик для реагування на ризики корупції, а також для запровадження партнерства у боротьбі з корупцією в таких секторах, як освіта, охорона здоров'я, екологія;

3) ініціюванням реструктуризації органів державної влади, зокрема, з метою вдосконалення прокурорського нагляду у сфері запобігання й протидії корупції запроваджено спеціалізацію прокурорсько-слідчих працівників; проведено структурні

зміни в Генеральній прокуратурі й у регіонах, де створено відповідні управління та відділи;

4) чітка процедура постійного контролю за станом дотримання прав і свобод громадян з боку інших держав-учасниць Конвенції.

2. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 р. [6].

Правовий захід: ратифікація відповідної конвенції – прийняття Закону України «Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією» від 16.03.2005 р. [7].

Конкретні положення документа:

1) розроблення в національному законодавстві України ефективних засобів правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, з метою надання таким особам можливості захищати свої права й інтереси, включаючи можливість отримання компенсації за заподіяну шкоду.

2) забезпечення права особи на порушення судової справи з метою отримання повної компенсації за заподіяну шкоду: матеріальні збитки, втрачену вигоду, немайнову шкоду;

3) установлення строку позовної давності, зокрема передбачено, що позовна давність для компенсації заподіяної шкоди становить не менше ніж три роки від дня, коли особа, якій було заподіяно шкоду, дізналася чи обґрунтовано могла знати про заподіяння шкоди або про здійснення корупційної дії та особистість винної особи. Проте суд не розглядає такий позов після закінчення позовного строку тривалістю не менше ніж десять років від дня вчинення корупційної дії;

4) запровадження механізму захисту працівників, зокрема Україна взяла на себе зобов'язання у своєму внутрішньому законодавстві забезпечити належний захист проти будь-якої необґрунтованої санкції щодо працівників, які мають достатні підстави підозрювати корупцію й добросовісно доповідають про свої підозри відповідальним особам або компетентним органам.

3. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27.01.1999 р. [8].

Правовий захід: ратифікація відповідної конвенції – прийняття Закону України «Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18.10.2006 р. [9].

Конкретні положення документа: гармонізація та визначення юридичного значення змісту основних категорій у кримінально-правовій площині боротьби із явищем корупції.

Варто зазначити, що, окрім вищезазначених базових міжнародно-правових актів, існує також *Модельний кодекс поведінки державних службовців країн Ради Європи* (схвалено Рекомендацією Кабінету Міністрів Ради Європи Європейським країнам «Про кодекси поведінки для державних службовців», травень 2000 р.), положення якого зобов'язують державного службовця в процесі своєї діяльності забезпечувати повноцінну реалізацію прав і свобод громадян України, зокрема й у сфері протидії та запобігання корупції (ст. ст. 6, 7, 18) [10].

Крім того, Комітет міністрів Ради Європи прийняв Резолюцію «Про двадцять принципів боротьби з корупцією» від 06.11.1997 р. № R(97)24 [11], де вже на європейському рівні визначено необхідність створення спеціалізованих державних органів або посадових осіб, відповідальних за запобігання, розслідування і судовий розгляд корупційних діянь.

Окрім міжнародно-правових актів у сфері запобігання й протидії корупції, стороною яких є Україна, правові заходи в досліджуваній сфері визначено й низкою нормативно-правових актів національного законодавства, зокрема нещодавно антико-

рупційне законодавство України було оновлено та доповнено такими законами:

1. Закон України «Про запобігання корупції» [12], уведений у дію з 26.04.2015 р.

2. Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» [13] від 14.10.2014 р.

3. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» [14].

На думку Т. Грека, прийняття цих нормативних актів стало суттєвим досягненням у сфері запобігання й протидії корупції в Україні, оскільки в ньому відображено низку механізмів соціально-правового захисту прав людини в досліджуваній сфері, до яких він зараховує таке:

– створення ефективних контрольних процедур поновлення порушених прав;

– удосконалення правової бази з регулювання та захисту прав і свобод людини на національному й міжнародному рівнях, удосконалення механізму реалізації конституційних прав і свобод;

– поширення інформації про права та свободи людини у сфері запобігання й протидії корупції;

– забезпечення можливості отримання кваліфікованої юридичної допомоги у випадках примушування до участі в корупційних правовідносинах;

– підвищення рівня правової культури й свідомості всіх суб'єктів права [15, с. 40].

На нашу думку, конкретними правовими заходами у сфері запобігання та протидії корупції, які передбачені досліджуваним законом, є заходи, які визначають державну політику у сфері запобігання та протидії корупції й спрямовані на реалізацію та захист прав і свобод громадян у цій сфері, до них, зокрема, належать такі заходи:

1. Законодавча заборона неправомірного надання переваги фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів і прийняттям рішень, затвердженням висновків.

2. Запровадження процедури проведення громадської антикорупційної експертизи за ініціативи фізичних осіб, об'єднань громадян, юридичних осіб, що має здійснюватись за рахунок відповідних фізичних осіб, об'єднань громадян, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством.

3. Закріплення права отримання юридичними та фізичними особами інформації, яка підлягає наданню органами державної влади відповідно до законодавства; установлення критеріїв надання такої інформації.

4. Установлення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення участі громадськості в запобіганні корупції.

На думку М. Хавронюка, у правовій державі ніщо не може обмежувати громадян у їхніх правах у сфері запобігання й протидії корупції, зокрема у праві на таке:

1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень не тільки спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, іншим органам, зазначеним у ст. 5 спеціального закону, керівництву та колективу підприємства, установи чи організації, у яких були вчинені ці правопорушення, громадськості, а й засобам масової інформації й міжнародним організаціям;

2) запитувати та одержувати від органів державної влади й органів місцевого самоврядування не лише інформацію про діяльність щодо запобігання й протидії корупції, а й інформацію щодо стану й динаміки корупції тощо;

3) не лише проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, а й наполягати перед органами державної влади, органами місцевого самоврядування на проведенні антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів і проектів нормативно-правових актів відповідно до положень Закону України «Про запобігання корупції»;

4) подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів не тільки державної влади, а й місцевого самоврядування;

5) проводити власні незалежні розслідування, зокрема журналістські, а також створювати для цього відповідні фонди тощо;

6) уносити пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання й протидії корупції, не лише суб'єктам права законодавчої ініціативи, а й міжнародним організаціям (ООН, Рада Європи, НАТО, ГРЕКО тощо) [16, с. 207].

Чинним антикорупційним законодавством України, зокрема Законом України «Про запобігання корупції» та Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», передбачено низку заходів, спрямованих на запобігання корупції. З іншого боку, варто також відзначити деякі прогресивні кроки в цьому напрямі, що були здійснені в попередні роки. Зокрема, з метою завершення розмежування функцій органів державної влади з надання адміністративних послуг і контрольно-наглядових (інспекційних) функцій Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р. [17], який визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг і розмежує поєднання в одному органі інспекційних функцій та функцій із надання адміністративних послуг. Крім того, цей акт визначає вичерпний перелік адміністративних послуг, платності чи безоплатності їхнього надання, а також обґрунтованих (адекватних) строків надання таких послуг. Отже, на нашу думку, такий правовий захід можна вважати реалізованим.

Потенційним правовим заходом, як нам видається, є створення законодавчої основи для регулювання діяльності системи електронного документообігу, у тому числі електронного обігу медичних форм, і електронного цифрового підпису. На нашу думку, застосування інноваційних технологій забезпечує підвищення рівня об'єктивності й прозорості прийняття органами державної влади рішень, у тому числі забезпечуватиме зменшення кількості безпосередніх контактів громадян і представників юридичних осіб із державними службовцями.

Новим правовим заходом у сфері запобігання й протидії корупції стало запровадження на законодавчому рівні інституту антикорупційної експертизи не тільки проектів нормативно-правових актів, а й чинних нормативно-правових актів.

У контексті вищевикладеного доречною є думка Є. Невмержицького, який уважає, що успішна стратегія боротьби з системною корупцією, зокрема й у контексті підвищення захисту прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції, в Україні передбачає спочатку реалізацію фундаментальних економічних і політичних передумов цієї боротьби, а потім розгортання всього арсеналу антикорупційних технічних засобів [18, с. 41].

Висновки. Отже, на основі вищевикладеного можна зазначити, що основою для побудови якісної системи забезпечення

прав громадян у досліджуваній сфері є стабільна імплементація стандартів міжнародних інституцій у національне законодавство, а також розроблення та впровадження потрібних механізмів на рівні законів і підзаконних актів України.

Незважаючи на певні здобутки демократичних перетворень у нашій державі, сучасний стан реалізації прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції характеризується наявністю численних проблем, основними з яких є такі.

По-перше, недосконалість нормативно-правової бази, що зумовлено такими факторами: відсутність або недостатня ефективність правового механізму реалізації закріплених у Конституції та законах України прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції; недостатня узгодженість законів і підзаконних правових актів із вимогами міжнародних правових документів (у тому числі й ратифікованих Україною), у яких визначаються права та свободи громадян в означеній сфері; суперечності між законами, у яких закріплено певні права й свободи громадян у сфері запобігання та протидії корупції, і підзаконними правовими актами, переважно прийнятими на відомчому рівні, якими ці права й свободи обмежуються або не враховуються.

По-друге, недостатньо високий рівень правосвідомості представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що виявляється під час прийняття індивідуальних правових рішень і характеризується встановлених, не передбачених Конституцією й законами України заборон щодо реалізації певних прав і свобод, витребування не передбачених указаними правовими актами дозволів та інших документів, у випадку відсутності яких громадянин не має змоги реалізувати своє право; а також під час видання підзаконних правових актів, у яких ігноруються визначені Конституцією, законами України й ратифікованими нашою державою міжнародними правовими актами права та свободи громадян у сфері запобігання й протидії корупції.

По-третє, недостатньо високий рівень інформованості громадськості щодо таких, що готуються до прийняття, рішень органів законодавчої та виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, які можуть безпосередньо вплинути на стан реалізації прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції. На жаль, незважаючи на існування численних правових актів, якими передбачено оприлюднення інформації про діяльність державних органів і органів місцевого самоврядування, практична реалізація цих вимог має численні недоліки, що не дає змоги представникам громадськості своєчасно ознайомитися та повідомити свою думку щодо важливих для них рішень.

Існують перспективи подальших наукових досліджень у цьому напрямі, зокрема щодо реформування законодавства України про запобігання й протидію корупції; перспектив еволюції реалізації прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції; порівняльно-правового аналізу законодавства України та країн-членів ЄС про запобігання й протидію корупції.

Отже, у статті охарактеризовано проблему правових заходів щодо вдосконалення стану реалізації прав і свобод громадян у сфері запобігання й протидії корупції.

Література:

1. Рогольський С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С. Рогольський ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2005. – 187 с.

2. Сергиенко Л.А. Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы / Л.А. Сергиенко // Государство и право. – 1998. – № 8. – С. 32.
3. Дюжев Д. Нормативно-правове регулювання запобігання корупції в Україні: [навчальний посібник] / Д. Дюжев [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cpk.donetsk.ua/library/book/corup/Dughev.pdf>.
4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
5. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року : Закон України від 18.10.2006 р. // Відомості Верховної Ради. – 2006. – № 50. – Ст. 496.
6. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04 листопада 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_102.
7. Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 16.03.2005 р. // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 16. – Ст. 266.
8. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією Ради Європи від 27 січня 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_101.
9. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18.10.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 497.
10. Мірошник Ю.П. Організаційно-правові заходи протидії корупції в органах державної влади та управління / Ю.П. Мірошник // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) / Міжвідом. наук.-дослід. центр. – 2007. – № 16. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/bozk/2007/16text/g16_13.htm.
11. Комітет міністрів Ради Європи прийняв Резолюцію «Про двадцять принципів боротьби з корупцією» від 06.11.1997 року № R(97)24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_845.
12. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
13. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
14. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.
15. Грек Т.Б. Відповідальність за корупцію в світлі міжнародно-правових актів / Т.Б. Грек, Г.Б. Грек // Адвокат: загальнодержавний професійний журнал / Спілка адвокатів України ; Акад. адвокатури України. – 2011. – № 4 (127). – С. 39–42.
16. Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» / М.І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2012. – 424 с.
17. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
18. Невмержицький Є.В. Правові проблеми боротьби з економічною злочинністю і корупцією : [навчальний посібник] / Є.В. Невмержицький. – К. : АПСВ, 2005. – 415 с.

Плиска В. В. Правовые меры по усовершенствованию состояния реализации прав и свобод граждан в сфере предупреждения и противодействия коррупции

Аннотация. Статья посвящена проблеме правовых мер по совершенствованию состояния реализации прав и свобод граждан в сфере предотвращения и противодействия коррупции. Сформулировано авторское определение понятия «правовое мероприятие по совершенствованию состояния реализации прав и свобод граждан в сфере предотвращения и противодействия коррупции». Охарактеризовано современное состояние реализации прав и свобод граждан в сфере предотвращения и противодействия коррупции в Украине. Определены основные направления совершенствования состояния реализации прав и свобод граждан в сфере предотвращения и противодействия коррупции. Определены основные проблемы в сфере реализации прав и свобод граждан в сфере предотвращения и противодействия коррупции.

Ключевые слова: предотвращение и противодействие коррупции, борьба с коррупцией, реализация прав и свобод граждан в сфере предотвращения и противодействия коррупции, права и свободы человека, права и свободы граждан в сфере предотвращения и противодействия коррупции.

Plyska V. Legal measures for improvement of the situation of realization of the rights and freedoms of citizens in the sphere of preventing and combating of corruption

Summary. The article is devoted to the legal measures for improvement of the situation of the realization of the rights and freedoms of citizens in the sphere of the preventing and combating corruption. Author's definition of “the legal measure to improve the situation of realization of the rights and freedoms of citizens in the sphere of preventing and combating of corruption” is formulated. The current situation of the realization of the rights and freedoms of citizens in the sphere of preventing and combating of corruption in Ukraine is characterized. The main directions of improvement of the situation of realization of the rights and freedoms of citizens in the sphere of preventing and combating of corruption are determined. The main problems in the implementation of the rights and freedoms of citizens in the sphere of preventing and combating of corruption are determined.

Key words: preventing and combating of corruption, fight against corruption, realization of the rights and freedoms of citizens in the sphere of preventing and combating of corruption, human rights and freedoms, rights and freedoms of citizens in the sphere of preventing and combating of corruption.

Власенко Д. О.,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Анотація. Наукова стаття присвячена висвітленню правової основи оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг. Розглянуті законодавчі та підзаконні акти, що регулюють надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації та виокремлено нормативно-правові акти про порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг.

Ключові слова: нормативно-правові акти, адміністративна послуга, публічна послуга, оскарження, рішення, дії, бездіяльність, органи публічної адміністрації.

Постановка проблеми. Правове регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг нерозривно пов'язане з функціонуванням адміністративної юстиції, яку як юридичне явище не можна назвати абсолютно новим правовим інститутом вітчизняної правової науки і законодавства. Збільшення кількості оскарження фізичними та юридичними особами з надання адміністративних послуг в Україні як до судової гілки влади, так і в адміністративному порядку викликає актуальність даного дослідження як серед населення, так і в науковому аспекті.

Теоретичне підґрунтя надання адміністративних послуг розглядалося такими вченими: К.К. Афанасьєвим, І.П. Голосніченком, І.В. Дроздовою, О.Ю. Іващенко, Р.А. Калюжним, С.Ф. Константиновим, І.Б. Коліушом, Є.О. Легезою, О.М. Острах, В.В. Столбовою, Г.М. Писаренко, О.О. Сосновиком, В.П. Тимошуком та ін. Серед досліджень, які безпосередньо присвячені оскарженню рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації слід виокремити праці вчених О.Ю. Іващенко [1] та О.С. Духневич [2] тощо.

Однак комплексного наукового дослідження правового регулювання оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг в Україні не проводилося.

Метою статті є розкриття правових засад оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг в Україні.

Для вирішення поставленої мети автором поставлені такі завдання: 1) дослідити нормативно-правові акти оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг; 2) виокремити напрямки удосконалення законодавства щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу. Для конструювання чіткої ієрархії нормативно-правових актів та збереження логічної структури дослідження, на наш погляд, необхідно розглянути

класифікацію, визначивши всі законні та підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють оскарження надання адміністративних послуг органів публічної адміністрації, в результаті чого виділити прогалини та запропонувати шляхи вирішення даної 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. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Так, у статті 3 Закону України «Про звернення громадян» під зверненням розуміється не тільки заяви, пропозиції, зауваження та клопотання, але й скарги громадян, викладені в письмовій або усній формі [7]. Подача скарг до відповідних суб'єктів правовідносин із надання адміністративних послуг є невід'ємним правом громадян та інших осіб. Так, згідно зі ст. 40 Конституції України зазначено, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [1].

Незважаючи на наявність у тексті Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI положень, які здатні в цілому позитивно вплинути на правовідносини у вказаній сфері суспільного життя (наприклад, слухними є новели, якими встановлено пріоритет законодавчого регулювання строків надання адміністративних послуг (ст. 10) та оплати адміністративних послуг (ст. 11); схвально може бути оцінена законодавча пропозиція щодо заборони надання супутніх послуг адміністративними органами та суб'єктами господарювання, ними утвореними (ч. 4 ст. 15), але деякі норми потребують узгодження, а саме:

– визначення поняття адміністративних послуг наводиться чомусь у преамбулі, а саме: «адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону». На наш погляд, згідно із правилами законотворчої практики у преамбулі необхідно надавати не визначення понять, а висвітлення основного змісту закону;

– доктрина адміністративних послуг радикально відрізняється від характеру управлінських відносин, закріплених у вітчизняному законодавстві, і ґрунтується на постулатах, що розглядають адміністративне право не як «управлінське», а як «публічно-сервісне» право, начебто спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб в їх стосунках

з адміністративними органами. Така оцінка правової природи відносин між владою та громадянами є дискусійною у науці адміністративного права, тому виникають сумніви щодо готовності до її впровадження у вітчизняне законодавство;

– редакцію ст. ст. 12, 13 Закону України «Про адміністративні послуги» пропонується унормувати законом питання структури місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевих рад. Йдеться про створення за законом центрів надання адміністративних послуг як структурних підрозділів (або як робочих органів) місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів міських рад, та запровадження посад адміністраторів;

– згідно з ч. 2 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги» «Відповідальність за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг» зазначено, що дії або бездіяльність посадових осіб, уповноважених відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторів можуть бути оскаржені до суду в порядку, встановленому законом. Шкода, заподіяна фізичним або юридичним особам посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторами внаслідок їх неправомірних діянь відшкодовується у встановленому законом порядку. Держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, відшкодувавши шкоду, заподіяну посадовою особою, уповноваженою відповідно до закону надавати адміністративні послуги, чи адміністратором внаслідок незаконно прийнятих ними рішень, дій чи бездіяльності, мають право зворотної вимоги до винної особи згідно із законом [4]. Але виникає питання, чому законодавець не зазначив, що можливо буде оскаржувати рішення органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг. На жаль, нормативні положення Закону України «Про адміністративні послуги» про оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації мають бланкетний характер і необгрунтовано відсилають до Закону України «Про звернення громадян» [7]. Так, згідно зі ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» зазначено механізм розгляду скарги, а саме: скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи здійснюється у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скарою рішенням – безпосередньо до суду. Скарги на рішення загальних зборів членів колективних сільськогосподарських підприємств, акціонерних товариств, юридичних осіб, створених на основі колективної власності, а також на рішення вищих державних органів вирішуються в судовому порядку. Громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Скарга в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їх законними представниками. Скарга в інтересах громадянина за його уповноваженням, оформленим у встановленому законом порядку, може бути подана іншою особою, трудовим колективом або організацією, яка здійснює правозахисну діяльність. До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину [7].

Також необхідно зазначити строки розгляду скарги. Так, відповідно до ст. 17 Закону України «Про звернення громадян»

[7], скаргу на рішення, що оскаржувалось, може бути подано до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Щодо кожної скарги посадова особа не пізніше ніж у п'ятиденний термін повинна прийняти одне з таких рішень: прийняти скаргу до свого провадження (посадова особа, визнавши скаргу такою, що підлягає вирішенню, зобов'язана забезпечити своєчасне й правильне надання послуги), передати скаргу на вирішення в підпорядкований чи інший підрозділ органу влади або до іншого відомства, якщо питання, порушені в скарзі, не належать до її компетенції.

На підзаконному рівні основні засади оскарження рішень дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг в Україні визначено в низці нормативно-правових актів.

У Примірному регламенті центру надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), затвердженому відповідною постановою КМУ від 20 лютого 2013 р. № 118 [5] відсутні положення щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністраторів та інших його працівників із надання адміністративних послуг. Внаслідок чого при ухваленні відповідних регламентів місцеві органи виконавчої влади по-різному визначають порядок оскарження зазначеної діяльності. Зокрема, відповідно до Розпорядження голови Петриківської райдержадміністрації Дніпропетровської області від 23 вересня 2013 р. № 350-р-13 «суб'єкт звернення має право подати скаргу на отриманий через ЦНАП результат надання адміністративної послуги до суб'єкта надання адміністративної послуги або до вищого органу відносно того органу, що вирішив справу (у разі, якщо такий вищий орган існує)». Скаргу на результат надання адміністративної послуги може бути подано протягом тридцяти днів із моменту доведення результату надання адміністративної послуги до відома суб'єкта звернення. Скарга, яка подається до ЦНАП, підлягає реєстрації у встановленому порядку. Не пізніше наступного дня з моменту реєстрації скарга разом із матеріалами, що додаються до неї, передається (надсилається) суб'єкту розгляду скарги. Суб'єкт розгляду скарги зобов'язаний розглянути й вирішити скаргу відповідно до вимог чинного законодавства України та забезпечити передачу рішення у ЦНАП для доведення до відома скаржника. У випадку, якщо суб'єкт звернення подає скаргу на результат надання адміністративної послуги, отриманий через ЦНАП, безпосередньо до суб'єкта розгляду скарги, такий орган зобов'язаний надіслати копію скарги до ЦНАП протягом п'яти робочих днів із дня її отримання, а також поінформувати ЦНАП про результати розгляду скарги протягом п'яти робочих днів із дня прийняття рішення за скарою» [6].

Згідно з регламентом ЦНАП при Запорізькій районній державній адміністрації «будь-яка особа має право подати скаргу на дії чи бездіяльність персоналу центру, якщо вважає, що ним порушено її права, свободи чи законні інтереси. Суб'єктом розгляду скарги на дії чи бездіяльність адміністратора центру є керівник центру. Суб'єктом розгляду скарги на дії чи бездіяльність керівника центру є голова районної державної адміністрації у порядку, визначеному Законом України «Про звернення громадян» [7]. Скарга на дії чи бездіяльність адміністратора подається керівнику центру, який зобов'язаний невідкладно зареєструвати її в журналі реєстрації скарг. Керівник центру розглядає скаргу не більше десяти робочих днів із моменту її реєстрації. У випадку, якщо скарга потребує додаткового ви-

вчення матеріалів справи або вчинення інших дій, необхідних для об'єктивного розгляду скарги, керівник центру має право подовжити термін розгляду скарги, але не більше, ніж до двадцяти робочих днів з моменту реєстрації скарги, про що повідомляє особу письмово. Результат розгляду скарги не пізніше наступного дня з моменту його прийняття передається адміністратору центру, який здійснює його реєстрацію у журналі реєстрації скарг, та не пізніше наступного дня надсилає особі. Керівник ЦНАП у межах своїх повноважень порушує питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення. Адміністративні акти, отримані через ЦНАП, оскаржуються у порядку, встановленому чинним законодавством України. Дії або бездіяльність працівників ЦНАП можуть бути оскаржені в суді у порядку, встановленому законом» [8].

Отже, в Україні на сьогоднішній час правова основа оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг потребує удосконалення. Адже в Законі України «Про адміністративні послуги» правові норми про оскарження послуг за своїм змістом є достатньо формальними та мають відсильний характер на інші нормативно-правові акти, що, в свою чергу, призводить до власного і доволі протилежного тлумачення норм оскарження рішень, дій чи бездіяльності органами публічної адміністрації відповідними суб'єктами правовідносин.

Література:

1. Івашенко О.Ю. Оскарження адміністративних послуг у Великій Британії та Україні (порівняльно-правовий аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.Ю. Івашенко – К., 2012. – 234 с.
2. Духневич О.С. Проведення щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.С. Духневич – Дніпропетровськ, 2012. – 222 с.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
5. Про затвердження Примірною положення про центр надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 20 лют. 2013 р. № 118 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 16. – Ст. 557.
6. Порядок оскарження результатів надання адміністративних послуг, отриманих через ЦНАП, а також рішень, дій та бездіяльності працівників ЦНАП. – [Електронний ресурс] : розпорядження голови Петриківської райдержадміністрації від 23 верес. 2013 № 350-р-13 //

Петриківська райдержадміністрація : [офіц. сайт]. – Електрон. дані. – Режим доступу : http://www.petrikiv-rn.dp.gov.ua/OBLADM/petrikivka_rda.nsf/docs/54A43DB7732BDD2FC2257B130041CA0C?OpenDocument.

7. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
8. Регламент центру надання адміністративних послуг при Запорізькій районній державній адміністрації. – [Електронний ресурс] // Запорізька районна державна адміністрація Запорізької області : [офіц. сайт]. – Електрон. дані. – Запоріжжя, [б. р.]. – Режим доступу : <http://zrda.gov.ua/assets/files/Reglament%281%29.pdf>.

Власенко Д. О. Правовые принципы обжалования решений, действий или бездействия органов публичной администрации по предоставлению административных услуг

Аннотация. Научная статья посвящена освещению правовой основы обжалования решений, действий или бездействия органов публичной администрации по предоставлению административных услуг. Рассмотрены законодательные и подзаконные акты, регулирующие предоставление административных услуг органами публичной администрации и выделены нормативно-правовые акты, порядок обжалования решений, действий или бездействия органов публичной администрации по предоставлению административных услуг.

Ключевые слова: нормативно-правовые акты, административная услуга, публичная услуга, обжалование, решение, действия, бездействие, органы публичной администрации.

Vlasenko D. Legal principles of appeal of decisions, actions or inactivity of organs of public administration, are from grant of administrative services

Summary. The scientific article is devoted to coverage of legal basis of appeal against decisions, actions or omissions of public administration of administrative services. Considered laws and regulations governing provision of administrative services and public administration singled out regulations that procedure for appealing against decisions, actions or omissions of public administration of administrative services.

Key words: regulations administrative service, public service, appeal decisions, actions, omissions of public administration.

Дубас Т. В.,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ЗАВДАННЯ ТА ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

Анотація. У роботі досліджуються завдання та принципи адміністративного судочинства в забезпеченні інформаційних прав громадян. Зазначено, що адміністративним судам належить особлива роль серед усіх засобів захисту інформаційних прав громадян. Акцентовано увагу на тому, що однією з найактуальніших проблем розвитку інформаційного суспільства в Україні є формування ефективної судової системи, як невід'ємної складової загальної системи забезпечення прав і свобод громадян.

Ключові слова: адміністративне судочинство, інформаційні права, інформаційна сфера, інформаційний простір, суди загальної юрисдикції, захист інформаційних прав громадян.

Постановка проблеми. Конституція України проголосила права та свободи людини найвищою соціальною цінністю, а на державу покладено обов'язок їх забезпечувати та захищати. Важлива роль у справі захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у сфері державного управління та місцевого самоврядування відводиться адміністративним судам, бо саме на них покладається розгляд і вирішення правових (адміністративно-правових) спорів, де однією стороною виступає особа (фізична або юридична), а іншою – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи, інші суб'єкти публічної влади при здійсненні ними управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі, на виконання делегованих повноважень [1].

Інформаційні права та свободи людини і громадянина становлять частину конституційних прав і свобод. Порушення цих прав і свобод впливає на стан захищеності національних інтересів держави в інформаційній сфері.

В умовах стрімкого розвитку інформаційного суспільства, взагалі тенденції до інформаційної глобалізації ключовим елементом державної інформаційної політики виступає створення механізму гарантованого захисту інформаційних прав. Слід відверто визнати, що нині спостерігається істотне відставання правового регулювання інформаційної сфери від реальних тенденцій розвитку даної сфери, появи нових юридичних фактів [2]. Низький рівень інформаційно-правової культури, а деколи й інформаційна безграмотність державного апарату стала наслідком стрімкого розвитку інформаційної сфери, передусім інформаційних технологій. За таких умов державні службовці стають інколи причиною порушення інформаційних прав громадян, і лише адміністративні суди здатні відновити порушені права.

Саме тому адміністративне судочинство потребує нових підходів у захисті інформаційних прав громадян, у визначенні його завдань та принципів у цьому процесі.

Здійснений нами лінгвістичний, логіко-семантичний та формально-юридичний аналіз наукової літератури уможливує стверджувати, що останніми роками науковці приділяли чималу увагу дослідженням окремих аспектів діяльності адміністративних

судів. Зокрема дослідженням окремих питань адміністративного судочинства в різні часи займалися: В.Б. Авер'янов, В.Д. Андрійцьо, А.М. Апаров, В.П. Базов, М.Ю. Віхляєв, О.О. Газенко, Л.Я. Гончар, О.Д. Головенко, І.П. Голосніченко, Г.Ю. Гулевська, С.Ф. Денисюк, О.В. Джафарова, В.С. Дорош, Т.Є. Кагановська, В.В. Квак, С.В. Ківалов, Т.О. Коломосць, П.С. Лютиков, О.Ю. Меліхова, О.І. Миколенко, Л.В. Новікова, О.М. Пасенюк, Ю.В. Пирожкова, А.О. Рибченко, А.В. Руденко, О.П. Рябченко, Р.В. Синельник, І.О. Сквірський, В.П. Тарануха, П.А. Трчук та інші.

Окремі аспекти проблематики інформаційних прав громадян або різні їх аспекти реалізації (захисту, охорони, забезпечення, правового регулювання тощо) у той чи інший спосіб досліджували у наукових працях такі вітчизняні вчені: І.В. Арістова, В.Ю. Баскаков, В.Д. Гавловський, М.В. Гуцалюк, М.І. Дімчогло, В.А. Залізняк, Є.Ф. Збінський, Р.А. Калюжний, І.А. Кисарець, В.О. Кір'ян, О.П. Климентьєв, В.А. Ліпкан, О.В. Логінов, Є.А. Макаренко, Ю.Є. Максименко, О.А. Мандзюк, А.І. Марущак, П.Є. Матвієнко, Г.П. Несвіт, Н.Б. Новицька, Д.О. Перов, В.Я. Політило, Л.І. Рудник, І.М. Сопілко, К.Г. Тагарнікова, А.В. Тунік, К.П. Череповський, О.В. Чуприна, В.С. Цимбалюк, М.Я. Швець, Т.А. Шевцова, О.В. Шепета та інші. Проте жоден із українських науковців не дослідив місце адміністративного судочинства у забезпеченні інформаційних прав громадян.

Мета статті – визначити завдання та принципи адміністративного судочинства у забезпеченні інформаційних прав громадян.

Вклад основного матеріалу дослідження. Інформаційні права мають особливу значимість у житті суспільства, насамперед, тому, що вони сприяють комунікації між індивідами і соціальними групами, між особистістю і державою. Нерозуміння цього унеможливує адекватну оцінку всієї системи складних політичних, соціальних, економічних, міжнародних відносин, не сприяє звільненню людини від надмірної залежності від держави. Окрім того, інформаційні права є визначальним чинником статусу людини в інформаційному суспільстві, задоволенні її інформаційних потреб і інтересів.

За своїм змістовним навантаженням інформаційні права визначають межу інформаційного простору, яке забезпечує кожній людині умови для її самореалізації, тобто простір її особистісної автономії. Інформаційна цивілізація тим і вирізняється з-поміж інших, що надає можливостей для більшої та творчої самореалізації людей із різними здібностями, а також розвитку окремих суспільств до бажаного рівня. Адже сьогодні наявність доступу до Wi-Fi надає вільну можливість доступу до Інтернету, тобто фактичне бажання того чи іншого маленького населеного пункту, чи то села, чи маленького містечка бути долученим до здобутків інформаційної цивілізації, не потребує перебування в центрі інформаційних подій, а лише потребує політичної волі на місцях [3].

Натомість реалізація інформаційних прав неможлива без ефективної організаційно-виконавчої діяльності державних орга-

нів й посадових осіб [4]. І саме за ставленням держави до інформаційних прав громадян можна визначити рівень розвитку інформаційного суспільства в ній.

Отже, підтримуючи авторський колектив монографії «Правові засади розвитку інформаційного суспільства в Україні» [3], підкреслимо, що інформаційні права є найвищою соціальною цінністю інформаційного суспільства [5]. Даний імператив передбачає утвердження принципів верховенства інформаційного права при регулюванні інформаційних відносин, який охоплює, з одного боку, пріоритет інформаційних прав людини стосовно держави, а з іншого – взаємну відповідальність особи і держави, суспільства та його інституцій, що знаходить свій вияв у дотриманні обов'язків щодо держави і неприпустимості заступання державою проти особи таких заходів, які не ґрунтуються на праві. Застосування принципу верховенства інформаційного права (щодо регулювання суспільних відносин у сфері інформації і реалізації державної інформаційної політики) також надає можливість сформулювати й інший імператив: здійснення інформаційних прав однією особою не має порушувати аналогічних прав інших осіб, тобто доцільно говорити про розумний баланс інформаційних інтересів та засобів їх досягнення [3].

Відтак для правової держави, що прагне розвивати інформаційне суспільство, необхідним є забезпечення надійного захисту інформаційних прав громадян від порушень із боку суб'єктів владних повноважень, а також відновлення порушених прав. Остання функція якраз покладена на адміністративне судочинство.

Загалом, завданням адміністративного судочинства вітчизняним законодавством визначено захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [6].

Водночас перед адміністративним судочинством постають завдання, що пов'язані не лише зі здійсненням основних функцій із захисту інформаційних прав фізичних та юридичних осіб, але й по зміні ставлення громадян до захисту своїх інформаційних прав у судовому порядку, реальності захисту осіб від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень в інформаційній сфері. Досягти таких цілей можна лише при злагодженій та чітко врегульованій процесуальній діяльності, побудованій на принципах судочинства, результатом якої буде забезпечення законності в інформаційній сфері і захист інформаційних прав фізичних і юридичних осіб.

Підкреслимо, що до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження [7].

Тут слід зазначити, що стаття 55 Конституції України не визначає, які саме рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади і місцевого самоврядування чи посадових і службових осіб можуть бути оскаржені, а тому встановлює принцип, відповідно до якого в суді можуть бути оскаржені будь-які їхні рішення, дії та бездіяльність [8]. Суд не може відмовити у правосудді, якщо особа вважає, що її права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші обмеження прав та свобод [9].

Суб'єктом владних повноважень, відповідно до ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України)

є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо забезпечення інформаційних прав громадян адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони:

- 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України;
- 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;
- 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);
- 4) безсторонньо (неупереджено);
- 5) добросовісно;
- 6) розсудливо;
- 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;
- 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);
- 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;
- 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

Логічним етапом нашого дослідження після з'ясування завдання адміністративного судочинства в забезпеченні інформаційних прав громадян виступає розгляд принципів його здійснення. Адже саме принципи становлять основоположні засади функціонування системи.

Для адміністративного судочинства цілком зрозуміло є спрямованість принципів на виконання основного завдання – захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Разом із тим лише через накопичення та аналіз судової практики можливо оцінити весь потенціал принципів адміністративного судочинства, найкращим чином його використати [1].

Відповідно до ст. 7 КАС України принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є:

- 1) верховенство права;
- 2) законність;
- 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом;
- 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 5) гласність і відкритість адміністративного процесу;
- 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом;
- 7) обов'язковість судових рішень.

У межах власних наукових пошуків ми вирішили висунути гіпотезу щодо конструкції власного варіанту класифікації принципів адміністративного судочинства в забезпеченні інформаційних прав громадян, яку ми хочемо запропонувати у такому вигляді:

- 1) принципи, що відображають сутність адміністративного судочинства як форми здійснення правосуддя у справах щодо забезпечення інформаційних прав громадян (верховенство права, законність, поділ влади, незалежність суддів та ін.);
- 2) принципи, що відображають сутність адміністративного судочинства як процесу з його окремими самостійними стадіями

(правова рівність, доступність та гарантованість судового захисту, мова судочинства, гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами, диспозитивність, змагальність, активна роль суду, офіційність, швидкість розгляду адміністративних справ, обов'язковість судових рішень, апеляційне та касаційне оскарження та ін.);

3) принципи, що відображають сутність адміністративного судочинства як окремого елемента системи забезпечення інформаційних прав громадян (пріоритет інформаційних прав і свобод людини і громадянина; інформаційного суверенітету, інформаційної рівності та ін.)

Переконані, що зазначена класифікація уможливило простежити послідовність дії принципів адміністративного судочинства, їх реального втілення на різних стадіях процесу. Наведена класифікація дозволяє також поділити принципи, по-перше, на загальні та спеціальні, а, по-друге, спеціальні принципи розташувати залежно від стадій процесу, де їх прояв є більш вагомим.

Підкреслимо, що право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом щодо реалізації громадянами своїх інформаційних прав передбачене у ст. 104 КАС України, яка продовжує і розвиває конституційне положення про те, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Відтак задля визначення сутності та особливостей права на звернення до адміністративного суду щодо забезпечення інформаційних прав громадян, зупинимося на розкритті поняття «право на адміністративний позов».

Це право є складною юридичною конструкцією, яку визначають матеріально-правовий і процесуально-правовий аспекти.

1) матеріально-правовий аспект права на адміністративний позов становить право на задоволення адміністративного позову;

2) процесуально-правовий – знаходить своє відображення у праві на звернення з адміністративним позовом [10].

Іншими словами, право громадянина на судовий захист в адміністративному суді щодо своїх інформаційних прав є складною юридичною конструкцією, яку визначають матеріально-правові і процесуально-правові чинники.

Отже, структуру права на судовий захист у зазначеній категорії справ становить:

- право на незалежний і неупереджений суд;
- право на звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом;
- право на участь у судовому розгляді;
- право на задоволення позову і право на виконання судового рішення.

Право громадянина на судовий захист в адміністративному суді щодо забезпечення своїх інформаційних прав безпосередньо пов'язане з юридичним інтересом особи, тобто передбаченою законом потребою в: а) отриманні захисту у вигляді матеріально-правового задоволення (правової вигоди) у разі позитивного вирішення судом вимоги про захист (матеріально-правовий аспект); б) отриманні судового рішення як акта правосуддя (процесуально-правовий аспект).

Висновки. У межах статті ми здійснили першу спробу в юридичній науковій доктрині з'ясувати завдання та принципи адміністративного судочинства в забезпеченні інформаційних прав громадян. Переконані, що адміністративним судам належить особлива роль серед усіх засобів захисту інформаційних прав громадян. А тому однією з найактуальніших проблем розвитку інфор-

маційного суспільства в Україні є формування ефективної судової системи, як невід'ємної складової загальної системи забезпечення прав і свобод громадян.

Література:

1. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Руденко; Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – 20 с.
2. Судовий захист інформаційних прав і свобод людини і громадянина : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / К.С. Полетилло; ПВНЗ «Львів. ун-т бізнесу та права». – Л., 2013. – 20 с.
3. Ліпкан В.А. Правові засади розвитку інформаційного суспільства в Україні: [моногр.] / В.А. Ліпкан, І.М. Сопілко, В.О. Кір'ян / за заг. ред. В.А. Ліпкана. – К. : ФОП О.С. Ліпкан, 2015. – 664 с.
4. Права людини та громадянина в сучасних демократіях : Автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / М.В. Давидова; Миколаїв. держ. гуманіт. ун-т ім. П. Могили. – Миколаїв, 2004. – 16 с.
5. Сопілко І.М. Правові засади державної інформаційної політики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право» / І.М. Сопілко; Національний авіаційний університет. – К., 2014. – 45 с.
6. Менджул М.В. Судовий захист прав та законних інтересів громадян // М.В. Менджул. – Ужгород., 2013. – 212 с.
7. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36. – № 37. – Ст. 446.
8. Перелелюк В. Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики. – К.: Конус-Ю, 2007. – С. 20–25.
9. Шишкін В.І. Завдання адміністративного судочинства // Право України. – 2005. – № 11. – С. 11–14.
10. Право фізичної особи на судовий захист в адміністративному суді : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / К.М. Кобилянський; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2010. – 19 с.

Дубас Т. В. Задание и принципы административного судопроизводства в обеспечении информационных прав граждан

Аннотация. В работе исследуются задания и принципы административного судопроизводства в защите информационных прав граждан. Отмечено, что административным судам принадлежит особая роль среди всех средств защиты информационных прав граждан. Акцентируется внимание на том, что одной из актуальных проблем развития информационного общества в Украине является формирование эффективной судебной системы, как неотъемлемой части общей системы обеспечения прав и свобод граждан.

Ключевые слова: административное судопроизводство, информационные права, информационная сфера, информационное пространство, суды общей юрисдикции, защита информационных прав граждан.

Dubas T. A task and principles of administrative legal proceeding is in providing of informative rights for citizens

Summary. In article author searched tasks and principles of administrative legal proceedings in ensuring of informational rights. It is indicated that administrative court has a special role among all protection means of informational rights. The attention is focused that one of most pressing problems of informational society development in Ukraine is formation an effective judicial system as an integral component of general system protecting rights and freedoms.

Key words: administrative legal proceedings, information law, information sphere, information space, general jurisdiction courts, protection of informational rights of citizens.

*Кошиков Д. О.,
здобувач кафедри адміністративного права
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ МІЛІЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Анотація. У статті досліджено юридичні гарантії діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення. Зазначено, що систему юридичних гарантії підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення складають як гарантії, загальні для всіх органів внутрішніх справ, так і власні гарантії, властиві саме даним спецпідрозділам міліції.

Ключові слова: юридичні гарантії, громадська безпека, міліція, підрозділи особливого призначення.

Постановка проблеми. Спецпідрозділи міліції та їх працівники наділяються комплексом відповідних юридичних та інших гарантії діяльності. Наявність таких гарантії вимагає існування дієвих механізмів їх реалізації. На жаль доводиться констатувати, що юридичні гарантії органів внутрішніх справ, у тому числі й підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, на сьогодні здебільшого є безсистемними, фрагментарно врегульованими і загалом недостатніми.

Особливості правових (юридичних) гарантії органів внутрішніх справ України, їх рядового і начальницького складу раніше вже розглядалися у роботах таких учених, як І.О. Іванов, К.В. Коваленко, М.М. Колюка, А.М. Медведєв, В.Д. Солдатова, С.О. Шатрава та інші. У той же час такі дослідження стосуються переважно лише загальної проблематики гарантії діяльності органів внутрішніх справ та їх працівників, предметно і комплексно не розкриваючи специфіку юридичних гарантії підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення. А відтак у контексті вдосконалення організації та діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення є актуальними визначення сутності, змісту та особливостей їх юридичних гарантії. Саме тому метою статті є визначення сутності, змісту та особливостей юридичних гарантії підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення.

Виклад основного матеріалу. Передусім відмітимо, що юридичні гарантії нарівні із завданнями та функціями становлять один із центральних елементів адміністративно-правового статусу органів публічної влади, включаючи і підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення. Крім юридичних гарантії також можна виділяти ще й організаційні, політичні, інформаційні, соціально-економічні, матеріально-технічні та інші. Вони усі, більшою або меншою мірою, направлені на охорону статусу даних спецпідрозділів міліції, забезпечення належного виконання їх повноважень та практичної реалізації прав працівників міліції. Характерною рисою юридичних гарантії виступає їх правова (не обов'язково законодавча) визначеність, що зумовлює чіткість, стабільність і обов'язковість відповідних засобів забезпечення статусу та діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення.

Юридичні гарантії уособлюють встановлені державою умови (засоби, способи) нормального функціонування цих спецпідрозділів міліції, які мають на меті не тільки реалізацію

їх завдань і функцій, а й забезпечення законності та дотримання прав громадян у діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення. Щодо таких юридичних гарантії також можна екстраполювати енциклопедичне наукове визначення «гарантії» як сукупності об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію прав та свобод, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення [1, с. 555].

Систему юридичних гарантії підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення складають як гарантії, загальні для усіх органів внутрішніх справ, так і власні гарантії, властиві саме даним спецпідрозділам міліції. Загальні гарантії очевидно є недостатніми для ефективного функціонування підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення з огляду на специфіку їх завдань, характер та способи діяльності. Разом із тим розробка і впровадження комплексу власних юридичних гарантії наразі залишається все ще перспективним напрямком вдосконалення адміністративно-правового статусу даних спецпідрозділів міліції.

Однією з перших базових гарантії підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, що є продовженням принципу законності, слід назвати їхню діяльність на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Перш за все, цим встановлюється заборона будь-якого не передбаченого законом втручання в діяльність підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, які мають гарантований (захищений) законом статус, компетенцію та структуру. Зважаючи на мобільність, високий рівень службово-бойової підготовки та оснащення таких підрозділів міліції, актуальною вбачається заборона залучення їх працівників до виконання не передбачених законодавством обов'язків. Не менш важливо й те, що названа гарантія спрямовується на забезпечення неухильного дотримання законодавства самими спецпідрозділами міліції, що стосується не лише питань ефективності їх діяльності, але й дотримання в ній прав громадян.

Як відомо, у дійсності значну (а часом й надмірну) роль у правовому регулюванні діяльності органів внутрішніх справ і, зокрема, підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення відіграють не стільки закони України, як відомча правотворчість, що на практиці істотно ускладнює дотримання розглянутої вище гарантії. Наприклад, затвердження наказом МВС України від 08.05.2014 р. № 447 [2] профільного положення не узгоджується з конституційною вимогою щодо діяльності державних органів на підставі законів і в межах визначених ними повноважень, хоча на той час формально й відповідало ч. 5 ст. 7 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ [3]. Тому в контексті підвищення законності діяльності даних спецпідрозділів міліції підкреслюємо необхідність чіткого співставлення понять «закон» і «законодавство», розширення практики законодавчого регулювання та розмежування його предмета з методом підзаконного регулювання.

Як гарантія підрозділів міліції громадської безпеки особливої призначення нами розглядається і їхнє безпосереднє підпорядкування начальникам головних управлінь, управлінь МВС України в областях та місті Київ (а в разі відсутності – їх заступникам) згідно з п. 1.4 Положення від 08.05.2014 р. [2]. У такий спосіб гарантуються відособленість та високий статус даних спецпідрозділів міліції, оперативність їх застосування за рішенням обласного керівництва МВС України, відповідальність тільки перед ним і вищим керівництвом МВС України, а також, що не менш важливо, неможливість впливу на діяльність підрозділів міліції громадської безпеки особливої призначення інших працівників міліції, службових і посадових осіб. З цих саме позицій цілком обґрунтованим постає їхнє підпорядкування на час участі у проведенні антитерористичної операції керівнику її оперативного штабу (за ч. 3 ст. 13 Закону України від 20.03.2003 р. № 638-IV [4]). Водночас залучення підрозділів міліції громадської безпеки особливої призначення до проведення широкомасштабної антитерористичної операції на Сході України у 2014–2015 роках виявляє необхідність вдосконалення (упорядкування, спрощення) системи управління даними спецпідрозділами міліції, насамперед, вимагаючи детального правового визначення не лише самого принципу, а й конкретного змісту їх підпорядкованості.

Від гарантії діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливої призначення на підставі законів України є похідною гарантією відповідальності за втручання в діяльність міліції (поліції) та перешкоджання виконанню покладених на працівника міліції (поліції) повноважень, що передбачено ч. 5 ст. 20, ч. 3 ст. 21 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-XII [3]. Означене слід розглядати одразу в двох аспектах – як інструмент охорони й захисту правопорядку та авторитету державних органів, і одночасно як фактор сприяння належному виконанню працівниками спеціальних підрозділів міліції своїх обов'язків. Встановлена Кримінальним кодексом України від 05.04.2001 р. № 2341-III [4] відповідальність за опір, погрозу, насильство, посягання на життя, захоплення працівника міліції та ін. не тільки забезпечує покарання за ці злочини, але й під загрозою покарання запобігає перешкоджанню та втручанням у діяльність підрозділів міліції громадської безпеки особливої призначення. При цьому превентивна ефективність даної гарантії діяльності спецпідрозділів міліції прямо залежить від реальної дієвості інституту відповідальності, своєчасності та обґрунтованості його застосування за перешкоджання та втручання в діяльність підрозділів міліції громадської безпеки особливої призначення.

Працівники підрозділів міліції громадської безпеки особливої призначення є представниками державного органу виконавчої влади, уповноваженими виконувати в межах компетенції правоохоронні завдання та функції держави. Звідси випливає забезпечена можливістю застосування відповідальності обов'язковість їхніх законних вимог для виконання громадянами і службовими особами (ч. 2 ст. 20 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-XII [3], ч. 2 ст. 61 законопроекту від 13.05.2015 р., реєстр. № 2822 [5]), що становить одну із засадничих правових гарантій діяльності спецпідрозділів міліції. Обов'язковість є головною умовою реалізації владних повноважень усіх службових і посадових осіб, а від повного та невідкладного виконання законних вимог працівників міліції безпосередньо залежать стан громадського порядку, запобігання та припинення правопорушень, життя і здоров'я громадян, у тому числі й самих правопорушників. Істотним елементом означеної

гарантії виступає законність вимог працівників міліції, що розглядається нами в аспекті не тільки їх формальної відповідності правовим нормам, але й доцільності та виправданості таких вимог. Загалом же реалізація даної гарантії рівною мірою залежить як від законності вимог працівників підрозділів міліції громадської безпеки особливої призначення, так і від рівня правової культури громадян і службових осіб.

Показовою є рівність перед законними вимогами працівників спецпідрозділів міліції не тільки громадян, а й службових осіб, оскільки ефективне виконання низки повноважень підрозділів міліції громадської безпеки особливої призначення (з охорони громадського порядку, забезпечення режиму воєнного стану, нейтралізації незаконних воєнізованих формувань тощо) потребує максимального сприяння відповідних органів публічної влади, їх службових і посадових осіб. Це дозволяє виділити в якості гарантії даних спецпідрозділів міліції встановлену ст. 6 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-XII [3] обов'язковість «державних органів, громадських організацій, службових осіб, трудових колективів і громадян» сприяти міліції в охороні громадського порядку і боротьбі зі злочинністю. Тут, насамперед, слід відзначити недосконалість формулювання названої гарантії, що безпідставно не включає у себе обов'язковість сприяння спецпідрозділам міліції органів місцевого самоврядування та їх службових осіб. Крім того, вбачається дещо не доцільним наперед обмежувати їхнє сприяння тільки питаннями охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю, позаяк до компетенції підрозділів міліції громадської безпеки особливої призначення належать й інші повноваження (участь у проведенні карантинних заходів під час епідемії та епізоотій, ліквідації наслідків надзвичайних подій та ін.).

На нашу думку має йтися не лише про виконання прямих вимог (вельн, заборон) працівників міліції, а про більш широке сприяння їм, наприклад, передбачаючи надання інформації, необхідної для звільнення заручників чи знешкодження озброєних небезпечних злочинців. Таке сприяння повинно бути не суто обов'язковим, а також й ініціативним, стимулювання чого дозволить значно розширити межі сприяння громадськості та органів публічної влади діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливої призначення.

У рамках сприяння органів публічної влади діяльності даних спецпідрозділів міліції пріоритетного значення набуває взаємодія з іншими правоохоронними формуваннями. Залучення до своєї діяльності інших працівників органів внутрішніх справ та взаємодія з правоохоронними органами та підрозділами, як гарантія діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливої призначення, є невід'ємною умовою успішного виконання переважної більшості їх повноважень з огляду на складність завдань, вузькоспеціалізованість і порівняно невелику чисельність спецпідрозділів міліції. Зокрема, п. 66 Статуту патрульно-постової служби міліції України від 28.07.1994 р. [6] основною формою організації охорони громадського порядку визначено саме комплексне використання сил і засобів міліції. У той же час чинне адміністративне законодавство, як правило, лише декларативно закріплює названу гарантію, виявляючи відсутність системного підходу до організації на практиці взаємодії (спільної діяльності, організаційного та інформаційного забезпечення тощо) підрозділів міліції громадської безпеки особливої призначення з іншими правоохоронними формуваннями. Тому реальність цієї гарантії першочергово залежить від комплексного врегулювання засад, підстав, форм, порядку та інших аспектів співпраці і взаємодії даних спецпід-

розділів міліції з різними правоохоронними структурами, органами публічної влади та громадянами.

Своєрідною гарантією діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення виступає право працівників міліції на застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. Загалом можливість застосування заходів фізичного впливу, спецзасобів і зброї є дієвим стимулом виконання законних вимог працівників міліції. Порівняно з іншими підрозділами міліції застосування заходів фізичного впливу, спецзасобів і зброї становить не стільки потенційну, як майже неодмінну складову діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, оскільки в основу їх повноважень покладено протидію масовим заворушенням, затримання і нейтралізацію небезпечних (озброєних) злочинців. Так, застосування силових заходів є необхідним інструментом (способом) реалізації прямих обов'язків даних спецпідрозділів міліції по знешкодженню терористів у разі загрози життю і здоров'ю заручників та інших громадян.

Слід наголосити, що застосування заходів фізичного впливу, спецзасобів і зброї, яке передбачає завдання шкоди життю та здоров'ю правопорушників, має бути винятковою мірою державного реагування на об'єктивно існуюче суспільно небезпечне посягання, здійснюючись виключно законно і обґрунтовано. Це актуалізує питання недопущення зловживання вказаною гарантією з боку працівників підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, що, серед іншого, залежить від ефективності інституту відповідальності за перевищення повноважень по застосуванню сили. Крім того, у зв'язку з цим існує й потреба усунення прогалин чинного законодавства та додаткового врегулювання правил, порядку і умов застосування працівниками міліції зброї, насамперед, без попередження та у районі проведення антитерористичної операції.

До загальних гарантій по застосуванню зброї відносяться й визначені ст. 151 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ [3] гарантії особистої безпеки озброєного працівника міліції, які дозволяють йому оголосити та привести у готовність зброю, а також за певних умов застосувати її. При цьому, уточнюючи дану гарантію, І.О. Іванов пропонує надати працівнику міліції право застосовувати зброю у разі вчинення затримуваною особою «будь-яких дій, що можуть призвести до тяжких наслідків» [7, с. 128]. На нашу ж думку, більшої гарантованості особистої безпеки працівників спецпідрозділів міліції сприятиме надання їм змоги застосовувати зброю при спробі особи не санкціоновано наблизитися до працівника міліції чи доторкнутися до зброї (не обов'язково працівника міліції) не тільки у разі затримання особи, а й за інших обставин, в яких обґрунтовано вбачається загроза безпеці працівника міліції. Особиста безпека працівника міліції може забезпечуватися не лише цими законодавчо переліченими заходами, але й, наприклад, шляхом роззброєння та знешкодження озброєної особи. Підкреслимо, що гарантування особистої безпеки виступає необхідним фактором належного виконання професійних обов'язків та є підвищено нагальним саме для працівників підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення з огляду на здійснення ними своїх повноважень здебільшого у складних небезпечних умовах.

Заходи контролю і нагляду за діяльністю (у тому числі внутрішньоорганізаційною) органів внутрішніх справ, здійснювані відповідно до ст. ст. 26, 27 Закону України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ [3] і Закону України від 19.06.2003 р. № 975-ІV, В.Д. Солдатовою також цілком логічно включаються до системи їх

юридичних гарантій [8, с. 850]. Роль контролю у забезпеченні законного й ефективного функціонування спецпідрозділів міліції полягає в об'єктивному та неупередженому виявленні й усуненні недоліків і порушень в їх організації та діяльності, притягненні винних осіб до відповідальності, стимулюванні правомірного та сумлінного виконання працівниками міліції своїх обов'язків. Одночасно контроль є дієвим адміністративно-правовим засобом забезпечення дотримання прав громадян у діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, яка порівняно з роботою інших підрозділів міліції має більш оперативний і менш публічний характер, передбачаючи широке застосування заходів фізичного впливу, спецзасобів і зброї. Разом із тим, як слушно відзначає О.Л. Соколенко [9], система контролю діяльності правоохоронних органів наразі все ще залишається недостатньо розвиненою, виявляючи потребу загального розширення законодавчого регулювання контролю діяльності правоохоронних органів, подолання його формалізму, поєднання форм внутрішнього і зовнішнього контролю, забезпечення адекватного реагування на виявлені порушення, інтенсифікації громадського контролю тощо.

Висновок. Таким чином, вважаємо за доцільне певне розширення системи гарантій діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, наприклад, доповнюючи її можливістю здійснювати необхідні оперативні розшукові заходи та правом використовувати форму одягу і документи, які зашифровують особу чи відомчу належність працівників міліції і транспортних засобів. Надання такого права підрозділам міліції громадської безпеки особливого призначення (подібно до Управління державної охорони України) насамперед, актуалізується їх залученням до державної охорони відповідних вищих посадових осіб держави в місцях їх тимчасового перебування, а також необхідністю оперативно-раптового проведення спеціальних (антитерористичних) операцій.

В умовах участі підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення у проведенні широкомасштабної антитерористичної операції в східних регіонах України важливою гарантією виступає заохочення працівників міліції за зразкове виконання обов'язків і досягнуті високі результати в службі. Справедливе, своєчасне, обґрунтоване і відкрите заохочення працівників даних спецпідрозділів міліції, маючи у своїй основі суспільне і державне визнання їх заслуг, стимулює дотримання службової дисципліни, сумлінне і бездоганне виконання працівниками міліції своїх обов'язків та підвищення рівня їх професійної підготовки. На сьогодні інститут заохочення працівників міліції потребує розвитку, консолідації та розширення законодавчого регулювання, узгодження різних видів заохочення (дисциплінарні заохочення, відомчі відзнаки, державні нагороди, тощо) та деталізації порядку їх застосування.

Отже, система гарантій підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення в контексті сучасних завдань, які перед ними ставляться, і умов їх реалізації потребує упорядкування, передбачаючи розширення та уточнення гарантій статусу і діяльності даних спецпідрозділів міліції, забезпечення їх деталізації та комплексного законодавчого регулювання, невід'ємною від чого має бути обґрунтована і своєчасна практична реалізація таких гарантій.

Література:

1. Юридична енциклопедія : в 6 т. / ред.-кол. : Ю. С. Шемшученко та ін. – К. : Укр. енциклопедія, 1998. – Т. 1 : А–Г. – 672 с.
2. Про затвердження Положення про підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення : Наказ Міністерства внутрішніх

- справ України : від 08.05.2014 р., № 447 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 37. – Ст. 1006.
3. Про міліцію : Закон України : від 20.12.1990 р., № 565-XII // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
 4. Про боротьбу з тероризмом : Закон України : від 20.03.2003 р., № 638-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 25. – Ст. 180.
 5. Про Національну поліцію : Проект Закону України : від 13.05.2015 р., реєстр. № 2822 (поданий Кабінетом Міністрів України) / Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55082&pf35401=341830>.
 6. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України : від 28.07.1994 р., № 404 / Верховна Рада України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94>.
 7. Іванов І.О. Правові гарантії особистої безпеки озброєного працівника міліції / І.О. Іванов // Право і суспільство. – 2011. – № 2. – С. 124–128.
 8. Солдатова В.Д. Сутність та загальна характеристика юридичних гарантій законності в адміністративній діяльності ОВС України / В.Д. Солдатова // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 846–852. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10cvddou.pdf>
 9. Соколенко О.Л. Захист прав громадян у діяльності правоохоронних органів України: адміністративно-правові засади : монографія / О.Л. Соколенко ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : НікаНова, 2012. – 532 с.

Кошиков Д. А. Юридические гарантии деятельности подразделений милиции общественной безопасности особого назначения

Аннотация. В статье исследованы юридические гарантии деятельности подразделений милиции общественной безопасности особого назначения. Отмечено, что систему юридических гарантий подразделений милиции общественной безопасности особого назначения составляют как гарантии, которые являются общими для всех органов внутренних дел, так и собственные гарантии, присущие именно данным спецподразделениям милиции.

Ключевые слова: юридические гарантии, общественная безопасность, милиция, подразделения особого назначения.

Koshikov D. Legal guarantees public safety militia units of special purpose

Summary. In the article the legal guarantee public safety militia units of special designation. It is noted that system of legal guarantees public safety police units constitute a special purpose as a guarantee common to all bodies of internal affairs, and its own safeguards inherent in precisely this special police.

Key words: legal guarantees, public safety, police, special purpose units.

**ТРУДОВЕ ПРАВО;
ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

Запара С. І.,

доктор юридичних наук, доцент,

декан юридичного факультету

Сумського національного аграрного університету

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СТОРІН СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ ПІД ЧАС СТРАЙКУ

Анотація. Стаття присвячена аналізу особливостей правового регулювання страйку в зарубіжних країнах і перспективам застосування юридичної відповідальності за неправомірні дії сторін під час страйку в Україні.

Ключові слова: страйк, юридична відповідальність, протест, неправомірні дії, роботодавець, профспілка.

Постановка проблеми. Економічна та політична кризи, що мають місце в Україні, вимагають нового осмислення правових інститутів держави, покликаних реалізувати право на захист своїх громадян. Одним із таких інститутів є страйк як крайня форма протесту працівників на дії чи бездіяльність роботодавця(ів). Із часу проголошення незалежності важко уявити інший інститут, який би так активно обговорювався як теоретиками, так і практиками. Проте сучасне європейське співтовариство напрацювало загальні рекомендації щодо страйку, що заслуговують на наукову увагу й аналіз.

Теоретичною та практично-прикладною основою дослідження стали праці М.Г. Александрова, С.С. Алексєєва, В.С. Андрєєва, М.І. Бару, Н.Б. Болотіної, М.І. Брагінського, В.С. Венедіктова, Н.К. Восєоденко, С.В. Гербеди, Г.С. Гончарової, В.Я. Гоца, Л.Я. Гінцбурга, В.В. Жернакова, С.О. Іванова, С.С. Каринського, Є.О. Кльонова, Ю.М. Коршунова, О.В. Лавриненка, Л.І. Лазор, Р.З. Лівшиця, В.Г. Малова, Л.А. Муксінової, Л.Я. Островського, А.С. Пашерстника, О.С. Пашкова, П.Д. Пилипенка, В.І. Прокопенка, О.І. Процєвського, Г.В. Рибницького, В.П. Сілаєва, О.Ф. Скакун, В.М. Скобелкіна, О.В. Смирнова, О.І. Ставцевої, П.Р. Стависького, Л.О. Сироватської, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, О.І. Шебанової й ін. Проте залишається актуальним питання застосування юридичної відповідальності за неправомірні дії сторін під час страйку.

Метою статті є аналіз особливостей правового регулювання страйку в зарубіжних країнах і перспектив застосування юридичної відповідальності за неправомірні дії сторін під час страйку в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перегляд і формування прав людини на новій основі відбулося після Другої світової війни. Вагомий внесок у розробку цього питання зробила Міжнародна організація праці, яка в червні 1948 р. в Конвенції «Про свободу асоціації та захист права на організацію» № 87 [1] проголосила, що «кожний член Міжнародної організації праці, для якого ця Конвенція набула чинності, зобов'язується вжити всіх потрібних і відповідних заходів, щоб гарантувати працівникам і роботодавцям вільне здійснення права на організацію». Частина 1 ст. 20 Загальної декларації прав людини [2], прийнятої 10 грудня 1948 р., проголосила право кожної людини на свободу мирних зборів і асоціацій. Інші міжнародні акти деталізували це право. Зокрема, відповідно до ч. 1 п. d) ст. 8 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, прийнятого Ге-

неральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р., [3] держави, які беруть участь у цьому Пакті, зобов'язуються забезпечити, серед іншого, «право на страйки за умови його здійснення відповідно до законів кожної країни».

Наприкінці 1980-х на початку 1990-х рр. відбувається деталізація правозастосування страйку як крайнього заходу у спорах «про інтереси». Зокрема, у ст. 13 Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників від 09 грудня 1989 р. передбачено, що «право вдаватися до колективних дій у випадку конфлікту інтересів включає право на страйк відповідно до зобов'язань, що впливають із національних регламентів і колективних угод. З метою сприяння врегулюванню виробничих конфліктів згідно з національною практикою необхідно заохочувати запровадження та застосування на відповідних рівнях процедур примирення, а також посередницьких і арбітражних процедур» [4].

Те саме закріплено й у ч. 4 ст. 6 Європейської соціальної хартії [5] від 03 травня 1996 р., у якій передбачено «право працівників і роботодавців на колективні дії у випадках конфліктів інтересів, включаючи право на страйк, з урахуванням зобов'язань, які можуть впливати з раніше укладених колективних договорів».

Нарешті, відповідно до ст. 28 Хартії основних прав Європейського Союзу, що має назву «Право на ведення переговорів та колективні дії», працівники й роботодавці або їхні відповідні організації, згідно з правом Співтовариства, національним законодавством і практикою, мають право обговорювати та укладати колективні договори на відповідному рівні й у випадку зіткнення інтересів застосовувати колективні дії, зокрема страйки, для захисту своїх інтересів [6].

Зазначені міжнародні акти дають змогу виокремити головні міжнародні критерії застосування страйку:

1. Страйк є крайньою, але допустимою формою протесту працівників у разі порушення їхніх права.
2. Правовий регламент страйку має враховувати норми міжнародного права й національного законодавства.
3. Страйк має застосовуватись у разі виникнення конфлікту інтересів, пов'язаних із укладенням і/або невиконанням колективних договорів та угод.

Зупинімось на останній тезі. Страйк застосовується в разі виникнення спору про інтереси, який виникає, коли право ще не створене, зокрема під час переговорів про новий колективний договір або угоду. Спір про встановлене й порушене право, за європейською традицією, розглядається у площині судового, арбітражного тощо розгляду за допомогою «професійних» і/або «непрофесійних» суддів. І, справді, правова, демократична країна повинна поважати права та свободи людини. У разі їх порушення має існувати адекватний ситуації механізм захисту права. Проте трапляються випадки, коли правами нехтують, а закріплені навіть на законодавчому рівні гарантії зневажають.

Вражаючою є цифра заборгованості із заробітної плати, що є прямим порушенням права. Так, на 01 січня 2015 р. вона була 1 млрд 320 млн грн, а на сьогодні зросла на 19% і становить 1 млрд 574 млн грн. У цю заборгованість не врахована заборгованість, яка є в АР Крим, м. Севастополь і на територіях, які зараз окуповані, а це 1 млрд 116 млн грн. Тобто, загалом уся заборгованість становить 2 млрд 780 млн грн, що удвічі більше за заборгованість на початок 2014 р. [7]. Так, навіть у таких випадках держава повинна спонукати до соціального діалогу та пропонувати альтернативні способи розв'язання конфліктів. Але якщо ці механізми недостатньо ефективні, для того щоб подолати таке ганебне явище, як заборгованість по заробітній платі? Чи означає це, що на сьогодні нам потрібно відмовитись від ідеї, прийнятої в європейських країнах, щодо введення норми, відповідно до якої страйки можуть оголошуватися лише у спорах про інтереси?

Усі правовідносини передбачають участь двох або навіть більше їхніх учасників, що перебувають у постійному взаємозв'язку й намагаються реалізувати власні інтереси. В окремих випадках ці інтереси збігаються, в інших – є протилежними. Сторони правовідносин повинні мати достатні правові засоби для реалізації своїх інтересів, дотримуючись принципу обов'язкового виконання взятих на себе зобов'язань і рівності сторін. Якщо зобов'язання не виконуються, настають негативні наслідки. Завдання законодавця лише створити правові обмеження логічного змісту «якщо – то». Якщо не виконав, то неси відповідальність. Складність української ситуації полягає в загостренні наявних проблем і виникненні нових на фоні економічної кризи. Наприклад, підприємство, що успішно виробляло та реалізовувало свою продукцію кілька років тому, нині через обмеження ринку збуту перебуває у вимушеному простой. Ліквідувати таке підприємство – найпростіший спосіб розв'язання проблеми, але разом зі зникненням підприємства зникнуть і робочі місця, потенційні відрахування до бюджету тощо. Уже звичною є теза, згідно з якою реформа трудового законодавства є не на часі, оскільки у країні триває економічна криза. Але ми спостерігаємо, як одна криза змінює іншу, а ситуація не стабілізується. В Україні право на страйк існує як у спорах про права, так і спорах про інтереси, але відсутність обмежень для страйку у випадку порушення спору про права радикально не впливає на ситуацію у бік її покращення. Лише системні реформи, серед яких і зміна системи вирішення спорів, здатні змінити ситуацію. Має бути чіткий механізм виведення підприємства із кризи, а в разі неможливості цього – оголошення його банкрутом. Потрібно продумати варіант створення спеціальних державних фондів для виплати заборгованості працівникам таких підприємств, що існує в окремих європейських країнах. У будь-якому випадку ігнорування проблеми її не вирішує. На наше глибоке переконання, час для змін настав.

Необхідність у реформі порядку вирішення трудових спорів не раз обговорювалася на шпальтах періодичних видань. А у 2012–2013 рр. в межах міжнародного шведсько-українського проекту у сфері вирішення трудових спорів, що здобув реалізацію за сприяння та ініціативи Національної служби і посередництва та примирення й шведського агентства з питань розвитку і співробітництва (Sida), була розроблена «Нова модель вирішення трудових спорів в Україні» [8, с. 7]. Але, на жаль, головні положення цієї моделі, апробовані в організаціях профспілок і роботодавців усіх рівнів, не відображено у змісті нового проекту Трудового кодексу України.

На нашу думку, національне законодавство, пов'язане із захистом права на працю, потребує не лише «розвитку законодавства», а зміни його якісних властивостей, що виражається в необхідності створення нової системи захисту права на працю, побудованої на засадах глибокої ревізії, реконструкції, удосконалення, новелізації наявних елементів української конструкції регулювання соціально-трудова відносин (що пов'язано, серед іншого, із діяльністю профспілок, роботодавців, їхніх об'єднань як суб'єктів соціального діалогу), імплементації окремих положень регулювання захисту права на працю з успішно функціонуючих зарубіжних моделей, реформування судової та позасудової складових, пов'язаних із вирішенням трудових спорів. Загалом «комплексний» підхід до формування правозахисного механізму та правового інструментарію дасть змогу якісно покращити не лише властивість самого законодавства, а й забезпечити «ефективність» його дії, яка буде вимірюватися ступенем досягнення його цілей. Гарантом забезпечення такого «комплексного» підходу має бути новий Закон України «Про порядок вирішення трудових спорів в Україні», який повинен передбачати поділ трудових спорів на спори про права та спори про інтереси. Правове регулювання страйків може бути передбачено цим законом або окремим, спеціальним. Важливо, щоб він ураховував кращий світовий досвід правового регулювання страйків і пройшов ретельне суспільне обговорення.

Яскравим зарубіжним прикладом із цього питання є досвід Італії, Конституція якої визнає право на страйк робітників для захисту своїх інтересів і передбачає, що це право має регулюватися окремим законом. Але оскільки досі жодного закону щодо цього не прийнято, право на страйк тлумачиться через прецедентне право. Зокрема, щоб бути законним, страйк має таке:

- захищати прямі й законні спільні інтереси учасників;
- мати на меті укладення колективного договору;
- не порушувати права та інтереси інших осіб, наприклад, право приватної власності або право на працю;
- рішення про страйк має прийматися працівниками вільно, добровільно й колективно, від свого імені або через профспілки;
- не зазіхати на Конституцію Італії чи повалення демократичної форми правління. Оскільки, відповідно до італійського законодавства, право на страйк розглядається як індивідуальне право працівника (що реалізовується колективно), страйки можуть бути ініційовані будь-якою групою працівників, профспілкою чи радою підприємства [9].

Серед особливостей правового регулювання страйку в зарубіжних країнах варто зазначити такі:

- укладення «мирного зобов'язання», яке впливає з колективних угод і передбачає відсутність будь-яких колективних дій (зокрема страйків) у термін дії колдоговорів;
- процедурні вимоги можуть міститися як у законодавчих актах, так і безпосередньо в колдоговорах; вони найчастіше стосуються періодів попередження, голосування про проведення страйку та примирних процедур;
- необхідність дотримання терміну повідомлення про страйк (у різних країнах він неоднаковий – від доби до двох тижнів);
- проведення голосування щодо страйку до початку страйку;
- наявність обмежень на колективні дії, що поширюються на працівників збройних сил, поліції та цивільної служби;
- необхідність надання страйкуючими деяких секторів економіки мінімальних послуг під час страйку;

– прагнення до мирного врегулювання трудових спорів;
 – застосування принципу пропорційності колективних дій сторін спору;
 – несанкціонований страйк може спричинити звільнення працівників, котрі брали участь у ньому, або до стягнення з них компенсації (із профспілки чи самих працівників або з обох сторін).

Урахування цих особливостей у національному праві наближить Україну до формування реальних механізмів захисту прав та інтересів сторін соціально-трудова правовідносин. Але одним із важливих питань цієї теми залишається можливість застосування юридичної відповідальності за неправомірні дії сторін спору.

Висновки. На нашу думку, застосування юридичної відповідальності під час вирішення трудових спорів пов'язано з певними правовими характеристиками:

Юридична відповідальність у сфері захисту права на працю повинна бути чітко вираженою в конкретних правових нормах. Юридична відповідальність може бути закріплена у спеціальному законі та в окремих випадках передбачатися в договірному порядку; у разі необхідності має забезпечуватися державним примусом відповідних державних органів в особі посадових осіб, які повинні мати можливість у законний спосіб впливати на осіб, котрі вчинили неправомірно, усупереч договірним нормам або змісту законодавства; бути формою реалізації санкції правової норми в конкретному випадку й застосовуватися до конкретної особи; наставати лише за скоєне правопорушення, пов'язане із порушенням права конкретної особи, конкретної норми права; виражатися в негативних наслідках особистого, майнового та організаційного характеру для правопорушника; здійснюватися в порядку, передбаченому спеціальними нормативними актами, у спеціальній процесуальній формі; у разі необхідності може бути пов'язана із покладанням нового додаткового обов'язку; сприяти дотриманню закону й досягненню суспільно-корисних результатів.

Важливим моментом реалізації трудових правовідносин є фактична наявність щодо правопорушника обмежень майнового характеру, передбачених санкцією, унаслідок порушення відповідних норм трудового права з метою відновлення порушеного права. За невиконання матеріальних і процесуальних норм, що стали предметом трудового спору та призвели до порушення прав сторін соціально-трудова правовідносин під час вирішення трудового спору, може бути застосована адміністративна, матеріальна й договірна відповідальність. При цьому адміністративна та матеріальна відповідальність визначається в законодавстві України, а договірна встановлюється в колективних і трудових договорах. Матеріальна відповідальність настає у випадку відшкодування шкоди, збитків, заподіяних у зв'язку із проведенням колективних акцій протесту, визнаних судом незаконними, і відповідальності роботодавця за шкоду, заподіяну працівнику або групі працівників, розмір якої може додатково визначатися в колективному договорі.

Юридична відповідальність за невиконання матеріальних і процесуальних норм, що стали предметом трудового спору та призвели до порушення прав сторін соціально-трудова правовідносин під час вирішення трудового спору, має як позитивну, так і негативну складову. Поряд із необхідністю відшкодувати збитки існує й позитивний, запобіжний аспект юридичної відповідальності, пов'язаної з обов'язком діяти правомірно, дотримуватися встановлених правових норм.

Сторони трудових правовідносин, виконуючи відповідну трудову функцію, зобов'язуються добровільно дотримуватися як загальних правил і обов'язків, так і конкретизованих у трудовому й/або колективному договорах, прийнятих відповідно до чинного законодавства, за невиконання яких передбачена відповідна юридична відповідальність.

Застосування юридичної відповідальності за невиконання матеріальних або процесуальних норм трудового права має комплексний характер, що поєднує як приватноправову, так і публічно-правову складові. При цьому колективні угоди санкціоновані державою. У випадку застосування адміністративної відповідальності санкція не має компенсаційного характеру, а є покаранням, яке не надає потерпілому додаткових матеріальних благ, але застосування якої слугує компенсацією державі та суспільству за порушення правил, установлених у законний спосіб.

За домовленістю сторони соціального діалогу можуть установити цивільно-правову відповідальність у трудовій і колективній угоді за порушення порядку розгляду трудових спорів та невиконання взятих на себе зобов'язань. У трудових і колективних договорах та угодах сторони можуть передбачити конкретні види, способи, розміри, порядок відшкодування заподіяної шкоди й види забезпечення виконання трудових і колективних договорів та угод. Цивільно-правова відповідальність настає за невиконання зобов'язань, передбачених колективними угодами й трудовими договорами, що стали предметом трудових спорів.

У разі вчинення правопорушень правом на відшкодування винною стороною заподіяної шкоди повинні надіятися не лише працівник і роботодавець, а й профспілка, організація профспілок, об'єднання профспілок, організація роботодавців, об'єднання організацій роботодавців у порядку, визначеному трудовим договором, колективним договором, угодою.

Література:

1. Про свободу асоціації та захист права на організацію : Конвенція Міжнародної організації праці від 17 червня 1948 р. № 87 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/993_125.
2. Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015/print1439454046389654.
3. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 16 грудня 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_042/print1439454046389654.
4. Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників від 09 грудня 1989 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_044/print1439454046389654.
5. Європейська соціальна хартія (переглянута) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_062/print1439454046389654.
6. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07 грудня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_524/print1439454046389654.
7. Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення провів «круглий стіл» на тему «Шляхи розв'язання проблем щодо погашення заборгованості з виплати заробітної плати» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://komspip.rada.gov.ua/komspip/control/uk/publish/article.jsessionid=A664AC6E3B80C879F593994774BE20?art_id=47729&cat_id=45483.
8. Запара С.І. Захист права на працю: теоретичні засади становлення та розвитку : [монографія] / С.І. Запара. – Суми : Видавництво Сумського національного аграрного університету, 2013. – 341 с.
9. Право на страйк в країнах ЄС: порівняльна характеристика. Стан українського законодавства стосовно права на страйк та приведення його у відповідність з міжнародними нормами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fpsu.rg.ua/>.

Запара С. И. Ответственность сторон социального диалога во время забастовки

Аннотация. Статья посвящена анализу особенностей правового регулирования забастовки в зарубежных странах и перспективам применения юридической ответственности за неправомерные действия сторон во время забастовки в Украине.

Ключевые слова: забастовка, юридическая ответственность, протест, неправомерные действия, работодатель, профсоюз.

Zapara S. Liability of Social Dialogue Parties during the strike

Summary. The article analyzes the peculiarities of legal regulation of a strike in different countries and the prospects of application of legal liability for parties' wrongful acts during the strike in Ukraine.

Key words: strike, legal liability, protest, wrongful acts, employer, trade union.

*Волошина С. М.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри
трудового права та права соціального забезпечення
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ

Анотація. У статті досліджується державна політика України у сфері охорони праці за роки незалежності України та процеси удосконалення в цій сфері.

Ключові слова: охорона праці, регулювання праці, законодавство України у сфері охорони праці.

Постановка проблеми. Державна політика України в галузі охорони праці відповідно до Конституції України, національного законодавства та міжнародної практики базується на засадах пріоритетності захисту життя і здоров'я людини відносно результатів виробничої діяльності. Сучасні економічні відносини, розвиток нових форм власності, нарощування обсягів виробництва, курс України на вступ до Європейського Союзу – все це потребує принципово нового підходу до питань промислової безпеки та охорони праці в країні, а також змін в ідеології власника щодо відповідальності за життя та здоров'я найманих працівників.

В Україні за період з січня по березень 2015 року рівень виробничого травматизму знизився майже вдвічі порівняно з аналогічним періодом минулого року: за перші 3 місяці цього року було зареєстровано 1065 випадків виробничих травм проти 1864 – у минулому році [1]. Аналізуючи дані статистики, не можна забувати, що не враховується виробничий травматизм на підприємствах окупованої частині Донбасу, що є найбільшим промисловим регіоном країни, і в Криму. Рівень виробничого травматизму останніми роками, за статистикою, хоч і знижується, але це в основному відбувається за рахунок зменшення обсягів виробництва, тінізації трудових відносин і приховування фактів травматизму від розслідування та обліку. При цьому більшість виробничих травм, захворювань і смертей залишаються не зареєстрованими, а відтак працівники і їх сім'ї, як правило, залишаються незахищеними і позбавленими допомоги у таких ситуаціях.

В умовах сучасного виробництва, як правило, складної ймовірнісної системи забезпечення безпеки праці є сферою людської діяльності, цілісною системою знань про людину, суспільство, виробничі відносини, методи і засоби захисту людини від впливу небезпечних і шкідливих виробничих факторів. Рівень безпеки будь-яких робіт у суспільному виробництві значною мірою залежить від рівня правового забезпечення її питань, тобто від якості та повноти викладення відповідних вимог у законах та інших нормативно-правових актах.

Охорона праці проголошувалась важливим завданням радянського трудового права ще у 20-ті роки. Як відзначав С.І. Каплун, охорона праці – не захист економічних інтересів трудящих, а фізіологічна охорона організму робітника від шкідливих побічних явищ, які супроводжують трудовий процес [2].

Наприкінці 50-х років питання охорони праці набули актуальності. Якщо до початку 40-х років діяла невелика кількість правил і норм з охорони праці та виробничого середовища щодо окремих виробництв, то до 1961 року їх було вже понад 540, а до 1970 року діяло понад 900 загальних і галузевих правил з охорони праці.

Охорону праці в Україні, як і в більшості передових країн Європи та світу, визначено одним із пріоритетних напрямів державної політики. Це підтверджується стратегічним курсом України на євроінтеграцію.

Проблему охорони праці в Україні досліджували Г. Атаманчук, В. Гарашук, В. Жернаков, В. Костиленко, Т. Маматова, М. Осійчук, Н. Нижник, О. Полінець, В. Собченко, О. Сушинський, Г. Чанишева, В. Шестак та інші.

Метою статті є дослідження розвитку законодавства України у сфері охорони праці та розгляд пропозицій щодо удосконалення правового регулювання з урахуванням зарубіжного досвіду. Законодавство України про охорону праці за роки незалежності України істотно оновилося, що пов'язано зі зміною ролі держави і профспілок.

Основним законом, що гарантує права людини, безпеку життєдіяльності в нашій державі, право громадян на безпечні нешкідливі умови праці та їх проживання в навколишньому середовищі, є Конституція України. Проголосивши в Конституції України життя і здоров'я людини найвищою соціальною цінністю, гарантувавши громадянам право на відповідні, безпечні та здорові умови праці, держава взяла на себе обов'язок їх захисту в процесі трудової діяльності.

Законодавство України про працю – це система взаємозв'язаних нормативно-правових актів, що регулюють відносини у галузі охорони праці. Воно складається з Кодексу законів про працю України, законів України «Про охорону праці», «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», «Про охорону здоров'я», «Про пожежну безпеку», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та інших.

Охорона праці – система правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження здоров'я і працездатності людини в процесі трудової діяльності. Об'єктом охорони праці є здоров'я і працездатність людини, а предметом – засоби і заходи, спрямовані на їхнє збереження. Правові заходи охоплюють законодавчі акти загального та спеціального призначення. Соціально-економічні заходи передбачають використання економічних методів управління охороною праці і охоплюють:

- обов'язкове соціальне страхування працівників від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань;
- пільги і компенсації за роботу в шкідливих і небезпечних умовах праці.

Організаційно-технічні заходи спрямовані на забезпечення такого рівня організації праці та таких інженерно-технічних рішень із безпеки праці, які б унеможливили вплив на працівників шкідливих та небезпечних виробничих чинників під час трудової діяльності.

Санітарно-гігієнічні заходи передбачають проведення наукових досліджень щодо впливу виробничих чинників на здоров'я людини та встановлення граничнодопустимих рівнів цих чинників на робочих місцях, а також проведення лабораторних дослі-

джен з метою встановлення відповідності умов праці на робочих місцях вимогам нормативних актів із питань охорони праці.

Лікувально-профілактичні заходи передбачають обов'язкове проходження попереднього та періодичних медичних оглядів для певних категорій працівників із метою збереження їхнього здоров'я чи здоров'я людей, які контактують з ними, а також особливі вимоги до охорони праці жінок, неповнолітніх осіб та інвалідів.

У 1992 році було прийнято Закон України «Про охорону праці», який визначає основні положення щодо реалізації конституційного права громадян на охорону їх життя і здоров'я в процесі трудової діяльності та принципи державної політики у цій сфері, регулює відносини між роботодавцем і працівником із питань безпеки, гігієни праці та виробничого середовища, і встановлює єдиний порядок організації робіт із охорони праці в країні [3].

Закон України «Про охорону праці» вперше чітко визначив політику держави у сфері захисту інтересів найманих працівників та роботодавців у трудовому процесі, законодавчо закріпив право працівника на безпечну працю. Згідно з цим законом роль держави та її інститутів в охороні праці не зводиться до створення правових норм і адміністративного нагляду. Держава розробляє та реалізує заходи, спрямовані на створення цілісної системи державного управління охороною праці, здійснює контроль за виконанням відповідних законодавчих і нормативних актів, координує діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади в цій сфері, ініціює розробку конкретних програм у галузі безпеки та гігієни праці, стежить за їх виконанням.

Закон передбачив перехід до цивілізованих форм соціального захисту потерпілих на виробництві – через систему загальнообов'язкового державного соціального страхування та заклав правову й організаційну базу для вирішення проблем управління охороною праці. Він став невід'ємною і важливою частиною системи базових законів, що пов'язані з впровадженням ринкових відносин. У листопаді 2002 року Верховна Рада України прийняла нову редакцію Закону «Про охорону праці», що приведена у відповідність із Конституцією України. Закон містить 44 статті, об'єднані у 8 розділів. Найбільш суттєвою є ст. 4, яка визначає державну політику в галузі охорони праці. Ця політика базується на принципах:

- пріоритету життя і здоров'я працівників, повної відповідальності роботодавця за створення належних, безпечних і здорових умов праці;
- підвищення рівня промислової безпеки;
- комплексного розв'язання завдань охорони праці на основі загальнодержавної, галузевих, регіональних програм із цього питання;
- соціального захисту працівників, повного відшкодування шкоди особам, які потерпіли від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань;
- встановлення єдиних вимог із охорони праці для всіх підприємств та суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності та видів діяльності; адаптації трудових процесів до можливостей працівника;
- використання економічних методів управління охороною праці, участі держави у фінансуванні заходів щодо охорони праці;
- інформування населення, проведення навчання, професійної підготовки і підвищення кваліфікації працівників із питань охорони праці;
- забезпечення координації діяльності органів державної влади, установ, організацій, об'єднань громадян, що розв'язують проблеми охорони здоров'я, гігієни та безпеки праці;

– використання світового досвіду організації роботи щодо поліпшення умов і підвищення безпеки праці.

Закон «Про охорону праці» поширюється на всі підприємства, установи, організації незалежно від їх форм власності та видів діяльності, в тому числі, на кооперативні, акціонерні, орендні, фермерські господарства, на окремих наймачів робочої сили. Цей Закон поширюється на іноземних громадян і осіб без громадянства, якщо вони працюють на території України. Трудящі цих категорій мають такі самі права на охорону праці, як і громадяни України. Виконання роботи на території підприємства, на обладнанні підприємства, в інтересах підприємства повинно проводитися згідно з вимогами ст. 13 Закону «Про охорону праці». Роботодавець зобов'язаний створити на робочому місці в кожному структурному підрозділі умови праці відповідно до нормативно-правових актів і несе за це безпосередню відповідальність.

Суттєвим документом з охорони праці є Кодекс законів про працю України (далі – КЗпП України), який був затверджений Законом УРСР від 10 грудня 1971 року і набрав чинності з 01.06.1972 р. Правове регулювання охорони праці в КЗпП України розглядається не тільки в главі XI «Охорона праці», але і в ряді інших глав – «Трудовий договір», «Робочий час», «Час відпочинку», «Праця жінок», «Праця молоді», «Професійні спілки», «Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю». Відповідно до Конституції України і Закону «Про охорону праці» у 1999 р. було прийнято Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності». Згідно з цим Законом держава бере на себе виплату всіх видів компенсації від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, які викликали втрату працездатності або загибель працюючих. Закон встановлює правові засади, механізм дії відшкодувань постраждалим на виробництві та організаційну структуру страхового фонду.

Згідно із Законом України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» регулюються суспільні відносини, які виникають у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя, визначає відповідні права і обов'язки державних органів, підприємств, установ, організацій та громадян, встановлює порядок організації державної санітарно-епідеміологічної служби і здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду в Україні.

Закон України «Про пожежну безпеку» формулює засади забезпечення пожежної безпеки на території України, встановлює взаємовідносини у цій галузі державних органів, юридичних і фізичних осіб незалежно від виду їх діяльності та форм власності. Забезпечення пожежної безпеки є складовою частиною обов'язків посадових осіб і працівників підприємств, установ і організацій та підприємців, і покладається на їх керівників і уповноважених ними осіб (ст. 2).

Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» визначає правові, соціальні та організаційні основи діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, і спрямований на захист життя і здоров'я людей та довкілля від шкідливого впливу аварій на цих об'єктах шляхом запобігання їх виникненню, обмеження (локалізації) розвитку і ліквідації наслідків. Він встановлює порядок ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки (ст. 12) тощо.

Питання правового регулювання охорони праці знайшли відображення в різних законодавчих документах України. Так, Закон України «Про підприємства України» передбачає обов'язок підприємства забезпечити безпечні та нешкідливі умови праці

всім працюючим на ньому і відповідальність за шкоду, заподіяну їх здоров'ю та працездатності (ст. 25). Працівник підприємства, який став інвалідом внаслідок нещасного випадку або професійного захворювання на цьому підприємстві, забезпечується додатковою пенсією незалежно від розмірів державної пенсії, а в разі смерті працівника при виконанні ним службових обов'язків підприємство забезпечує сім'ю працівника допомогою.

Закон України «Про колективні договори і угоди» передбачає, що в колективному договорі встановлюються взаємні зобов'язання роботодавця і працюючих щодо охорони праці (ст. 7), а в угодах на державному, галузевому та регіональному рівнях закладаються основні засади і норми реалізації соціально-економічної політики держави, зокрема щодо умов та охорони праці (ст. 8). Правові питання охорони праці регулюють державні законодавчі акти, міжнародні договори та угоди, підзаконні нормативні акти: укази й розпорядження Президента України, рішення уряду України, міждержавні стандарти системи стандартів безпеки праці, нормативні акти міністерств та інших центральних органів державної влади.

Опрацювання та прийняття нових, перегляд і скасування чинних державних міжгалузевих та галузевих нормативно-правових актів про охорону праці проводяться органами державного нагляду за охороною праці за участю інших державних органів і професійних спілок у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

В Україні продовжує діяти Положення про опрацювання, прийняття, перегляд і скасування нормативних актів про охорону праці [4]. Головною організацією щодо опрацювання проектів державних нормативних актів про охорону праці виступає Національний науково-дослідний інститут охорони праці, який входить до системи державного нагляду за охороною праці. З питань опрацювання державних нормативних актів із правил гігієни праці, пожежної, ядерної та радіаційної безпеки головні організації визначаються відповідно Міністерством охорони здоров'я України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій і Міністерством екології та природних ресурсів України. У кожній галузі народного господарства визначається базова організація щодо опрацювання нормативно-правових актів про охорону праці.

На підставі зведеного і галузевих планів формується відповідний розділ з питань нормотворчої діяльності у Національній та галузевих програмах поліпшення безпеки, гігієни праці та виробничого середовища.

Частиною четвертою ст. 157 КЗпП України передбачається, що у разі відсутності в нормативних актах про охорону праці вимог, які необхідно виконати для забезпечення безпечних і нешкідливих умов праці на певних роботах, власник або уповноважений ним орган зобов'язаний вжити погоджених з органами державного нагляду за охороною праці заходів, що забезпечать безпеку працівників.

Крім того, ст. 17 Закону України «Про охорону праці» встановлює обов'язок розробки і затвердження підприємствами положень, інструкцій, що діють у межах підприємства та встановлюють правила виконання робіт і поведінки працівників на території підприємства, у виробничих приміщеннях, на будівельних майданчиках, робочих місцях відповідно до міжгалузевих і галузевих актів. Новою редакцією Закону «Про охорону праці» 2002 р. замість існуючого раніше терміну «державні міжгалузеві та галузеві нормативні акти про охорону праці» введено термін «нормативно-правові акти з охорони праці». Положення про опрацювання, прийняття, перегляд та скасування державних

нормативних актів про охорону праці, Порядок опрацювання і затвердження власником нормативних актів з охорони праці, що діють на підприємстві, потребують внесення суттєвих змін [5]. Чинні акти не враховують розвиток соціального діалогу у сфері праці, створення і діяльність спеціалізованих органів соціального діалогу, зокрема Національної тристоронньої соціально-економічної ради.

В Україні з 1994 року затверджуються національні, галузеві та регіональні програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 1994 р. № 91 було затверджено Національну програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 1994–1995 роки. Постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 1996 р. № 1345 було затверджено Національну програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 1996–2000 роки. У 2001 році було затверджено аналогічну програму на 2001–2005 роки, дію якої у 2007 році було продовжено до 1 листопада 2009 року.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 269-р було схвалено Концепцію Загальнодержавної програми підвищення стану безпеки, гігієни праці і виробничого середовища на 2006–2011 роки [6].

Сторони Генеральної угоди про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2010–2012 роки [7] домовилися опрацювати і подати до 30 грудня 2010 р. Кабінетом Міністрів України проект Загальнодержавної програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2011–2015 роки. Було поставлено завдання остаточно відпрацювати стратегічні цілі у сфері охорони праці шляхом нових підходів, врахування міжнародних стандартів, використання сучасних засобів інформації та новітніх технологій.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 р. № 889-р схвалено Концепцію Загальнодержавної цільової програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2012–2016 р. р. [8], в якій відзначається, що у зв'язку зі зміною соціально-економічних відносин значно ускладнюється управління охороною праці традиційними методами, що потребує переведення його на якісно новий рівень, докорінного реформування системи забезпечення безпеки та гігієни праці, формування принципово нового підходу до вирішення питань із охорони праці та промислової безпеки в країні з урахуванням реальних соціально-економічних процесів, у тому числі змін у системі організації державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, активної участі сторін соціального діалогу у вирішенні питань з охорони праці тощо.

Метою Програми є комплексне розв'язання проблем у сфері охорони праці, формування сучасного безпечного та здорового виробничого середовища, мінімізація ризиків виробничого травматизму, професійних захворювань та аварій на виробництві, що сприятиме сталому економічному розвитку та соціальній спрямованості, збереженню і розвитку трудового потенціалу України.

Серед способів розв'язання проблем зазначається про підвищення ефективності державного управління охороною праці, зокрема шляхом приведення нормативно-правової бази у сфері охорони праці у відповідність із сучасними вимогами та законодавством ЄС; удосконалення державного нагляду і громадського контролю за додержанням вимог законодавства з охорони праці, оптимізація діяльності структурних підрозділів з охорони праці у центральних та місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування; удосконалення державного управління

охороною праці через реформування державних органів управління охороною праці; проведення моніторингу розроблення, впровадження та функціонування систем управління охороною праці на державному, галузевому та регіональному рівні, зокрема шляхом застосування принципів управління професійними та виробничими ризиками; розроблення та впровадження механізму економічного стимулювання роботодавців залежно від рівня безпеки, травматизму, професійної захворюваності та фактичного стану охорони праці на виробництві; удосконалення системи ведення обліку та аналізу даних про випадки травматизму на виробництві та професійних захворювань; удосконалення механізму виявлення фактів приховування випадків травматизму на виробництві та професійної захворюваності та ін.

Національна стратегія охорони праці спрямовується на забезпечення:

– конституційного права працівників на безпечні і здорові умови праці, створення ефективної системи запобігання нещасним випадкам на виробництві і виникненню професійних захворювань;

– зменшення втрат економіки України в результаті виробничого травматизму і професійних захворювань, внаслідок яких виробництво втрачає професійно підготовлені кадри, створення умов для забезпечення інноваційного розвитку економіки здоровими, продуктивними і професійними робітничими кадрами;

– створення належних гарантій соціального захисту потерпілих на виробництві та сімей загиблих на виробництві.

Проектом структури Національної стратегії безпеки праці на 2011–2020 р. р., розробленої Федерацією профспілок України, запропоновано поновлення вертикалі управління охороною праці [9, с. 29]. У цей час відбуваються процеси удосконалення державного управління охороною праці через реформування відповідних державних органів. Одним із напрямків удосконалення законодавства України про безпеку і гігієну праці є приведення його у відповідність із міжнародними та європейськими стандартами.

Законом України від 4 квітня 2013 року № 178-VII затверджено Загальнодержавну соціальну програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014–2018 роки. Проблеми у сфері охорони праці передбачається розв'язати шляхом удосконалення державного управління охороною праці через реформування державних органів управління охороною праці; дерегуляції підприємницької діяльності шляхом спрощення дозвільної системи у сфері охорони праці та запровадження декларативного принципу нагляду за станом охорони праці та промислової безпеки на підприємствах; розроблення та впровадження механізму економічного стимулювання роботодавців залежно від рівня безпеки, травматизму, професійної захворюваності та фактичного стану охорони праці на виробництві; підвищення рівня відповідальності роботодавців за створення безпечних і здорових умов праці, своєчасність подання достовірної інформації про стан охорони праці на підприємствах; відновлення та модернізації медичних служб на виробництві, у тому числі з важкими, шкідливими та небезпечними умовами праці, забезпечення розвитку системи медико-санітарної допомоги працівникам, розроблення та вдосконалення методів діагностики, профілактики і лікування професійних захворювань; розроблення та впровадження сучасних технологій, новітніх методик навчання, галузевих стандартів освіти, видання навчальних програм, підручників, довідників, навчально-методичних та навчально-наочних посібників, електронних засобів навчання, призначених для вдосконалення системи підготовки фахівців у сфері охорони праці, зокрема тих, які виконують роботи підвищеної небезпеки та роботи, де є потреба у професійному доборі.

В Україні протягом останнього десятиліття майже в усіх сферах соціального забезпечення та охорони праці здійснено перспективні реформи. Отже, забезпечення відповідного й ефективного розвитку системи охорони праці на державному рівні та ефективне її впровадження на рівні окремого підприємства та галузі промисловості дає змогу створити безпечні й нешкідливі умови праці для працівників через запобігання професійним захворюванням і травмуванням, продовження періоду активної працездатності працівників тощо. Для забезпечення впровадження нормативних актів у сфері охорони праці та промислової безпеки, а також поліпшення дієвості цих положень особливо важливою є гармонійна, скоординована й ефективна співпраця структур, задіяних у системі охорони праці, інтерактивна взаємодія з роботодавцями та працівниками, заходи з роз'яснення та поширення положень, які стосуються безпечної життєдіяльності працівника в умовах виробничого середовища.

Література:

1. Відомості про стан виробничого травматизму зі смертельними наслідками за три місяці 2015 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dnopr.gov.ua/index.php/uk/operativna-informatsiya>.
2. Каплун С.И. Теория и практика охраны труда. – Ч. 1-2. – М., – 1926–1927.
3. Про охорону праці: Закон України від 14 жовтня 1992 р. № 2694-XII (в ред. Закону України від 21.11.2002 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 49. – Ст. 668.
4. Положення про опрацювання, прийняття, перегляд та скасування державних міжгалузевих і галузевих нормативних актів про охорону праці: Затв. наказом Державного комітету по нагляду за охороною праці від 16.03.1994 р. № 19 // Законодавство України про охорону праці. – Т. 2. – К., 1995. – 245 с.
5. Порядок опрацювання і затвердження власником нормативних актів про охорону праці, що діють на підприємстві: Затв. наказом Державного комітету по нагляду за охороною праці від 21.12.1993 р. № 132 // Законодавство України про охорону праці. – Т. 2. – К., 1995. – 282 с.
6. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми підвищення стану безпеки, гігієни праці і виробничого середовища на 2006–2011 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р., № 269-р // Офіційний вісник. – 2006. – № 20. – Ст. 1490.
7. Генеральна угода про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2010–2012 роки від 9 листопада 2010 року // Урядовий кур'єр. – 24 листопада 2010 року.
8. Концепція Загальнодержавної цільової програми поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2012–2016 р. р.: Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 р. № 889-р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 72. – Ст. 2717.
9. О стратегии и практике // Охрана труда. – 2011. – № 3. – 29 с.

Волошина С. М. Государственная политика Украины в сфере охраны труда

Аннотация. Стаття посвящена изучению государственной политики в сфере охраны труда в период независимости Украины и процессам усовершенствования в этой сфере.

Ключевые слова: охрана труда, регулирование труда, законодательство Украины в сфере охраны труда.

Voloshina S. State policy of Ukraine in field of protection of labor

Summary. In article author explores state policy of Ukraine in field of protection of labor since Ukraine's independence and improving processes in this sphere.

Key words: safety, labor regulation, legislation Ukraine in field of labor.

Кайтанський О. С.,

кандидат юридичних наук, асистент кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ МОЛОДІ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню основних підходів до визначення понять «соціальне забезпечення» та «соціальний захист», вироблених як за радянських часів, так і в сучасний період. У статті вироблене авторське визначення поняття «соціальний захист молоді». На основі проведеного аналізу було виокремлено ознаки соціального захисту молоді.

Ключові слова: молодь, соціальний захист, соціальне забезпечення, соціальний захист молоді, соціальна функція держави.

Постановка проблеми. Актуальність обраної теми зумовлена тим, що серед учених на сьогоднішній день немає єдності у визначенні поняття соціального захисту в цілому та соціального захисту молоді зокрема. Перші визначення поняття соціального забезпечення можна зустріти у роботах радянських вчених у 20–30 р. р. минулого століття. Так, Л.В. Забелін вважав, що соціальне забезпечення – це частина заробітної плати робочого класу, а також сукупність окремих актів, заходів, настанов, тобто діяльність людей, спрямована на підтримання стабільності майнового становища пролетаріату при настанні тих небезпек, які йому загрожують [8, с. 19].

В.М. Дурденевський розглядав соціальне забезпечення, як діяльність публічної адміністрації, спрямованої на усунення соціальних небезпек, що загрожують життю і рівню існування різних прошарків населення, шляхом надання їм грошової чи соціальної допомоги [7, с. 10].

М.А. Семашко зазначав, що сферу відносин соціального забезпечення формують: медичне обслуговування; пенсійне та допоміжне забезпечення з державного бюджету; соціально-культурне обслуговування; забезпечення членів кооперативно-колгоспних організацій через фонди суспільного споживання; забезпечення з коштів суспільних організацій, а також із різних систем взаємодопомоги (каси, товариства взаємодопомоги та ін.) [19, с. 12–36].

Поняття та ознаки соціального захисту були сформульовані в роботах таких відомих учених, як В.С. Андрєєв, Є.І. Астрахан, В.А. Ачаркан, І.В. Гушін, О.Д. Зайкін, М.Л. Захаров і Е.Г. Тучкова, О.Є. Мачульська, П.Д. Пилипенко, С.М. Прилипко, Р.І. Іванова, Б.І. Сташків, Я.М. Фогель, В.Ш. Шайхатдінов та інші. Проте серед учених немає єдності у визначенні поняття соціального захисту, що зумовлює необхідність подальшого дослідження в зазначеній сфері.

Метою даної статті є дослідження основних наукових поглядів і законодавчих підходів до поняття соціального захисту та вироблення авторського визначення соціального захисту молоді в Україні й виокремлення його ознак.

Виклад основного матеріалу дослідження. На думку В.С. Андрєєва, соціальне забезпечення становить сукупність певних соціально-економічних заходів, пов'язаних із забезпеченням матері і дитини, громадян у старості та в разі непра-

цездатності, з медичним лікуванням і обслуговуванням, як важливим засобом профілактики і поновлення працездатності [2, с. 31], а єдина державна система соціального забезпечення – один зі способів підвищення добробуту радянського народу. Система соціального забезпечення разом із системою охорони здоров'я та допомоги сім'ї гарантує громадянам низку основних прав [3, с. 10–11].

Р.І. Іванова визначала соціальне забезпечення, як форму розподілу, яка гарантує громадянам нормальний рівень життєвого та культурного стандарту понад винагороду за працю у старості, при втраті працездатності та годувальника [11, с. 22].

Наприкінці 90-х років минулого століття з'явилися більш сучасні визначення поняття соціального забезпечення, яке розглядалося, як система матеріального забезпечення та обслуговування громадян за віком, у разі хвороби, інвалідності, у разі безробіття, у випадку втрати годувальника, виховання дітей та в інших установлених законодавством випадках [4, с. 7]; сукупність суспільних відносин, що складаються між громадянами з одного боку, і органами держави – з другого, з приводу надання громадянам за рахунок спеціальних фондів, бюджетних коштів медичної допомоги, пенсій, допомог та інших видів забезпечення при настанні життєвих обставин, які потягли за собою втрату або зниження доходів, підвищення витрат, малозабезпеченість, бідність [24, с. 58].

Сучасним дослідникам також не вдалося досягнути єдності у визначенні поняття соціального забезпечення. Так, на думку Б.І. Сташківа, соціальне забезпечення – це ті види і форми матеріального забезпечення, що надаються на умовах, передбачених законом чи договором, зі спеціально створених для цього фондів особам, які через незалежні від них життєві обставини не мають достатніх засобів для існування [21, с. 25]. Трохи пізніше вчений пише, що соціальне забезпечення – це поєднання системи державного і недержавного матеріального забезпечення, а також соціального обслуговування в індивідуальній формі фізичних осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах, на зазначених у законі чи договорі умовах зі спеціально створених для цього фондів; вони ґрунтуються на перерозподілі частини валового національного продукту з метою вирівнювання доходів різних верств населення і забезпечення соціальної злагоди у суспільстві [22, с. 17].

С.М. Прилипко визначає соціальне забезпечення, як систему суспільних відносин із задоволення першочергових і найнеобхідніших потреб тих громадян та їх сімей, які з об'єктивних причин опинилися в складній (здебільшого негативній) життєвій ситуації, шляхом надання їм матеріального забезпечення чи допомоги в різних організаційно-правових формах [17, с. 98].

Як вважає П.Д. Пилипенко, соціальне забезпечення – це система суспільних відносин для створення завдяки мережі соціального страхування, бюджету та іншого фінансування достатніх умов для життя і діяльності осіб, які з незалежних від них обставин втратили засоби для існування.

М.Л. Захаров і Е.Г. Тучкова розглядають соціальне забезпечення, як один зі способів розподілу частини валового внутрішнього продукту шляхом надання громадянам матеріальних благ у цілях вирівнювання їхніх особистих доходів у випадках настання соціальних ризиків за рахунок цільових фінансових джерел в обсязі та на умовах, що суворо нормуються суспільством, державою, для підтримки їх повноцінного соціального статусу [10, с. 15].

На думку В.Ш. Шайхатдінова, соціальне забезпечення являє собою систему суспільних відносин, що складаються між громадянами та органами держави, місцевого самоврядування, організаціями щодо надання громадянам зі спеціальних фінансових джерел і на підставі законодавства медичної допомоги, пенсій, допомог та інших видів забезпечення при настанні страхових і не страхових випадків, які тягнуть за собою втрату або зниження доходів, підвищені витрати, малозабезпеченість із метою запобігти, пом'якшити або усунути несприятливі наслідки страхових і не страхових випадків [16, с. 27].

Отже, наведені поняття соціального забезпечення свідчать про те, що при їх визначенні вчені використовують різні критерії, такі як: правові підстави соціального забезпечення; коло суб'єктів, які здійснюють забезпечення; види забезпечення; джерела забезпечення; функції забезпечення та ін.

У другій половині ХХ ст. поряд із терміном «соціальне забезпечення» поступово набуває поширення термін «соціальний захист». У ст. 10 Хартії основних прав працівників від 9 грудня 1989 року передбачається, що відповідно до національних нормативних положень кожний працівник у країнах ЄС має право на достатній соціальний захист, і залежно від свого статусу і розміру підприємства, на якому він працює, користується відповідними соціальними благами. Особи, які не можуть увійти або знову вступити на ринок праці, і не мають засобів до існування, повинні отримувати достатню соціальну допомогу з урахуванням особистих обставин. У Європейській соціальній хартії від 18 жовтня 1961 року, Європейській соціальній хартії (переглянутій) від 3 травня 1996 року закріплюються окремі аспекти соціального захисту.

Термін «соціальний захист» застосовується у ст. 46 Конституції України. Відповідно до частини першої громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Як зауважує С.М. Синчук, зі змісту наведеної конституційної норми видно, що право на соціальне забезпечення є лише складовою права на соціальний захист. Водночас зазначене положення не визначає, які інші елементи (права) поряд із правом на соціальне забезпечення формують ширше за конституційною нормою право – право на соціальний захист. Незрозумілим є і той факт, що нормотворець вдається до деталізації лише однієї складової права на соціальний захист (права на соціальне забезпечення) і не називає інших його елементів [18, с. 31–32].

У літературі поняття соціального захисту визначається у широкому та вузькому значеннях. На думку О.Є. Мачульської, у широкому сенсі під соціальним захистом розуміють діяльність держави, спрямовану на забезпечення процесу формування і розвитку повноцінної особистості, виявлення і нейтралізацію негативних факторів, які впливають на особистість, створення умов для самовизначення й утвердження в житті [12, с. 4].

Як стверджує В.Ш. Шайхатдінов, соціальний захист населення – це система суспільних відносин із забезпечення умов

для нормальної життєдіяльності населення. До неї входять діяльність держави, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, організацій із створення сприятливого для людини навколишнього середовища, охорони материнства і дитинства, надання допомоги сім'ї, охорони здоров'я громадян, професійної підготовки громадян, забезпечення зайнятості населення, охорони праці, регулювання заробітної плати і доходів населення, забезпечення громадян житлом, регулювання права власності громадян, матеріального забезпечення і обслуговування непрацездатних та інших громадян, які потребують соціальної підтримки [16, 25].

П.Д. Пилипенко розглядає соціальний захист у широкому значенні цього терміну, як окрему ланку суспільних відносин, що існують у державно організованому суспільстві з метою забезпечення достатніх можливостей особи для її всебічного розвитку та нормальної життєдіяльності. Як об'єкт правового забезпечення, ця сфера суспільних відносин є предметом регулювання різних галузей права – адміністративного, трудового, екологічного, соціального забезпечення та ін. Суб'єктами соціального захисту є всі громадяни, а не лише ті, які, зважаючи на об'єктивні обставини, втратили роботу (безробітні, пенсіонери, хворі, інваліди тощо) [14, с. 13].

На думку Н.Б. Болотіної, у широкому розумінні соціальний захист становить зміст соціальної функції держави і є системою економічних, юридичних, організаційних заходів щодо забезпечення основних соціальних прав людини і громадянина в державі [5, с. 91]. У такому разі йдеться про всі заходи держави, спрямовані на забезпечення її соціальної функції. У цьому аспекті елементи соціального захисту припадають на різні сфери суспільних відносин, у яких реалізуються соціальні права громадян, – сферам застосування праці, соціального страхування, соціальної допомоги, охорони здоров'я, освіти, житлової політики.

М.О. Буянова вважає, що соціальний захист – більш широке поняття, і хоча основні питання соціального захисту громадян належать до права соціального забезпечення, соціальний захист здійснюється також за допомогою інших галузей права – трудового, цивільного, житлового, сімейного, екологічного та ін. [15, с. 11–12].

У країнах ЄС термін «соціальний захист» також розуміється у широкому значенні. На Європейському форумі ЄС, що відбувся в Брюсселі у 1998 р., було запропоновано включати в соціальний захист забезпечення життєдіяльності громадян у широкому сенсі, включаючи не тільки соціальне забезпечення, а й соціальну інтеграцію, здобуття освіти, охорону здоров'я, забезпечення житлом, надання соціальних послуг тощо.

У чинному законодавстві України термін «соціальний захист» використовується саме в широкому значенні. Як стверджує Н.М. Стаховська, законодавець до соціального захисту намагається зарахувати різні державні заходи матеріально-побутового, медичного, культурно-освітницького характеру, через які виявляється турбота держави про молоде покоління, про громадян, які перебувають у складних життєвих ситуаціях і потребують допомоги, про громадян, що мають особливі заслуги перед Батьківщиною, і, фактично, про все населення України [20, с. 47].

Саме із широкого розуміння соціального захисту виходить законодавець, визначаючи дане поняття у законодавчих актах, дія яких поширюється на окремі категорії населення. Наприклад, у частині третій ст. 1 Закону України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» від 24

січня 1995 року [1] соціальний захист дітей визначається, як комплекс заходів і засобів соціально-економічного та правового характеру, здійснення яких покладається на суб'єктів, зазначених у частинах першій та другій цієї статті, щодо забезпечення прав дітей на життя, розвиток, виховання, освіту, медичне обслуговування, надання матеріальної підтримки.

При визначенні поняття соціального захисту молоді пропонується виходити з широкого розуміння соціального захисту, що становить зміст соціальної функції держави і являє собою сукупність організаційних, економічних і юридичних заходів щодо забезпечення основних соціальних прав людини і громадянина. У такому значенні під соціальним захистом молоді розуміється діяльність держави, спрямована на забезпечення процесу формування і розвитку повноцінної особистості, виявлення і нейтралізацію негативних факторів, що впливають на молодь, створення умов для самовизначення і утвердження її в житті.

У вузькому сенсі розуміння соціального захисту становить власне соціально-захисну діяльність держави щодо забезпечення населення від негативних наслідків соціальних ризиків. Зміст ст. 46 Конституції України свідчить про те, що у зазначеній статті соціальний захист розуміється саме як система заходів щодо захисту населення від соціальних ризиків.

Як відзначає С.М. Синчук, родові поняття соціального забезпечення повинне охоплювати всі сучасні види (соціальні виплати, послуги та ін.), а також організаційно-правові форми (державні та недержавні) соціального забезпечення. Це – суспільні відносини щодо задоволення конституційно закріплених та законодавчо визначених соціальних потреб особи, зумовлених соціальними ризиками [18, с. 35–36].

Отже, соціальний захист переважно розуміється вченими, як більш широке за значенням і змістом поняття, ніж соціальне забезпечення. Саме такого підходу до співвідношення цих понять дотримуються П.Д. Пилипенко, Л.І. Лазор, О.Т. Панасюк та С.О. Наумець, Н.М. Стаховська, С.Г. Приходько, О.Г. Чутчева та ін.

На отождненні зазначених понять наполягають Г.С. Гончарова, В.В. Жернаков, С.М. Прилипко, І.М. Сирота. Б.І. Сташків вважає, що соціальне забезпечення пов'язане з матеріальним забезпеченням громадян [23, с. 40].

М.Л. Захаров і Е.Г. Тучкова стверджують, що соціальне забезпечення є одним із основних способів соціального захисту населення при настанні соціальних ризиків [9, с. 18–19].

На думку В.В. Шайхатдінова, соціальний захист населення є практичною діяльністю з реалізації основних напрямів соціальної політики [16, с. 25].

Підсумовуючи вищезазначене, слід погодитися з авторами, які розглядають соціальний захист, як більш широке за змістом поняття, ніж соціальне забезпечення, а останнє – як складову соціального захисту.

Як відзначає Н.Б. Болотіна, в Україні закладено правові та інституційні основи нової системи соціального захисту [5, с. 95–96].

Водночас не можна погодитися з Н.Б. Болотіною, що організаційно-правова система, яка створена в Україні для забезпечення населення від соціальних ризиків, ні за своїм складом, ні за своєю суттю не дає підстав застосовувати до неї термін «соціальне забезпечення» [5, с. 95]. Вчений наполягає на застосуванні у науці та навчальному процесі терміну «соціальний захист» замість терміну «соціальне забезпечення» [6]. Такий висновок викликає заперечення. Як зазначають М.Л. Захаров

і Е.Г. Тучкова, поняття соціального захисту населення відображає самі різні сторони соціальної політики держави. Говорити про переростання системи соціального забезпечення в нашій країні у більш широкую універсальну соціально-економічну систему соціального захисту населення зараз ще передчасно, оскільки суспільна практика поки ще не дає підстав для такого висновку і, крім того, можливості систем соціального забезпечення суспільством повністю ще не вичерпані [10, с. 18]. У зв'язку з цим заслуговує на підтримку висновок В.Ш. Шайхатдінова про те, що соціальний захист населення є базовою категорією науки права соціального забезпечення, що включає суспільні відносини із забезпечення умов для нормальної життєдіяльності населення [24, с. 67].

У науці права соціального забезпечення поняття соціального захисту молоді визначив А.В. Медведев. На думку вченого, соціальний захист молоді слід розглядати, як систему суспільних відносин, що виникають між молодими людьми і органами держави, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами, із забезпечення останніми умов для нормальної життєдіяльності соціальної групи населення, яка розглядається, включаючи створення такого середовища, за якого можлива реалізація молодими людьми самозахисту своїх прав і законних інтересів [13, с. 6–7]. Видається, що поняття соціального захисту молоді має декілька значень і не може обмежуватися тільки розумінням його, як системи суспільних відносин.

Висновки. При визначенні поняття соціального захисту молоді пропонується виходити з широкого розуміння соціального захисту, що становить зміст соціальної функції держави і являє собою сукупність організаційних, економічних і юридичних заходів щодо забезпечення основних соціальних прав людини і громадянина. У такому значенні під соціальним захистом молоді розуміється діяльність держави, спрямована на забезпечення процесу формування і розвитку повноцінної особистості, виявлення і нейтралізацію негативних факторів, що впливають на молодь, створення умов для самовизначення і утвердження її в житті.

Поняття соціального захисту молоді видається можливим визначити в декількох значеннях: як систему суспільних відносин; як комплекс організаційних, юридичних, економічних та фінансових заходів; як результат практичної реалізації соціальної політики держави щодо молоді; як правовий інститут у системі права соціального забезпечення.

Соціальний захист молоді можна визначити, як систему суспільних відносин, що виникають між фізичними особами віком від 14 до 35 років та органами держави, органами місцевого самоврядування, організаціями із забезпечення умов для нормальної життєдіяльності даної соціально-демографічної групи.

Соціальний захист молоді також можна розглядати, як комплекс організаційних, юридичних, економічних і фінансових заходів, спрямованих на забезпечення формування і розвитку молоді, створення умов для самовизначення і утвердження в житті, забезпечення від несприятливих наслідків соціальних ризиків.

Література:

1. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: Закон України від 24 січня 1995 р. № 20/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 6. – Ст. 35.
2. Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР: учебник / В.С. Андреев. – М.: Юрид. лит., 1980. – 352 с.
3. Андреев В.С. Правовые проблемы социального обеспечения в СССР // Советское государство и право. – 1967. – № 2.

4. Батыгин К.С. Право социального обеспечения. Общая часть: Учеб. пособие / К.С. Батыгин. – М., 1998.
5. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту: становлення та розвиток в Україні: монографія / Н.Б. Болотіна. – К.: Знання, 2005. – 381 с.
6. Болотіна Н.Б. Право соціального захисту України: Навч. посіб. / Н.Б. Болотіна. – К.: Знання, 2005. – 615 с.
7. Дурденевский В.М. Лекции по праву социальной культуры / В.М. Дурденевский. – М.; Л.: Государственное издательство, 1929. – 324 с.
8. Забелин Л.В. Теория социального обеспечения / Л.В. Забелин. – М.: Издание ВЦРПС, 1924. – 208 с.
9. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России: Учебник / М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова / М.: Изд-во Моск. ун-та, 1986.
10. Захаров М.Л., Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России: Учебник / М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. – 2-е изд., испр. и перераб. – М.: БЕК, 2002. – 560 с.
11. Иванова Р.И. Предмет и метод советского права социального обеспечения / Р.И. Иванова, В.А. Тарасова. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1983. – 168 с.
12. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения: Учеб. пособие для вузов / Е.Е. Мачульская. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Книжный мир, 1999.
13. Медведев А.В. Социальная защита молодежи в Российской Федерации: правовые аспекты / А.В. Медведев: Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук: специальность 12.00.05. – Екатеринбург, 2009. – 26 с.
14. Право соціального забезпечення України: підруч. [для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / [П.Д. Пилипенко, В.Я. Бурак, С.М. Синчук та ін.]; за ред. П.Д. Пилипенка. – [3-тє вид., переробл. і доповн.]. – К.: Ін Юре, 2010. – 504 с.
15. Право социального обеспечения: Учеб. пособие / Под ред. К.Н. Гусова. – М.: Проспект, 1999.
16. Право социального обеспечения: учебник для бакалавров / под ред. В.Ш. Шайхатдинова. – М.: Издательство Юрайт, 2012. – 573 с.
17. Прилипка С.М. Проблеми теорії права соціального забезпечення: монографія / С.М. Прилипка. – Х.: ПП «Берека-Нова», 2006. – 264 с.
18. Синчук С.М. Правовідносини соціального забезпечення: суб'єкти, зміст, об'єкти: монографія / С.М. Синчук. – Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2015. – 422 с.
19. Семашко Н.А. Право на социальное обеспечение / Н.А. Семашко. – М.: Юр. изд. НКЮ СССР, 1938. – 48 с.
20. Стаховська Н.М. Відносини вправі соціального забезпечення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 / Н.М. Стаховська. – К., 2000. – 203 с.
21. Сташків Б.І. Поняття права соціального забезпечення // Право України. – 2000. – № 5.
22. Сташків Б.І. Теорія права соціального забезпечення: Навч. посіб. / Б.І. Сташків. – К.: Знання, 2005. – 405 с.
23. Сташків Б.І. Право людини на соціальне забезпечення та його реалізація в Україні / Б.І. Сташків // Захист соціальних прав людини і громадянина в Україні: проблеми юридичного забезпечення: матеріали науково-практичної конференції (30 січня 2003 р., Київ) / за ред. Н.Б. Болотіної. – К.: МП Леся, 2003. – С. 40–44.
24. Шайхатдинов В.Ш. Система социальной защиты и обеспечения населения современной России / В.Ш. Шайхатдинов // Социальная защита населения в регионе: Учеб. пособие. – Екатеринбург, 1999.

Кайтанский А. С. Понятие и признаки социальной защиты молодежи по законодательству Украины

Аннотация. Статья посвящена исследованию основных подходов к определению понятий «социальное обеспечение» и «социальная защита», выработанных как в советское время, так и в современный период. В статье выработано авторское определение понятия «социальная защита молодежи». На основе проведенного анализа были выделены признаки социальной защиты молодежи.

Ключевые слова: молодежь, социальная защита, социальное обеспечение, социальная защита молодежи, социальная функция государства.

Kaytansky A. The concept and features of social protection of young people under laws of Ukraine

Summary. The article investigates main approaches to definition of concepts «social security» and «social protection» that have been developed in Soviet time and in modern times. In article author elaborated definition of «social protection of young people». Based on analysis was singled signs of social protection of young people.

Key words: young people, social protection, social security, social protection of young people, social function of state.

*Потопахіна О. М.,**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова**Ситніков Д. М.,**кандидат біологічних наук, старший науковий співробітник,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова*

ПРАВО НА БЕЗПЕЧНІ Й ЗДОРОВІ УМОВИ ПРАЦІ В АКТАХ РАДИ ЄВРОПИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню нормативного забезпечення права на безпечні й здорові умови праці в актах Ради Європи та Європейського Союзу.

Ключові слова: основні трудові права людини, право на безпечні й здорові умови праці, національне законодавство про працю й охорону праці, акти Ради Європи та Європейського Союзу.

Постановка проблеми. Право працівника на належні, безпечні й здорові умови праці є одним із основних трудових прав людини, що забезпечується комплексом правових норм, які належать до інституту охорони праці та містяться у главі XI «Охорона праці» чинного Кодексу законів про працю України. У ст. 6 Основ законодавства України про охорону здоров'я закріплено право на охорону здоров'я, що передбачає серед інших право на безпечні й здорові умови праці.

Право на безпечні й здорові умови праці – одне з основних прав людини та невід'ємна частина поняття «гідна праця». Право на безпечні й здорові умови праці як суб'єктивне трудове право працівника складається із сукупності правомочностей, основними з яких є правомочність на умови праці, які не повинні завдавати шкоди здоров'ю працівника; правомочність вимагати впровадження сучасних систем управління охороною праці на підприємствах, розширення знань і активної участі представників з охорони праці в розробці та застосуванні запобіжних способів профілактики нещасних випадків і охорони здоров'я на рівні підприємства [1, с. 111].

Проблемам забезпечення безпечних і здорових умов праці присвячено чимало наукових праць відомих учених у галузі трудового права радянського періоду: М.Г. Александрова, С.А. Голощапова, С.О. Іванова, Я.Л. Кисельова, С.І. Каплуна, Е.Н. Коршунова, Л.Г. Коняхіна, Р.З. Лівшиця, Н.О. Муцинової, О.В. Смирнова, А.І. Ставцевої, А.Р. Саркісова, О.С. Пашкова, О.І. Цепіна та ін. – а також сучасних вітчизняних і зарубіжних учених-трудоваків: Л.П. Амелічевої, Ю.В. Баранюк, Н.Б. Болотіної, В.С. Венедиктова, Л.П. Гаращенко, М.І. Іншина, Д.М. Кравцова, Л.І. Лазор, В.В. Лазор, П.Д. Пилипенка, С.М. Прилипка, О.І. Процевського, В.Г. Роганя, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, І.І. Шамшиної, В.І. Щербини, О.М. Ярошенка й ін.; З.С. Богатиренка, Р. Джонстона, І.Я. Кисельова, А.М. Лушнікова, М.В. Лушнікової, С.П. Мавріна, Ю.П. Орловського, Д.В. Черняєвої, Т.В. Чубарової, А. Хопкінса, Л. Хотана, Є.Б. Хохлова, Н.Н. Шептуліної та ін.

За часів незалежності України правові аспекти проблеми забезпечення безпечних і здорових умов праці були предметом дисертаційного дослідження І.І. Шамшиної (2002), Д.М. Кравцова (2003), Л.П. Амелічевої (2008), П.О. Ізюта (2008), С.М. Волошиної (2011).

У дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук І.В. Лагутіна досліджує право на безпечні й здорові умови праці як особисте немайнове трудове право працівників (2015).

Утім у теорії трудового права не було здійснено спеціального комплексного дослідження забезпечення безпечних і здорових умов праці. Крім того, практика застосування чинного національного законодавства про працю та охорону праці свідчить про те, що в Україні відсутній ефективний механізм забезпечення конституційного права кожного на належні, безпечні й здорові умови праці. Чинне законодавство України потребує вдосконалення в напрямі приведення його у відповідність із міжнародними та європейськими трудовими стандартами, урахування позитивного законодавчого досвіду зарубіжних країн.

Мета статті – дослідження нормативного забезпечення права на безпечні й здорові умови праці в актах Ради Європи та Європейського Союзу (далі – ЄС).

Виклад основного матеріалу дослідження. Регулюванню безпеки й гігієни праці приділяється значна увага в актах Ради Європи та ЄС. Право на безпечні й здорові умови праці закріплене у ст. 3 Європейської соціальної хартії (переглянутої) (далі – ЄСХ (п)), яка визначає обов'язок держави розробити, здійснювати й періодично переглядати послідовну національну політику в галузі охорони праці, виробничої гігієни та виробничого середовища, головною метою якої є поліпшення охорони праці й виробничої гігієни, а також запобігання нещасним випадкам і травматизму, що виникають внаслідок виробничої діяльності, пов'язані з нею або мають місце в процесі її здійснення, зокрема шляхом мінімізації причин виникнення ризиків, властивих виробничому середовищу. Сторони також зобов'язуються прийняти правила з техніки безпеки та гігієни праці; забезпечити виконання таких правил шляхом нагляду за дотриманням їхніх вимог; сприяти поступовому розвитку призначених для всіх працівників служб виробничої гігієни, головне завдання яких полягає в здійсненні профілактичних і консультативних функцій [2, с. 121–158].

Отже, Європейська соціальна хартія (переглянута) містить вельми солідний обсяг нормативного матеріалу щодо питання про безпечні та здорові умови праці. У ЄСХ (п) не тільки закріплене саме право на такі умови для всіх працівників, а й досить докладно роз'яснюються основні аспекти діяльності держав Ради Європи щодо забезпечення реалізації цього права – як у загальному випадку, так і стосовно окремих категорій осіб (мігрантів, членів їхніх сімей, жінок), а також у контексті інших трудових прав (на захист від дискримінації, на участь у прийнятті управлінських рішень).

Цими аспектами є такі:

1. Державна політика у сфері професійної безпеки, професійного здоров'я й виробничого середовища. Ця політика не тільки

повинна бути сформульована та втілена в життя, відповідно до п. 1 ст. 3 ЄСХ (п), її також варто періодично переглядати.

Метою цієї політики має бути підвищення професійної безпеки, покращення професійного здоров'я, а також запобігання нещасним випадкам і шкоді здоров'ю, які могли б статися «внаслідок, у зв'язку або в процесі праці». Як й інші глобальні акти в цій сфері, ЄСХ(п) також наполягає на важливості профілактичного підходу до професійної безпеки й здоров'я: головним завданням під час реалізації зазначеної політики має бути завдання «мінімізації причин виникнення ризиків, властивих виробничому середовищу».

2. Прийняття регулятивних документів із питань безпеки й здоров'я (п. 2 ст. 3). У цьому положенні ЄСХ (п) не конкретизується сфера, у якій повинні прийматися такі документи (трудове право, охорона здоров'я, будівництво тощо). Звідси можна дійти висновку, що питання професійної безпеки й здоров'я можуть бути інтегровані в різні документи, присвячені цій проблемі, включаючи комплексний і міжгалузевий регулятивний інструментарій.

3. Забезпечення додержання зазначених документів шляхом нагляду (п. 3 ст. 3). Формулювання цього положення є цікавим акцентом на забезпечення додержання правових норм, а не на факт здійснення контрольно-наглядових заходів. Завданням є саме забезпечення додержання встановленого правового режиму, а методика такого забезпечення є хоча й важливим, але другорядним питанням. Пріоритетною є кінцева мета – додержання суспільством нормативних приписів із професійної безпеки й здоров'я – надійність з її досягнення.

4. Сприяння прогресивному розвитку послуг у сфері професійного здоров'я (п. 4 ст. 3). Згідно з ЄСХ (п), такі послуги повинні бути доступними для всіх працівників і як ключовий компонент містити превентивну й консультативну діяльність.

5. Забезпечення трудящим-мігрантам не менш сприятливого поводження, ніж громадянам держав Раді Європи, у тому числі у сфері умов праці (підп. «а» п. 4 ст. 19). Отже, умови праці на робочих місцях трудящих-мігрантів повинні бути як мінімум не гірші, ніж на робочих місцях громадян відповідної держави.

6. Здійснення заходів щодо забезпечення та сприяння реалізації права на рівність можливостей і поводження без дискримінації за ознакою статі, у тому числі й у сфері умов праці. Отже, незалежно від статі умови праці працюючих осіб повинні бути безпечними та здоровими.

7. Участь працівників у прийнятті рішень щодо формування й покращення умов праці й виробничого середовища.

Отже, кожна держава, яка ратифікувала ЄСХ (п), повинна створити всі умови для того, щоб працівники мали реальне право голосу з питань безпечних і здорових умов праці (включаючи створення на підприємстві безпечної й здорової інфраструктури), були залучені до процедур прийняття відповідних рішень і брали участь у здійсненні нагляду за додержанням законодавства про охорону праці.

Крім зазначених положень ст. 3, у ЄСХ (п) містяться й інші приписи, які хоча й не регулюють безпосередньо питання безпеки та здоров'я на виробництві, але, тим не менше, непрямо сприяють покращенню умов праці й підтримці здоров'я працівників: обмеження тривалості робочого часу (п. 1 ст. 2, п. 4 ст. 7) або право на відпочинок (пп. 2–3 ст. 2), обмеження нічної праці (п. 7 ст. 2), особливі гарантії для осіб із проблемами здоров'я (ст. 15) тощо.

Директива від 12 червня 1989 р. № 89/391 про запровадження заходів щодо покращення безпеки та гігієни праці працівників із додатковими до неї директивами (наприклад, Директива 89/654/ЄС від 30 листопада 1989 р. про мінімальні вимоги із безпеки й

охорони здоров'я на робочому місці, Директива 89/655/ЄС від 30 листопада 1989 р. про мінімальні вимоги із безпеки й охорони здоров'я при використанні працівником приладів на роботі, Директива 89/656/ЄС від 30 листопада 1989 р. про мінімальні вимоги із безпеки й охорони здоров'я у зв'язку з використанням працівниками засобів особистої гігієни, Директива 90/269/ЄС від 29 травня 1990 р. про мінімальні вимоги із безпеки й охорони здоров'я при ручному переміщенні важких речей тощо) є найважливішою серією актів ЄС із техніки безпеки та виробничої санітарії.

Крім директив, що визначають мінімальні вимоги, на підставі ст. 95 ДЄЕС були прийняті директиви, які гармонізують право країн-членів із цими директивами. Вони стосуються класифікації, маркування та пакування машин і приладів з погляду безпеки їх транспортування й використання (наприклад, Директива 89/392/ЄС, що була змінена Директивою 91/368/ЄС про уніфікацію правових положень країн-членів відносно машин). Гармонізація при цьому має технічний характер і приписує дослідження виробів до того, як вони будуть впроваджені в обіг, дослідження виробів незалежними установами й дослідження виробів за весь час його експлуатації на підприємстві. Технічні норми розроблені спеціалізованими міжнародними та європейськими організаціями щодо стандартизації. Усього в законодавстві ЄС нараховується понад сто різного роду актів у цій сфері [3, с. 56].

У Стратегії ЄС було запропоновано розглядати питання безпеки й здоров'я на виробництві як цілісну систему «виробничого благополуччя», що реалізується через удосконалення його якісних характеристик при забезпеченні безпечного й здорового виробничого середовища з урахуванням постійних змін в організації праці та появою нових ризиків (особливо ризиків соціально-психологічного характеру). Аналогічно документам ВОЗ і МОП, ця Стратегія також передбачає розвиток культури превентивного підходу до вирішення проблеми виробничих ризиків і пропонує використовувати для цієї мети низку інструментів, від законодавчого врегулювання до соціального діалогу та від підтримки ідеї соціальної відповідальності бізнесу до економічного стимулювання.

Для практичного втілення в життя положень стратегії Європейська комісія використовувала всі наявні інструменти (законодавче регулювання, соціальний діалог, практику корпоративної соціальної відповідальності, економічні стимули). Запропоновано розробити директиву для відвернення хуліганства й насильства на робочих місцях, здійснювати консультування соціальних партнерів із питань умов праці.

Система правової охорони безпеки праці та здоров'я працівників, створена ЄС, включає такі основні розділи:

- рамкові норми ЄС із техніки безпеки й виробничої санітарії;
- вимоги до виробничих приміщень з погляду забезпечення здорових і безпечних умов праці;
- правила безпечного користування верстатами й іншим виробничим обладнанням;
- правила користування засобами індивідуального захисту від виробничих травм і професійних захворювань;
- правила забезпечення безпеки працівників на роботах при перенесенні та переміщенні вагомих речей;
- правила з охорони праці працівників на роботах із використанням дисплеїв;
- захист працівників від особливо небезпечних джерел виробничих травм;
- спеціальні правила щодо захисту здоров'я й безпеки на виробництві працівників добувної промисловості;
- спеціальні правила з охорони праці працівників, які уклали строкові трудові договори [3, с. 57–58].

Директива 89/391 від 12 червня 1989 р. сприяє покращенню ситуації у сфері безпеки та гігієни праці. У преамбулі до Директиви міститься важливе положення про те, що безпечні й здорові умови праці – це мета, яка не повинна бути підкорена виключно економічним умовам та інтересам. Рамкова Директива містить два основних розділи: обов'язки роботодавців і обов'язки працівників. У першому розділі підкреслюється, що головний обов'язок щодо забезпечення здорових і безпечних умов праці покладається на роботодавців. Останні не вправі перекласти цей обов'язок, а також відповідальність на зовнішні організації й експертів, яких вони залучають на підприємства, і на самих працівників. Обов'язки працівників з охорони праці не знімають із роботодавців головну відповідальність у цій сфері. Держави-члени ЄС вправі передбачити у своєму законодавстві, що відповідальність роботодавців обмежується й навіть повністю виключається при надзвичайних обставинах, зокрема в разі форс-мажору.

Обов'язки працівників у зв'язку із забезпеченням безпечних і здорових умов праці сформульовані в Директиві так: турбуватися, наскільки це можливо, про власне здоров'я й безпеку на виробництві, а також про здоров'я й безпеку інших осіб, пов'язаних із їхньою трудовою діяльністю, відповідно до отриманих інструкцій і вказівок адміністрації. З цією метою працівники повинні дотримуватися встановлених вимог поводження із машинами та механізмами, транспортними засобами, небезпечними предметами й речовинами; раціонально використовувати засоби індивідуального захисту та повертати їх у справному стані адміністрації після використання; не вимикати, не переміщувати, не змінювати, не знищувати захисні засоби й прилади, засоби техніки безпеки; негайно повідомляти інспекторів із праці про факти й ситуації, які, на думку працівників, загрожують безпеці праці, або про недоліки захисних засобів; співробітничати з адміністрацією та представниками працівників із забезпечення здорових і безпечних умов праці.

До характерних рис цього підходу належить також створення умов, що сприяють вияву ініціативи працівником. Рамкова Директива передбачає право працівника не виконувати роботу у випадку серйозної небезпеки нещасного випадку або захворювання.

Рамкова Директива передбачає також участь представників працівників – працівника, який відповідає за безпеку й охорону здоров'я. Цей представник консультує з питань безпеки та гігієни праці й може вимагати від роботодавця, щоб той застосовував ефективні засоби захисту.

Директива визначає директиви, які повинні бути прийняті з питань створення робочих місць, виробничого обладнання, індивідуальних засобів захисту, роботи із пристроями візуального відображення, обробки важких вантажів, які можуть викликати ризик пошкодження хребта, тимчасових робочих майданчиків і робочих майданчиків на засобах пересування, а також сферу рибальства та сільського господарства:

1. Директива Ради 88/364 від 09 червня 1988 р. про захист працівників на основі заборони визначення специфічних речовин і/або певних видів робіт.

2. Директива Ради 89/64 від 30 листопада 1989 р. про мінімум вимог до безпеки та гігієни праці на робочих місцях (перша окрема Директива в межах тлумачення ст. 16 (1) Директиви 89/391).

3. Директива Ради 89/655 від 30 листопада 1989 р. (друга окрема Директива в межах тлумачення ст. 16 (1) Директиви 89/391) про мінімум вимог до безпеки та гігієни праці при використанні працівниками виробничого обладнання.

4. Директива Ради 89/656 від 30 листопада 1989 р. про мінімум вимог до безпеки та гігієни праці при використанні індивідуаль-

них засобів захисту на робочих місцях (третя окрема Директива в межах тлумачення ст. 16 (1) Директиви 89/391).

5. Директива Ради 90/269 від 29 травня 1990 р. (четверта окрема Директива в межах тлумачення ст. 16 (1) Директиви 89/391) про мінімум вимог безпеки та гігієни праці за ручної обробки вантажів, за якої існує особливий ризик пошкодження хребта, визначає поняття ручної обробки вантажів.

6. Директива Ради 90/270 від 29 травня 1990 р. про мінімум вимог до безпеки та гігієни праці при роботі з екранними пристроями відображення (п'ята окрема Директива в межах тлумачення ст. 16 (1) Директиви 89/391).

7. Директива Ради 90/394 від 28 червня 1990 р. про захист працівників від ризику впливу канцерогенів (шоста окрема Директива в межах тлумачення ст. 16 (1) Директиви 89/391).

8. Директива Ради 90/679 від 26 листопада 1990 р. про захист працівників від ризиків, пов'язаних із впливом використаних при роботі біологічних речовин (сьома окрема Директива в межах тлумачення ст. 16 (1) Директиви 89/391).

9. Директива Ради 92/85 від 19 жовтня 1992 р. про запровадження заходів з метою покращення безпеки та охорони праці й здоров'я вагітних працюючих осіб, а також тих, які нещодавно народили та годують дітей (десята окрема Директива в межах тлумачення ст. 16 (1) Директиви 89/391).

10. Директива 94/33 від 22 червня 1994 р. про захист молоді на робочому місці тощо.

Директива Ради ЄС 91/383 від 25 червня 1991 р. доповнює заходи стосовно покращення умов безпеки й захисту здоров'я на робочих місцях для працівників, які вступили у трудові відносини на певний строк або на тимчасові (короткострокові) трудові відносини.

Директива 90/270 від 29 травня 1990 р. встановлює мінімальні правила із охорони праці на роботах із комп'ютерами з використанням дисплеїв. Директива вимагає, щоб роботодавець здійснив аналіз робочого місця оператора комп'ютера з метою вивчення умов праці та виявлення шкідливих факторів, що особливо впливають на зір оператора, його фізичне самопочуття й викликають психологічний стрес.

Загалом директиви ЄС є потужним стимулом розвитку нормативної бази забезпечення права на безпечні й здорові умови праці в країнах ЄС. До цього часу всі вони тією чи іншою мірою привели внутрішньодержавне законодавство у відповідність як мінімум до основних директив ЄС.

Отже, концепція права на безпечні й здорові умови праці в ЄС містить такі ключові елементи:

1. Системний характер політики у сфері безпеки й здоров'я на виробництві, розробленої та застосовуваної як на рівні держави загалом, так і на рівні окремих роботодавців.

2. Індивідуалізація та комплексність зазначеної політики, що передбачають урахування не тільки технологічних і організаційних, а й також соціально-психологічних аспектів праці й факторів, пов'язаних із виробничим середовищем.

3. Нагляд і контроль за додержанням норм про безпеку й здоров'я працюючих осіб силами органів ЄС, внутрішньодержавних органів, роботодавців, працівників, їхніх представників і сумісних органів.

4. Реалізація зазначеного права з дотриманням принципу рівності.

5. Співробітництво працівників і роботодавців, а також роботодавців між собою в справі забезпечення безпечних і здорових умов праці; участь працівників у прийнятті відповідних рішень.

6. Актуальність, технічна й організаційна сучасність, а також комплексність і постійне вдосконалення заходів щодо забезпечення безпечних і здорових умов праці.

7. Переважна відповідальність роботодавця за забезпечення безпечних і здорових умов на виробництві.

Керівні органи ЄС прагнуть до об'єднання зусиль держав-членів Євросоюзу в цій сфері: видаються нормативні документи з охорони праці, що охоплюють різні аспекти виробничої діяльності (вони включаються в національні закони з охорони праці, постійно підвищуючи планку вимог щодо її умов), здійснюється значна організаційна та пропагандистська діяльність, адресована не лише менеджменту підприємств, а й широкому колу працівників.

Так, програма «Адаптуючись до змін у сфері праці й у суспільстві: нова стратегія Європейських Співтовариств у сфері охорони праці» [4, с. 49] спрямована на консолідацію зусиль у сфері запобігання ризикам, пов'язаним із травматизмом на виробництві, і досягнення у сфері охорони праці за рахунок дотримання стандартів і правил підвищення рівня професійного навчання й освіти працівників та передбачає заходи щодо протистояння новим соціальним викликам, пов'язаним із радикальною перебудовою суспільства та з перетворення економіки Європи на конкурентоспроможну, таку, що динамічно розвивається, зі збільшенням робочих місць, і спирається на соціальну згоду. Європейський парламент звернувся до Європейської комісії з приводу виділення додаткових ресурсів для вирішення завдань у сфері охорони праці на підприємствах країн Євросоюзу й надання детального плану дій щодо реалізації стратегії.

Європейська агенція з охорони праці на виробництві проводить активну роботу для поліпшення умов праці та скорочення травматизму в малому й середньому бізнесі, а також для поширення позитивного досвіду. Діяльність агенції має два напрями: науковий – розвиток і поглиблення співпраці у сфері досліджень, пов'язаних з охороною праці, і пропагандистсько-організаційний. Саме за її ініціативи було об'єднано зусилля інститутів охорони праці багатьох країн, що входять до Євросоюзу, і створено два Тематичні центри.

Європейська комісія прагне зробити Євросоюз міжнародним лідером у сфері поліпшення умов праці, запропонувавши проект створення Європейської мережі досліджень із удосконалення системи безпеки праці й здоров'я. Її завдання зводяться до проведення централізованого обліку соціальних потреб і наявних можливостей у цій сфері, а також вироблення пропозицій і оптимальних рішень із невідмінним обміном знаннями за рахунок використання сучасних інформаційних технологій. Науково-дослідні інститути країн-членів ЄС із готовністю відгукнулися на цю ідею, сутність якої визначили як «європейську інтеграцію в ім'я культури безпеки праці». Були висунуті пропозиції щодо створення партнерств, які сприяли б досягненню поставлених цілей, у тому числі розробку єдиного навчального курсу у сфері охорони праці для вищих навчальних закладів держав, що входять у ЄС, і країн-кандидатів.

Розвитку культури охорони праці сприяють Європейські тижні з охорони праці на виробництві, що проводяться з 2000 р.

29 червня 2008 р. в Сеулі з нагоди проведення XVIII Всесвітнього конгресу з безпеки праці та здоров'я на робочих місцях була прийнята Сеульська декларація з безпеки праці та здоров'я на робочих місцях, яка визнає серйозні наслідки від нещасних випадків і захворюваності, пов'язаних із виробництвом, унаслідок яких, за оцінками Міжнародної організації праці, щороку в усьому світі гине 2,3 млн людей, а економічні втрати становлять 4% світового валового внутрішнього продукту [5, с. 7].

Під час другої Стратегічної міжнародної конференції «П'ять «стовпів» – стратегії з безпеки праці та здоров'я на робочих міс-

цях», що відбулася на початку лютого 2011 р. в Дрездені, було підписано Дрезденську заяву на підтримку Сеульської декларації з безпеки праці та здоров'я на робочих місцях. У Заяві зазначається, що право на безпечні та здорові умови праці мають бути визнані одним із основних прав людини, постійне покращення умов праці є першочерговим завданням. Конференція була організована Німецькою академією обов'язкового страхування від нещасних випадків спільно з Міжнародною організацією праці, Міжнародною асоціацією соціального забезпечення і Європейським агентством з безпеки праці та здоров'я, Міжнародною комісією з охорони праці, Міжнародною асоціацією виробничої гігієни й Міжнародною асоціацією інспекцій праці.

Висновки. Отже, право на безпечні й здорові умови праці належить до основних прав у сфері праці, нормативне забезпечення якого здійснюється як міжнародно-правовими актами (актами ООН, МОП, Ради Європи, Європейського Союзу), так й актами національного законодавства. Уніфікація правових норм у межах ЄС найповніше запроваджена саме у сфері безпеки та гігієни праці. Відповідно до щорічних планів заходів щодо виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС [6], у сфері охорони праці повинні бути розроблені проекти нормативно-правових актів, що стосуються загальних вимог до охорони праці працівників гірничодобувних галузей промисловості, правил охорони праці при виконанні робіт на борту риболовних суден, загальних вимог стосовно забезпечення роботодавцями охорони праці працівників.

Література:

1. Лагутіна І.В. Особисті немайнові трудові права працівників у системі трудових прав : [монографія] / І.В. Лагутіна. – Одеса : Фенікс, 2014. – 428 с.
2. Европейская социальная хартия (пересмотренная) (Страсбург, 03 мая 1996 г.) // Труд за рубежом. – 2000. – № 3. – С. 121–158.
3. Волошина С.М. Правове регулювання безпеки та гігієни праці : [монографія] / С.М. Волошина. – Одеса : Фенікс, 2013. – 240 с.
4. Реалії Європейського Союзу у сфері трудових відносин. Охорона праці // Інформаційний бюлетень з охорони праці. – 2011. – № 1. – С. 49.
5. На підтримку Сеульської декларації // Охорона праці. – 2011. – № 3. – С. 7.
6. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена Законом України від 18 березня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

Потопахина О. М., Сытников Д. М. Право на безопасные и здоровые условия труда в актах Совета Европы и Европейского Союза

Аннотация. Статья посвящена исследованию нормативного обеспечения права на безопасные и здоровые условия труда в актах Совета Европы и Европейского Союза.

Ключевые слова: основные трудовые права человека, право на безопасные и здоровые условия труда, национальное законодательство о труде и охране труда, акты Совета Европы и Европейского Союза.

Potopakhina O., Sytnikov D. The right to safe and healthy working conditions in the acts of the Council of Europe and the European Union

Summary. The article discusses the normative provision of the right to safe and healthy working conditions in the acts of the Council of Europe and the European Union.

Key words: basic labor rights, right to safe and healthy working conditions, national legislation on labor and labor protection, acts of the Council of Europe and the European Union.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

| | |
|--|----|
| <i>Полонка І. А.</i> ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДОКТРИНАЛЬНОГО ГЕНЕЗИСУ ТЕОРЕТИЧНОГО РОЗУМІННЯ КАТЕГОРІЇ «ПРАВОВА ПОВЕДІНКА» В ЮРИДИЧНІЙ НАУЦІ РЕСПУБЛІКИ БІЛОРУСЬ..... | 4 |
| <i>Кузьменко Я. П.</i> ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ПРАВА ЛЮДИНИ НА ЖИТТЯ В СИСТЕМІ ЗАГАЛЬНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ..... | 8 |
| <i>Мальована Я. П.</i> ПРАВОВІ ЗАСОБИ Й ОРГАНІЗАЦІЙНІ ФОРМИ ВИХОВНОГО ВПЛИВУ НА НЕПОВНОЛІТНІХ ПРАВОПОРУШНИКІВ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ ПІСЛЯ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 1864 Р.)..... | 11 |
| <i>Омарова А. А.</i> ПРАВОВИЙ СТАТУС УКРАЇНСЬКОЇ РСР ЗА ДЕКЛАРАЦІЄЮ ПРО ДЕРЖАВНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ УКРАЇНИ..... | 18 |

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

| | |
|--|----|
| <i>Павловська Н. В.</i> КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ..... | 22 |
| <i>Вільчик Т. Б.</i> ІНСТИТУТ АДВОКАТУРИ УКРАЇНИ: НОВІ ПІДХОДИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ..... | 25 |
| <i>Борисенко М. О.</i> ЄДНІСТЬ СУДОВОГО ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА..... | 29 |
| <i>Губаль Ю. В.</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЙ «ДИТИНА» ТА «ПРАВА ДИТИНИ» ЗА ВІТЧИЗНЯНИМ ТА МІЖНАРОДНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ..... | 33 |
| <i>Грищенко І. В.</i> ПРОФЕСІОНАЛІЗМ І КАДРОВА ПІДГОТОВКА ПОМІЧНИКІВ-КОНСУЛЬТАНТІВ НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ..... | 35 |

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ, ПОДАТКОВЕ ПРАВО

| | |
|---|----|
| <i>Кобзьяну С. И., Бобейка Е.</i> МЕСТНОЕ ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СТРУКТУРЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА..... | 40 |
| <i>Бенедик В. І.</i> ГАРАНТІЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ..... | 46 |
| <i>Прокопенко О. Ю.</i> ПОНЯТТЯ Й ОЗНАКИ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВОПОРЯДКУ В РЕГІОНІ..... | 50 |
| <i>Манжула А. А.</i> СИСТЕМА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАУКОВО-ДОСЛІДНИХ УСТАНОВ У НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ..... | 54 |
| <i>Живко М. О., Мельникович В. М., Босак Х. З.</i> СТРАТЕГІЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ МЕТОДІВ ДОСЛІДЖЕННЯ..... | 57 |
| <i>Корж Є. М.</i> РОЛЬ МІЛІЦІЇ В РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАХОДІВ ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНОЇ ПРОФІЛАКТИКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ..... | 61 |
| <i>Фазикош О. В.</i> РОЛЬ СУДУ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ: ДО ПОСТАНОВКИ ПИТАННЯ..... | 65 |
| <i>Комиссаров С. А.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІДНОСИН І ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЇХ РЕГУЛЮВАННЯ..... | 70 |

НАУКОВИЙ ВІСНИК МІЖНАРОДНОГО ГУМАНІТАРНОГО УНІВЕРСИТЕТУ

Серія: ЮРИСПРУДЕНЦІЯ

Науковий збірник

Виходить шість разів на рік
№ 16 том 1, 2015

Серію засновано у 2010 р.

Коректор Скрипченко О.О.
Комп'ютерна верстка Кузнєцова Н.С.

Підписано до друку 30.09.2015 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 20,31, ум.-друк. арк. 16,74.
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 200 примірників. Замовлення № 3009-15.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4392 від 20.08.2012 р.)
Україна, м. Херсон, 73034, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105. Тел. (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua