ВІСНИК

Академії праці і соціальних відносин
Федерації профспілок України

Засновано у 2011 р.

Науковий збірник

Серія: Право та державне управління

1(1)
2011

ВІСНИК

Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України

Засновано в 2011 році

Науковий збірник

Серія: Право та державне управління

«Ius est ars boni et aequi»
(Право — искусство добрых и справедливых поступков).

Цельс Публий Ювентий, «Дигесты»

Засновник Академія праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України

Свідоцтво про державну реєстрацію КВ № 17838-6688Р від 18 березня 2011 р.

Збірник затверджений ВАК України як фаховий із спеціальностей: юридичні науки (Постанова Президії ВАК України від 01.07.2010 р. № 1-05/5); державне управління (Постанова Президії ВАК України від 26.01.2011 р. № 1-05/1).

Передрукування матеріалів, опублікованих у збірнику, дозволяється лише за згодою авторів та видавця. У випадку передрукування цих матеріалів посилання на накуовий збірник «Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Серія: Право та державне управління» обов'язкові.

Рекомендовано до друку Вченою радою АПСВ ФПУ. Протокол № 6 від 9 червня 2011 р.

Підписано до друку 18.08.2011 р.
Формат – 70x108/$_{16}$. Друк офсетний.
Папір офсетний №1. Ум.-друк. арк.– 13,82.
Тираж – 100 прим.
Ціна договірна.

Адреса видавництва:
Україна, 03680, МСП, м. Київ-187,
Велика Окружна дорога, 3
тел./факс (044) 526-15-45;
e-mail: edit@socosvita.kiev.ua

Надруковано:
Видавництво «Сталь» ,
Україна, 02660, МСП-660, м. Київ,
просп. Визволителів, 1.

Редакційна колегія:

Шамрай В.О., доктор наук з державного управління, кандидат юридичних наук, професор, *голова редколегії*

Белляков К.І., доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, *заступник голови*

Мельник О.М., кандидат наук з державного управління, доцент, *відповідальний секретар*

Глушков В.О., доктор юридичних наук, професор

Ковальчук А.Т., доктор юридичних наук, доцент

Кузніченко С.О., доктор юридичних наук, професор,

Копиленко О.Л., доктор юридичних наук, професор,

Мунтян В.Л., доктор юридичних наук, професор

Хуторян Н.М., доктор юридичних наук, професор

Шевченко О.О., доктор юридичних наук, професор

Щербина В.С., доктор юридичних наук, професор

Бесчасний В.М., доктор наук з державного управління, професор

Долгий О.А., доктор наук з державного управління, професор

Пашко Л.А., доктор наук з державного управління, професор

Плеханов Д.О., доктор наук з державного управління, доцент

Радиш Я.Ф., доктор наук з державного управління, професор

Ткаченко А.М., доктор наук з державного управління, професор

Редакція може не поділяти позиції й точки зору авторів, а також публікувати окремі матеріали у порядку обговорення.

Наукове редагування	Трубенко В.С.
Переклад	Бондар С.І.
	Тетерук С.П.
Макетування та верстка	Іоніна О.В.
Комп'ютерний набір	Карпенко В.В.

© Академія праці і соціальних відносин Федерації профспілок України

У номері

Державне управління

Поживілова О. В.
Народна та нетрадиційна медицина – важлива складова системи охорони здоров'я 4

Шемяков О.Д.
Проблеми становлення представницьких органів сторін соціально-трудових відносин 11

Юридичні науки

Конституційне право; муніципальне право

Заєць Н.В., Кудін С.В.
Система народного представництва в Україні (конституційні засади) 21

Господарське право, господарсько-процесуальне право

Омельченко А.В.
Правова характеристика видів зовнішньоекономічної діяльності 28

Трудове право; право соціального забезпечення

Кеворкова В. В.
Особливості нормативного регулювання права на працю в Україні 33

Макаренко О. В.
Види злочинів за Литовським Статутом 1588 р. 38

Циганчук Н. А.
Міжнародно-правове регулювання діяльності професійних спілок у сфері праці 43

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Бібік В. В.
Роль і значення особливих адміністративно-територіальних утворень у забезпеченні національних інтересів і державної безпеки 51

Демський Е. Ф.
Заходи забезпечення провадження в адміністративних справах 57

Добромислов Ю. Т.
Взаємодія органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями у сфері захисту прав споживачів 64

Кабацій М. В.
Загальна характеристика управлінських рішень в адміністративній діяльності податкової служби України 71

Князька Л. А.
Адміністративно-правове регулювання соціальної політики держави 75

Кривенко О. В.
Кризові ситуації: місце в категорійному ряду, характерні риси та поняття. Кризові ситуації сектора безпеки і оборони 81

Лазнюк Є. В.
Публічно-правовий спір як предмет розгляду в адміністративних судах 86

Мельник О. М.
Проблеми визначення сутності адміністративно- правового статусу працівника митної служби 93

Мельник О. О.
Правове регулювання діяльності Державної служби боротьби з економічною злочинністю щодо протидії проступкам у сфері господарювання 99

Мінченко О. В.
Юридична освіта у США, ФРН та Австрії: порівняльно-правове дослідження 103

Слюсаренко С. В.
Поняття і загальна характеристика державних фінансів України, їх співвідношення з приватними фінансами 108

Турчин А. Б.
Поняття адміністративної відповідальності та проблемні аспекти його врегулювання у період реформених змін у законодавстві України 112

Убогий С. А.
Оскарження рішень податкових органів в адміністративному порядку 118

Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право

Гвоздецький ВД.
Корупція як правове явище 123

Завидняк В. І., Гарбовський Л. А.
Актуальні питання дослідження способів вчинення злочинів проти інкасації грошових коштів, цінностей та цінних паперів при їх зберіганні та транспортуванні 127

Малюга Л. Ю.
Громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи як суб'єкти соціально-забезпечувальних правовідносин 132

Стратонов В. М.
До питань міжнародної правової допомоги у кримінальних справах 139

Міжнародне право

Біда К. М.
Міжнародний комерційний арбітраж: до питання щодо сутнісної характеристики 144

Стасюк С. В.
Особливості імплементації міжнародних гуманітарно-правових актів до законодавства України 149

Автори номера 154

УДК 614:615.89](477)

Поживілова О.В.,

канд. педаг. наук,
заступник начальника відділу медичних і аграрних наук ВАК України

Народна та нетрадиційна медицина – важлива складова системи охорони здоров'я

У статті розглядаються проблемні питання наукового забезпечення державного управління розвитку охорони здоров'я України.

Ключові слова: *народна медицина, нетрадиційна медицина, реформи, нозологічне спрямування, медична послуга.*

Primum non nocere!
Найперше – не зашкодь!

Здоров'я народу в економічно розвинутих країнах світу вважається найголовнішою турботою держави. Саме тому охорона здоров'я населення є однією з найважливіших сфер життєдіяльності суспільства.

В Україні, як відомо, охорона здоров'я за весь період незалежності так і не стала пріоритетом державної політики, хоч декларацій і політичних спекуляцій на цю тему пролунало безліч. Було розроблено навіть «дорожню карту», але, як висловлювався один з екс-міністрів охорони здоров'я, не було політичної волі* для проведення реформи в цій соціально вразливій галузі [8].

Як стверджує перший заступник Глави адміністрації Президента України Ірина Акімова в інтерв'ю кореспонденту тижневика «Дзеркало тижня. Україна», задекларована Урядом, реформу галузі охорони здоров'я, яка розпочалася 1 січня 2011 р., спрямована на:

- підвищення якості медичної допомоги;
- поліпшення забезпечення фінансовими ресурсами системи охорони здоров'я та ефективне їх використання;
- підвищення стандартів якості всередині системи охорони здоров'я;
- підвищення статусу лікаря, від якого виграє й пацієнт.

На думку її розробників, задекларована Урядом України реформа системи охорони здоров'я включає три напрями:

- зміна мережі установ охорони здоров'я;
- зміна системи фінансування;
- вдосконалення системи контролю якості (запровадження стимулів і самого контролю якості надаваних послуг) [8, с. 5].

Слід, правда, звернути увагу й на те, що в Україні неоднозначно оцінюються вказані вище ініціативи щодо реформування національної галузі охорони здоров'я.

Так, Г. Апанасенко доводить, що жодні удосконалення лікувально-діагностичного процесу не здатні радикально вплинути на депопуляційні процеси в Україні. На його глибоке

© Поживілова О. В.

* Воля – це свідома і цілеспрямована діяльність людини. Воля – це початок управління...Звідси виходить, що політична воля – це наявність або відсутність державної політики.

переконання, реформування охорони здоров'я має бути спрямоване насамперед на запобігання захворюванням, а вже потім – на підвищення ефективності медичної допомоги хворим [1].

Не вірить в успішність задекларованої адміністрацією Президента України реформи системи охорони здоров'я і член комітету з питань охорони здоров'я Верховної Ради України С. Шевчук. Основними недоліками чергового етапу реформування у галузі охорони здоров'я України він називає такі [11]:

- відкладення на невизначений час страхової медицини;
- консервацію теперішньої бюджетної системи та положень ст. 49 Конституції України щодо «безоплатності» медичних послуг;
- ліквідацію як таких центральних районних лікарень без урахування думок районних рад і територіальних громад;
- заміну кошторисного фінансування медичних установ на так званий програмно-цільовий метод;
- ще виснажливішу практику акредитації лікувальних закладів тощо.

Метою цього дослідження є аналіз стану і перспектив розвитку в Україні народної та нетрадиційної медицини як важливої складової національної системи охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Передумови розвитку та впровадження народної медицини в Україні сягають у тисячолітнє минуле давніх культур. По суті це найстаріша медицина, яка відома людству [4, с. 361]. А відомий у нашій державі фітотерапевт Є.С. Товстуха визначає народну медицину як філософію українців. Свою думку він аргументує тим, що національна ідентичність українця постає не лише у споконвічному зв'язку з піснею, працею, культурою віків, а й з різним зелом для здоров'я роду і родоводу, якими були «...рідні і здавна знайомі материнка, родовик лікарський, оман високий, перстач прямостоячий... народ, використовуючи окремі лікарські рослини, бачив (спостерігав) впродовж тривалих епох їхню виняткову ефективність і, природно, надавав їм силу Богів; уводив їх до символів сонця, універсальних лікувальних та профілактичних засобів» [9; 10].

Широко використовувалися народні методи лікування і серед українських козаків. Так, під час визвольної війни українського народу 1648–1654 рр. під проводом Богдана Хмельницького для лікування гнійних ран застосовували вологу цвіль (прообраз сучасних антибіотиків), антимоніт (у його цілющі властивості середньовічні медики вірили як у панацею, застосовуючи і при внутрішніх, і при зовнішніх захворюваннях, у тому числі й для лікування ран), мед (який, як тепер відомо, має добрі бактерицидні та ранозагоювальні властивості) [6]. Виявлені автором у процесі виконання цього дослідження факти вказують на те, що й сьогоднішні військові лікарі успішно використовують методи народної та нетрадиційної медицини [5].

У контексті викладеного вище автор поділяє думку Є.С. Товстухи про те, що наші вороги, ображаючи козацьку гідність, називали їх «п'янюгами» та «гультяями». Так, козаки насправді пили і водяні відвари, і горілчані настоянки перстачу (калгану), родовика, гравілату, різних видів герані з досить означеною метою: для профілактики гострих кишкових інфекцій, а також поліпшення згортання крові. Адже військові сутички, двобої, облоги – це завжди значні поранення, опіки, ампутації, кровотечі. Вчасна ж обробка ран, зупинка кровотеч – це порятунок, збереження здоров'я і продовження активного життя та боротьби [10].

Як стверджують дослідники [2; 7] ролі та місця народної медицини у традиційній культурі українців, останнім часом у контексті реалій «перехідного періоду» помітно актуалізувалася проблема вивчення традиційної народної медицини (етномедицини). На їх глибоке переконання, народна медицина тісно пов'язана з матеріальним життям і побутом суспільства, чутливо реагує на рівень економічного, соціального, морального, екологічного комфорту людини. Надто різкі й болісні трансформаційні процеси на шляху від соціалізму до ринкової економіки породили безліч кризових явищ. За цих умов зростає інтерес до так званої альтернативної медицини. Все більше людей користується природними лікарськими засобами й традиційними методами оздоровлення, доцільність яких перевірена не одним поколінням.

Не можна не погодитися з думкою І. Колодюк та Н. Серебряннікової і про те, що, окрім суто практичного значення, народна медицина є одним із джерел у дослідженнях

світоглядних уявлень, сфери функціонування етнічних стереотипів і ритуалізованих форм поведінки. Як важлива галузь народних знань вона є частиною духовної культури, яка включає в себе залишки різностадіальних синкретичних вірувань, магічні практики й цінні емпіричні відомості. Адже відомо, що й сучасна професійна медицина, біля витоків якої стояли Гіпократ, Авіцена (Ібн-Сіна), Агапіт, Гален та ін., також базується на тисячолітньому народному досвіді [2, 7].

Звернення до спадщини народного лікування збагачує сучасну науку. Це яскраво засвідчили численні факти використання набутків народної медицини у професіній лікувальній сфері. Так, у працях З. Фрейда та К. Юнга, фундаторів такого напряму як психоаналіз, був використаний еврістичний потенціал народних засобів лікування у розробці світоглядних архетипів. Вони переконливо доводять важливість психотерапевтичних аспектів у контексті «хвороба–хворий–лікар».

Посилення інтересу громадськості до народної медицини значною мірою спричинено як прагненням зберегти її духовну складову в контексті відродження національних звичаїв і традицій, так і прагматичними зацікавленнями, які, на жаль, часто мають характер спекуляції чи моди. Насамперед, це стосується магічних елементів практики сучасних знахарів і цілителів, навколо яких штучно створюється романтичний ореол містично-окультної таємничості.

Зважений науковий підхід допомагає зрозуміти народний погляд на етіологію захворювання, «логіку» обраного терапевтичного методу і його світоглядну мотивацію, розмежовувати раціональні та ірраціональні прийоми лікування.

Народну медицину можна розглядати як складову традиційної культури, в змісті якого поєдналися позитивні емпіричні знання, засоби лікування словом, досвід місцевих спостережень, світоглядні уявлення та вірування різних епох. Етнографічний підхід до дослідження проблеми передбачає вивчення таких питань як розвиток народних уявлень про анатомію і фізіологію людини, народне розуміння етіології захворювань, погляди на народних лікарів, методи діагностики та профілактики, санітарно-гігієнічні норми, класифікація лікувальних засобів.

Дослідження народної медицини в етнографічному вимірі дає ключ до розв'язання важливих етнологічних завдань, пов'язаних з проблемами походження та розвитку світоглядних уявлень та народних знань українців.

Народні методи лікування, способи приготування ліків, їх асортимент і застосування відзначаються багатством етнічних та етнорегіональних форм. Вивчення їх є базою для проведення порівняльних досліджень, передусім народної медицини і сучасної фармакології. Народні методи лікування словом після тривалих років відвертої ігнорації стають сферою зацікавлення психотерапевтичної науки, розробки дослідників у сфері народної медицини переконливо доводять важливість народних психотерапевтичних методів лікування.

Народна та нетрадиційна медицина – це унікальне соціальне явище, яке має величезний вплив на всі сфери життя соціуму і людської цивілізації в цілому. У всіх народів існують свої традиційні методи лікування, які віками відбиралися і ретельно зберігалися у пам'яті поколінь.

Термін «народна медицина», за визначенням експертів Всесвітньої організації охорони здоров'я (далі – ВООЗ), – це «...сума знань і практичних методів, які застосовуються для діагностики, профілактики і ліквідації порушень фізичної, психічної та соціальної рівноваги і які спираються виняткова на практичний досвід та спостереження, що передаються з покоління в покоління як в усній, так і у писемній формі». Термін «нетрадиційна медицина» використовується для визначення подібних знань і засобів, які мають свого автора (наприклад: гомеопатія – автор Ганеман, іридодіагностика – автор Пекцелі) [4, с. 362].

Сучасна народна і нетрадиційна медицина України базується здебільшого на використанні методів, які мають слов'янські корені (фітотерапія, апітерапія), а також на запозичених та модифікованих методах.

Україна належить до тих країн, у яких народна і нетрадиційна медицина співіснує з офіційною медициною, на що вказує ст. 74 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», якою визначено, що «...як виняток за спеціальним дозволом Міністерства

охорони здоров'я України або уповноваженого ним органу охорони здоров'я без спеціальної освіти дозволяється діяльність у галузі народної і нетрадиційної медицини» [3; 12].

Про підтримку взаємодії офіційної медицини з народною та нетрадиційною засвідчує і Указ Президента України від 31 липня 1998 р. №823/98 «Про заходи щодо врегулювання діяльності в сфері народної і нетрадиційної медицини» та наказ Міністерства охорони здоров'я (далі МОЗ) України про створення Комітету з питань народної і нетрадиційної медицини (далі – НіНМ), який став головною науково-експертною установою МОЗу з цього питання.

В Україні НіНМ врегульована нормативно-правовими документами щодо медичної діяльності в цій галузі [4, с. 362]:

- Наказ МОЗ України від 11.02.1998 № 36 «Про затвердження Положення про організацію роботи цілителя, який здійснює медичну діяльність у галузі народної та нетрадиційної медицини»;
- Наказ МОЗ України від 10.08. 2000 № 195 «Про надання спеціального дозволу на медичну діяльність у галузі народної та нетрадиційної медицини»;
- Наказ МОЗ України від 18.10. 2000 № 259 «Про затвердження форми та Інструкції щодо заповнення форми державної статистичної звітності № 61-здоров «Звіт управінь охорони здоров'я про медичну діяльність у галузі народної та нетрадиційної медицини»;
- Наказ МОЗ України від15.06. 2001 № 234 «Про результати наукової діяльності установ (закладів), підпорядкованих МОЗ України у галузі народної та нетрадиційної медицини»;
- Наказ МОЗ України від 04.02. 2002 № 36 «Про затвердження Положення про головного позаштатного спеціаліста з народної і нетрадиційної медицини МОЗ України»;
- Наказ МОЗ України від 23.08. 2002 № 324 «Про затвердження Порядку визначення установ з проведення атестації та експертизи в галузі народної і нетрадиційної медицини»;
- Наказ МОЗ України від 03.03. 2003 № 93 «Про методи народної та нетрадиційної медицини, на які видаються спеціальні дозволи»;
- Наказ МОЗ України від19.06. 2003 № 267 «Про контроль за здійсненням незаконної медичної діяльності у галузі народної і нетрадиційної медицини».

Як вказують результати, отримані у процесі виконання цього дослідження, впродовж років незалежності, сектор охорони здоров'я України, де використовуються методи і принципи народної медицини, збільшує свої потужності та розширює кількість та різноманітність медичних послуг.

Так, загальна кількість практикуючих осіб у галузі народної та нетрадиційної медицини, які пройшли атестацію та експертизу у 1991 – 2010 рр., становить 4024 особи (рис. 1).

Як бачимо з рис. 1, який характеризує динаміку процесу підготовки фахівців з народної і нетрадиційної медицини в Україні, найпродуктивнішим з точки зору кількості підготовлених спеціалістів означеного фаху був період, обмежений 1991 – 2000 рр., коли ліцензії на право здійснювати медичну практику в галузі народної і нетрадиційної медицини отримали 3008 осіб, що становить майже 75% від їх загальної кількості в Україні. Слід також наголосити на тому, що виявлена нами *виражена тенденція* до зниження кількості бажаючих отримати дозвіл на лікування хворих методами народної і нетрадиційної медицини (особливо впродовж останніх 2006 – 2010 рр.) вказує на «природній добір» фахівців у досліджуваному секторі охорони здоров'я, а також «зрілість» довіри населення України до народних цілителів.

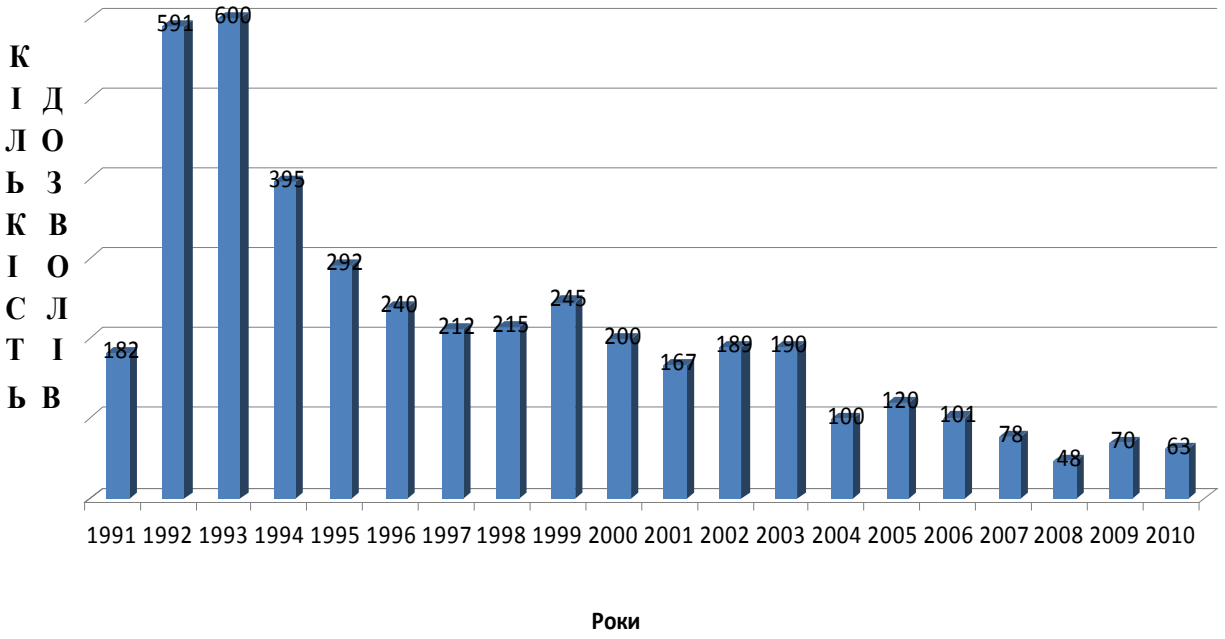


Рис. 1. Кількість практикуючих осіб у галузі народної та нетрадиційної медицини, які пройшли атестацію та експертизу у 1991 – 2010 рр.

На рис. 2 і 3 подано показники питомої ваги, які характеризують нозологічне спрямування засобів народної і нетрадиційної медицини та практичну зацікавленість спеціалістів з вищою медичною освітою її методами. Тут також існують «свої території». Так, у структурі звернень за класами хвороб до фахівців, які надають лікувальні та консультативні послуги методами народної та нетрадиційної медицини, 67% становлять пацієнти із захворюваннями нервової, кістково-м'язевої та дихальної систем. А серед фахівців з вищою медичною освітою найпопулярнішими методами народної та нетрадиційної медицини вважається рефлексотерапія (32%) та мануальна терапія (24%).

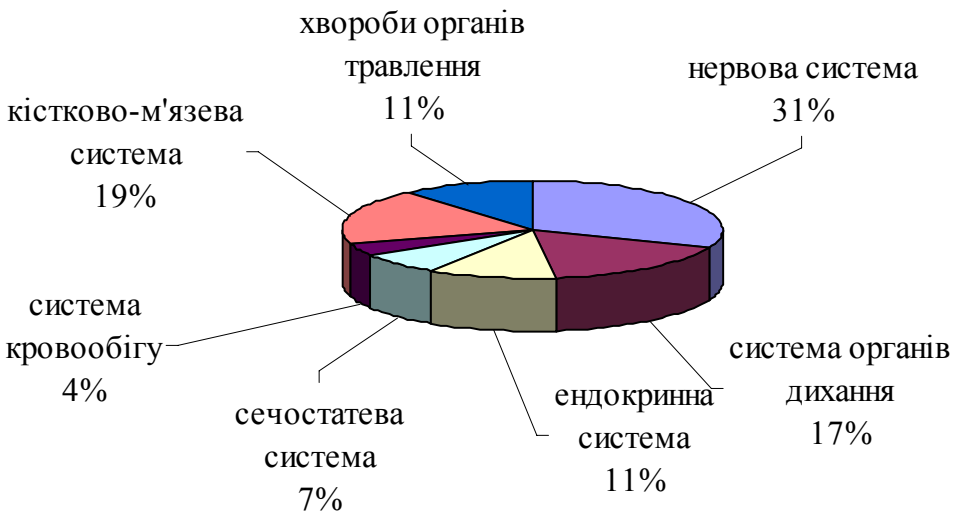


Рис. 2. Структура звернень за класами хвороб до фахівців, які надають лікувальні та консультативні послуги методами народної та нетрадиційної медицини

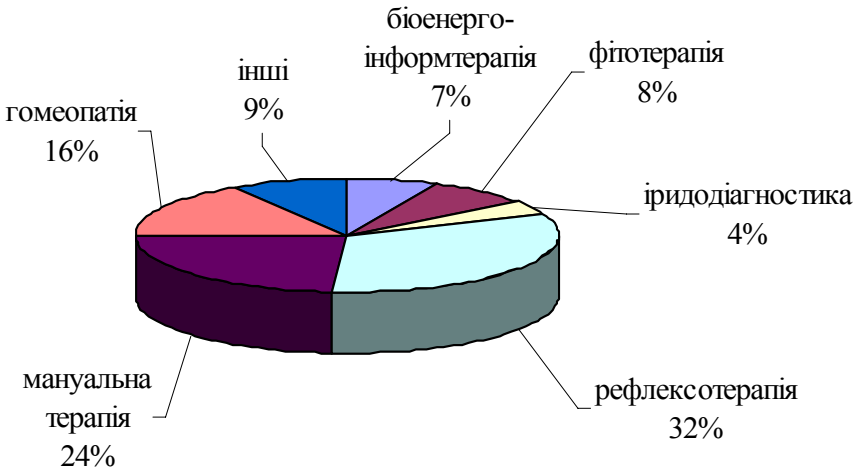


Рис. 3. Використання методів народної та нетрадиційної медицини спеціалістами з вищою медичною освітою

У процесі виконання цього дослідження виявлено, що однією з тенденцій розвитку системи охорони здоров'я України є активне формування в державі народної і нетрадиційної медицини, у тому числі, швидке зростання кількості лікувально-профілактичних закладів даного напряму медичної діяльності.

Комплексний аналіз нормативно-правової бази з регулювання медичної діяльності в Україні, вивчення літературних джерел українських і зарубіжних авторів дають підстави стверджувати, що сектор національної системи охорони здоров'я, в якому працюють фахівці з народної і нетрадиційної медицини, в його нинішньому вигляді не відповідає ні потребам пацієнтів, ні економічним законам, а знаходиться в глибокій системній кризі.

Отримані нами результати дають підстави зробити висновок про те, що основними чинниками, які перешкоджають поступальному розвитку та утвердженню в державі потужного сектора народної і нетрадиційної медицини, є такі:

- недосконаліть нормативно-правової бази з регулювання народної і нетрадиційної медицини в Україні;
- відсутність у галузі охорони здоров'я координації та контролю за здійсненням медичної практики в галузі народної і нетрадиційної медицини.

Із викладеного вище доходимо таких висновків:

1. Обґрунтовано, що впродовж років незалежності, сектор охорони здоров'я України, де використовуються методи і принципи народної медицини, збільшує свої потужності та розширює кількість і різноманітність медичних послуг. Дослідженням, зокрема, встановлено, що загальна кількість практикуючих осіб у галузі народної та нетрадиційної медицини, які пройшли атестацію та експертизу у 1991 – 2010 рр., становить 4024 особи.

2. Виявлено, що найпродуктивнішим з точки зору кількості підготовлених спеціалістів у галузі народної і нетрадиційної медицини був період, обмежений 1991–2000 рр., коли ліцензії на право здійснювати медичну практику в галузі народної і нетрадиційної медицини отримали 3008 осіб, що становить майже 75% від їх загальної кількості в Україні. При цьому спостерігається виражена тенденція до зниження кількості бажаючих отримати дозвіл на лікування хворих методами народної і нетрадиційної медицини (особливо впродовж останніх років: 2006 — 2010).

3. Доведено, що державні механізми регулювання народної та нетрадиційної медицини в Україні до кінця не сформовані. Їх подальше удосконалення має здійснюватися виходячи з таких принципів: пріоритетності цілей безпеки медичної послуги; обов'язковості отримання споживачами медичних послуг у фахівців з народної та нетрадиційної медицини вичерпної інформації щодо методів лікування, їх наслідків, можливих ускладнень та якості медичних послуг з оформленням письмової інформованої згоди пацієнта на медичне втручання; наявності та дієвості державного контролю за діяльністю медичних

працівників з народної та нетрадиційної медицини з можливістю використання санкцій за невиконання або неналежне виконання зобов'язань угоди про медичну послугу, недотримання виконавцем послуги термінів надання медичних послуг тощо.

Література

1. Апанасенко Г. Чи з'явиться у нас міністерство здоров'я? // Дзеркало тижня. Україна. – 2011. — № 6. – С. 14.
2. Колодюк І.В. Народна медицина у традиційній культурі українців Полісся (остання чверть хх – початок ХХІ століття): автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.05. – К., 2005. – 26 с.
3. Москаленко В.Ф. Правове забезпечення народної і нетрадиційної медицини України на сучасному етапі в системі охорони здоров'я // Урегулювання діяльності у галузі народної і нетрадиційної медицини в Україні: зб. матер. – К.: Вид-во «БЛІЦ-ПРИНТ», 2001. – 166 с.
4. Панорама охорони здоров'я населення України / Підаєв А.В., Возіанов О.Ф., Москаленко В.Ф., Пономаренко В.М. та ін. – К.: Здоров'я, 2003. – 396 с.
5. Пащенко Р. Нетрадиційна медицина здатна творити дива // Здоров'я і довголіття. – 2011. – № 7. – С. 1 – 2.
6. Радиш Я. Як козаки хвороби перемагали // Нариси з історії медицини, 2009. – К.: Б.в. – С. 66 – 69.
7. Серебряннікова Н.І. Обрядові аспекти народної лікувальноїпрактики слов'янського населення південно-західної України століття): автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.05. – К., 2004. – 22 с.
8. Суржик І.: «Якість медичної допомоги має підвищитися в найближчі роки, і це буде пов"язано зі зміною системи фінансування охорони здоров'я» // Ірина Акімова // Дзеркало тижня. Україна. – 2011. — № 4. – С. 1, 5.
9. Товстуха Є.С. Народна медицина як філософія українців // Матеріали Першого з'їзду «Народна медицина в Україні», 24 – 25 вересня 2010 р., м. Київ. – К., 2010. – С. 9 — 10.
10. Товстуха Є.С. Українська народна медицина з погляду сучасності // Матеріали Першого з'їзду «Народна медицина в Україні», 24 – 25 вересня 2010 р., м. Київ. – К., 2010. – С. 10 – 14.
11. Шевчук С. Суспільна лапаротомія // Дзеркало тижня. Україна. – 2011. -.№ в-14
12. Юридический статус народной медицины и комплементарной/альтернативной медицины: обзор положения в мире // Женева: ВОЗ, 2001. – 181 с.

Поживилова О. В. Народная и нетрадиционная медицина – важная составляющая системы охраны здоровья. *В статье рассматриваются проблемные вопросы научного обеспечения государственного управления развития здравоохранения Украины.*

Ключевые слова: *народная медицина, нетрадиционная медицина, реформы, нозологичное направление, медицинская услуга.*

Pozhyvilova O.V. Folk and alternative medicine – an important constituent of the public health system. *Problematic issues of the scientific providing of the public health system development in Ukraine are considered in the article.*

Key words: *folk medicine, alternative medicine, reforms, nozological approach, medical service.*

УДК 351.83:331.1

Шемяков О.Д.,

канд. наук з держ. управ., голова Донецької обласної організації профспілки «Радіоелектронмаш» України

Проблеми становлення представницьких органів сторін соціально-трудових відносин

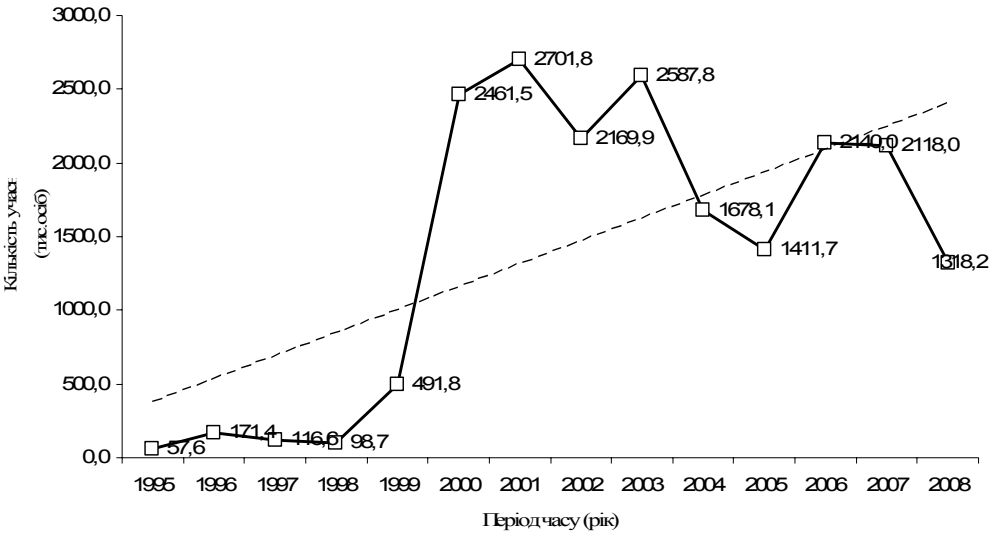
У статті розглядається проблема недостатньо ефективної діяльності представницьких органів держави, найманих працівників та роботодавців щодо встановлення тривалої соціально-економічної стабільності в суспільстві. Розроблено пропозиції, що сприяють вирішенню цієї проблеми.

Ключові слова: *соціальний діалог, колективно-трудовий конфлікт, державне управління, механізми державного управління, соціально-трудові відносини, профспілки.*

Взяття керівництвом нашої країни напряму на розбудову демократичної, соціальної, правової держави [1] та вибір європейського шляху розвитку заклали основи побудови громадянського суспільства, що сприяє появі різних громадських інституцій, до яких відносяться й профспілки як представники інтересів найманих працівників та організації роботодавців як представники власників.

Як засвідчив європейський і національний досвід, умовою успішного розвитку громадянського суспільства в країні, яка переживає трансформацію політико-економічного устрою, є наявність стійкої соціально-економічної стабільності, яка суттєво залежить від характеру соціально-трудових відносин між державою, найманими працівниками та власниками.

Разом з тим, згідно зі статистичними даними, проведеними дослідженнями [2–19] та накопиченим досвідом практичної роботи профспілок при веденні переговорних процесів, в Україні склалася хитка соціально-економічна стабільність, яка характеризується постійною загрозою виникнення колективно-трудових конфліктів у суспільстві (рис. 1). Отже, характер взаємовідносин між представницькими органами держави, найманих працівників та роботодавців не сприяє її стабілізації, що вказує на наявність такої проблеми як недостатня ефективність діяльності зазначених представницьких органів та зниження рівня довіри громадян до цих інституцій громадянського суспільства.



© Шемяков О.Д.

Рис. 1. Кількість найманих працівників, які взяли участь у конфліктах в Україні

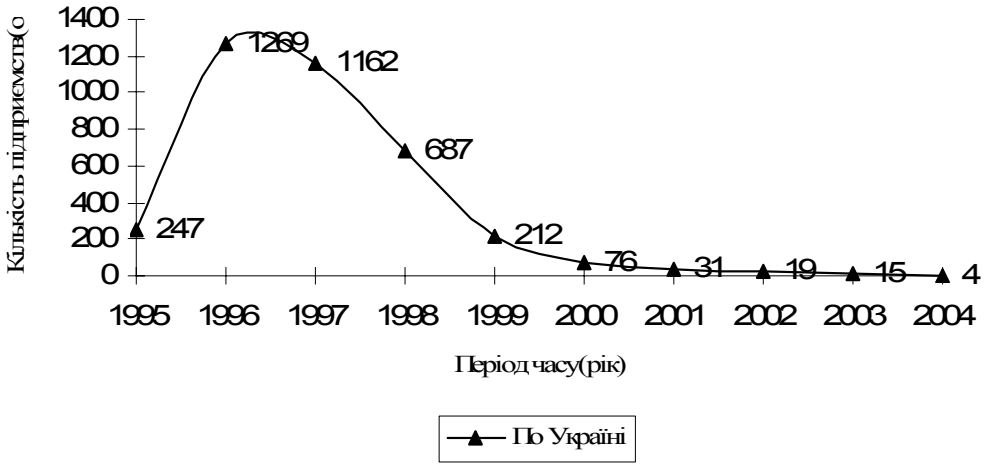


Рис. 2. Кількість підприємств, що взяли участь у страйках

В Україні з 1995 р. почали спонтанно виникати колективно-трудові конфлікти [2]. Так, з даних рис. 1 бачимо, що кількість найманих працівників, які беруть участь у цих конфліктах, не зменшується, а їх динаміка набула тенденції стабільного зростання.

Слід звернути увагу і на той факт, що за період з 1995 до 2001 р. (рис. 2), практично усі колективно-трудові конфлікти трансформувалися на страйки, проте їх організація здійснювалася не профспілками, а страйкомами, що вказує на наявність недовіри найманих працівників до цих органів (рис.3) [2].

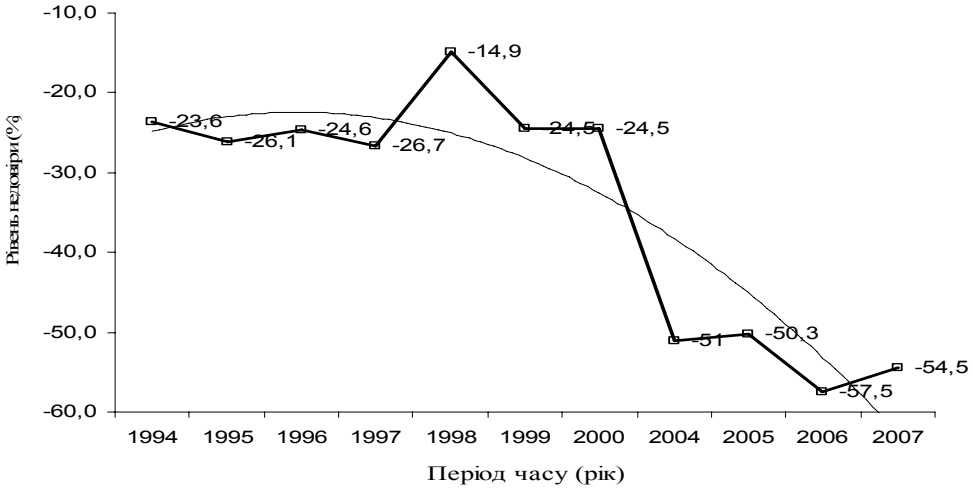


Рис3.Динаміка рівня недовіри населення до профспілок в Україні за період з 1994 до 2007 р.

Разом з тим, процес формування недовіри торкнувся не лише профспілок, а й провідних соціальних інституцій органів державної влади (табл.1) [2, 20–22].

Проведені зазначеними організаціями опитування (табл.1) вказали на те, що динаміка балансу довіри-недовіри громадян до провідних соціальних інституцій органів державної влади має також негативну тенденцію (рис. 4).

Таблиця 1

Баланс довіри-недовіри громадян до провідних соціальних інституцій органів державної влади

Період проведених опитувань		*Назва організацій, які проводили опитування*	*Баланс довіри-недовіри до соціально-політичних інститутів*									
			Верховна Рада	*Уряд*	*Президент України*	*Місцева влада (держадміністрації)*	*Прокуратура*	*Суди*	*СБУ*	*Міліція*	*Політичні партії*	*У середньому*
Рік	Місяць											
2005	Березень	Інститут соціології	-0,2	11,5	29,5	-21,4	-38,3	-17,2		-43,1	-36,8	-14,5
	Вересень	Фонд «Демократичні ініціативи»	-28,4	-22,8	-7,6	-15,5	-26,5	-27,8	-7,9	-25,6		-16,7
	Листопад		-31,0	-28,0	-12,0	-27,0	-34,0	-34		-36		-24,4
	Грудень		-31,0	-26,0	-13,0	-23,0	-28,0	-31	-9	-27		-19,6
Разом по року			-22,7	-16,3	-0,8	-21,7	-31,7	-27,5	-8,5	-32,9	-36,8	-21,6
2006	Січень	Інститут соціальної та політичної психології	-30,2	-21,8	-12,1	-37,2	-39,8	-40,9	-0,4	-34,4	-41,4	-13,6
	Квітень	Інститут соціології	-34,4	-32,0	-11,5	-31,8	-38,4	-36,3		-41	-43,7	-14,2
Разом по року			-32,3	-26,9	-11,8	-34,5	-39,1	-38,6	-0,4	-37,7	-42,6	-31,0
2007	Червень	Фонд «Демократичні ініціативи»	-29,0	-39,0	-20,0	-20,0	-41	-38				-31,2
	Вересень		-37,3	-33,6	-38,1	-13,0	-20,9	-18,1	-20,6	-14,2		-24,5
Разом по року			-33,2	-36,3	-29,1	-16,5	-31,0	-28,1	-10,3	-7,1		-27,3
2008	Листопад	GfK Ukraine	-63,7	-54,6	-58,2	-38,2				-33,6	-59,6	-51,3
2009	Березень	GfK Ukraine	-71,3	-60,2	-67,8	-34,6				-32,7	-66,7	-55,6

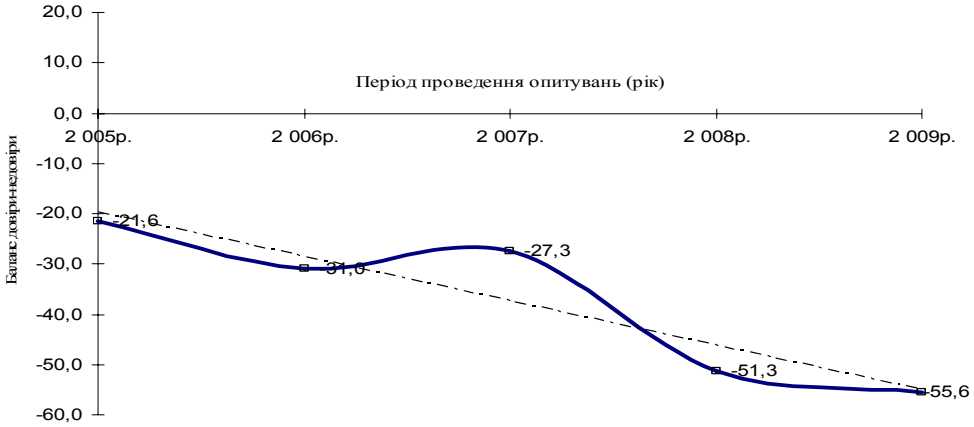


Рис. 4. Динаміка балансу довіри-недовіри громадян до провідних соціальних інституцій органів державної влади

Таким чином, постійно виникаючі колективно-трудові конфлікти характеризують взаємовідносини між роботодавцями і найманими працівниками як критичні, а діяльність представницьких органів суб'єктів соціально-трудових відносин як така, що не сприяє у повному обсязі реалізації міжнародних та національних соціальних стандартів і нормативів життя людини праці.

Отже, як бачимо, існує проблема недостатньо ефективної діяльності представницьких органів соціально-трудових відносин (держави, роботодавців та найманих представників), що призвело до зниження рівня довіри громадян до цих інституцій суспільства.

Згідно з національним законодавством і світовою практикою інтереси найманих працівників, як правило, представляють профспілки та їх об'єднання. З огляду на проведене дослідження [2], рівень дієвості цього представницького органу не повнію мірою сприяє виконанню представницької функції. Дослідження також засвідчили, що разом із втратою довіри громадян до профспілок помітно знизилася і мотивація профспілкового членства. Так, кількість членів профспілок (табл. 2) з 1998 до 2008 р. зменшилася практично вдвічі, а кількість профспілкових організацій (табл. 2) зменшилася на 35 %. Проте слід звернути увагу на те, що спостерігається тенденція зменшення їх кількості (рис. 5).

Таблиця 2

Динаміка зміни кількості членів профспілок та чисельності первинних профспілкових організацій в Україні (ФПУ)

Період часу (рік)	*Усього первинних профспілкових організацій (тис. одиниць)*	*Усього членів профспілок (мільйонів осіб)*
1998	133200	16,56
1999	129000	15,60
2000	122400	14,40
2001	119898	13,47
2002	115125	12,58
2003	110954	11,78
2004	103112	11,93
2005	96903	10,67
2006	95784	10, 23
2007	91777	9,75
2008	87671	8,99

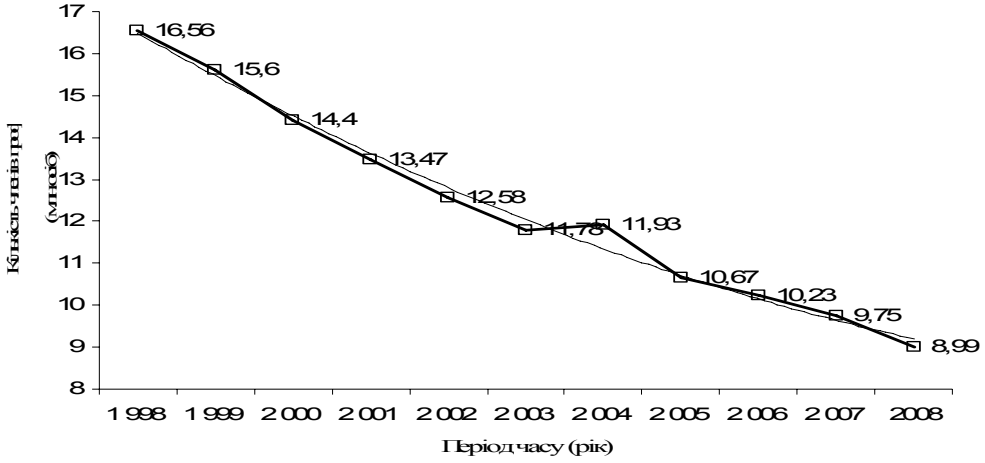


Рис. 5. Динаміка зміни кількості членів профспілок в Україні (ФПУ)

Для вирішення зазначеної проблеми необхідно виявити чинники, що впливають на діяльність профспілок, і визначити шляхи удосконалення їх дієвості.

Спираючись на отримані результати досліджень [8–16], можна виділити чинники, що впливають на діяльність представницьких органів сторін соціально-трудових відносин:

- структура профспілок (рис. 6) застаріла і не відповідає структурі видів економічної діяльності нинішніх суб'єктів підприємницької діяльності, які сформувалися за умов ринкової економіки за роки незалежності (рис. 7, 8, 9). На нашу думку, структура проф-

спілок має бути гнучкою і швидко пристосовуватися до структурних змін в економіці;

ПРОФСПІЛКИ СРСР			КІЛЬКІСТЬ ГАЛУЗЕВИХ МІНІСТЕРСТВ
	Професійна спілка робітників авіаційної промисловості.		*Одне міністерство*
	Професійна спілка авіаційних працівників		*Одне міністерство*
	Професійна спілка робітників автомобільного транспорту і шосейних доріг		*Чотири міністерства*
	Професійна спілка робітників автомобільного, тракторного і сільськогосподарського машинобудування		*Три міністерства*
	Професійна спілка робочих геолого-розвідувальних робіт		*Одне міністерство*
	Професійна спілка працівників державної торгівлі і споживчої кооперації		*Одне міністерство Союз споживчих суспільств*
	Професійна спілка працівників державних установ		*Апарат органів влади Сім міністерств, Банки*
	Професійна спілка робітників залізничного транспорту		*Два міністерства*
	Професійна спілка працівників культури		*Одне міністерство*
	Професійна спілка робітників лісової, паперової і деревообробної промисловості		*Два міністерства*
	Професійна спілка робітників машинобудування і приладобудування		*Три міністерства*
	Професійна спілка медичних працівників		*Два міністерства*
	Професійна спілка робітників місцевої промисловості і комунально-побутових підприємств		*Три міністерства*
	Професійна спілка робітників металургійної промисловості		*Два міністерства*
	Професійна спілка робітників морського і річкового флоту		*Два міністерства*
	Професійна спілка робітників нафтової і газової промисловості		*Три міністерства*
	Професійна спілка робітників оборонної промисловості		*Три міністерства*
	Професійна спілка робітників загального машинобудування		*Одне міністерство*
	Професійна спілка робітників харчової промисловості		*Три міністерства*
	Професійна спілка працівників освіти, вищої школи і наукових установ		*Два міністерства*
	Професійна спілка робітників радіоелектронної промисловості		*Три міністерства*
	Професійна спілка працівників зв'язку		*Одне міністерство*
	Професійна спілка працівників сільського господарства		*Три міністерства*
	Професійна спілка робітників будівництва і промисловості будівельних матеріалів		*Сім міністерств*
	Професійна спілка робітників суднобудівельної промисловості		*Одне міністерство*
	Професійна спілка робітників текстильної і легкої промисловості		*Одне міністерство*
	Професійна спілка робітників важкого машинобудування		*Чотири міністерства*
	Професійна спілка робітників вугільної промисловості		*Одне міністерство*
	Професійна спілка робітників хімічної і нафтохімічної промисловості		*Два міністерства*
	Професійна спілка робочих електростанцій і електротехнічної промисловості		*Три міністерства*
	Разом: 30		Разом: 70

Рис. 6. Профспілкова карта професійних спілок СРСР.

Видобування кам'яного

Профспілка працівників вугільної промисловості України

	вугілля, лігніту і торфу	
	Текстильна промисловість і пошив одягу	Профспілка працівників текстильної та легкої промисловості України
	Виробництво коксу, продуктів нафтопереробки Металургія і обробка металів	Професійна спілка трудящих металургійної і гірничодобувної промисловості України
	Хімічне виробництво	Профспілка працівників хімічних та нафтохімічних галузей промисловості України
	Виробництво машин і устаткування	Професійна спілка працівників машинобудування та металообробки України
		Професійна спілка працівників радіоелектроніки та машинобудування України
		Профспілка машинобудівників та приладобудівників України
		Профспілка працівників автомобільного та сільськогосподарського машинобудування України
		Професійна спілка працівників космічного та загального машинобудування України
		Профспілка працівників оборонної промисловості України
		Професійна спілка працівників суднобудування України
		Профспілка авіабудівників України
		Профспілка працівників лісових галузей України
	Виробництво електроенергії, тепла, газу й води	Професійна спілка працівників енергетики та електротехнічної промисловості України ("УКРЕЛЕКТРОПРОФСПІЛКА")
		Професійна спілка працівників атомної енергетики та промисловості України
		Профспілка працівників газових господарств України
		Профспілка працівників нафтової і газової промисловості України
	Будівництво	Професійна спілка працівників будівництва і промисловості будівельних матеріалів України
	7	18

Рис. 7. Промислово-виробнича сфера діяльності

- спостерігається переміщення центру ваги взаємовідносин між представницькими органами профспілок і роботодавців на територіальний і виробничий рівні, що вимагає зміни підходів щодо формування інструментарію по реалізації досягнутих між ними домовленостей. Йдеться про те, що у зв'язку із трансформацією державної власності на приватну, зникли окремі галузі і міністерства, а відповідно і сторони переговорного процесу, які було сформовано відповідно до галузевого принципу (рис 6).

  Замість галузей з'явилися види економічної діяльності (рис. 7, 8, 9), які здійснюють суб'єкти підприємницької діяльності і на базі, яких формуються холдинги, корпорації тощо. Безумовно, на цьому рівні виникає необхідність укладення не галузевої угоди, а колективного договору;
- структура представницьких органів суб'єктів підприємницької діяльності не повною мірою сформована, до того ж рішення органів цієї структури усіма суб'єктами роботодавців не визнаються і не приймаються до виконання;
- за умов ринкової системи господарювання процес попиту на послуги профспілок починає набувати інший характер. Так проведене опитування (рис. 10) засвідчило, що більше 74 % респондентів, із запропонованих їм для вибору напрямів діяльності профспілок у цілому зупинили свій вибір на тому, що профспілка їм потрібна для захисту трудових прав. Оцінюючи отримані результати, слід звернути увагу на те, що понад 50% респондентів відповіли – профспілка їм потрібна для правового

захисту трудових прав перед роботодавцем. На що це вказує? На нашу думку, це засвідчує, що соціально-трудові відносини найманих працівників з роботодавцем знаходяться в постійній конфронтації, а відповідно, існує постійна загроза дестабілізації у суспільстві. Насторожує також кількість відповідей респондентів (4,1%) у частині «Представництва в суді». Цей результат вказує на недовіру до судових органів, баланс довіри — недовіри до цих органів дійсно негативний і дорівнює «– 31,4» (табл. 1), а також на відсутність певного рівня знань стосовно застосування цієї форми захисту.

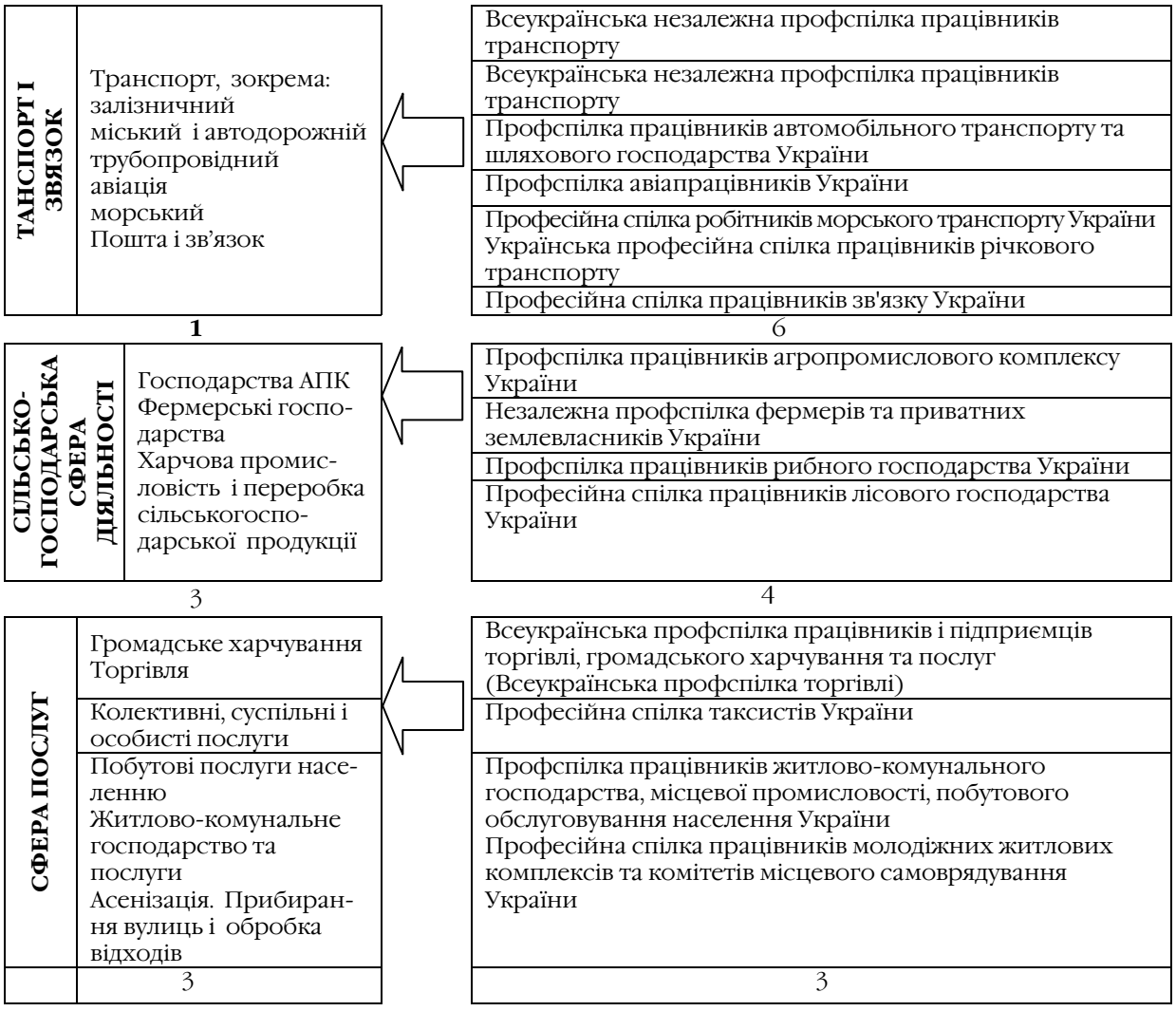


Рис. 8. Транспорт, послуги та сільськогосподарська сфери діяльності

БЮДЖЕТНА СФЕРА ДІЯЛЬНОСТІ	Державне управління	Професійна спілка працівників державних установ України
	Освіта	Професійна спілка працівників геології, геодезії та картографії України
	Охорона здоров'я, соціальна допомога і соціальне страхування	Профспілка працівників освіти і науки України
	Діяльність у сфері відпочинку і розваг, культури та спорту	Профспілка працівників охорони здоров'я України
	Банківська діяльність	Профспілка працівників соціальної сфери України
	5	Професійна спілка працівників культури України
		Всеукраїнська професійна спілка «Футбол України»
		Професійна спілка працівників Промінвестбанку України
		8
СФЕРА МАЛОГО БІЗНЕСУ	Малі підприємства Суб'єкти господарювання, які здійснюють підприємницьку діяльність без створення юридичної особи Операції з нерухомістю і послуги юридичним особам	Всеукраїнська профспілка працівників інноваційних і малих підприємств
		Професійна спілка виробничників і підприємців України
		Українська федерація профспілкових організацій-профспілка працівників спільних підприємств
	Потребкооперація	Профспілка працівників споживчої кооперації України
	4	4

Рис. 9. Бюджетна сфера діяльності та малого бізнесу

Рис. 10. Оцінка опитування попиту найманих працівників на послуги профспілок за умов ринкової системи господарювання

З викладеного доходимо висновку, що за умов ринкової системи господарювання взаємовідносини між представницькими органами найманих працівників, організацій (органів) роботодавців як інституцій громадянського суспільства та органів виконавчої

влади є не досить конструктивними, що не сприяє досягненню тривалої соціально-економічної стабільності і потребує істотного удосконалення їх діяльності.

На нашу думку, для успішного вирішення цієї проблемі необхідно:

- сформувати структуру представницьких органів роботодавців відповідно до видів економічної діяльності;
- перенести центр ваги діяльності профспілок безпосередньо на рядового члена профспілки, тобто основою профспілки має бути член профспілки, основою організаційної структури профспілки – первинна профорганізація;
- змінити ідеологію мотивації профспілкового членства. Справа у тому, що найманому працівнику має бути зрозумілим:
  по-перше, на вирішення яких проблем і завдань спрямована сьогодні профспілка і як вони співпадають з його інтересами;
  по-друге, що дає йому членство у профспілці, у тому числі й який його меркантильний інтерес вона вирішує;
  по-третє, яку тактику дій і інструментарій пропонує йому профспілка відносно захисту особистих і колективних інтересів і що йому це коштуватиме;
  по-четверте, наскільки прозора система взаємозв'язку між ним і структурними формуваннями профспілки, і який його особистий вплив на ці формування. Тобто, яка його роль і місце у профспілці.

Література

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222 — IV (2222-15) від 08.12.2004; ВВР України. – 2005. – № 2. – Ст.44) // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Шемяков О.Д. Державне управління соціальним діалогом: проблеми та шляхи вирішення: моногр. О.Д. Шемяков, М.Л. Братковський. – Донецьк: ВІК, 2010. – 205 с.
3. Нариси з історії професійних спілок України. – К.: Федерація профспілок України. АПСВ, 2002. – 670 с.
4. Рихлі Л., Прітцер Р. Соціальний діалог на національному рівні у країнах-кандидатах на вступ до Європейського Союзу / Л. Рихлі, Р. Прітцер // Матеріали національного тристороннього семінару. – Женева, 2003. – 54 с.
5. Жуков В. Соціальне партнерство в Україні: [навч. посіб. УАДУ] / В. Жуков, В. Скуратівський. – К., 2000. – 200 с.
6. Кочетков А. П. Гражданское общество: проблемы исследования и перспективы развития / А.П. Кочетков // Вестник. МГУ. Сер. 12: Полит. науки. – 1998. – № 4. – С. 93.
7. Новіков В. Соціальне партнерство: шляхи становлення і розвитку / В. Новіков // Економіка України. – 2001. – №4. – С. 85-88.
8. Шемяков О.Д. Роль профспілок у досягненні соціального миру в умовах ринково-трудових відносин / О.Д. Шемяков // Бюлетень національної служби посередництва і примирення. – 2005. – №8. – С. 43-51.
9. Шемяков А. Д. Роль и место профсоюзов во взаимоотношениях с работодателями и органами исполнительной власти в условиях рыночной экономики / А. Д. Шемяков // Вісник ДонНАБА: [зб. наук. праць IV Міжнар. наук. конфер. молодих вчених, аспірантів і студентів]. – Макіївка, 2005. – Вип. 4 (52). – С. 190-192.
10. Осовий Г.В. Соціально-трудові відносини: питання теорії та практики в Україні: навч. посіб. /Г.В. Осовий В.І. Жуков, В.М. Руденко, В.О. Семенихін –К.: АПСВ ФПУ, 2005. – 432 с.
11. Шемяков А.Д. Характеристика основных субъектов социально-трудовых отношений (движущих сил) Донецкого региона: зб. наук. праць ДонДДУ, Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами, т. VI, вип. 44. Серія Державне управління / А.Д. Шемяков. – Донецьк: ДонДУУ, 2005. – С. 80-85.
12. Шемяков О.Д. Дієздатність профспілок як фактор впливу досягнення тривалої стабільності суспільно-політичної системи незалежної України / О.Д. Шемяков // Грані історії: зб. наук. праць. – Горлівка: Вид-во ГДПІІМ, 2008. – С. 175-183.
13. Шемяков О.Д. Представницькі органи роботодавців (власників) як складова механізму державного управління соціально-трудовими відносинами / О.Д. Шемяков, О.І. Черниш: зб. наук.

праць ДонДДУ. Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами, Серія: Державне управління. – Донецьк: ДонДУУ, 2006. – т. VII, вип. 72. – С. 38-48.
14. Шемяков О. Д. Модель системи соціального діалогу, як складової частини механізму державного управління по запобіганню виникнення трудових конфліктів / О.Д. Шемяков // Зб. наук. праць ДонДДУ. Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами, т. VIII, вип. 79. Серія: Державне управління. – Донецьк: ДонДУУ, 2007. – С. 176–181.
15. Шемяков О.Д. Соціальний діалог як складова державного управління попередженням виникнення трудових конфліктів в умовах трансформації економіки / О.Д. Шемяков: зб. наук. праць ДонДДУ Соціальний менеджмент і управління інформаційними процесами, т. VII, вип. 61. Серія: Державне управління. – Донецьк: ДонДУУ, 2006. — С. 45-52.
16. Шемяков О. Баланс економічних інтересів – шлях збереження соціального миру / О. Шемяков // Бюлетень національної служби посередництва і примирення. – 2003. – №8. – С. 33-38.
17 Статистичний щорічник України за 2002 рік / Держкомстат України. – К.: Техніка, 2003. – 663 с.
18. Статистичний щорічник Донецької області за 2002 рік / Дон. обл. упр. статистики. – Донецьк, 2005. – 388 с.
19. Результати діяльності Національної служби посередництва і примирення в 1999–2003 роках // Бюлетень Національної служби посередництва і примирення. – 2003. – №11. – С.26-30.
20. Баланс довіри-недовіри до Президента, Уряду та Верховної Ради протягом останніх 13 років (травень 1994 — квітень 2006) (табл.1) [Электронный ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень (НІСД). Дослідження рівня довіри громадян України до демократичних інституцій, органів влади. – Київ, 2006. Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor22/01.htm#a1.
21. Громадська думка за два місяці до виборів: моніторинг / Український ін-т соціол. досліджень ім. Олександра Яременка, Центр «Соціальний моніторинг».–К., 2006. – 18с.
22. Єгорова Є. Довіра до політичних інститутів та банків падає, компанії повертають довіру громадян, 21 квітня 2009 р. К. [Электронный ресурс] / GfK Ukraine (ГФК Юкрейн) — Режим доступа: http://www.gfk.ua/public_relations/press/press _articles/003903/index.ua.html

Шемяков А. Д. Проблемы становления представительских органов сторон социально-трудовых отношений. *В статье рассматривается проблема недостаточно эффективной деятельности представительских органов государства, наемных работников и работодателей по установлению длительной социально-экономической стабильности в обществе. Разработаны предложения, способствующие решению этой проблемы.*

Ключевые слова: *социальный диалог, коллективный трудовой конфликт, государственное управление, механизмы государственного управления, социально-трудовые отношения, профсоюзы.*

Shemyakov O.D. Problems of the representative bodies formation of the of social and labour relations parties. *The problems of insufficient activity of the state representative bodies, hired workers and employers on establishment of the long-term socio-economic stability in society are revealed in the article. The proposals to solve this problem have been worked out.*

Key words: *social dialogue, collective labor dispute, state administration, mechanisms of state administration, social-labor relations, trade unions.*

Юридичні науки

Конституційне право; муніципальне право

УДК 352.071(477)

Заєць Н.В.,

канд. юрид. наук, ст. викладач кафедри теорії держави та права НАВС

Кудін С.В.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри теорії, історії держави і права та конституційно-правових дисциплін АПСВ ФПУ

Система народного представництва в Україні (конституційні засади)

У статті розглядаються проблеми розвитку системи народного представництва в Україні на сучасному етапі. Доведено, що представницькі органи державної влади та місцевого самоврядування становлять собою цілісну систему органів публічної влади. Обґрунтоване положення, що до системи народного представництва входять дві відносно окремі підсистеми органів: підсистема органів державної влади та підсистема органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: *Конституція України, система, народне представництво, виборні органи, місцеве самоврядування, автономні підсистеми.*

Ключовою категорією загальної теорії систем є поняття «система», яке на найвищому рівні теоретичного узагальнення відображає спосіб існування світу, за якого все суще знаходиться у тісному взаємозв'язку та взаємодії [1, с. 9]. У спеціальній літературі існує безліч інших визначень поняття «система», які в кінцевому підсумку зводяться до її розуміння як такої сукупності взаємопов'язаних елементів, що становлять певне цілісне утворення [2, с. 936-937].

У такому контексті головною, відмінною ознакою цілісної системи є наявність системних якостей, які не зводяться до простої суми властивостей її компонентів (елементів). Це означає, що між компонентами цілісної системи існують такі взаємозв'язки, за яких зміни одного компонента зумовлюють зміну інших компонентів, а нерідко і системи в цілому. Ось чому дослідження будь-якого явища як системи завжди зумовлює об'єктивну потребу у виявленні взаємозв'язків між її компонентами, завдяки яким вона виступає як одне ціле у відносинах із зовнішнім середовищем.

Народне представництво втілюється в організації та діяльності органів влади, що володіють, на думку С.В. Маслєннікової, представницькою природою, якістю представництва – органів, які є формою народного представництва, представницьких органів [3].

© Заєць Н.В., Кудін С.В.

Сьогодні аксіомою вважається той факт, нібито Конституція остаточно зруйнувала систему рад, у зв'язку з чим останні перетворились на механічний конгломерат непов'язаних між собою представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування. При цьому, характерно, ліквідація системи рад, а, отже, заперечення будь-яких системних зв'язків між ними, завдяки яким вони за радянських часів становили єдину систему представницьких органів державної влади, досить часто розглядається в сучасній літературі як один із найважливіших здобутків реформ територіальної організації влади, які здійснювалися в Україні впродовж 90-х років.

Втім, такі оцінки не відповідають закономірностям функціонування цілісних соціальних систем, де відбуваються процеси управління. До них відноситься насамперед суспільство, яке є багаторівневою системою, що складається з певної множини соціальних систем різних рівнів, між якими існують інтегративні взаємозв'язки, завдяки яким забезпечується єдність суспільства, його здатність до самозбереження та саморозвитку. Такі інтегративні зв'язки об'єктивно існують і між відповідними територіальними колективами людей, об'єднаних спільним проживанням у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, на які поділяється територія більшості сучасних держав. Завдяки цим зв'язкам вони утворюють таку соціально-політичну спільність як народ, який за Конституцією України здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Ось чому представницькі органи публічної влади, які обираються на різних рівнях територіальної організації держави, не можуть не утворювати цілісної системи [4, с. 318-319].

Згідно з формулюванням ст. 5 Конституції України ця система включає підсистему представницьких органів державної влади та підсистему представницьких органів місцевого самоврядування. Кожній з названих підсистем представницьких органів притаманні, з одного боку певні особливості, які, власне, і дають можливість відокремити першу підсистему органів від другої, а з іншого, їм притаманні спільні риси, зумовлені передусім тим, що підсистеми є виборними органами єдиної публічної влади, джерелом якої є народ.

Під представницькими органами О.І. Кім розуміє організаційно-правові форми здійснення народного представництва, якими є виборні органи, що мають статус представницьких. Безпосереднім джерелом державно-владних повноважень представницьких органів виступає сам народ, його суверенна воля [6, с. 138].

С.А. Авакьян, розкриваючи природу Рад як представницьких установ, наголошує на тому, що вони за своєю сутністю та змістом діяльності покликані бути органами народного представництва, вираження інтересів народу. Сутність їх представницької природи, на його думку, полягає у тому що:

- кожний депутат потрапляє до Ради в результаті виборів;
- представництво інтересів виборців у Радах є одним з найважливіших завдань для депутата;
- Рада, яка складається з представників народу, сама стає у цілому органом народного представництва, при цьому окремі запити виборців консолідуються в єдині територіальні чи загальнодержавні напрями розвитку;
- система народного представництва працює на основі прямого та зворотного зв'язку, тобто, з одного боку, все заплановане проводить у життя за безпосередньої участі трудящих, а з іншого, постійно виявляє їх проблеми, враження про свою роботу, оновлюючи та вдосконалюючи таким чином народне представництво [7, с. 12-13].

З огляду на формулювання відповідних положень ст. 5, 6, 85 Конституції України ключовим і єдиним елементом підсистеми, що уособлює представницький орган державної влади, є Верховна Рада України, яка є єдиним органом законодавчої влади [5]. При цьому сам парламент також є цілісною системою, що складається з народних депутатів України, об'єднаних у систему відповідних парламентських комітетів, комісій, депутатських фракцій.

Питання про систему місцевих рад в Україні є дискусійним. У юридичній літературі немає єдності поглядів і щодо кількості рівнів цієї системи. Системний підхід, відображений

у ст.5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], має суттєве онтологічне та гносеологічне значення. Адже ним передбачається певна первинна розчленованість цілого, складеного, у свою чергу, із цілісностей, які розділені просторово вже самою природою і перебувають у взаємодії. Наразі система є формою подання (представлення) предмета наукового пізнання. При цьому саме об'єкт визначає ту інтегративну властивість, котра надає цілісність певній системі.

Як справедливо зазначає О.В. Батанов, «...місцеве самоврядування виникає не одразу у вигляді системи, а спочатку у вигляді певних передумов, об'єктивних факторів, які формуються за сприятливих умов» [9, с. 28].

Частинами 3 і 4 ст.140 Конституції України і ст.5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачається існування місцевих рад двох рівнів: сільських, селищних, міських рад, які представляють територіальні громади сіл, селищ, міст та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, а також обласних і районних рад, що представляють інтереси не обласних та районних громад, а спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України або переданих їм сільськими, селищними, міськими радами [5; 8].

За змістом відповідних положень Конституції України до відносно автономної підсистеми представницьких органів місцевого самоврядування відноситься Верховна Рада АРК, обласні, районні, міські, районні в містах, селищні, сільські ради [10, с. 243]. Інші ж вважають, що така позиція щодо Верховної Ради АР Крим не є обґрунтованою. По-перше, Конституцією України і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачено такого елемента системи місцевого самоврядування. По-друге, відповідно до ст.21 Конституції АРК Верховна Рада АР Крим як представницький орган автономії представляє інтереси не однієї чи кількох територіальних громад, а інтереси громадян, спільні інтереси населення, територіальних громад, місцевого самоврядування, Автономної Республіки Крим у цілому. По-третє, правовою основою організації та діяльності Верховної Ради АРК є Конституція України, Конституція АРК, Закон України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим», а не Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11, с. 96].

У свою чергу, система представницьких органів місцевого самоврядування також поділяється на відносно автономні підсистеми, які характеризуються певними особливостями функцій, компетенції та структури. При цьому одним з найважливіших чинників побудови системи представницьких органів місцевого самоврядування є система адміністративно-територіального устрою України. А оскільки територія держави є не механічним конгломератом відповідних її частин, а цілісним утворенням, що будується з урахуванням історичних, економічних, соціальних, географічних, демографічних та інших чинників, то цілком очевидним є те, що й представницькі органи влади, які обираються в цих одиницях, також становлять цілісну систему. Положення про те, що система місцевих органів влади будується, як правило, відповідно до системи адміністративно-територіального устрою держави, є у принципі загальновизнаною істиною, яка незмінно підкреслюється у спеціальній літературі.

Слід зазначити, що проблема визначення поняття системи місцевого самоврядування належить до числа спірних в юридичній науці. Так, деякі дослідники під системою місцевого самоврядування розуміють визначену законодавством цілісну, структурно- і функціонально впорядковану сукупність місцевих жителів, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, що існують та діють на єдиних принципах і разом становлять специфічну форму організації місцевої влади – місцеве самоврядування [12, с. 37]. Інші автори дотримуються думки, відповідно до якої система місцевого самоврядування складається із елементів, до яких відносяться суб'єкти місцевого самоврядування (місцеве населення, представницькі органи та ін.), та компонентів (структурні одиниці, взаємодія яких завдає та забезпечує якісні особливості, що притаманні системі) [13, с. 21]. Серед них: а) форми безпосереднього волевиявлення населення (референдум, вибори, опитування, тощо); б) форми представництва публічної

влади місцевого населення (органи місцевого самоврядування); в) форми представництва територіального громадського самоврядування (органи самоорганізації населення).

Щодо органів місцевого самоврядування як суб'єктів системи місцевого самоврядування, то їх наявність забезпечує таку децентралізацію системи управління, яка робить цю систему найбільш придатною до забезпечення інтересів населення на місцях із врахуванням історичних традицій. Органи місцевого самоврядування – це форма організації та здійснення муніципальної влади, яка забезпечує самостійне вирішення територіальними громадами питань місцевого життя, організаційне відокремлення управління місцевими справами в системі управління суспільством і державою. Органи місцевого самоврядування – це структурно-організаційні форми муніципальної влади, які є органами місцевих самоврядних територіальних спільнот (територіальних громад), якими вони формуються і перед якими вони несуть відповідальність за належне виконання своїх повноважень [14, с. 332].

Відповідно до положень Конституції України (ст.5, 19, 38 та ін.), згідно з якими органи місцевого самоврядування є самостійним видом органів публічної влади, вони не входять до системи органів державної влади [5]. Такий підхід дозволяє виокремити ознаки, що, по-перше, притаманні будь-яким органам публічної влади, в тому числі й органам місцевого самоврядування, по-друге, виокремити специфічні ознаки органів місцевого самоврядування як самостійного виду органів публічної влади. Це можна тлумачити як визнання певної самостійності системи муніципальних органів влади та проголошення аналогічної автономії системи органів державної влади. Сутністю самоврядування є самостійність. Самостійність як знакова ознака будь-якого самоврядування, в тому числі й місцевого, не переноситься автоматично на представницький орган, який утворюється територіальною громадою, не перетворює його на своєрідного диктатора, оскільки він співпрацює з органами державної влади, особливо на регіональному рівні системи представницьких органів місцевого самоврядування. Крім того, самостійність місцевого самоврядування теж не є абсолютною, оскільки його повноваження можуть здійснюватись як територіальною громадою безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, насамперед, через представницькі органи (п.2 ст.2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [8]. Однак представницький орган не є своєрідним «органом в органі», тобто не входить як структурна частина до іншого органу, як це властиво виконавчому комітету, постійним комісіям ради тощо. Він не є частиною «вертикалі» побудови рад радянського періоду і тому не підпорядкований будь-якому вищому органу державної влади. Представницьким органам притаманна підпорядкованість лише по горизонталі територіальній громаді, яка і формує ці органи. Органи місцевого самоврядування наділені тільки їм притаманною компетенцією, вільні у здійсненні цієї компетенції та несуть за це відповідальність. З цього конституційного положення бачимо, що місцеве самоврядування займає окреме місце в політичній системі (у механізмі управління суспільством і державою) і його слід розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади. Разом з цим, слід зазначити, що конституційне положення, згідно з яким органи місцевого самоврядування не входять до механізму державної влади, не означає і не може означати його повної автономності у державі щодо державної влади. Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і знаходить свій вияв у тому, що: по-перше, і місцеве самоврядування і державна влада мають єдине джерело – народ (ч.1 ст.5 Конституції України); по-друге, органам місцевого самоврядування можуть надаватись законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст.143 Конституції України) і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади [5].

Пряма демократія як форма здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування має винятково важливе значення з огляду на забезпечення пріоритетного становища територіальної громади в системі місцевого самоврядування. Проте, на практиці більшість питань місцевого значення, віднесених до сфери компетенції місцевого самоврядування, вирішується обраними громадою та іншими органами місцевого самоврядування, тобто шляхом представницької демократії. Тим самим забезпечується поєднання прямої та представницької демократії на місцевому рівні. Стосовно нашого дослідження

правомірною була б постановка питання: чи входять представницькі органи місцевого самоврядування до системи органів представницької влади в Україні? На думку О.В. Батанова, представницькі органи місцевого самоврядування – це виборні органи (ради), які складаються з депутатів і відповідно до закону наділяються правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. Наявність представницького органу, що обирається членами територіальної громади, – необхідна ознака місцевого самоврядування [14, с. 365].

Місце представницького органу в системі місцевого самоврядування досить чітко окреслено в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка віддає їм пріоритет з-поміж інших органів місцевого самоврядування: місцеве самоврядування здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи (ст.3) [15]. Це положення Хартії дістало логічний розвиток у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким закріплюється пріоритетне значення представницьких органів серед інших органів місцевого самоврядування встановленням їхньої виняткової компетенції (ст.26) [8]. Представницькими органами згідно з Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» є сільські, селищні, міські ради – вони представляють сільські, селищні, міські громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції й повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України.

Так, відповідно до конституційних норм, представницькі органи місцевого самоврядування входять лише до системи органів муніципального утворення. Одночасно, з іншої сторони, можна стверджувати і протилежне: певним чином органи місцевого самоврядування входять до системи представницької влади України. Можна навіть стверджувати, що всі представницькі органи влади утворюють своєрідну цілісну систему за відсутності «вертикальних відносин» імперативно-адміністративного типу.

Це знаходить свій прояв у тому, що:

- органи представницької влади мають однакову публічно-правову природу: вони представляють населення відповідної території, є виразниками волі та інтересів своїх виборців; мають схожі предмети компетенції. Проте, якщо народні депутати України є представниками всього народу, то депутати Верховної Ради АРК та інших місцевих рад – представниками відповідних територіальних громад, які є частиною такої соціальної спільноти як народ. Саме тому зазначені представницькі установи часто називають органами народного представництва або органами народовладдя, а місцеве самоврядування – однією з форм народовладдя;
- виборність зумовлює колегіальний характер цих органів, кількісний склад яких визначається Конституцією і законами України. Зокрема, колегіальна природа представницьких органів відображається насамперед у порядку вирішення ключових питань, віднесених до їх повноважень. Так, рішення Верховної Ради України та відповідних місцевих рад приймаються виключно на їх пленарних засіданнях шляхом голосування. При цьому Конституцією (ст.82) та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст.45) встановлюються відповідні вимоги щодо правомочного складу цих органів [5; 8];
- правові акти, що приймаються вищестоящими органами представницької влади, більшою мірою є загальнообов'язковими для всіх інших органів представницької влади (виключення складають випадки, коли предмет правового регулювання відноситься до виключної компетенції муніципального утворення). Здійснюючи первинне регулювання суспільних відносин у всіх сферах суспільного життя у формі законів, Верховна Рада України визначає не лише засади місцевого самоврядування, а й параметри управлінської діяльності, яких повинні дотримуватись органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення. Наслідком порушення цих приписів може бути відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування у вигляді дострокового припинення їх повноважень та призначення позачергових виборів відповідних рад. Водночас це не

означає, що законодавча функція парламенту протистоїть нормотворчій функції представницьких органів місцевого самоврядування. Річ у тому, що законодавча функція Верховної Ради України і нормотворча функція відповідних місцевих рад є складовими більш загальної функції – нормотворчої функції держави в цілому;

- представницькі органи активно взаємодіють один з одним (спільне винесення ініціатив, взаємні консультації та обмін досвідом, погоджувальні процедури тощо);
- депутати представницьких органів мають якщо не тотожний, то схожий правовий статус: всі вони формуються шляхом прямих виборів та мають предмети власної компетенції, що не перетинаються один з одним. При цьому між мандатами депутатів парламенту та депутатів місцевих рад існує відповідний системний зв'язок, який відображається в тому, що вони обираються одними і тими самими людьми, які є первинними елементами як відповідних територіальних спільнот, так і суспільства в цілому.

Підсумовуючи викладене вище, доходимо висновку, що представницькі органи державної влади та представницькі органи місцевого самоврядування становлять собою цілісну систему, яка є складовою частиною більш значного утворення – системи органів публічної влади. За змістом положень ч. 2 ст. 5 Конституції України [5] можна стверджувати, що до системи народного представництва входять дві відносно окремі підсистеми органів: підсистема органів державної влади та підсистема органів місцевого самоврядування. При цьому органи державної влади та органи місцевого самоврядування відповідно до свого функціонального призначення наділяються не частинами влади, а лише відповідними повноваженнями по здійсненню завдань та функцій держави.

Концепція єдності системи представницької влади обумовлена цілісністю народного суверенітету, наявністю спільних інтересів громадян та необхідністю їх комплексної реалізації. Діяльність єдиного народного представництва ґрунтується на певних уніфікованих керівних принципах, певною мірою тотожності повноважень та функцій представницьких установ, їх структури, внутрішньої організації й процесуальних основ функціонування. В той самий час, принцип єдності системи представницької влади не потрібно абсолютизувати. Взаємодіючи на кожному з рівнів публічної влади з виконавчими та судовими органами, народні представники пов'язані конституційними повноваженнями та особливим призначенням у горизонтальній системі розподілу влади. Через те, що народне представництво не є унікальною формою виразу суверенітету народу, теза єдності народу не потребує безумовної єдності системи представницької влади.

Концепція єдності системи представницької влади має не тільки теоретичне, а й практичне значення. Вона зобов'язує законодавця до детальнішого регулювання суспільних відносин, що складаються в системі народного представництва.

Література

1. Скуратівський В.А. Соціальні системи та соціологічні методи дослідження: навч. посіб. / В.А.Скуратівський, М.Ф.Шевченко. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 188 с.
2. Всемирная энциклопедия: Философия / [Главн. науч. ред. и сост. А.А. Грицанов]. – М.: АСТ, 2001. – 1312 с.
3. Масленникова С.М. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации: моногр. / С.М.Масленникова. – М., 2001. – 176 с.
4. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії / В.І. Борденюк. – К.: Парламентське видавництво, 2007. – 576 с.
5. http://zakon.rada.gov.ua
6. Ким А.И. Государственная власть и народное представительство в СССР (Государственно-правовое исследование) / А.И. Ким. – Томск, 1975.
7. Авакьян С.А. Депутат, статус, деятельность / С.А. Авакьян. – М., 1991. – http://www.dunrada.org.ua
8. Батанов А.В. Муниципальная власть в системе категорий и институтов современного конституционализма / А.В.Батанов // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 4. – С. 26.
9. Муніципальне право України: підруч. / [За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького]. – К.: Юрінком Інтер, 2006.

10. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: моногр. / [За ред. Ю.М. Тодики]. – Х.: Право, 2009. – 540 с.
11. Диновський Д.М. Державне будівництво та самоврядування в Україні: програма курсу для студентів Вищої школи права / Д.М. Диновський, О.В.Батанов. – К., 2000.
12. Афанасьев В.Г. Общество, познание и управление / В.Г. Афанасьєв. – М., 1981.
13. Батанов О.В. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / О.В.Батанов. – К.: Атіка, 2007. – 864 с.
14. http://donklass.com

Заец Н.В., Кудин С.В. Система народного представительства в Украине (конституционные принципы). *В статье рассматриваются проблемы развития системы народного представительства в Украине на современном этапе. Доказано, что представительские органы государственной власти и местного самоуправления представляют собой целостную систему органов публичной власти. Обосновано положение, что в систему народного представительства входят две относительно отдельные подсистемы органов: подсистема органов государственной власти и подсистема органов местного самоуправления.*

Ключевые слова: *Конституция Украины, система, народное представительство, выборные органы, местное самоуправление, автономные подсистемы.*

Zaiets N.V., Kudin S.V. The system of the representation of people in Ukraine (Constitutional principles). *The article deals with the issues of the development of the representation of people in Ukraine on the modern stage. It is proved that the representative bodies of the state power and bodies of self-governing form the integrated system of the public power bodies. The authors underline that two separate subsystems: the subsystem of the public power bodies and the subsystem of self-governing bodies are included into the system of the representation of people.*

Key words: *Constitution of Ukraine, system, representation of people, election bodies, local self-governing, autonomous subsystems.*

Господарське право, господарсько-процесуальне право

УДК 34:339.9

Омельченко А.В.,

канд. юрид. наук, доцент, завідувач кафедри цивільного та трудового права ДВНЗ «Київський національний економічний університет ім. Вадима Гетьмана»

Правова характеристика видів зовнішньоекономічної діяльності

У статті міститься правова характеристика системи та змісту видів зовнішньоекономічної діяльності.

Ключові слова: *види зовнішньоекономічної діяльності, іноземне інвестування, міжнародна технічна допомога, міжнародна благодійна допомога, міжнародна гуманітарна допомога.*

Роль міжнародних економічних зв'язків України у розвитку її економічного потенціалу робить актуальними комплексні наукові дослідження організаційно-правових засад здійснення зовнішньоекономічної діяльності. Серед іншого, важливим напрямом таких досліджень є правова характеристика видів зовнішньоекономічної діяльності в Україні.

В юридичній літературі дослідженням видів зовнішньоекономічної діяльності вже приділялася певна увага (про що йдеться в даній статті), однак комплексний науково-теоретичний аналіз правового змісту зовнішньоекономічної діяльності залишився поза увагою.

Завданням цієї статті є науково-теоретичний аналіз правового змісту видів зовнішньоекономічної діяльності.

Дослідження правового змісту зовнішньоекономічної діяльності дозволяє дійти висновку про те, що зовнішньоекономічною діяльністю є суспільні відносини у сфері міжнародної економічної діяльності, що мають господарський характер, і виникають між суб'єктами господарської діяльності України та іноземними суб'єктами господарської діяльності у торговельній (обмін товарами, роботами, послугами), інвестиційній, валютно-фінансовій, виробничо-промисловій, науково-технічній та культурно-освітній сферах, мають місце як на території України, так і за її межами, побудовані на підприємницьких та/або непідприємницьких засадах, мають на меті отримання прибутку та/або досягнення соціального ефекту, врегульовані нормами національного законодавства країн походження суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, нормами національного законодавства країн, в яких зазначені суб'єкти провадять зовнішньоекономічну діяльність, а також нормами міжнародного публічного та приватного права.

Для дослідження правового змісту зовнішньоекономічної діяльності як предмета правового регулювання важливою є характеристика видів зовнішньоекономічної діяльності. Певна увага зазначеним питанням вже приділялася в економічній та юридичній літературі [1–8].

Відповідно до ст. 379 Господарського кодексу України [9] усі суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності мають право на здійснення будь-яких видів зовнішньоекономічної

© Омельченко А. В.

діяльності і зовнішньоекономічних операцій, якщо інше не встановлено законом. Види зовнішньоекономічної діяльності, перелік зовнішньоекономічних операцій, що здійснюються на території України, умови та порядок їх здійснення суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, а також перелік товарів (робіт, послуг), заборонених для експорту та імпорту, визначаються законом.

Перелік видів зовнішньоекономічної діяльності міститься у ст.4 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [10]. Їх можна об'єднати за такими напрямами як експорт та імпорт товарів, послуг, капіталів та робочої сили; наукова, виробнича, освітня та інша кооперація; міжнародні фінансові, кредитні та розрахункові операції; створення юридичних осіб і представництв за межами України та створення іноземними суб'єктами господарської діяльності юридичних осіб та представництв на території України; спільна підприємницька діяльність; діяльність з обігу нематеріальних об'єктів власності; організація та здійснення діяльності у галузі проведення виставок, аукціонів, торгів, конференцій, симпозіумів, семінарів та інших подібних заходів; орендні, у тому числі лізингові, операції тощо.

Слід зазначити, що наведений у ст. 4 цього закону перелік видів зовнішньоекономічної діяльності не є вичерпним, і дозволяється здійснювати інші види зовнішньоекономічної діяльності, що не заборонені прямо і у виключній формі законами України.

Одним із видів господарської діяльності, тісно пов'язаним із зовнішньоекономічною, є інвестиційна діяльність (зокрема із залученням іноземних інвестицій та із здійсненням інвестиційної діяльності українських інвесторів за кордоном). Загальні правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності на території України визначаються Законом України «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 № 1560-XII [11].

Питання правового регулювання іноземного інвестування відображаються у нормах гл. 38 Господарського кодексу України та у Законі України «Про режим іноземного інвестування» від 19.03.1996 № 93/96-ВР [12], який, виходячи із цілей, принципів і положень законодавства визначає особливості режиму іноземного інвестування на території України.

Так, згідно із ст.1 зазначеного закону іноземними інвесторами є юридичні особи, створені відповідно до законодавства іншого, ніж законодавство України; фізичні особи – іноземці, які не мають постійного місця проживання на території України і не обмежені у дієздатності; іноземні держави, міжнародні урядові та неурядові організації; інші іноземні суб'єкти інвестиційної діяльності, які визнаються такими відповідно до законодавства України.

Відповідно до ст. 3 цього закону іноземні інвестиції можуть здійснюватися у таких формах:

- часткової участі у підприємствах, що створюються спільно з українськими юридичними і фізичними особами, або придбання частки діючих підприємств;
- створення підприємств, що належать іноземним інвесторам, філій та інших відокремлених підрозділів іноземних юридичних осіб або придбання у власність діючих підприємств повністю;
- придбання не забороненого законами України нерухомого чи рухомого майна, включаючи будинки, квартири, приміщення, обладнання, транспортні засоби та інші об'єкти власності, шляхом прямого одержання майна та майнових комплексів або у вигляді акцій, облігацій та інших цінних паперів;
- придбання самостійно чи за участю українських юридичних або фізичних осіб прав на користування землею та використання природних ресурсів на території України;
- придбання інших майнових прав;
- господарської (підприємницької) діяльності на основі угод про розподіл продукції;
- в інших формах, які не заборонені законами України, в тому числі без створення юридичної особи на підставі договорів із суб'єктами господарської діяльності України.

Іноземні інвестиції можуть здійснюватися також на основі концесійних договорів, договорів (контрактів) про виробничу кооперацію, спільне виробництво та інші види

спільної інвестиційної діяльності (розд. V Закону України «Про режим іноземного інвестування»).

Для більш повного розуміння правового змісту зовнішньоекономічної діяльності слід звернути увагу на визначення міжнародної кооперації, під якою мається на увазі взаємодія двох або більше суб'єктів господарської діяльності, серед яких хоча б один є іноземним, при якій здійснюється спільна розробка або спільне виробництво, спільна реалізація кінцевої продукції та інших товарів на основі спеціалізації у виробництві проміжної продукції (деталей, вузлів, матеріалів, а також устаткування, що використовується у комплексних поставках) або спеціалізації на окремих технологічних стадіях (функціях) науково-дослідних робіт, виробництва та реалізації з координацією відповідних програм господарської діяльності (абз.36 ст.1 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»).

На нашу думку, зазначене визначення в цілому повторює і надмірно деталізує визначення зовнішньоекономічної діяльності наведене у цьому самому законі, частково повторює зміст ст. 4 даного закону (щодо видів зовнішньоекономічної діяльності), змістовно не використовується в інших нормативно-правових актах, загромаджує та ускладнює термінологічну базу правового регулювання зовнішньоекономічної діяльності і потребує виключення із тексту Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність».

Слід зазначити, що законодавство України містить також поняття «зовнішньоекономічна операція» (див. ст.379 Господарського кодексу України, ст. 15, 16 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»). Однак визначення зазначеного поняття міститься у підзаконному нормативно-правовому акті, а саме – у Положенні про порядок застосування до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності спеціальних санкцій, передбачених ст. 37 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» (затвердженому Наказом Міністерства економіки України від 17.04.2000 № 52 [13]). Відповідно до п. 1.8. зазначеного Положення окремою зовнішньоекономічною операцією є комплекс дій українського суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності та іноземного суб'єкта господарської діяльності, що підпадає під визначення одного із видів зовнішньоекономічної діяльності, передбачених ст. 4 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність», та включає в себе закінчену разову передачу товару (виконання робіт, надання послуг) та закінчені розрахунки (грошові, товарні та в інших формах) за цю разову конкретну передачу товару (виконання робіт, надання послуг).

Отже, з викладеного доходимо висновку про те, що кожен із «видів зовнішньоекономічної діяльності» складається із окремих «зовнішньоекономічних операцій», і зовнішньоекономічна операція є елементом окремого виду зовнішньоекономічної діяльності.

Як відомо, відповідно до Господарського кодексу України (ст. 52-54), господарська діяльність може бути некомерційною (неприбутковою).

Так, некомерційним господарюванням визнається самостійна систематична господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання, спрямована на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку. Некомерційна господарська діяльність може здійснюватися суб'єктами господарювання державного або комунального секторів економіки у галузях (видах діяльності), в яких відповідно до законодавства забороняється підприємництво, а також іншими суб'єктами господарювання, яким здійснення господарської діяльності у формі підприємництва забороняється законом.

Некомерційна господарська діяльність може здійснюватися суб'єктами господарювання на основі права власності або права оперативного управління в організаційних формах, які визначаються власником або відповідним органом управління чи органом місцевого самоврядування з урахуванням вимог, передбачених законодавством. На суб'єктів господарювання, які здійснюють некомерційну господарську діяльність, поширюються загальні вимоги щодо регулювання господарської діяльності з урахуванням особливостей її здійснення різними суб'єктами господарювання, які визначаються законодавством України.

Зупинимося на короткій правовій характеристиці некомерційних (неприбуткових) видів міжнародних економічних відносин, а отже, і зовнішньоекономічної діяльності

(оскільки зовнішньоекономічна діяльність є складовою частиною міжнародних економічних відносин).

Так, одним із видів неприбуткової зовнішньоекономічної діяльності є надання міжнародної технічної допомоги. Відповідно до п. 2 Порядку залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 № 153 [14] міжнародна технічна допомога – це ресурси та послуги, що відповідно до міжнародних договорів України надаються донорами на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримки України.

Донором міжнародної технічної допомоги може бути іноземна держава, уряд та уповноважені урядом іноземної держави органи, іноземний муніципальний орган або міжнародна організація, що надають міжнародну технічну допомогу відповідно до міжнародних договорів України. Реципієнтами міжнародної технічної допомоги є резиденти (фізичні або юридичні особи), які безпосередньо одержують міжнародну технічну допомогу згідно з проектами (програмами) міжнародної технічної допомоги.

Відповідно до п. 3 зазначеної постанови Кабінету Міністрів України міжнародна технічна допомога може залучатись у вигляді будь-якого майна, необхідного для забезпечення виконання завдань проектів (програм), яке ввозиться або набувається в Україні; робіт і послуг; прав інтелектуальної власності; фінансових ресурсів (грантів) у національній чи іноземній валюті; інших ресурсів, не заборонених законодавством, у тому числі стипендій.

Слід зазначити, що Постановою Верховної Ради України від 03.04.2007 № 848-V було прийнято за основу проект Закону України «Про міжнародну технічну допомогу» (реєстр. № 2040), поданий народними депутатами України О.В. Плотніковим та Ю.В. Каракаєм [15], однак у цілому цей закон ще не прийнятий, що вказує на недостатню увагу держави до законодавчого врегулювання такого важливого напряму міжнародного економічного співробітництва України як отримання та надання міжнародної технічної допомоги.

Державну політику у сфері отримання та використання міжнародної технічної допомоги, в межах своїх повноважень, реалізують Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство фінансів та Міністерство юстиції України.

Наступним неприбутковим видом зовнішньоекономічної діяльності є міжнародна благодійна діяльність. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про благодійництво та благодійні організації» від 16.09.1997 № 531/97-ВР [16] благодійництво – це добровільна безкорислива пожертва фізичних та юридичних осіб у поданні набувачам матеріальної, фінансової, організаційної та іншої благодійної допомоги. Благодійна діяльність у зазначеному законі визначається як добровільна безкорислива діяльність благодійних організацій, що не передбачає одержання прибутків від цієї діяльності. Питання міжнародної благодійної діяльності врегульовані положеннями розд. V зазначеного закону.

Для повної характеристики неприбуткових видів зовнішньоекономічної діяльності слід також зупинитися на розгляді міжнародної гуманітарної допомоги. Так, відповідно до ст.1 Закону України «Про гуманітарну допомогу» від 22.10.1999 № 1192-XIV [17] гуманітарною допомогою є цільова адресна безоплатна допомога в грошовій або натуральній формі, у вигляді безповоротної фінансової допомоги або добровільних пожертвувань, або допомога у вигляді виконання робіт, надання послуг, що надається іноземними та вітчизняними донорами із гуманних мотивів отримувачам гуманітарної допомоги в Україні або за кордоном, які потребують її у зв'язку із соціальною незахищеністю, матеріальною незабезпеченістю, важким фінансовим становищем, виникненням надзвичайного стану, зокрема внаслідок стихійного лиха, аварій, епідемій і епізоотій, екологічних, техногенних та інших катастроф, які створюють загрозу для життя і здоров'я населення, або тяжкою хворобою конкретних фізичних осіб. Гуманітарна допомога є різновидом благодійництва і має спрямовуватися відповідно до обставин, об'єктивних потреб, згоди її отримувачів та за умови дотримання вимог зазначеного закону.

Висновки, зроблені у даній статті, вказують на те, що характеристика системи та правового змісту видів зовнішньоекономічної діяльності сприяє подальшому дослідженню

теоретичних та практичних аспектів її правового регулювання, вдосконаленню законодавства у цій сфері та практики його застосування.

Література

1. Пахомов Ю.М. Національні економіки в глобальному конкурентному середовищі /Ю.М.Пахомов, Д.Г. Лук'яненко, Б.В. Гуський. – К.: Україна, 1997. – 237с.
2. Новицький В.Є. Міжнародна економічна діяльність України: підруч. /В.Є.Новицький. – К.: КНЕУ, 2003. – 948с.
3. Покровская В.В. Организация и регулирование внешнеэкономической деятельности / В.В. Покровська. – М.: Юрист, 2002. – 456с.
4. Гофман Н.Ф. Основы внешнеэкономической деятельности /Н.Ф.Гофман, Г.А.Маховикова. – СПб.: Питер, 2001. – 208с.
5. Богуславский М.М. Международное частное право: учеб. / М.М. Богуславский. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Междунар. отношения, 1994. – 416с.
6. Міжнародне економічне право: підруч. /В. Опришко, А Коста, К. Квінтано та ін.: За наук. ред. В. Опришка. – К.: КНЕУ, 2006. – 496с.
7. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / Кол. авт.: Г.Л. Знаменський, В.В. Хахулін, В.С. Щербина та ін.; за заг. ред. В.К. Мамутова. – Юрінком Інтер, 2004. – 688с.
8. Поєдинок В.В. Правове регулювання зовнішньоекономічної діяльності: навч. посіб. /В.В. Поєдинок. – К.: Юрінком Інтер, 2006 – 288с.
9. Відомості Верховної Ради України від 02.05.2003 – 2003 р., № 18, ст. 144.
10. Відомості Верховної Ради УРСР від 16.07.1991 – 1991 р., № 29, ст. 377.
11. Відомості Верховної Ради України від 19.11.1991 – 1991 р., № 47, ст. 646.
12. Відомості Верховної Ради України від 07.05.1996 – 1996 р., № 19, ст. 80.
13. Офіційний вісник України від 26.05.2000 – 2000 р., № 19, ст. 177, ст. 801.
14. Офіційний вісник України від 07.03.2002 – 2002 р., № 8, с. 101, ст. 340, код акту 21546/2002.
15. http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=848-16.
16. Відомості Верховної Ради України від 02.12.1997 – 1997 р., № 46, ст. 292.
17. Відомості Верховної Ради України від 24.12.1999 — 1999 р., № 51, ст. 451.

Омельченко А.В. Правовая характеристика видов внешнеэкономической деятельности. *В статье содержится правовая характеристика системы и содержания видов внешнеэкономической деятельности.*

Ключевые слова: *виды внешнеэкономической деятельности, иностранное инвестирование, международная техническая помощь, международная благотворительная помощь, международная гуманитарная помощь.*

Omelchenko A.V. The legal characteristic of the kinds of foreign economic activity. *The article reveals the legal characteristic of the system and the essence of the kinds of foreign economic activity.*

Key words: *foreign economic activity kinds, foreign investment, international technical assistance, international charitable assistance, international humanitarian assistance.*

Трудове право; право соціального забезпечення

УДК 342.734(477)

Кеворкова В.В.,

асистент кафедри цивільно-правових дисциплін
АПСВ ФПУ

Особливості нормативного регулювання права на працю в Україні

В статті розглядається сутність та зміст права на працю на основі аналізу нормативно-правових актів України, що діють у досліджуваній сфері.

Ключові слова: *право на працю, право на роботу, свобода праці, трудові правовідносини.*

Як в Україні, так і у світі актуальною є проблема змістовного наповнення, усвідомлення і належного розуміння людиною, громадянином власних (невідчужуваних) прав, свобод та інтересів, оскільки саме вони є міцним фундаментом державності, мірилом справедливості і джерелом законності будь-якої країни. Отже, дослідження особливостей нормативного регулювання права на працю є не лише актуальним, а й необхідним як для теорії, так і для практики застосування трудового законодавства.

Права і свободи людини, громадянина – це така юридична категорія, яку кожна людина повинна реально мати і усвідомлювати, тому що вона є суб'єктом даних прав.

У центрі уваги правової науки, як одне із основних соціально-економічних прав людини, громадянина, є право на працю. Слід зауважити, що дослідженню права на працю присвячено наукові праці таких відомих вчених-трудовиків як М.Й. Бару, В.В. Єрьоменка, В.В. Жернакова, А.Є. Пашерстника, П.Д. Пилипенка, О.І. Процевського, В.І. Прокопенка, М.М. Пурей, К.П. Уржинського, О.М. Ярошенка та ін.

Мета цієї статті полягає у тому, щоб на основі аналізу нормативно-правових актів України, що діють у досліджуваній сфері, проаналізувати сутність та зміст права на працю.

Право на працю займає особливе місце у системі прав людини у сфері праці. Очевидно, що наразі забезпечення права на працю має пріоритет серед інших прав людини, громадянина, тому що воно є передумовою для здійснення інших прав. Право на працю – одне з фундаментальних прав людини, встановлене міжнародно-правовими актами і визнане усіма державами світу. Воно відображає потребу людини не лише створювати і здобувати джерела для існування, а й реалізовувати свій творчий потенціал, виражати свою особистість, отже, право на працю не тільки обумовлене сутністю людини, а й відображає її природну потребу до праці.

Право на працю є одним із основних конституційних, соціально-економічних прав, які гарантуються ст. 43 Конституції України. Зокрема, у ч. 1 ст. 43 Конституції України зазначається, що «...кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується». Гарантуючи це право, держава, відповідно до ч. 2 ст. 43 Конституції України, створює умови для повного здійс-

© Кеворкова В.В.

нення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та виду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб [1].

Конституційне право на працю є юридичною базою для всіх трудових прав, закріплених у чинному законодавстві. Від реалізації права на працю залежить втілення в життя інших трудових прав громадян, адже праця є необхідною умовою існування людини й суспільства.

Правова характеристика права на працю завжди пов'язана з набором тих правових можливостей особи, які їй гарантовані державою при використанні здібностей до праці. Зміст конституційного права на працю включає в себе можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується, право на належні безпечні і здорові умови праці, право на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом, право на своєчасне одержання винагороди за працю, захист від незаконного звільнення.

Конституцією України передбачається кілька додаткових гарантій, прямо пов'язаних із реалізацією права на працю – право на участь у виборі професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки; заборона використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах; право на відпочинок, яке забезпечується наданням днів щотижневого відпочинку, відпочинку у святкові дні, оплаченої щорічної відпустки, встановленням скороченого робочого дня щодо окремих професій і виробництв, скороченої тривалості роботи у нічний час, максимальної тривалості робочого часу, мінімальної тривалості відпочинку та оплачуваної щорічної відпустки тощо (ст. 43–45 Конституції України) [1].

Державна гарантія можливості заробляти собі на життя працею, яку кожен вільно обирає або на яку вільно погоджується, визначає один із основних принципів трудового права – свободу праці. Свобода праці є одним із визначальних принципів для розуміння змісту права на працю.

Принцип свободи праці знаходить свій прояв у таких положеннях законодавства України:

- людина не може залучатись до примусової праці або обов'язкової праці, за винятком підстав, передбачених законами України;
- людина може вільно обирати види і форму діяльності (робота за трудовим договором, підприємницька діяльність, робота у власному господарстві);
- законодавством забороняється необґрунтована відмова у прийнятті на роботу;
- у період виконання роботи за трудовим договором власник не має права вимагати виконання роботи, не передбаченої трудовим договором;
- розірвання трудового договору як з боку працівника, так і за згодою сторін, не може обмежуватись;
- для захисту порушеного права на працю чи свободу трудового договору як працівник, так і власник підприємства, установи, організації, наділяються правом звертатися до компетентних органів влади.

Законодавством України передбачається принцип свободи праці, який пов'язаний із забороною примусової праці. Конституційне положення про заборону примусової праці (ч. 3 ст. 43 Конституції України) виключає можливість зміни однієї з умов трудового договору – трудової функції, без згоди працівника. Відповідно до цього конституційного положення змінено порядок тимчасового переведення на іншу роботу, не обумовлену трудовим договором: тимчасове переведення працівника на іншу роботу, не обумовлену трудовим договором, допускається лише за його згодою, лише в особливих випадках (ч. 2 ст. 33 КЗпП України)[2].

У Конституції України вперше в історії нашої держави було встановлено заборону примусової праці, що стало суттєвою юридичною гарантією принципу свободи праці. Цим конституційним положенням визначається новий підхід до розуміння права на працю: воно встановлене саме як право людини, а не як її обов'язок. Таким чином, небажання працездатної особи працювати тепер не є підставою для притягнення її до юридичної відповідальності, як це було в радянські часи.

Слід зазначити, що ч. 2 п. 2 ст. 1 Закону України «Про зайнятість населення» [3] також регламентується заборона застосування примусової праці – «...Примушування до праці в

будь-якій формі не допускається, за винятком випадків, передбачених законодавством України». Однак, встановлення законодавством винятків з цього правила очевидно не допускається, оскільки це не відповідає конституційним положенням і тому не має юридичного значення. Відповідно до п. 2 ст. 1 зазначеного вище закону добровільна незайнятість не є підставою для притягнення громадян до адміністративної чи кримінальної відповідальності [3].

Окремо слід зауважити, що право на працю, проголошене Конституцією України, знайшло своє відображення в ст. 6 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права – право на працю, що включає право кожної людини дістати можливість заробляти собі на життя працею, яку вільно обирає або на яку вона вільно погоджується [4]. У свою чергу, у Кодексі законів про працю України (далі – КЗпП) дещо по-іншому формулюється визначення цього права, зокрема, право громадян України на одержання роботи з оплатою праці громадян не нижче встановленого державного мінімального розміру, – включаючи право на вільний вибір професії, виду занять і роботи, яке забезпечується державою (ч. 1 ст. 2) [5].

Відмінність змісту норм, якими регламентується право на працю, Конституції України та КЗпП України очевидна. По-перше, щодо визначення кола осіб, які мають право на працю, КЗпП України звужує їх коло – до громадян України.

По-друге, трактування змісту самого права на працю у ст. 43 Конституції України істотно відрізняється від ст. 2 КЗпП України. Якщо право на працю закріплене в ст. 2 КЗпП України, слід розуміти, як право на одержання роботи, то ст. 43 Основного закону України право на працю трактується як можливість кожного заробляти собі на життя працею, яку кожен вільно обирає або на яку вільно погоджується.

Тут необхідно окремо звернути увагу, що поняття «праця» і «робота» не є тотожними. Так, відповідно у Великому тлумачному словнику сучасної української мови праця визначається як діяльність людини, сукупність цілеспрямованих дій, що потребують фізіологічної або розумової енергії, та мають своїм призначенням створення матеріальних і духовних цінностей. Під поняттям «праця» слід розуміти трудовий процес певного фахівця, виду діяльності, розумової та фізичної праці, певного виду оплачуваної трудової діяльності, роботи, служби за наймом, як засіб існування, джерело заробітку, матеріалізованого результату якоїсь роботи, діяльність [6, с. 1103].

В. Даль визначав працю як будь-яке напруження тілесних або розумових здібностей людини, як все те, що стимулює людину, те, що вона має, на що здатна. На думку ж К.Маркса, праця – це доцільна діяльність людини, яку вона використовує для задоволення своїх потреб [7, с. 101].

У свою чергу у Великому тлумачному словнику сучасної української мови визначається робота, як процес, дію, функціонування; чиєсь виконання чого-небудь, чийсь труд; та чи інша діяльність щодо виготовлення, створення, обробки чого-небудь; місце, де відбувається така діяльність; коло занять, обов'язків, те, чим зайнятий хто-небудь, справа, діло; праця, заняття, служба на якому-небудь підприємстві, в якійсь установі, як засіб існування, джерело заробітку. Під поняттям «робота» слід розуміти спосіб, манеру, стиль виконання, виготовлення чого-небудь; продукт чиєїсь праці, виріб, твір [8, с. 1229].

Отже, праця і робота – це діяльність, яка за своїм призначенням має на меті отримання певного результату, створення матеріальних і духовних цінностей. Фактично до праці і до роботи людина може бути здатна з моменту народження, але юридично право на працю у людини виникає з моменту народження, а право на роботу тільки з моменту досягнення певного віку.

Так, наприклад, дитина здатна зніматись у кіно чи рекламі як актор практично з моменту народження. А приблизно з шестирічного віку дитина здатна прибирати в кімнаті, готувати собі їжу та виконувати конкретні доручення батьків, а право на укладення трудового договору, на зайняття підприємницькою діяльністю у цієї ж дитини виникає тільки з досягнення певного віку, тобто фактична здатність у дитини до роботи виникає набагато раніше, ніж юридична.

Відповідно до чинного трудового законодавства України, юридична здатність дитини до роботи виникає з 16 років, однак за згодою одного з батьків чи особи, що їх замінює, можуть, як виняток, прийматись на роботу особи, які досягли 15 років. А дітей, які навчаються в загальноосвітніх школах, професійно-технічних і середніх спеціальних навчальних закладах, з метою підготовки молоді до продуктивної праці, для виконання легкої роботи, що не завдає шкоди здоров'ю і не порушує процесу навчання, у вільний від навчання час, по досягненні ними 14 років, за згодою одного з батьків або особи, що його замінює, допускається приймати на роботу.

Отже, людина фактично може бути здатна до виконання роботи на будь-якому етапі свого розвитку, а юридично – не завжди. При цьому, слід зазначити, що коли юридично вона здатна виконувати роботу, то здатна і фактично.

До речі, слід зазначити, що юридична здатність до роботи залежить від певних чинників: статі, громадянства тощо. Так, відповідно до ст. 43 Конституції України, використання праці жінок на небезпечних для їх здоров'я роботах забороняється. Жінка цілком може володіти здатністю до такої роботи, однак держава позбавляє її можливості реалізувати таку здатність.

Отже, держава проголошує право на працю загалом і право на роботу в юридичному розумінні. Причому, право на працю є невідчужуваним природним правом людини, яким вона володіє з моменту народження й до смерті, а право на одержання роботи у людини виникає із досягненням нею певного віку.

Слід наголосити, що в положеннях ст. 23 Декларації прав людини можна також помітити відокремлення праці від роботи – кожна людина має право на працю та право на вільний вибір роботи [9]. Така сама позиція з приводу змісту вказаних прав міститься у Міжнародному Пакті про економічні соціальні та культурні права [10, ст. 6].

Заслуговують на увагу і норми, закріплені в Європейській соціальній хартії (ст. 1) [11], відповідно до яких з метою забезпечення права на працю сторони зобов'язуються визнати однією із своїх найголовніших цілей і одним зі своїх найголовніших обов'язків досягнення та підтримання якомога високого і стабільного рівня зайнятості, маючи на меті досягнення повної зайнятості; ефективно захищати право працівника заробляти собі на життя професією, яку він вільно обирає та ін. Іншими словами, Європейською соціальною хартією визначається, що метою забезпечення права на працю є досягнення повної зайнятості.

Відповідно до Закону України «Про зайнятість населення», зайнятість визначається як діяльність громадян, пов'язана із задоволенням особистих і суспільних потреб, і така, що, як правило, приносить їм доход у грошовій або іншій формі [3]. У п. 2 ст. 1 зазначеного Закону передбачено, що громадяни України вільно обирають види діяльності, які не заборонені законодавством, у тому числі не пов'язані з виконанням оплачуваної роботи, а також професію, місце роботи відповідно до своїх здібностей. Отже, відповідно до чинного законодавства, зайнятими є не лише громадяни, які працюють за трудовим договором, а й громадяни, які отримують доход у грошовій або іншій формі, вільно обираючи собі вид діяльності. З огляду на це, у Європейській соціальній хартії йдеться як про право на працю, так і про право на роботу. Більше того, у Європейській соціальній хартії визначається право працівника заробляти собі на життя професією, яку він вільно обирає. У свою чергу, професія – це вид занять, трудової діяльності, що вимагає певних знань і навичок та є для кого-небудь джерелом існування [12, с. 1177].

У зв'язку з вищезазначеним, заслуговує на увагу думка О.І. Процевського, який доводить, що людина вільно обирає чи погоджується не на працю, як це визначено у ст. 43 Конституції України, а на роботу, яку для неї створює та пропонує держава. Сама можливість заробляти собі на життя, як правило, залежить від людини, яка природно має здатність до праці та здатна до роботи, а не від держави, котра створює умови для реалізації цієї можливості. Обирати можна лише з того, що є, погоджуватися можна на те, що пропонується. Держава повинна створювати робочі місця і пропонувати роботу, яку людина може обирати чи на яку вільно погоджуватися. Саме роботу, а не працю, бо працею володіє людина, а роботу створює держава [13, с. 102].

Отже, право на працю, закріплене Конституцією України, має двояку природу, яка полягає в тому, що Основним Законом закріплюється як право на працю, так і право на роботу. Слід розрізняти право на працю і право на роботу у фактичному і юридичному розумінні. Так, праця і робота у фактичному розумінні можуть бути врегульовані різними галузями права (наприклад, договір про надання послуг, підприємницька діяльність тощо), а робота в юридичному розумінні – лише трудовим правом. Варто відзначити, що при розгляді права на працю у трудових відноси000000нах слід розуміти саме так звану найману працю, оскільки трудова діяльність, яка відбувається через підприємництво, має інший зміст, а відповідно й здійснюється іншими методами і засобами правового забезпечення. Право на підприємницьку діяльність – самостійне економічне право людини.

Доречно підкреслити, що змістом права на працю є можливість заробляти собі на життя працею, яку кожен вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава гарантує можливість у виборі професії та виду трудової діяльності, а гарантій щодо перетворення можливості заробляти собі на життя на дійсність Конституції України не містить.

Отже, наразі держава не забезпечує право на одержання роботи, а лише проголошує право на працю як можливість заробляти собі на життя.

Підсумовуючи вищезазначене, слід зробити висновок, що трудові права виникають у суб'єктів трудових правовідносин з моменту реалізації права на працю, оскільки право на працю реалізується шляхом укладення трудового договору. Право на працю є одним із найважливіших соціально-економічних прав людини. Право на працю є базою для інших трудових прав, визначає можливість людей займатися працею для забезпечення як свого матеріального добробуту, так і духовного розвитку, за умов свободи та гідності, економічної безпеки та рівних можливостей.

Право на працю є невідчужуваним природним правом людини, яким людина володіє з моменту народження, а право на роботу вже випливає із змісту права на працю і виникає у людини тільки із досягненням певного віку.

Отже, норми права, якими регулюються суспільні відносини, що пов'язані із забезпеченням та реалізацією права на працю, не є досконалими і містять в собі певні суперечності. Застосування чинного трудового законодавства на практиці вказують на необхідність його вдосконалення, що є на сьогодні актуальним завданням науки трудового права.

Література

1. Конституція України . – К., 1996. – Ст. 141.
2. Закон України «Про внесення змін до Кодексу законів про працю України» від 24.12.1999 р. № 1356-IV (1356-14) // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – N 6-7. – Ст.41.
3. Закон України «Про зайнятість населення» від 01.03.1991р.// Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 14. – Ст. 170.
4. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 16.12.1966 р. (ратиф. Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 р. // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / Упоряд. Ю.К. Качуренко. – К.: Наукова думка, 1996.
5. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1971. — № 50. — Ст. 375.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і гол. ред. В.Т.Бусел. – К., Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728с.
7. Процевський О. Новий зміст права на працю – основа реформування трудового законодавства України / О. Процевський // Право України. – 1999. – №6. – Ст.101–104.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) /Уклад. і гол. ред В.Т.Бусел. – 1728с.
9. Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 р. http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws.
10. Міжнародний Пакт про економічні соціальні та культурні права від 16.12.1966 р. ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII від 19.10.73р.//http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws.
11. Європейська соціальна хартія, Страсбург, 1996р. http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws.

12. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) /Уклад. і гол. ред В.Т.Бусел. – 1728с.
13. Процевський О. Новий зміст права на працю – основа реформування трудового законодавства України // Право України. – 1999. – №6. – Ст.101-104.

Кеворкова В.В. Особенности нормативного регулирования права на труд в Украине. *В статье рассматривается сущность и содержание права на труд на основе анализа нормативно-правовых актов Украины, которые действуют в исследуемой сфере.*

Ключевые слова: *право на труд, право на работу, свобода труда, трудовые правоотношения.*

Kevorkova V.V. Peculiarities of normative regulation of right to work in Ukraine. *The article investigates the essence and content of the right to work on the basis of analysis of normative legal acts of Ukraine, which operate in this sphere.*

Key words*: right to work, right on work, freedom of labour, labour, Irelationships.*

УДК 343.3/.7:340.130(477)(062.13)"1588"

Макаренко О.В.,

здобувач кафедри теорії та історії держави і права
Національної академії внутрішніх справ

Види злочинів за Литовським Статутом 1588 р.

У статті здійснено дослідження злочинів на основі норм Литовського Статуту 1588 р., встановлено їх види та особливості, виокремлено обтяжуючі вину обставини деяких з них.

Ключові слова: *злочин, види злочинів, обтяжуючі обставини, Литовський Статут, кримінальне право Гетьманщини.*

Обрана нами тема є актуальною з огляду на те, що у вітчизняній історико-правовій науці недостатньо повно та всебічно досліджено історію становлення та розвитку кримінального права Гетьманщини другої половини XVII–XVIII ст., одним з джерел якого є саме Литовський Статут 1588 р.

Більше того, вивчення власної історії загалом та правових джерел зокрема, дає змогу не лише зрозуміти правову природу тих чи інших норм та явищ, усвідомити своє місце в загальносвітовій правовій спадщині, а й виробляти напрями вдосконалення існуючих норм, які б враховували особливості національного менталітету, обумовленого історичним досвідом.

Литовський Статут давно знаходиться в центрі уваги вітчизняних та закордонних науковців різних галузей знання. Його дослідженням займалися: І. Малиновський, Г. Демченко, В. Бутейко, Д. Любченко, С. Кудін та ін. Але питання відносно класифікації злочинів за Литовським Статутом 1588 р. висвітлені, на нашу думку, недостатньо.

Зважаючи на зазначене, можна сформулювати завдання цього дослідження, яка полягає у наступному: встановити види злочинів за Статутом 1588 р., їх особливості, обтяжуючі вину обставини, встановити види вбивств, виокремити види вторгнення у приватне володіння особи. На нашу думку, для виконання основних завдань роботи необхідним є використання таких методів як: історизму, систематизації, герменевтики, що дозволило зробити аналіз змісту норм Литовського Статуту, наукових джерел, підготувати, таким чином, науково обґрунтовані висновки.

Так, одними з найтяжчих злочинів за Литовським Статутом 1588 р., були державні злочини. До їх числа відносимо такі: змова з ворогом, збирання війська з метою заволодіння

© Макаренко О.В.

престолом, підтримання відносин з неприятелем, продаж замку «неприятелю» («замокъ нашъ неприятелю здрадою подал»), листування з ним, приведення ворога на територію Речі Посполитої («люди неприятелские в панство нашо великое князство литовское здрадливе привелъ»), відання про «здрады отцовъское» (I,3)*, втеча підданих до землі ворога («утеклъ с паньства нашого до зѣ мли неприятельское умысломъ злым на зраду») (I,6), втеча батька від дітей до землі ворога (I,6), підробка печаток або документів («листы або печати наши фальшовалъ») (I,16), підробка грошей (I,17), посягання на державну власність (I.19, 35) [1].

До державних також можна віднести ті злочини, що посягали на честь монарха, с саме: посягання на честь, здоров`я та життя особи в присутності або у палаці монарха (I,9), стрілянина при дворі (I,10), порушення указів господаря (I.13), посягання на посланця господаря (I,24). Зазначені злочини одночасно посягають на честь монарха і на права сторонніх осіб.

Ще одним з видів кримінальних злочинів, що відносились до державних, було шахрайство («фальшерство»). Цей злочин вважався дуже небезпечним, оскільки стосувався інтересів державної влади, порушуючи при цьому довіру до неї.

За Статутом передбачено такі види «фальшерств»: підробка документів та печаток; внесення поправок до офіційних документів; підробка грошей та дорогоцінних металів; використання підроблених документів.

У Статуті 1588 р. зазначені військові злочини. До них відносимо: втеча з поля битви (II,10,13), відпущення без волі гетьмана свого повинного (II,10), запізнення до війська без поважної причини (II,13), позичення коней, броні, зброї на війні (II,15), недбале ставлення хорунжого до військової служби (II.17), напад на будинки під час війни або в дорозі до війська (II.18), напад під час військової служби одного військового на іншого, у результаті чого настала смерть або були заподіяні тілесні ушкодження, напад на військовий обоз із нанесенням шкоди майну (II.21), вчинення протиправних дій відносно мирного населення під час військового походу (вбивства, заподіяння тілесних ушкоджень, зґвалтування, незаконне заволодіння майном, його знищення) (II.19, 27) [1].

Привертає увагу група злочинів проти правосуддя, їх передбачає розділ «О судьях и о судех Литовського Статуту 1588 р.». До злочинів проти правосуддя віднесемо: несплата судового мита (IV, 5, 14), посяганням на життя, здоров`я, честь або майно суддів, інших судових урядовців, учасників судового процесу під час судового засідання (IV, 7, 11, 62 – 64), неявка до суду (IV, 22, 23, 24), вчинення образи, тілесних ушкоджень, смерті під час судового засідання IV, 62); поранення, вбивство урядовцем під час судового засідання (IV,63); «збивань» и «зношенье» позову (IV, 19); «згуба» позву (IV, 20) тощо [1].

Також у Статуті зафіксовані злочини у сфері службової діяльності. Суб'єктами цього злочину виступали судді, прокурори, адвокати та представники уряду. До таких злочинів віднесемо відмову прокурора виконати вказівки уряду (IV,57); неправомірну відмову судді здійснити правосуддя (IV,68); недбалість возного (IV, 9); недогляд возного за в'язнем (IV,31); недбалість воєвод і старост, що призвела до затягування судового розгляду (IV,40); недбалість прокурорів (IV,59) тощо.

У кримінальному праві певне місце займали злочини у сфері господарської діяльності. Так, Литовським Статутом передбачається злочин за порушення порядку зайняття господарською діяльністю (XIV, 33), також вказано на ознаки іншого злочину – порушення порядку встановлення правил торгівлі: завищення ціни, міри ваги (III, 36) [1].

У Литовському Статуті передбачені релігійні злочини. До релігійних злочинів за Статутом віднесемо: заборону поневолення християн жидами і татарами, найом жінки-християнки до нехристиянських дітей у ролі «мамки»; підмова перейти до мусульманської або іудейської віри, проведення обрізання (XII, 9) [1].

Законодавцем передбачено і злочини проти моральності. Статутні постанови, присвячені цим злочинам, досить нечисленні, однак, торкаються широкого кола кримінальних злочинів. У Литовському Статуті до таких віднесемо: насильницьке викрадення на-

* Примітка: (X.7, 17) означає – 10-й розділ, артикули 7-й і 17-й Литовського Статуту.

реченої, одруження без батьківської згоди (V,9); одруження зріднею по крові, двоєженство (двоємужжя) (V,22); одруження вдови раніше 6 місяців від дня смерті чоловіка (V,13), зґвалтування (XI, 12); насильне, без згоди батьків взяття вдови, дівчини з ціллю взяти шлюб (XI,13); вбивство матір'ю своєї новонародженої дитини (XI,60); прелюбодіяння, розпусне життя жінки (XIV, 30; VIII,7); звідництво (XIV, 31) [1].

Зауважимо, що зґвалтування передбачало застосування щодо жінки фізичного насильства. Наявність опору жертви, її небажання вступати у статеві зносини з суб'єктом і вважалась необхідною умовою кваліфікації діяння. В іншому випадку злочинні дії набували ознак таких злочинів як проституція або позашлюбний зв'язок.

Звідництво вважалося соціально небезпечним злочином. Суб'єктом могли стати як чоловік, так і жінка. Злочинні дії полягали у підбурюванні жінок, як заміжніх, так і незаміжніх, до статевих відносин з метою отримання користі.

До злочинів проти моральності відносили злочини, що становлять замахи на «святість» шлюбу: викрадення заміжньої жінки (XIV, 29); позашлюбні зв'язки (XIV, 30).

У першому випадку жінка, даючи згоду на викрадення, ставала співучасницею злочину. Але вона могла бути помилувана позивачем (її ображеним чоловіком), який сам обирав іншу форму покарання.

Позашлюбні зв'язки вважалися дуже небезпечними. Особливістю їх було те, що суб'єктами злочинних дій (співучасниками) вважалися як заміжня жінка-коханка, так і її коханець.

Найнебезпечнішим вважалися злочини проти особи. До них, насамперед, відносили позбавлення особи життя (вбивство). Литовським Статутом вбивство визначалось як «забойство», «мужобойство», «змордованье», «мордерство» тощо.

У Литовському Статуті вбивства поділялись на умисні й неумисні. До умисних належали ті, які скоєні за попереднім планом, тобто «по задуму», «зъ умислу». Вбивство через необережність передбачено XI.10, 11, 15, 23 Статуту.

Залежно від соціального статусу злочинця і жертви вбивства поділяють: вбивство шляхтича нешляхтичем, вбивство шляхтича шляхтичем, вбивство простої людини простою, вбивство нешляхтича шляхтичем.

С.В. Кудін зазначає, що існував поділ вбивств залежно від статі, що відобразилось у сплаті за позбавлення життя жінки подвійної головщини [2,с. 155]. Така думка обґрунтовується аналізом норм Статуту, в яких стверджується, що за вбивство жінки «...головщина...совито маеть быти сказывана...», «а жонамъ ихъ совито головщина» (XI.27; XII.3, 6).

До вбивств з обтяжуючими обставинами Статут відносив вбивства, скоєні з особливою жорстокістю (за наявності обтяжуючих вину обставин). До них необхідно віднести: вбивство за наявністю родинних відносин (XI, 6. 17. 18); вбивство чоловіка викрадачем його дружини (XIV, 29); вбивство пана слугою (XI, 9); вбивство при вторгненні в приватне володіння («находъ», «наездъ») (XI, 1,2); вбивство зрадливим таємним способом (XI, 17); вбивство з помсти (XI, 7, 16); вбивства, скоєні при королівському дворі, у приміщенні суду, на дорозі, в церкві тощо (XI, 3, 21); вчинення вбивства групою осіб (XI, 29, 39) [1].

До небезпечних злочинів проти життя також відносили: вбивство під час поєдинку (XI, 14); вбивство, вчинене неосудною людиною (XI,35); вбивство при перевищенні меж необхідної оборони (XI, 21, 24, 35); вбивство мандрівника (XI, 26); вбивство вагітної жінки (XI, 15); замордування (XI, 28) [1].

Значне місце у Литовському Статуті займали злочини проти здоров'я особи – заподіяння тілесних ушкоджень.

Тілесні ушкодження залежно від тяжкості заподіяння поділяли на каліцтво (легке каліцтво, тяжке каліцтво); побої, рани; інші види тілесних ушкоджень (мордування, «волосы або бороду ръвалъ» (IV, 11)).

Тілесні ушкодження класифікувалися як скоєні умисно («умыслне з гнѣ ву а запаметалости серца злого ножомъ, пуйналомъ, кгинчалом забилъ» — XI, 16) чи з необережності («ране, в обороне заданой або неумыслной» — XI, 24).

До вчинених з обтяжуючими обставинами відносилися: заподіяння тілесних ушкоджень під час «наезда», «находа» (XI,1); побиття батьків (VIII, 1); вчинення поранень або побиття пана слугою (XI, 9); вчинення тілесних ушкоджень у стані афекту (XI, 16); вчинення зрадницьким способом (XI, 16, 17) тощо.

До небезпечних також відносили: поранення під час бійки (XI, 10, 11); при перевищенні меж необхідної оборони (XI,24); окалічення під час катування, що не призвело до зізнання (XIV,18).

У Литовському Статуті містяться також норми, якими охороняється особиста свобода, а саме – норми, які вказують на незаконне утримання приватних осіб. Законом дозволено утримувати злодіїв з метою привести їх до уряду. Дозволено затримувати осіб-злодіїв на ярмарку «маеть быти такий иманъ и до везенья в замку або въ дворе тамошнемъ сажонъ» (XIV, 4). До злочинів, спрямованих на обмеження особистої свободи, належало незаконне обмеження волі (XI, 28)).

Існували деякі процесуальні вимоги щодо обмеження волі злочинців. Так, злодіїв «пойманого, нихто не маеть ни одного дня в себе держати, але того ж часу вести до враду» (XIV,21), а особа, яка вчинила злодійство на ярмарку, могла утримуватися у торговій в'язниці лише чотири дні. Недотримання процесуальних норм вважалося незаконним і каралося призначенням грошових штрафів (XIV,21). Також щодо затриманих суворо заборонялося застосовувати насильство (XI,22).

Статутом передбачались такі злочини проти особи як замахи на її честь. Об'єктом цього злочину виступали посягання на честь шляхти, духовних осіб, членів їх родини. У жодному випадку це не стосувалося ні міщан, ні селян. П.О.Бобровський стверджує, що »...по Литовскому Статуту объектомъ личныхъ обидъ, повидимому, могли быть исключительно люди шляхетнаго рода, а въ нъкоторыхъ случаяхъ – лица духовнаго званія, ихъ жены и дъти, и горожане, но только не крестьяне» [3,с. 38].

Для цих правопорушень була характерна образа словом («обельжилъ», «зельжилъ», «словомъ неучтивым торгнулъ»), чи образи дією – побиття кием, дубцями або іншими «приправами», а також виривання волосся на голові або бороди, побиття рукою по обличчю (XI, 27).

У Статуті слова називалися «ганебными», «неучтивыми». Образою не вважалося оприлюднення правдивих відомостей. Це, наприклад, зазначення незаконності народження (III,28). Але злочинною дією вважалося назвати порядну жінку розпусницею, тоді цей злочин поєднувався з наклепом.

Разом з тим, Литовським Статутом встановлено норми, що передбачають покарання за злочини проти власності. Центральне місце серед злочинів проти власності посідає крадіжка, яка визначається законодавцем як таємне викрадення чужого майна. У Статуті крадіжку називали «злодейством», «татьбой». Цей злочин вчинявся таємно («злодейскимъ обычаеъ»).

До крадіжки з обтяжуючими вину обставинами належали:

- крадіжка у великих розмірах («при лицы его, которое бы стояло вышей чотырохъ копъ грошей» — XVI,7);
- рецидив крадіжки (XVI,7,10,11,20,22);
- крадіжка з проникненням у житло чи інше володіння особи (XVI,14);
- крадіжка, вчинена на ярмарку, в церкві, при королівському дворі (XVI,22).

Значна увага у III редакції Литовського Статуту приділялась поділу крадіжки залежно від того, чи був затриманий злодій з краденою річчю («лицем»). Наявність у затриманого крадія «лиця» безапеляційно вказувала на його винність. Так, особа, затримана з «лицем» (XIV, 7), вже вважалась злодієм і каралась відповідним чином.

Особливо небезпечними злочинами проти власності становили розбій та грабіж. Під розбоєм у Статуті вважається насильницький напад на особу та майно з метою їх заволодіння. Насильство, спрямоване проти особи, виражалося терміном «разбилъ», замах на майно – «злупилъ», «лупъ».

Характерним для розбою є насильство, що вчинялося у вигляді нападу із засідки на осіб, що проїжджали по дорозі (XI,30,31).

Суб`єктивна сторона злочину – умисел, а, з об'єктивної сторони, розбій полягав в умисному вчиненні нападу на особу і заволодінні її майном («розбилъ и лупъ учинилъ» — XI.30), результатом нападу є фактичне заволодіння майном, спричинення потерпілому тілесних ушкоджень (XI.30).

Злочином проти власності вважався грабіж, який характеризувався як безправне, несанкціоноване судом відшкодування матеріальних збитків. І.А.Малиновський вказував, що «...такий спосіб відновлення порушених прав міг існувати як буденне явище, тільки у ті часи, коли державна юстиція була ще надто слабкою» [4].

Статутним кримінальним правом виділялись три види грабунку: пограбування під час нападу на приватне володіння з корисливою метою (XIII, 3, 4); пограбування як вид поновлення порушених майнових прав, який скоювався до подачі майнового позову (XIII, 1,2); пограбування як форма відшкодування боргу чи компенсації за кривду (III, 37).

Скоюючи такий грабунок, злочинець не приховував своїх дій. Об'єктом злочину виступало рухоме приватне майно: табун коней, домашня худоба, птиця тощо. Суб`єктивна та об'єктивна сторона грабежу характеризувалась умисним з корисливих мотивів відкритим викраденням майна (III, 37; XIII. 3, 4). Такі злочини часто скоювалися у публічному місці. Грабіжник нерідко заподіював при цьому тілесні ушкодження (XIII,3).

Одним із злочинів, спрямованих проти особи та її майна, було вторгнення у приватне володіння особи. У Литовському Статуті цей злочин відображався як «находъ», «наездъ». Злочин являв собою збройний напад, внаслідок якого відбувалося пограбування майна, його знищення, побиття, спричинення тілесних ушкоджень, вбивств тощо.

Умовно можна виділити такі види вторгнень: 1. «Находъ», «наездъ» на шляхетський будинок (XI,1). Особливістю є те, що вчиняється замах на господаря-шляхтича та тих осіб, які перебували в будинку. 2. «Находъ», «наездъ» на шляхетський маєток (XI, 43). Особливістю цього злочину є те, що напад міг бути скоєний проти місцевих жителів, але основним є напад на майно шляхетського будинку. Для досягнення мети злочинцем заподіювалися вбивства, тілесні ушкодження тощо. 3.Напад війська на шляхетський будинок чи маєток під час воєнних дій (III,18). Особливістю такого злочину було те, що він скоювався під час воєнних дій. 4. Напад на церкву, цвинтар (XI, 3).

У Статуті зазначається, що напад скоюється «кгвалътомъ умыслне наехавшы або нашедъши» на шляхетський будинок, маєток, церкву, костьол озброєною групою. Злочин є особливо небезпечним діянням.

Разом з тим, законодавець виокремлював ще один злочин проти власності – знищення або пошкодження чужого майна. За Литовським Статутом 1588 р., до такого злочину відносили: підпал будинків, млинів, вирубування дерев, перекопування греблі (X. 7, 17; XI.18); знищення пташиних гнізд, бобрів, «хмелищ», самовільне скошення сіна, пошкодження дерев бортних та садових, пташиних принад, вуликів (X, 8—15); знищення земельної межі, її переорання, перетворення лісу на пашню, затоплення чужих млинів (IX, 18, 19, 20, 21) [1] тощо.

Цей вид злочину міг бути скоєний як умисно, так і з необережності. Злочини вчинялись різними способами: шляхом порубки, підпалом тощо.

Отже, Литовським Статутом 1588 р. всебічно регулювались найважливіші суспільні відносини того історичного періоду та у ньому містились норми практично всіх галузей права. Вважаємо, що Статутом були передбачені такі види злочинів: державні, військові, проти правосуддя, службові, у сфері господарської діяльності, релігійні, злочини проти моральності, проти особи (її життя, здоров'я, свободи, честі), злочини проти власності.

Також зазначимо, що проведений нами аналіз норм Литовського Статуту 1588 р. вказує на достатньо розвинутий рівень юридичної техніки. Зокрема, у Литовському Статуті норми практично унеможливлюють їх подвійне тлумачення, у тексті статуту присутня рівновага, неупередженість, відсутні емоційні вирази тощо.

Література

1. Статут Великого князъвства Литовського 1588 года. – М.: Новое издание императорского московского общества истории и древностей российских. – Без/р. – 382 с.

2. Кудін С.В. Становлення і розвиток кримінального права України у X – першій половині XVII ст.: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.01/ С.В. Кудін. – К., 2001. – 226 с.
3. Бобровский П.О. Преступленія противъ чести по русскимъ законамъ до начала XVIII века / П.О. Бобровский. – СПб.: Типография Правительствующаго Сената, 1889. – 120 с.
4. Малиновский И. Учение о преступлении по Литовскому Статуту / И. Малиновский. – Киев: Типография Императорского Университета св. Владимира, 1894. – 171 с.

Макаренко О.В. Виды преступлений по Литовскому Уставу 1588 года. *В статье осуществлено исследование преступлений на основе норм Литовского Устава в 1588 г., установлены их виды и особенности, выделены отягчающие вину обстоятельства некоторых из них.*

Ключевые слова: *преступление, виды преступлений, отягчающие обстоятельства, Литовский Статут, криминальное право Гетьманщины.*

Makarenko O.V. Types of crimes according to the Statute of Lithuania of 1588. *The types of crimes on the basis of the Statute of Lithuania of 1588's are researched in the article. The types and characteristic which aggravate the circumstances of crimes are given.*

Key words: *crime, kinds ofcrimes, an aggravating factor, the Statute of Lithuania, criminal law of Hetmanschyna.*

УДК 341.2:331.105.44

Циганчук Н. А.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін АПСВ ФПУ

Міжнародно-правове регулювання діяльності професійних спілок у сфері праці

У статті розглядаються питання міжнародно-правового регулювання діяльності професійних спілок, які здійснюють захист індивідуальних та колективних прав працівників і їх представництво.

Ключові слова: *професійні спілки, праця, міжнародне право, трудовий договір, міжнародні конвенції.*

Аналіз економічного і соціального розвитку України за останні роки, а також перехід до ринкових методів господарської діяльності, дають підставу стверджувати про значні зміни в регулюванні трудових відносин.

Чинним Кодексом законів про працю України 1971 р.[1] наразі не можуть врегульовуватись відносини, що виникають між роботодавцями і працівниками з приводу реалізації останніми права на працю, закріпленого у ст. 43 Конституції України [2]. Прийняття нового Трудового кодексу постійно відкладається, а окремі положення проекту цього кодифікованого акта, який знаходиться на розгляді у Верховній Раді України, викликають критичні зауваження [3]. В зв'язку з цим виникає необхідність визначити відповідність трудового законодавства України міжнародним соціально-трудовим стандартам, що розроблені та прийняті Міжнародною Організацією Праці та Організацією Об'єднаних Націй і знайшли своє закріплення у міжнародних нормах.

3 листопада 2010 р. Кабінетом Міністрів України була прийнята постанова № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [4], в якій зазначено, що під час прийняття рішень, які стосуються формування та реалізації соціально-економічної політики і регулювання соціально-трудових відносин, необхідно забезпечити врахування позиції професійних спілок та їх об'єднань і організацій роботодавців. Зважаючи на це, особливу зацікавленість викликає вивчення міжнародного досвіду діяль-

© Циганчук Н. А.

ності професійних спілок, які здійснюють захист індивідуальних та колективних прав працівників і їх представництво. Нині у суспільстві склалася ситуація, яка вимагає нових підходів і бачення ролі профспілок за сучасних умов розбудови України.

Основні права профспілок можна умовно поділити на три групи: об'єднання (асоціації); колективні переговори (договори); страйки. Наразі ці права у більшості країн світу закріплені законодавчо, а Міжнародна Організація Праці (далі МОП), прийнявши відповідні конвенції, зокрема, Конвенції № 87 «Про свободу асоціації та захист права на організацію»(1948р.) [5] та № 98 «Про застосування принципів права на організацію та ведення колективних переговорів»(1949р.) [6], надала їм статус міжнародних норм.

Профспілкові права зазначені також у Загальній декларації прав людини [7], у Міжнародному пакті про економічні, соціальні й культурні права [8], а у Міжнародному пакті про цивільні й політичні права право на створення профспілок зараховано до громадських свобод [9]. Вони мають юридично обов'язкову силу і передбачають механізм контролю за їх виконанням, що значно підвищує значення і міжнародне визнання профспілкових прав. Важливо, що саме у цих пактах вперше на міжнародному рівні були визначені завдання профспілок – забезпечення і захист економічних і соціальних інтересів, тобто не лише інтересів, безпосередньо пов'язаних з працею, а й більш широкого кола інтересів у економічній і соціальній сферах. Держави також зобов'язуються забезпечити: право профспілок створювати національні федерації чи конфедерації і право цих останніх засновувати міжнародні профспілкові організації або приєднуватись до таких; право профспілок функціонувати безперешкодно без будь-яких обмежень; право на страйки за умови їх здійснення відповідно до законів конкретної країни.

У міжнародному праві принцип свободи об'єднання та визнання права на ведення колективних переговорів відноситься до основних принципів і прав у сфері праці. Закріплені ці норми і у законодавстві України. Але у них не чітко визначений зміст, механізм забезпечення та межі здійснення права на свободу об'єднання, що включає і право на об'єднання у професійні спілки. На необхідність усунення цих недоліків наголошувалось і у Засадах державної політики України в галузі прав людини, затверджених Постановою Верховної Ради України 17 червня 1999 р. [10].

У Конституції України, в Кодексі законів про працю України є норми, які базуються на основних принципах та окремих положеннях загальновизнаних міжнародних актів. Так, вирішуючи питання про створення та діяльність професійних спілок як основної захисної організації трудящих, підводячи норми національного законодавства до міжнародних стандартів, необхідно звернутися до двох основних Конвенцій МОП: Конвенції № 87 та № 98.

Конвенція МОП № 87 «Про свободу асоціації і захист права на організацію» ратифікована Україною 11 серпня 1956 р. Згідно зі ст. 2 цієї Конвенції всі без винятку трудящі для захисту своїх інтересів мають право без попереднього дозволу створювати за своїм вибором будь-які організації, а також право вступати в такі організації з однією умовою – підлягати статутам цих організацій.

Право на свободу об'єднання має законодавче закріплення як на міжнародно-правовому рівні, так і у національному законодавстві України. Конституційні норми, які безпосередньо виступають правовою основою створення та діяльності професійних спілок, відтворюють положення ст. 23 Загальної декларації прав людини, що – першого міжнародного документа, що передбачав право кожної людини для захисту своїх інтересів створювати саме професійні спілки та ст. 8 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, яким передбачаються зобов'язання всіх держав-учасниць договору забезпечити кожній людині реалізацію цього права. При цьому право на свободу об'єднання означає не тільки свободу вступати до уже існуючих організацій, а й створювати нові.

Основні завдання та цілі професійних спілок України викладені у ст. 2 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 р. [11] і повністю відповідають міжнародним нормам. Свою діяльність профспілки будують відповідно до законодавства та прийнятих ними статутів. Цим законом профспілки наділені правом самостійно приймати свої статути (положення), що співвідноситься із ст. 2 Конвенції МОП

№ 87, якою передбачається право і гарантії організаціям трудящих розробляти свої статути й адміністративні регламенти, вільно обирати своїх представників, організовувати свій апарат і свою діяльність та формувати свою програму дій.

Дотримуючись міжнародних принципів невтручання організацій трудящих і організацій підприємців у справи один одного, українським законодавством передбачається захист профспілок від будь-яких актів втручання підприємців, які можуть прямо чи побічно намагатись підпорядкувати собі чи зробити залежними профспілки шляхом встановлення домінування, фінансових обмежень або контролю. Конвенцією № 87 не забороняється керівним працівникам підприємств перебувати у одній профспілці із рядовими працівниками, але ст. 7 Закону України «...про профспілки для роботодавців встановлюється заборона бути обраними до складу керівних органів професійних спілок, членами якої є наймані ними працівники». Це є свого роду гарантією від втручання роботодавців у виконання профспілковими органами їх функцій, що не суперечить міжнародним стандартам.

Законодавство України в питанні реалізації права на свободу об'єднання в цілому відповідає міжнародним нормам. Проте з метою подальшого вдосконалення національного законодавства необхідно доповнити законодавчі акти, якими регулеються діяльність професійних спілок, нормами, які б гарантували працівникам захист від будь-якої дискримінації за створення професійних спілок, за профспілкове членство та за активну профспілкову діяльність. Для працівників, які уповноважені представляти інтереси трудового колективу на тих підприємствах, де профспілок немає, необхідно встановити такі самі гарантії, як і для виборних профспілкових працівників. З цією метою чинний Кодекс законів про працю України слід доповнити нормою, яка б передбачала встановлення гарантій для працівників, які уповноважені представляти інтереси трудового колективу на тих підприємствах, де профспілкової організації немає. Ця стаття містила б такі самі гарантії, які містяться у ст. 252 Кодексу законів про працю України.

Розвитку національного законодавства сприяла і ратифікована Україною у 1956 р. Конвенція МОП № 98 про застосування принципів права на організацію та ведення колективних переговорів (1949 р.). Цією Конвенцією колективні переговори визнаються однією з найважливіших форм соціального діалогу між підприємцями (або організаціями підприємців) і організаціями трудящих та дієвим способом узгодження взаємних інтересів. За допомогою колективних переговорів профспілки, які виступають від імені трудящих, добиваються покращення умов їх праці та соціально-побутового забезпечення.

Конвенцією № 98 виділяються лише загальні риси колективних договорів, але не дається їх визначення. Оскільки логічним завершенням ведення колективних переговорів є укладання колективного договору, то, виходячи з пункту 2 рекомендації МОП № 91 (1951 р.) [12], «...під колективним договором» розуміється будь-яка письмова угода щодо умов праці та найму, яка укладається між сторонами, що вели переговори. Це визначення покладено в основу поняття «колективний договір» Закону України «Про колективні договори і угоди» [13], зміст якого вперше в Україні було розроблено з урахуванням вимог конвенцій і рекомендацій МОП.

Важливим у «тріаді» профспілкових прав є і право на страйк. Міжнародними актами право на страйк віднесено до основних колективних трудових прав трудящих, але МОП у своїх актах права на страйк офіційно не визнає. Це пояснюється тим, що МОП концентрує увагу роботодавців і трудящих на принципах соціального партнерства, а не конфронтації. Проте із змісту Конвенцій № 87 і № 98 випливає, що свобода об'єднання передбачає і можливість проведення страйків. Це один з основних способів, за допомогою якого профспілки можуть захищати економічні та соціальні інтереси трудящих і сприяти їх здійсненню. Однак це крайній захід задоволення трудящими своїх вимог. Статтею 8 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права встановлено, що країни-учасниці зобов'язуються гарантувати і право громадян на страйки, за умови їх здійснення відповідно до законів своєї країни. Подібна норма міститься і у ст. 4 Європейської соціальної хартії (1961 р.) [14].

Статтею 44 Конституції України також гарантується право працюючим громадянам на страйк. Реалізація цього права забезпечується Законом «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», прийнятого 30 березня 1998 р. [15]. Однак, аналізуючи цей Закон, доходимо висновку, що окремі норми потребують удосконалення. Необхідно законодавчо закріпити право органу, що очолює страйк, за згодою трудового колективу припинити його; зобов'язання припинення страйку після його оголошення, якщо половина членів профспілки чи половина працівників, які оголосили страйк, відмовляються від його проведення; право на проведення попереджувальних страйків. Такі норми закріплені в кодексах Республіки Білорусь, Російської Федерації [16], [17], що дає можливість краще врегулювати відносини між сторонами.

Аналіз відповідності окремих нормативних актів України міжнародним стандартам праці, якими регулюється діяльність професійних спілок, вказує на те, що в основному норми національного законодавства відповідають загальновизнаним міжнародним нормам. А соціальна роль і завдання профспілок України відповідають вимогам Конвенцій МОП № 87 і № 98 та вказують на відповідність профспілкового руху міжнародно-демократичним принципам. Разом з тим існують деякі прогалини, усунення яких можна розглядати як напрями подальшого розвитку і вдосконалення національного законодавства щодо правового регулювання діяльності профспілок. Так, у законодавстві України право на свободу об'єднання мають лише «громадяни», а у міжнародних актах таке право має «кожний» або «людина». Вузьке тлумачення цього поняття в законодавстві України фактично обмежує право на свободу об'єднання трудящих-мігрантів, які легально працюють в Україні. Їх право на об'єднання зафіксоване у ст. 10 Конвенції МОП № 143 [18], що зобов'язує кожного члена МОП розробити і здійснювати національну політику, яка б, враховуючи національні особливості та міжнародну практику, забезпечувала рівність можливостей на реалізацію права на об'єднання в профспілки і для трудящих-мігрантів. Конвенцію № 143, можна вважати кроком уперед у нормотворчій діяльності МОП. Таку норму слід було б зафіксувати і у законодавстві України. Швидкому вирішенню цього питання сприяла б ратифікація Україною Конвенції МОП № 143 «Про право трудящих-мігрантів на участь у профспілках».

Ліквідації прогалин у законодавстві України та більш якісному прийняттю великої кількості законодавчих актів, якими регулювались трудові відносини, допомогло б і дослідження галузі трудового права різних країн та запозичення у них тих норм, які б дозволили якнайкраще відобразити та закріпити інтереси найманих працівників та їх представників.

З цією метою доцільно звернути увагу і на законодавчі акти країн з різним розвитком економічних відносин, що стосуються правового регулювання діяльності профспілок, та порівняти їх окремі норми з нормами права України.

Так, у законодавстві деяких країн (Бельгія, Болгарія, Італія, Іспанія, Франція, Угорщина) [19] закріплений представницький статус профспілок та встановлені критерії для його визначення. Профспілки, що отримали статус представницьких, та організації, що входять до них, мають певні пільги, переваги і повноваження при здійсненні своїх функцій. Як сторона соціального партнерства, вони можуть брати участь у тристоронніх переговорах, укладати колективні угоди, представляти працівників перед державними органами та при виникненні трудових спорів та ін. Таке питання в законодавстві України вирішується шляхом утворення об'єднаного представницького органу. Це закріплено в ст. 12 Кодексу Законів про працю України, якою передбачається утворення об'єднаного представницького органу для укладення колективного договору за принципом пропорційного представництва на тих підприємствах, в установах, організаціях, де створено та діють кілька профспілкових організацій. Якщо ці організації не можуть самостійно вирішити питання про єдиного представника і між ними виникають суперечки, то це виноситься на розгляд загальних зборів (конференції) працівників підприємства та його структурних підрозділів. Профспілкова організація, що відмовилася від участі в об'єднаному представницькому органі, позбавляється права представляти інтереси працівників при підписанні колективного договору. В зв'язку з цим необхідно встановити інші критерії представництва сторін,

відрегулювати механізм створення спільного представницького органу та закріпити представницький статус профспілки, яка визнана такою на певному рівні.

Законодавством більшості країн передбачена реєстрація профспілок. У Швеції, Бельгії, Нідерландах, Угорщині, Литві це є чисто адміністративним актом, який не створює будь-яких юридичних перешкод для створення профспілки. Однак у США реєстрація профспілок обов'язкова, а її порушення тягне кримінальну відповідальність для профспілкових керівників [20]. За законодавством Польщі, незареєстрована профспілкова організація існувати не може [21]. Частиною першою статті 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» вказується на те, що «легалізація (офіційне визнання) профспілок, їх об'єднань є обов'язковою та здійснюється шляхом їх реєстрації». Лише після цього вони набувають статусу юридичної особи і можуть розпочати свою діяльність. Проте Конституційний Суд України по справі про свободу утворення профспілок 18 жовтня 2000 р. визнав такими, що не відповідають статті 36 Конституції України положення вищевказаної ст. у частині легалізації профспілок, оскільки це рівнозначно вимозі про попередній дозвіл на їх утворення [22]. Таке рішення заслуговує на підтримку, оскільки легалізація профспілок суперечила б Конвенції МОП № 87 «Про свободу асоціації і захист прав на організацію». Законом України «Про внесення змін до ст. 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 05 червня 2003 р. [23] ліквідував вказане порушення і закріпив норму, за якою профспілки, їх об'єднання легалізуються шляхом повідомлення на відповідність заявленому статусу.

Аналіз зарубіжного та українського законодавства про профспілки вказує на те, що ця громадська організація має на підприємстві, в установі, організації певні права та повноваження, які необхідні для здійснення нормальної організаційної діяльності. Це: право на проведення загальних профспілкових зборів на підприємстві, надання профспілкам окремих приміщень, збереження за незвільненим від своєї основної роботи виборним профспілковим працівником заробітної плати та місця роботи на час виконання ним громадських обов'язків, додатковий захист при звільненні профспілкових активістів, які обрані до профспілкових органів. Особлива увага приділяється праву профспілок укладати колективні договори із роботодавцями.

У законодавстві Великобританії, Швеції, Франції, Німеччини, Росії, Республіки Таджикистан закріплені права профспілок у галузі охорони праці. Паралельно з державними інспекціями з охорони праці працюють і профспілкові інспекції. За законодавством Великобританії підприємець зобов'язаний консультуватися з питань охорони праці з представником з безпеки, якого призначає профспілкова організація підприємства. На вимогу цього представника може бути створений комітет із зазначених питань, однак його склад не застережений у законі, а має визначатися колективним договором. Представник з безпек може проводити оцінку ризиків на підприємстві, розслідувати нещасні випадки і розглядати скарги трудящих з питань умов праці, ставити перед підприємцем вимогу про виклик держінспекції по праці та брати участь в інспектуванні. Статтею 21 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» також передбачається право профспілок здійснювати громадський контроль за дотриманням законодавства про охорону праці, створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов, забезпечення працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального й колективного захисту.

Законодавством України про профспілки не встановлюється віковий ценз для заснування профспілок громадянами України. Проте в законодавстві Росії, Польщі, Угорщини ця норма існує. Так, у пункті 2 статті 2 Закону Російської Федерації «Про професійні спілки, їх права і гарантії діяльності» [24] вказується на те, що кожний громадянин, який досягнув 14-літнього віку, має право для захисту своїх інтересів створювати профспілки або вступати до них. З метою широкого охоплення громадян профспілковим членством та зважаючи на те, що членами профспілки можуть бути особи, які навчаються, видається за доцільне ст. 7 Закону про профспілки України доповнити положенням про віковий ценз вступу до профспілки.

Важлива увага в законодавстві зарубіжних країн приділена забороні дискримінації за ознаками належності до будь-якої профспілкової організації чи за профспілкову діяльність. У Франції, Японії, Угорщині, Польщі законодавством забороняється будь-яке обмеження прав чи встановлення переваг при укладенні, зміні або припиненні трудового договору, яке ґрунтується на профспілковому членстві або активній профспілковій діяльності. Статтею 5 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» передбачається також заборона дискримінації за ознаками належності до профспілок. Практика дотримання вищевказаного Закону в частині заборони дискримінації за ознакою профспілкового членства знаходиться під постійним профспілковим контролем. Однак ця стаття не містить заборону дискримінації у зв'язку з активною профспілковою діяльністю. Тому є необхідність статтю 5 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» доповнити частиною третьою, яка закріпила б заборону дискримінації працівників за активну профспілкову діяльність і заповнила цю прогалину.

Незалежність профспілок, їх об'єднань у своїй діяльності від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, роботодавців, інших громадських організацій і політичних партій є загальновизнаною нормою міжнародного і національного законодавства. Слід наголосити, що незалежність не виключає співпрацю із зазначеними органами, об'єднаннями громадян, у тому числі із політичними партіями, наприклад, шляхом підтримки певної партії чи її кандидатів на виборах, якщо їх програму, погляди поділяють члени профспілки.

Звільнення працівників за ініціативою роботодавця в зарубіжних країнах, як правило, не підлягає будь-якому погодженню з представниками в особі профспілок чи представницьких органів трудового колективу. Проте в законодавстві Австрії, Бельгії, Великобританії, В'єтнаму, Данії, Іспанії, Люксембургу, Німеччини будь-які або деякі види індивідуальних звільнень вимагають обов'язкових спільних консультацій з представниками трудящих, а за їх відсутності власник зобов'язаний провести консультації з кожним працівником, що підлягає звільненню, і лише після цього, враховуючи соціальні аспекти працівника, провести його звільнення.

Статтею 43 Кодексу законів про працю України 1971 р. передбачаються окремі підстави розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу лише за попередньою згодою виборного органу первинної профспілкової організації і, на нашу думку, в порівнянні з нормами зарубіжного законодавства, більш повно захищає інтереси працівника, який підлягає звільненню.

Для вирішення конфліктних ситуацій становить інтерес досвід Німеччини, Іспанії, Франції з питань розгляду трудових спорів у спеціалізованій трудовій юстиції. Важлива роль при цьому відводиться профспілкам, які надають юридичну допомогу працівникам і здійснюють їх представництво; пред'являють від імені працівників індивідуальні позови по спорах, що пов'язані із застосуванням та тлумаченням колективних договорів та норм чинного законодавства про працю у разі їх порушення. При виконанні вказаних функцій профспілки діють за власною ініціативою, без доручення працівника. Для подання профспілкою позову до суду достатньо лише попередити працівника про те, що його інтереси відстоюватимуть у судовому засіданні. Однак механізм попередження працівників профспілкою ще не розроблений, а недотримання письмової форми представництва та захисту інтересів працівників призводить до висновку, що профспілка втручається в особисте життя працівника і може діяти проти його волі.

Досвід розгляду трудових спорів у спеціалізованій трудовій юстиції доцільно було б запровадити і в Україні, передбачивши створення спеціалізованих трудових судів у Законі України «Про судоустрій і статус суддів» [25] та доповнивши Цивільний процесуальний Кодекс нормами, які б розширили процесуальні повноваження профспілок [26]. До пред'явлення позовної заяви до суду в інтересах конкретного працівника профспілка повинна роз'яснити йому, які саме його права були порушені і які негативні наслідки має для нього це порушення. Тільки після подання працівником письмової заяви до виборного органу первинної профспілкової організації з проханням захистити порушене право цей орган

повинен подати заяву до суду. Якщо ж вчинене порушення стосувалося кількох працівників, то виборний орган первинної профспілкової організації може звернутися з позовом до суду за власною ініціативою. Це конкретизувало б захисну функцію профспілок та зробило б її більш ефективною.

Підсумовуючи викладене, можна дійти висновку, що, по-перше, законодавство України в основному відповідає нормам міжнародного права щодо регулювання діяльності професійних спілок, які здійснюють захист індивідуальних та колективних прав працівників і їх представництво.

По-друге, свою діяльність професійні спілки будують відповідно до національного законодавства та прийнятих ними статутів чи адміністративних регламентів.

По-третє, колективні переговори є однією з найважливіших форм соціального діалогу між підприємцями (або організаціями підприємців) і організаціями трудящих, від імені яких виступають профспілки, та способом узгодження взаємних інтересів.

По-четверте, країни, які підписали Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, до національного законодавства включили норми, якими гарантується право громадян на страйк як один з основних способів, за допомогою якого професійні спілки можуть захищати економічні і соціальні інтереси трудящих.

Щодо інтеграції трудового законодавства України, що регулює діяльність професійних спілок, із законодавством країн з високорозвинутою економікою та країн, що розвиваються, або перехідною економікою, можна зробити такі висновки:

- трудове законодавство України, порівняно із зарубіжним законодавством, більш повно захищає інтереси працівників при звільненні їх за ініціативою роботодавця, оскільки зобов'язує останнього звернутися за дозволом на звільнення до первинної профспілкової організації, яка діє на підприємстві, тому запозичення можливе тільки з точки зору притягнення роботодавця до матеріальної відповідальності за незаконне звільнення, коли він має відшкодувати працівникові не лише втрату середньої заробітної плати за час вимушеного прогулу, а й сплатити штраф у розмірі річного заробітку працівника на рахунок первинної профспілкової організації, яка представляла інтереси останнього в суді.

До зарубіжного законодавства слід імплементувати норми, які зобов'язують роботодавця звертатися до виборного органу первинної профспілкової організації за отриманням дозволу на звільнення працівника у випадку розірвання трудового договору за ініціативою роботодавця.

Проведений порівняльний аналіз правового забезпечення та діяльності профспілок деяких країн і України вказує на те, що за нинішніх умов використання зарубіжного досвіду не може бути основною підставою для удосконалення законодавчих актів. Необхідно зберегти чинні та створити нові норми і моделі, які відповідали б соціально-економічним умовам, традиціям і національним особливостям.

Література

1. Кодекс законів про працю Української РСР від 10 грудня 1971 року//Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1971. — № 50. – Ст. 375.
2. Конституція України. – К., 1996. – Ст. 8.
3. Проект Трудового кодексу України //http:// zakon.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» // http:// zakon.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi
5. Конвенція № 87 «Про свободу асоціації і захист прав на організацію», ратифікована 11 серпня 1956 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1956. – № 7. – Ст. 123.
6. Конвенція № 98 «Про застосування принципів права на організацію і ведення колективних переговорів» ратифікована 11 серпня 1956 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1956. – № 7. – Ст. 123.
7. Загальна декларація прав людини. – К.: Українська Правнича Фундація, Вид-во «Право», 1995. – С. 12–13.

8. Міжнародний пакт про економічні, соціальні й культурні права від 19 грудня 1966 р. // Відомості Верховної Ради СРСР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.
9. Міжнародний пакт про цивільні і політичні права від 19 грудня 1966 р. // Відомості Верховної Ради СРСР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.
10. Постанова Верховної Ради України від 17 червня 1999 р. № 757–XIV «Засади державної політики України в галузі прав людини» // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 35. – Ст. 303.
11. Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 року// Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 45. – Ст. 397.
12. Конвенции и рекомендации МОТ. – 1919 – 1966. – Женева. – Международное бюро труда, 1966. – 1532 с.
13. Закон України «Про колективні договори і угоди» від 1 липня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 36. – Ст. 361.
14. Права людини: Міжнародні договори України, декларації, документи/ Упор. Ю.К. Качуренко. – К.: Наук. думка, 1992. – 199 с.
15. Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів(конфліктів)» від 3 березня від 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 228.
16. Трудовий кодекс Республіки Білорусь. – http: // www. praca. by/ Trud Kodeks RB. Htm
17. Трудовий кодекс Російської Федерації// Профсоюзы. – 2002. – № 2. – 56 с.
18. Конвенция МОТ № 143 «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения». – http:// zakon.rada.gov.ua/cgi–bin/laws/main.cgi
19. Кисилев И.Я. Сравнительное трудовое право развитой рыночной экономики: учеб. пособ. / И.Я. Кисилев – М.: Дело, 1995. – 122 с.
20. Бернхем В. Вступ до права та правової системи США. / В. Бернхем. – К.: Україна, 1999. – 554 с.
21. Kodeks prasy. – Komentarz. – Dom wydawniczy ABC. Warszawa, 2001. – C. 15-95.
22. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України та Уповноваженого Верховної Ради з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) статей 8, 11, 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (справа про свободу утворення профспілок) від 18 жовтня 2002 р. № 11-рп/2000// Юридичний вісник України. – 2000. – № 45. – С. 6–7.
23. Закон України «Про внесення змін до статті 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 05 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 905-IV.
24. Федеральный закон Российской Федерации от 12 января 1996 года № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»// Собрание законодательства РФ. 1996. – № 3. – Ст.148.
25. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07 липня 2010 року// Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41-42; 43; 44-45. – Ст. 529.
26. Цивільний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар. – Харків: Консум, 2004. – 407с.

Циганчук Н. А. Международно-правовое регулирование деятельности профессиональных союзов в сфере труда. *В статье рассматриваются вопросы международно-правового регулирования деятельности профессиональных союзов, которые осуществляют защиту индивидуальных и коллективных прав работников и их представительство.*

Ключевые слова: *профессиональные союзы, работа, международное право, трудовой договор, международные конвенции.*

Tsyganchuk N.A. International and legal regulation of the trade union activity in the labour sphere. *The article deals with the international and legal regulation of the trade union activity which protects the individual and collective rights of workers.*

Key words: *trade unions, work, international law, labour contract, international conventions.*

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

УДК 351.74:332.12](477)

Бібік В.В.,

ад'юнкт кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. Дідоренка

Роль і значення особливих адміністративно-територіальних утворень у забезпеченні національних інтересів і державної безпеки

У статті розглядається питання ролі і значення особливих адміністративно-територіальних утворень у забезпеченні національних інтересів і державної безпеки.

Ключові слова: *адміністративно-територіальні утворення, державна безпека, соціальна трансформація, національна безпека України.*

Суспільно-політична, економічна та правова реформи, що відбуваються в нашій країні, торкаються різних сфер державного життя, в тому числі й такої специфічної її галузі як забезпечення національної безпеки. Процес становлення української державності не міг не торкнутися органів державного управління, що реалізують функцію забезпечення безпеки держави. Процес реформування державної структури, яка більше 70 років називалась Комітет державної безпеки, призвів до створення органів виконавчої влади, у тому числі Міністерства оборони України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної прикордонної служби України та інших військових та правоохоронних формувань. У зв'язку із участю органів КДБ у політичних репресіях 30–50-х років, боротьбою з інакомисленням у 70–80-х роках, порушенням конституційних принципів поваги прав, свобод, законних інтересів особи, засобів діяльності зазначених органів, фактичною відсутністю законодавчої практики у цій галузі, за усієї значущості реалізації цієї функції, законодавче регулювання у зазначеній галузі державного управління пов'язано з певними труднощами. Разом з тим функціонування органів державної безпеки без міцної правової бази, якою регулюються правовідносини у цій сфері, неможливо, оскільки можуть виникнути умови для використання сил забезпечення безпеки держави або окремих її елементів в інтересах досягнення певних політичних або економічних цілей окремими особами чи групами осіб. Крім того, міцна законодавча база створює умови для стабільності, в якій сили забезпечення безпеки України можуть нормально функціонувати, реалізовуючи завдання і функції, що стоять перед ними.

Враховуючи складність суспільно-політичної та економічної ситуації, зростаючий рівень злочинності, посилення розвідувальної та іншої діяльності спеціальних служб і організацій іноземних держав, а також необхідність запобігання проникненню організованої злочинності до органів влади, особливого значення набуває проблема забезпечення безпеки органів державної влади та її законодавче регулювання. Стосовно усіх сторін і

© Бібік В.В.

спектрів життєдіяльності суспільства і людини, проблема безпеки може мати складну структуру і вимагає для свого пізнання використання певних принципів [1, с. 117-122].

Накопичений в Україні досвід вказує на те, що характер і зміст загроз національній безпеці, які набувають у соціально-політичній сфері форму насильницьких зазіхань, значно відрізняються від звичайного їх розвитку в стабільній і сталій суспільно-політичній обстановці. Виокремимо такі відмінності й особливості:

- багатофакторність загроз у розвитку соціально-політичних конфліктів, що торкаються різних сфер суспільного життя (політичну, економічну, ідеологічну, культурно-моральну, військову, етнічну, міжконфесійну та ін.);
- зростання джерел небезпеки, їх масштабність і структурно-якісні зміни;
- гострота, глибина, радикалізм конфліктних зіткнень протиборствуючих сторін;
- комплексність та інтегрованість загроз і небезпек, що виникають;
- швидкоплинність динаміки впливу загроз на життєво важливі інтереси особи, суспільства й держави;
- прояв насильницьких зазіхань, як правило, у відкритій формі засобів збройного насильства;
- наявність історичних передумов збереження конфліктного потенціалу протягом тривалого часу, що впливає на посилення свідомого протиборства сторін, які конфліктують;
- здійснення масштабних терористичних актів, пов'язаних із застосуванням вибухових пристроїв, радіоактивних, хімічних, біологічних, токсичних, отруйних, сильнодіючих отруйних речовин;
- масове захоплення заручників;
- збройні напади на органи державної влади тощо.

Ці та інші обставини зумовлюють важливість наукового обґрунтування особливих правових підстав, що посідають проміжне місце між звичайними режимами діяльності правоохоронних органів із забезпечення безпеки й громадського порядку в нормальній і стабільній обстановці та правовим режимом надзвичайного стану [2, с. 23-24].

Сьогодні українське суспільство перебуває у стані радикальної соціальної трансформації. За таких обставин існує соціальна нестабільність, яка може ускладнюватися негативним впливом як внутрішніх, так і зовнішніх сил. У зв'язку з цим не випадковим є підвищення наукового інтересу до проблеми національної безпеки. Наявні загрози безпеки, спричинені цільовою дією на економічний потенціал, соціальний розвиток, інформаційний простір, екологію та інші сфери як окремої країни, так і цілої групи держав. Протягом тривалого часу безпеку в нашій країні сприймали виключно як захист держави від зовнішньої загрози. Більше того, її розглядали переважно в політичному чи воєнному аспектах. Пов'язані з нею питання належали до компетенції Комітету державної безпеки і військових відомств.

Нині відбувається переосмислення поняття «національна безпека» з урахуванням світового досвіду, процесів, що виникають в українському суспільстві, та тенденцій розвитку світової спільноти. Стає зрозуміло, що загрозу суспільній стабільності можуть становити не тільки зовнішні фактори, а й наявні деструктивні явища внутрішнього характеру, які є наслідком демократичних реформ.

Національна безпека – досить складне, багатогранне, різнопланове поняття, яке містить у собі державну, економічну, екологічну, суспільну, оборонну, інформаційну та інші види безпеки.

Безпека – це стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави, а також довкілля в різних сферах життєдіяльності від внутрішніх і зовнішніх загроз. У першу чергу, під терміном «безпека» розуміють такий стан суспільства та держави, коли забезпечується захист кожної людини, яка проживає на території даної держави, її прав та громадянських свобод, а також надійність існування та сталий розвиток держави, захист її основних цінностей, матеріальних і духовних джерел життєдіяльності, конституційного ладу та державного суверенітету, незалежності та територіальної цілісності від внутрішніх та зовнішніх загроз.

Таким чином, безпеку необхідно розглядати не як категорію, що існує окремо від загальної діяльності людини, а як категорію, яка щільно пов'язана з усіма сферами життя суспільства, основними завданнями якого є самозбереження і розвиток [3, с. 36-37].

Основні напрями державної політики національної безпеки України визначені в Концепції (основах державної політики) національної безпеки України:

- у політичній сфері – створення механізму захисту прав громадян, запобігання та усунення спроб втручання у внутрішні справи України;
- в економічній сфері – недопущення незаконного використання бюджетних коштів, контроль за експортно-імпортною діяльністю;
- у соціальній сфері – виявлення та усунення причин, що призводять до різкого розшарування суспільства, вжиття своєчасних заходів щодо протидії кризовим демографічним процесам;
- у воєнній сфері – створення ефективних механізмів і проведення комплексних заходів щодо запобігання можливій агресії або воєнного конфлікту, локалізації та ліквідації їх наслідків, запобігання спробам та усунення порушень державного кордону і територіальної цілісності України;
- в екологічній сфері – впровадження та контроль за дотриманням науково обґрунтованих нормативів природокористування та охорони довкілля, контроль за станом навколишнього природного середовища;
- у науково-технічній сфері – вжиття комплексних заходів щодо захисту та розвитку науково-технічного потенціалу, виявлення та усунення причин науково-технологічного відставання;
- в інформаційній сфері – вжиття комплексних заходів щодо захисту свого інформаційного простору, виявлення та усунення причин інформаційної дискримінації України [4, с. 165-166].

Погіршення криміногенної обстановки в країні призвело до зростання кваліфікованих злочинних зазіхань на особливі охоронювані об'єкти. Прогнозується й подальше збільшення їх кількості – у першу чергу, на місця зберігання зброї, коштів, музейних реліквій, об'єкти зберігання й використання кольорових і дорогоцінних металів, паливно-мастильних матеріалів. Концентрація значних грошових і матеріальних цінностей в одному місці й можливість швидкого й легкого заволодіння ними змушує злочинні елементи постійно вдосконалювати свої методи як організаційно, так і технічно. Ці обставини змушують застосовувати відповідні адекватні заходи щодо забезпечення безпеки важливих і особливо важливих об'єктів.

До особливо важливих об'єктів, об'єктів підвищеної небезпеки й життєзабезпечення можна віднести:

- гідротехнічні спорудження (греблі, шлюзи, водозабори, водоймища, гідровузли, насосні станції та ін.);
- об'єкти енергетики (ГЕС, АЕС, ТЕС, силові й трансформаторні підстанції, великі високовольтні лінії);
- об'єкти транспорту (аеродроми, морські й річкові порти, портові спорудження, великі залізничні станції й вузли, метрополітен);
- установи кредитно-фінансової сфери (банки і їх філії);
- склади й бази (арсенали, склади вибухових і отруйних речовин, пального, техніки, ліків);
- об'єкти зберігання й переробки нафтопродуктів (нафто- і газосховища, магістральні нафтопроводи);
- об'єкти зі зберіганням і застосуванням отрутних, вибухових небезпечних речовин (хімічні заводи, об'єкти харчової, легкої, важкої, мікробіологічної промисловості, технічні холодильники із хлором і аміаком);
- національно значущі установи культури й культові установи.

Таким чином, на пильну увагу заслуговують об'єкти, що мають важливе промислове, соціальне й державне значення, об'єкти, де зосереджені великі матеріальні, інформаційні, культурні або інші цінності нашої держави.

На територіальних утвореннях, у межах яких розташовані промислові підприємства, військові й інші об'єкти, що вимагають вжиття спеціальних заходів щодо забезпечення їх безпечного функціонування й охорони державної таємниці, застосовується особливий правовий режим.

Закриті адміністративно-територіальні утворення встановлюються з метою забезпечення державної безпеки, захисту відомостей, що становлять державну таємницю, припинення протиправних дій стосовно підприємств і об'єктів, що охороняються [5].

У гарантуванні національної безпеки і насамперед оборони держави важливу роль відіграють органи військового управління Збройних сил України. Це основний державний інститут, покликаний гарантувати захист України від зовнішньої збройної агресії (ст. 17 Конституції України). Характер управлінських функцій і обсяг компетенції щодо забезпечення оборони і військової безпеки України визначається місцем кожного органу військового управління у централізованій системі військового управління як галузі державного управління.

Якщо узагальнити діяльність органів військового управління у сфері гарантування національної безпеки та оборони, то відповідно до законів України «Про оборону» і «Про Збройні сили України» вона має бути спрямована на виконання певних завдань. Основними з них є формування військової політики держави і військової доктрини України; здійснення відповідних заходів на міжнародній арені для запобігання агресії; формування структури і чисельності Збройних сил України, підтримка їх боєздатності, бойової і мобілізаційної готовності до оборони країни; оцінка військово-політичної обстановки і визначення рівня воєнної загрози; організація захисту суверенітету, незалежності й територіальної цілісності України від нападу.

Організація оборони передбачає: формування воєнної політики держави та воєнної доктрини, розвиток воєнної науки, прогнозування й оцінку воєнної загрози чи загрози воєнного нападу; охорону державних кордонів; підтримання боєздатності, бойової та мобілізаційної готовності до оборони держави; вироблення і проведення військово-технічної політики та забезпечення Збройних сил України озброєнням, військовою технікою, продовольством, речами, майном та іншими матеріальними ресурсами у повному обсязі; мобілізаційну підготовку народного господарства, державних органів і систем управління до дій за умов воєнного стану, підготовку населення і території країни до оборони.

Особливим суб'єктом у системі гарантування національної безпеки Української держави є її Воєнна організація. Воєнна організація включає: Збройні сили України, Службу безпеки України, органи і військові підрозділи Міністерства внутрішніх справ України, Прикордонні війська України, військові підрозділи цивільного захисту Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій, інші військові формування, створені відповідно до Конституції України. Воєнна організація забезпечує оборону України, захист суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності її кордонів, протидіє зовнішнім і внутрішнім загрозам воєнного характеру; забезпечує захист населення в разі катастроф, стихійних лих, небезпечних соціальних конфліктів, епідемій тощо.

Проблема досягнення достатнього стану захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішньої і внутрішньої загрози для України є особливо актуальною. Ми вважаємо, що необхідність гарантування національної безпеки і оборони зумовлюється:

- по-перше, стрімкими змінами в житті України, де поряд із деякими позитивними моментами наявні нові негативні економічні, політичні й суспільні процеси, що становлять небезпеку розвитку її державності (криза у виробництві, порушення господарських зв'язків, зниження життєвого рівня людей, погіршення навколишнього середовища, зростання злочинності тощо);

- по-друге, необхідністю об'єктивно і реалістично визначити місце України у міжнародному співтоваристві;
- по-третє, нагальною потребою перегляду шляхів і засобів гарантування національної безпеки з урахуванням змін, що відбуваються як у світі, так і безпосередньо у державі.

Перелічені обставини зумовлюють гостру необхідність створення законодавчих основ державної політики країни щодо національної безпеки і оборони України, що мають забезпечити, по-перше, єдність принципів формування та проведення державної політики у галузі безпеки та оборони, і, по-друге, поєднати підходи до формування відповідної законодавчої бази, підготовки доктрин, стратегій, державних програм у різних сферах безпеки і оборони.

В.І. Ярочкін зазначає, що за допомогою терміну «безпека» можна розробити досить чітку програму дій у сфері забезпечення безпеки на закритих адміністративно-територіальних утвореннях, для чого необхідно:

1) встановити «шкалу» з відповідними одиницями виміру, за допомогою якої можна було б якісно вимірювати небезпечні фактори різних загроз: від загроз, спричинених ймовірними аваріями на промислових підприємствах або нормальними умовами їх експлуатації, до загроз виникнення природних катастроф і загроз повсякденної діяльності людей. Ця шкала повинна забезпечити можливість порівнювати такі різні небезпечні фактори, як екологічні, соціально-економічні, технічні та військові, тобто забезпечити можливість отримання їх кількісної оцінки в однакових одиницях виміру;

2) встановити «шкалу» якісного виміру рівня безпеки. Відповідно до визначення поняття «безпека», прийнятого за постулат, як стан захищеності людини і навколишнього середовища від загроз рівень безпеки визначається станом здоров'я людини, якістю життя суспільства і станом природного середовища в умовах господарської діяльності. Тому одиницями кількісного виміру безпеки повинні бути показники, які визначають стан здоров'я людини і якість навколишнього середовища;

3) сформулювати мету безпеки і визнати критерії, необхідні для оцінки ступеня її досягнення;

4) розробити методологію, яка дозволила б встановити той рівень безпеки, який є надмірним, і той, який є прийнятним для людини та навколишнього середовища, а також визначити основні (головні) параметри цільової функції безпеки;

5) розробити методи управління ризиком, які складаються із сукупності законодавчих, адміністративних та інженерних заходів, реалізація яких із залученням громадськості дозволила б побудувати систему захисту від небезпеки [6].

Отже, забезпечення національної безпеки України визначається фундаментальними орієнтирами, закріпленими у Законі України «Про основи національної безпеки України» та Стратегії національної безпеки України.

Стратегічна мета політики національної безпеки України полягає у забезпеченні державного суверенітету та територіальної цілісності, національної єдності на основі демократичного поступу суспільства і держави, додержання прав і свобод людини і громадянина, умов для динамічного зростання економіки, досягнення європейських соціальних стандартів життя населення.

Затвердження Стратегії національної безпеки – це важливий, але тільки перший крок на шляху реалізації завдань у цій сфері. Потребують невідкладного вирішення питання узгодження повноважень гілок влади щодо суб'єктів національної безпеки, системного реформування сектора безпеки, ефективної реструктуризації оборонно-промислового комплексу.

Аналіз стану забезпечення національної безпеки України дозволяє дійти висновку про суттєве ускладнення проблем розбудови ефективної системи формування та реалізації державної політики в цій сфері. Це ускладнення пов'язане як з динамічними змінами глобального світового політичного і економічного ландшафту, так і з причинами внутрішнього характеру.

Головна внутрішня причина ускладнення – зміни до Конституції України і викликані ними суперечності у системі управління у сфері безпеки. У теперішній ситуації потрібно шукати шляхи посилення вертикалі управління у сфері національної безпеки і оборони, виведення цієї сфери за межі політичних протистоянь, продовження її системного реформування.

Більшість завдань у сфері національної безпеки спрямовані на реалізацію загальнонаціональних інтересів. У внутрішній політиці їх основний зміст полягає у проведенні широкого спектру політичних, економічних і соціальних реформ, включно з реформуванням сектору безпеки і оборони України. У зовнішній політиці забезпечення національної безпеки вимагає послідовних кроків на шляху європейської й євроатлантичної інтеграції. Ці завдання можуть бути реалізовані тільки консолідованими зусиллями всіх гілок влади і відповідальних патріотичних сил [7].

Література

1. Шамрай В.О. Система забезпечення національної безпеки військовими формуваннями України / В.О. Шамрай // Вісник Української Академії державного управління при Президентові України. – 2001. –№ 2. – Ч. 1. – С. 117-122.
2. Настюк В.Я Адміністративно-правові режими у сфері національної безпеки та протидії тероризму: моногр. / Настюк В.Я.– К.: КНЦ, 2008. – 245 с.
3. Актуальні проблеми створення системи оцінки зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України. Вип. 20 / За заг. ред. В.П. Горбуліна. – К., 2005. – 344 с.
4. Забарний Г. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / Г.Г.Забарний, Р. А. Калюжний, В.К. Шкарупа. – К.: ПАЛИВОДА, 2003. – 212 с.
5. Бибик В.В. Административно-правовой режим закрытого административно территориального образования Российской Федерации / В.В. Бибик // Митна справа. – 2011. — №4. – С. 25-30.
6. Ярочкин В.И. Секьюритология – наука о безопасности жизнедеятельности / В.И. Ярочкин. – М.: Ось-89, 2000. – 400 с.
7. Україна в 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку: Експертна доповідь / За заг. ред. Ю.Г.Рубана. – К.: НІСД, 2007.–256 с.

Бибик В.В. Роль и значение особых административно-территориальных образований в обеспечении национальных интересов и государственной безопасности. *В статье рассматриваются вопросы роли и значения особых административно-территориальных образований в обеспечении национальных интересов и государственной безопасности.*

Ключевые слова: *административно-территориальные образования, государственная безопасность, социальная трансформация, национальная безопасность Украины.*

Bibik V.V. The role and meaning of the special administrative and territorial structures in providing the national interests and national security. *The issues of the role and meaning of the special administrative and territorial structures in providing the national interests and national security are revealed in the article.*

Key words: *administrative and territorial structures, state security, social transformation, national security of Ukraine.*

УДК 351.078.18:347.998.85

Демський Е.Ф.,

канд. юрид. наук, доцент,
професор кафедри адміністративного, фінансового та господарського права
АПСВ ФПУ

Заходи забезпечення провадження в адміністративних справах

У статті досліджується правове регулювання застосування заходів процесуального примусу судом, органами владних повноважень (посадовими особами) як засобу забезпечення повного, об'єктивного, неупередженого вирішення адміністративної справи та виконання постанови по справі.

Ключові слова: *заходи забезпечення, провадження, примус, адміністративний процес, виконання рішень.*

Питання застосування заходів забезпечення провадження в адміністративному процесі залишається малодослідженим, комплексно не пов'язаним між різними видами адміністративних проваджень і в деяких випадках недостатньо нормативно врегульованим.

Аналіз останніх публікацій, зокрема, О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржія, О.Н. Панченка [1, с. 125–127; 2, с. 241–249; 3, с. 535–543], Т.О. Коломоєць [4, с. 221–222; 5, с. 219–226] дає підстави дійти висновку про неповне дослідження такого юридичного явища як забезпечення адміністративних проваджень процесуальними засобами, їх фрагментарне висвітлення в навчальних посібниках та підручниках. Спроба автора цієї статті [6, с. 171-182; 7, с. 323-389] узагальнити заходи процесуального примусу в адміністративному процесі з урахуванням усіх видів адміністративних проваджень мала певні перспективи, але з прийняттям Закону України від 24 вересня 2008 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» внесено суттєві зміни в процесуальну частину Кодексу України про адміністративні правопорушення, що потребує відповідного наукового усвідомлення та дослідження.

Мета цієї статті полягає у науковому обґрунтуванні правового регулювання застосування заходів процесуального примусу в адміністративному процесі.

Заходи забезпечення провадження в адміністративному процесі — це способи примусового впливу на учасників процесу з метою забезпечення повного, об'єктивного та неупередженого вирішення адміністративних справ, а також підтримання певного порядку під час їх розгляду та забезпечення виконання рішення.

На законодавчому рівні є два підходи відносно визначення заходів, що забезпечують провадження в адміністративних справах.

Перший у провадженнях з адміністративного судочинства законодавець встановлює *заходи процесуального примусу* (Розд. VI КАСУ), що застосовуються судом до осіб, які порушують встановлені в суді правила або протиправно перешкоджають здійсненню адміністративного судочинства.

Другий – в адміністративно-деліктних провадженнях законодавець встановлює *заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення* (Глава 20 КУпАП), що застосовуються органами владних повноважень (посадовими особами) з метою припинення правопорушення, встановлення особи правопорушника, складання про-

© Демський Е.Ф.

токолу про адміністративне правопорушення, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення.

Різниця між заходами процесуального примусу і заходами забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення виявляється в тому, що перші спрямовані на підтримання порядку під час розгляду справи у суді, другі – на забезпечення провадження на всіх його стадіях. Але застосування і перших, і других заходів пов'язане з обмеженням особистої свободи і волі громадян, носить примусовий характер, зачіпає суб'єктивні особисті та майнові права, здійснюються у відповідному процесуальному порядку. Виходячи з цього, на нашу думку, з метою узагальнення на навчальному рівні їх можна визнати як заходи процесуального примусу.

Застосування заходів процесуального примусу пов'язане з обмеженням особистої свободи і волі громадян — привід, доставляння, адміністративне затримання; вилученням речей і документів, майна; вимога припинення неправомірних дій; відсторонення водіїв від керування транспортними засобами тощо. Тобто застосування примусу торкається суттєвих особистих та майнових прав громадян. Тому заходи процесуального примусу повинно бути застосовано лише відповідно до їх призначення за наявності встановлених законом підстав і з додержанням відповідної правової процедури.

У загальному вигляді такими підставами є:

- протиправне перешкоджання особами здійсненню адміністративного провадження;
- порушення особами під час розгляду справи встановлених правил;
- невиконання вимог щодо припинення протиправних дій осіб та фіксування вчиненого правопорушення.
- створення правопорушником небезпечних умов для життя і здоров'я населення та навколишнього середовища, а також вчинення ним дій, що ображають людську гідність і громадську мораль тощо.

Процесуальний примус тісно пов'язаний з адміністративними провадженнями. Тому кожному виду проваджень притаманні власні спеціальні заходи процесуального примусу. В деяких випадках ці заходи процесуального примусу за призначенням і змістом співпадають, як наприклад: тимчасове вилучення доказів; привід, в інших випадках — суттєво різняться: доставляння правопорушника; адміністративне затримання; вилучення речей та документів тощо. Отже, на нашу думку, найдоцільніше розглянути види заходів процесуального примусу відповідно до видів адміністративних проваджень.

У провадженнях у сфері управління заходи процесуального примусу чітко не визначені, крім визнання (закріплення) прав уповноваженого суб'єкта. Проте установлення заходів адміністративного примусу в майбутньому Адміністративно-процедурному кодексі України щодо присутності особи при розгляді справи, її відповідальності за ненадання об'єктивних даних, пояснення свідків було б корисним для об'єктивного розгляду і вирішення адміністративної справи.

У провадженнях з адміністративного судочинства встановлено чотири види заходів процесуального примусу: попередження; видалення із зали судового засідання; тимчасове вилучення доказів для дослідження судом, органом владних повноважень; привід (ст. 269 КАСУ).

1) *Попередження* — це письмове викладення зауваження до особи про порушення нею порядку під час судового засідання або невиконання розпоряджень головуючого. Наприклад, образливі окрики на учасників процесу, репліки, недотримання тиші у залі судового засідання та ін. Попередження може бути застосовано до будь-якої особи, яка присутня в судовому засіданні. Застосування попередження оформляється ухвалою суду та робиться позначка в журналі судового засідання.

2) *Видалення із зали судового засідання* — це вимога головуючого у судовому зсіданні або судового розпорядника до особи, яка повторно, тобто після попередження, вчинила порушення порядку під час судового засідання або не виконує розпорядження головуючого покинути залу судового засідання.

Видалення із зали судового засідання може бути застосовано до будь-якої особи, яка присутня в судовому засіданні і порушує встановлені правила. Застосування видалення із зали судового засідання також оформляється ухвалою суду та робиться позначка в журналі судового засідання.

3) *Тимчасове вилучення доказів для дослідження судом* — це витребування судом письмових та речових доказів, які без поважних причин не були подані для дослідження судом. Наприклад, неподання нормативного акту органом владних повноважень з метою уникнення дослідження щодо наявності норм, які суперечать Конституції і законам України, порушують права і законні інтереси фізичних чи юридичних осіб. Витребування доказів здійснюється відповідно до ст. 79 і 80 КАС України за клопотанням особи. Однак, якщо докази не подані суду без поважних причин, суд може постановити ухвалу про тимчасове їх вилучення для дослідження.

4) *Привід* — це примусове доставляння особи до суду керівником органу внутрішніх справ за ухвалою суду. Привід застосовується до сторін чи третіх осіб стосовно доставлення у судове засідання, особиста участь яких у справі визнана судом обов'язково (ст. 120 КАСУ), незважаючи навіть на те, коли у судовому розгляді беруть участь їхні представники, а також відносно свідків, які без поважних причин не прибули на судове засідання або не повідомили причини свого неприбуття.

Привід не застосовується до малолітніх та неповнолітніх осіб, вагітних жінок, інвалідів першої і другої груп, жінок, які мають дітей віком до шести років або дітей-інвалідів, а також осіб, які не можуть бути допитані як свідки відповідно до ст. 65 КАС України.

Оскарження застосування заходів процесуального примусу в провадженнях з адміністративного судочинства законодавством не передбачається, що є правильним і правомірним.

В адміністративно-деліктних провадженнях заходами процесуального примусу слід вважати: доставляння порушника; адміністративне затримання; особистий огляд і огляд речей; вилучення речей та документів; тимчасове вилучення посвідчення водія; тимчасове затримання транспортних засобів; тимчасове вилучення талона про проходження державного технічного огляду або ліцензійної картки на транспортний засіб; відсторонення осіб від керування транспортними засобами, річковими і маломірними суднами; привід.

Варто звернути увагу на те, що в адміністративно-деліктних провадженнях законодавець чітко і вичерпно регламентує повноваження органів, які здійснюють адміністративно-процесуальні заходи примусу, оскільки ці заходи примусу суттєво торкаються прав та інтересів громадян (адміністративне затримання, доставляння, вилучення речей тощо).

1) *Доставляння порушника* — це тимчасове затримання особи, яка вчинила порушення, з метою встановлення особи і складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення (ст. 259 КУпАП).

За формальними ознаками доставляння порушника відносяться до сфери суспільних відносин, що регулюють умови складання протоколу про адміністративне правопорушення, але за змістом – це один із заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з обмеженням свободи дій і пересування доставленої особи, вторгненям в її особисту свободу і життя. Законодавець досить повно визначає коло осіб органів владних повноважень, яким надається право доставлене правопорушника та види правопорушень, за вчинення яких особу може бути доставлено до органу внутрішніх справ (міліцію), приміщення виконавчого органу сільської, селищної ради чи інше приміщення служби правопорядку у Збройних силах України, органу Державної прикордонної служби України, органу Служби безпеки України, штаб громадського формування з охорони громадського порядку чи державного кордону. Тому у юридичній літературі автори не безпідставно відносять «доставляння правопорушника» до заходів процесуального забезпечення чи заходів процесуального примусу у справах про адміністративні правопорушення [2, с. 241-243; 5, с. 219-221; 6, с. 420-421]. У цьому зв'язку доставляння правопорушника мало було б оформлятися відповідним протоколом.

Перебування доставленої особи у штабі громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону чи громадському пункті з охорони громадського порядку, приміщенні виконавчого органу сільської, селищної ради не може тривати більше години. Отже, слід зазначити, що законодавець обмежує час перебування доставленої особи лише у зазначених приміщеннях і не встановлює обмежень перебування доставлених у приміщеннях міліції, Державної прикордонної служби України, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, Служби безпеки України та у службовому приміщенні воєнізованої охорони. Це на нашу думку, пояснюється тим, що посадові та службові особи зазначених органів мають повноваження щодо здійснення адміністративного затримання, а отже, і більшого у часовому вимірі тримання правопорушників для з'ясування складу правопорушення, встановлення особи правопорушника та складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Виходячи з положень закону та викладеного вище, доцільно було б частину першу статті 267 КУпАП «Оскарження заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення» доповнити словами: «...Доставлення правопорушника» і далі по тексту. Доповнити зазначену статтю частиною другою такого змісту: «Скаргу про порушення порядку застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення може бути подана протягом десяти днів з дня застосування таких заходів».

2) *Адміністративне затримання* — це примусове затримання особи уповноваженими на це органами з метою: припинення адміністративного правопорушення; встановлення особи; складання протоколу про адміністративне правопорушення; забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення.

Про адміністративне затримання складається протокол, зміст і вимоги до якого встановлені ст. 261 КУпАП. Законодавець вичерпно встановлює підстави, коло осіб і строки щодо адміністративного затримання (ст. 262–263 КУпАП).

Адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може провадитися лише органами (посадовими особами), уповноваженими на те законами України (ст. 262 КУпАП).

Адміністративне затримання може тривати не більш як *три години* (ст. 263 КУпАП, ст. 374 МК України). У виняткових випадках у зв'язку з особливою потребою законами України може бути встановлено інші строки адміністративного затримання. Наприклад, при порушенні прикордонного режиму або режиму у пунктах пропуску через державний кордон України; порушенні правил обігу наркотичних засобів для встановлення особи і з'ясування обставин правопорушення особа може бути затримана до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом 24 год., або до десяти діб з санкції прокурора. Проте видається доцільним затримання особи більш як на три доби має вирішуватися судом.

Строк адміністративного затримання обчислюється з моменту доставляння правопорушника для складання протоколу, а особи, яка була в стані сп'яніння, — з часу її витвереження.

3) *Особистий огляд і огляд речей* — це встановлений законом правовий обов'язок громадянина пред'явити на вимогу уповноважених осіб на огляд речі, документи та пройти особистий огляд. Основною метою особистого огляду і огляду речей є здійснення заходів щодо попередження вчинення правопорушення, забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення та виявлення необхідних у справі доказів в основному речових – предметів, які є знаряддям вчинення правопорушення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення. Наприклад, виявлення наркотичних засобів, зброї, набоїв, тварин, заборонених для ввезення на територію України, знарядь полювання, рибної ловлі, документів та інших письмових і речових доказів.

Огляд речей, багажу, транспортних засобів, знарядь полювання і рибної ловлі, добутої продукції здійснюється в присутності особи, у власності (володінні) якої вони є. У невідклад-

них випадках зазначені речі, предмети може бути піддано оглядові з участю двох понятих під час відсутності власника (володільця).

Про особистий огляд, огляд речей складається протокол або про це робиться відповідний запис у протоколі про адміністративні правопорушення або у протоколі про адміністративне затримання.

4) *Вилучення речей і документів* — це примусове тимчасове або постійне припинення володіння, користування та розпоряджання певними речами або документами з метою забезпечення доказів вчинення правопорушення, а також вилучення з цивільного обороту необоротоздатних та обмежено оборотоздатних речей (ст. 265 КУпАП).

Речі і документи, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення вилучається уповноваженими особами:

- органів державної контрольно-ревізійної служби в Україні;
- органів державної податкової служби України;
- органів виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів;
- органів, правомочних здійснювати адміністративне затримання;
- органів, що здійснюють особистий огляд і огляд речей.

При вилученні речей і документів складається протокол або робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення, про огляд речей або адміністративне затримання.

5) *Тимчасове вилучення посвідчення водія* (ст. 265^1 КУпАП) застосовується у разі наявності підстав вважати, що водієм вчинено правопорушення, за яке відповідно до КУпАП може бути накладено адміністративне стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортними засобами.

Посвідчення водія вилучається працівником ДАІ тимчасово в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [8], до набрання законної сили постановою у справі про адміністративне правопорушення, але не більш як *на три місяці* з моменту такого вилучення. У разі вилучення посвідчення водія працівник ДАІ видає тимчасовий дозвіл на право керування транспортними засобами. Про тимчасове вилучення посвідчення водія робиться запис у протоколі про адміністративне правопорушення із зазначенням серії і номера посвідчення, коли і ким воно видане та інших даних посвідчення.

Тимчасово вилучене посвідчення водія після закінчення тримісячного строку за письмовим зверненням водія підлягає поверненню за таких обставин:

- якщо судом не прийнято рішення щодо позбавлення водія права керування транспортними засобами;
- якщо справа про адміністративне правопорушення не розглянута у встановлений законом строк, а саме три місяці з дня вчинення правопорушення або його виявлення (ст. 38 КУпАП).

За наявності однієї із зазначених обставин повернення посвідчення водія є обов'язковим незалежно від стадії вирішення справи про адміністративне правопорушення. Подання звернення про повернення тимчасово вилученого посвідчення водія є обов'язковим. За подання звернення та повернення особі вилученого посвідчення водія плата не стягується.

6) *Тимчасове затримання транспортних засобів* (ст. 265^2 КУпАП) здійснюється працівником ДАІ, коли є підстави вважати, що водієм вчинено правопорушення, передбачені частинами першою, другою третьою, п'ятою і шостою ст. 121, статтями 121^i, 126, частинами першою, другою, третьою і четвертою ст. 130; ст. 132^i, 206^i КУпАП.

Отже, як бачимо, законодавець встановлює повний і виключний перелік правопорушень, за які може бути застосовано тимчасове затримання транспортних засобів. Порушення правил *зупинки* та *стоянки,* передбачених ч. 1 ст. 122 КУпАП, до цього переліку *не входить.* Однак за рішенням місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування тимчасове затримання транспортних засобів шляхом блокування чи використання евакуаторів здійснюється й за порушення правил зупинки чи стоянки (паркування), хоча слід зауважити, що порядок тимчасового затримання та зберігання транс-

портних засобів на спеціальних майданчиках визначається Кабінетом Міністрів України [9], а не органами місцевого самоврядування.

Зрозуміло, що паркування транспортних засобів у містах можна розглядати як стихійне лихо, створюються перешкоди працівникам комунальних служб для обслуговування доріг, вулиць, комунікацій, пішоходам, перекриваються під'їзди для спеціальних служб (101, 102, 103, 104) тощо. Використання власності не повинно завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі (ст. 4 Конституції України). Водночас, цією самою статтею Конституції встановлюється, що право приватної власності є непорушним. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Знову ж таки зрозуміло, що потрібне правове регулювання питань паркування, однак ніяк не на місцевому, а на законодавчому рівні.

Тимчасове затримання транспортного засобу здійснюється на строк до вирішення справи про адміністративне правопорушення, але не більш як на *три дні* з моменту такого затримання.

Після закінчення триденного строку особа має право звернутися за отриманням транспортного засобу. Повернення транспортного засобу за таким зверненням є обов'язковим незалежно від стадії вирішення справи про адміністративне правопорушення. Плата за подання звернення та повернення транспортного засобу не стягується, на відміну від евакуації транспортних засобів за нелегітимними рішеннями місцевих органів влади.

7) *Тимчасове вилучення талона про проходження державного технічного огляду або ліцензійної картки на транспортний засіб* (ст. 265^3 КУпАП) здійснюється працівником ДАІ з обов'язковим складанням відповідного акта (протокола, акта вилучення, іншого процесуального документа). Порядок вилучення визначається Кабінетом Міністрів України [8].

Законодавцем не встановлюється строк, на який може бути вилучено талон про проходження державного технічного огляду та ліцензійної картки на транспортний засіб. У цьому зв'язку вбачається, що такий строк може бути встановлено: по-перше, до усунення зазначених недоліків, по-друге, до проходження технічного огляду, по-третє, до вирішення справи про адміністративне правопорушення по суті. Кабінетом Міністрів України можуть бути визначені й інші умови та порядок повернення тимчасово вилучених талона про проходження державного технічного огляду та ліцензійної картки на транспортний засіб [9].

8) *Відстороненню водіїв від керування транспортними засобами*, річковими і маломірними суднами та огляду на стан сп'яніння (ст. 266 КУпАП) підлягають особи, щодо яких є достатні підстави вважати, що вони перебувають у стані сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції. Направлення зазначених осіб для огляду на стан сп'яніння проводиться в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України[10].

Огляд водія (судноводія) на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують його увагу та швидкість реакції, проводиться з використанням спеціальних технічних засобів працівником міліції у присутності двох свідків.

У разі незгоди водія на проведення працівником міліції огляду на стан сп'яніння або з його результатами, огляд проводиться у закладах охорони здоров'я, перелік яких затверджується управліннями охорони здоров'я місцевих державних адміністрацій. Проведення огляду в інших закладах забороняється. Огляд проводиться в присутності працівника міліції. Кожний випадок огляду в закладах охорони здоров'я реєструється в порядку, визначеному спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони здоров'я, тобто Міністерством охорони здоров'я України. Огляд у закладах охорони здоров'я проводиться не пізніше *двох годин* з моменту встановлення підстав для його здійснення.

9) *Привід* особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, якщо її присутність є обов'язковою (ч. 2 ст. 268 КУпАП) здійснюється органом внутрішніх справ у разі ухилення її від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді районного, районного у місті чи міськрайонного суду.

З метою додержання законності застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення законодавець передбачає можливість оскарження їх застосування заінтересованою особою, крім доставляння правопорушника та приводу особи, у вищестоящий орган (вищестоящій посадовій особі), який застосував ці заходи, або до суду (ст. 267 КУпАП).

Разом з тим деякі питання потребують уточнення та конкретизації. Зокрема, частиною другою статті 265-3 передбачено тимчасове вилучення ліцензійної картки на транспортний засіб у разі його експлуатації під час надання послуг з перевезення пасажирів або вантажів без відміток у дорожньому листі про проходження щозмінного передрейсового медичного огляду та перевірки технічного стану транспортного засобу. Отже, диспозиція цієї норми передбачає експлуатацію транспортного засобу водієм, тобто фізичною особою, а адміністративна відповідальність за випуск на лінію транспортних засобів з зазначеними недоліками (ст. 128 КУпАП) встановлена відносно посадових осіб, які відповідають за технічний стан, або громадян – суб'єктів підприємницької діяльності. Виникає питання, відносно якої особи складається протокол про адміністративне правопорушення у разі експлуатації транспортного засобу із зазначеними недоліками під час надання послуг з перевезення пасажирів і виявленні цих недоліків на лінії (маршруті) – на водія транспортного засобу чи на особу, яка випускала цей транспортний засіб на лінію. Виходячи зі змісту ст. 256 КУпАП протокол складається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності і підписується нею. Отже, це питання потребує відповідного правового врегулювання, оскільки має суттєве практичне значення.

Потребує відповідного лінгвістичного опрацювання речення частини першої статті 265-3 КУпАП щодо тимчасового вилучення талона про проходження державного технічного огляду у разі експлуатації транспортного засобу, що своєчасно не пройшов державного технічного огляду. В даному випадку немає чого вилучати. Здається, що не дуже сприяє боротьбі з безпекою дорожнього руху норма, що передбачена частиною другою ст. 266 КУпАП, яка встановлює огляд водія, (судноводія) на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують його увагу та швидкість реакції, проводиться з використанням спеціальних технічних засобів працівником міліції у присутності *двох свідків,* при цьому не можуть бути залучені як свідки працівники міліції або особи, щодо неупередженості яких є сумніви. Ці положення практично зводять на нівець повноваження працівника Державтоінспекції стосовно встановлення стану сп'яніння водія. По-перше, водійська «солідарність» ніколи не допустить свідчити проти іншого водія. По-друге, уповноважена особа Державтоінспекції забезпечує проведення огляду водія транспортного засобу в закладі охорони здоров'я не пізніше ніж протягом *двох годин* з моменту виявлення відповідних підстав. По-третє, будь-якого свідка водій-правопорушник може відхилити як упереджену особу. Отже, якщо працівникам Державтоінспекції вдається якимось чином встановити стан сп'яніння водія, то це скоріше виключення, ніж правило. Тому порядок направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду на стан сп'яніння потребує вдосконалення в сторону більш жорстокого імперативного регулювання цих відносин.

Література

1. Кузьменко О.В. Адміністративна юстиція в Україні: навч. посіб. / О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 156 с.
2. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України: / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій. підруч. / За ред. О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
3. Кузьменко О.В. Заходи процесуального примусу в адміністративному судочинстві / О.В. Кузьменко, О.Н. Панченко // Адміністративне судочинство України: підруч. / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
4. Адміністративне судочинство: підруч. / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К.: Істина, 2009. – 256 с.
5. Адміністративне право України: підруч. / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К.: Істина, 2010. – 480 с.
6. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

7. Демський Е.Ф., Демський О.С. Провадження у справах про адміністративні правопорушення / Е.Ф.Демський, О.С. Демський. // Відповідальність за адміністративні правопорушення / авт.-упоряд. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 416 с.
8. Порядок тимчасового вилучення посвідчення водія, талона про проходження державного технічного огляду і ліцензійної плати на транспортний засіб та їх повернення: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. №1086 // Офіційний вісник України. – 2008. — №98. – Ст. 3224.
9. Порядок тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках і стоянках: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. №1102 // Офіційний вісник України. – 2008. — №98. – Ст. 3240.
10. Порядок направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують вагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 р. №1103 // Офіційний вісник України. – 2008. – №98. – Ст. 3241.

Демский Э. Ф. Мероприятия обеспечения осуществления в административных делах. *В статье исследуется правовое регулирование применения мер процессуального принуждения судом, уполномоченным органом (должностным лицом) как средство обеспечения полного, объективного, непредвзятого рассмотрения административного дела, а также исполнения решения по делу.*

Ключевые слова: *меры обеспечения, производства, принуждение, административный процесс, исполнение решений.*

Demskiy E.F. Measures of realization providing in administrative cases. *The legal regulation of the procedural enforcement measures by the court or by officials as a way of providing a complete, objective, unprejudiced solution of the administrative case and its implementation are investigated in the article.*

Key words: *measures of providing, realization, enforcement, administrative process, decision implementation.*

УДК 346.548

Добромислов Ю.Т.,

здобувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ

Взаємодія органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями у сфері захисту прав споживачів

У статті розглядаються питання взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування та громадськими об'єднаннями у сфері захисту прав споживачів.

Ключові слова: *свобода об'єднання, політичні партії, громадські організації, національна безпека, захист прав, споживачі.*

У сучасному законодавстві визначено, що право громадян на свободу об'єднання за власними інтересами є невід'ємним правом людини. Так, згідно зі ст. 36 Конституції України громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я

© Добромислов Ю.Т.

населення або захисту прав і свобод інших людей. При цьому ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій.

Перелік підстав, що змушують споживачів самостійно захищати свої права або об'єднуватись для цього у громадські організації, можна побачити у багатьох інших нормативно-правових актах, реалізуючи тим самим положення ст. 36 Конституції України.

Варто звернути увагу на Закон України «Про об'єднання громадян» [1] від 16 червня 1992 р., відповідно до якого визначено, що держава сприяє розвитку політичної та громадської активності, творчої ініціативи громадян і створює рівні умови для діяльності їх об'єднань. Реалізуючи свої конституційні права, громадяни мають право об'єднуватись в об'єднання громадян за інтересами (рух, конгрес, фонд, спілка, асоціація тощо), що являє собою добровільне громадське формування, яке законодавством України визнається за політичну партію або громадську організацію.

При розгляді цього питання вважаємо за необхідне розкрити проблему щодо існування органів виконавчої влади на місцях. Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади [2].

Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Згідно з чинним законодавством місцеве самоврядування — це право територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — вирішувати питання місцевого значення, що забезпечується територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ст. 140 Конституції України). Це визначення доповнюється положенням про місцеве самоврядування як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення (ст.2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») [3].

Взаємодія місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є необхідною передумовою успішного виконання покладених на них функцій.

Дослідження проблем взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування зумовлено такими обставинами:

- різним обсягом повноважень у сфері місцевого управління;
- спільністю завдань, які постають перед місцевими органами публічної влади;
- різними методами діяльності місцевих державних адміністрацій та органами місцевого самоврядування;
- взаємозалежністю кінцевих результатів їх спільної діяльності.

При здійсненні взаємодії органів місцевого самоврядування можна виділити три основних види структурних зв'язків: координаційні структурні зв'язки; субординаційні структурні зв'язки; реординаційні структурні зв'язки. Зупинимось на розгляді кожного з них:

- координація — відсутність підпорядкованості органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям (створення координаційних органів, проведення спільних нарад тощо);
- субординація — наявність підпорядкованості органів місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям (наприклад, право адміністрацій надавати методичні вказівки, рекомендації органам місцевого самоврядування, право на узгодження, на фінансовий і прокурорський контроль тощо;
- реординація — наявність в органах місцевого самоврядування виключної компетенції в окремих випадках при загальному верховенстві органів державного управління (участь у призначенні керівників державних підприємств, право нормотворчої ініціативи тощо).

Взаємодія місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади на місцях з органами місцевого самоврядування, в тому числі у сфері захисту прав споживачів, закріплена у ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», відповідно до якої місцеві державні адміністрації на певній території взаємодіють із сільськими, селищними і міськими радами, їх виконавчими органами та сільськими, селищними і міськими головами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, зокрема у вирішенні питань економічного, соціального та культурного розвитку відповідних територій, зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування, контролюють виконання наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади, розглядають та враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [2].

У разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які торкаються інтересів місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування. Представники цих органів та посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції.

Також слід зазначити, що місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у виконання органами місцевого самоврядування службових повноважень.

У цьому питанні слід відзначити делеговані повноваження, під якими потрібно розуміти повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад.

Так, у п. 3 ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування» до делегованих повноважень органів місцевого самоврядування відноситься здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів [3]. Ця норма закріплює поняття місцевого самоврядування в Україні, а саме те, що це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації.

Взаємодія місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади на місцях з об'єднаннями громадян, у тому числі у сфері захисту прав споживачів, закріплена у ст. 37 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», відповідно до якої місцеві державні адміністрації взаємодіють з політичними партіями, громадськими, релігійними організаціями, професійними спілками та їх об'єднаннями для забезпечення прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, екологічних, соціальних, культурних та інших інтересів з урахуванням загальнодержавних і місцевих інтересів, сприяють виконанню статутних завдань та забезпечують додержання законних прав цих об'єднань громадян.

Відповідно до ст. 28 Закону України «Про захист прав споживачів» органи місцевого самоврядування щодо захисту прав споживачів з метою захисту прав споживачів мають право створювати при їх виконавчих органах структурні підрозділи з питань захисту прав споживачів, які вправі:

- розглядати звернення споживачів, консультувати їх з питань захисту прав споживачів;
- аналізувати договори, що укладаються продавцями (виконавцями, виробниками) із споживачами, з метою виявлення умов, які обмежують права споживачів;
- у разі виявлення продукції неналежної якості, фальсифікованої, небезпечної для життя, здоров'я, майна споживачів і навколишнього природного середовища терміново повідомляти про це відповідні територіальні органи у справах захисту прав споживачів, інші органи, що здійснюють контроль і нагляд за якістю і безпекою продукції;

- у разі виявлення фактів реалізації продукції, яка не супроводжується необхідною, доступною, достовірною, своєчасною інформацією та відповідними документами, або продукції з простроченим строком придатності – тимчасово зупиняти реалізацію продукції до пред'явлення інформації, супровідних документів або припиняти її реалізацію;
- готувати подання до органу, який видав дозвіл на провадження відповідного виду діяльності, для вирішення питання про тимчасове зупинення його дії чи про дострокове анулювання у разі систематичного порушення прав споживачів;
- подавати до суду позови щодо захисту прав споживачів.

На наш погляд, головним завданням органів місцевого самоврядування є пропаганда законодавства захисту прав споживачів, підвищення рівня правових знань населення, доведення інформації про недоброякісні і небезпечні для здоров'я товари. З цією метою органи місцевого самоврядування проводять більшу роботу у галузі освіти та інформування широких верств населення, а саме:

- роз'ясняють через засоби масової інформації права споживачів встановленні законодавством;
- доводять до споживачів інформацію про недоброякісні і небезпечні для здоров'я товарах, виявлених у ході проведення перевірок;
- проводять семінари для підприємців, що працюють на споживчому ринку;
- викладають основи законодавства про захист прав споживачів у навчальних закладах.

Також у Законі України «Про захист прав споживачів» [4] є норми, відповідно до яких закріплена діяльність громадських організацій, споживачів або, як їх ще називають, об'єднання споживачів. У цьому законі визначено, що вони проводять свою діяльність відповідно до Закону України «Про об'єднання громадян» та їх діяльність підтримується державою.

Ефективність захисту прав споживачів забезпечується постійною тісною взаємодією органів виконавчої влади на місцях з органами місцевого самоврядування, розташованими на їх території. Як наголошує у своїй праці О.І. Сушинський, органи виконавчої влади, що здійснюють захист прав споживачів, надають органам місцевого самоврядування організаційну, методичну та практичну допомогу [5, с. 33].

Специфічний характер носять і заходи впливу, які застосовують громадські організації до порушників прав споживачів. Так, вони можуть організовувати контрреклaму в засобах масової інформації. Громадські об'єднання споживачів на основі вивчення суспільної думки про реалізовані товари, надані послуги та види робіт, забезпечують споживачів об'єктивною інформацією про асортимент і якість товару, перелік продавців, виробників і виконавців, проводять масові компанії із захисту прав споживачів, різними методами поширюють серед населення знання про права споживачів.

Однак, сучасне правове регулювання діяльності громадських об'єднань у сфері захисту прав споживачів здійснюється на неналежному рівні, що значно знижує її ефективність. Так, Законом України «Про захист прав споживачів» громадським об'єднанням надається право перевіряти дотримання прав споживачів, але не визначається чітких меж їх компетенції при проведенні таких перевірок, не закріплюються правові наслідки виявлених недоліків. Така невизначеність у правовому регулюванні призводить до зловживань із боку органів виконавчої влади, які вчасно не реагують на сигнали громадських об'єднань, необґрунтовано звільняють несумлінних підприємців від відповідальності за порушення, а також з боку громадських об'єднань, які при проведенні перевірок іноді перевищують свої повноваження або зловживають ними. Внесення доповнень у законодавство з метою конкретизації компетенції громадських об'єднань по захисту прав споживачів, а також механізму реалізації їх повноважень безсумнівно сприятиме підвищенню ефективності їх діяльності.

Важливим моментом для ефективності захисту прав споживачів є забезпечення взаємодії у цій діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та громадських об'єднань. І тут варто звернути увагу на такий орган як Національна коорди-

наційна рада з питань захисту прав споживачів, утворена Постановою Кабінету Міністрів України від 28 березня 2007 р. «Питання Координаційної ради з питань захисту прав споживачів» [6].

Завдяки широкому колу своїх повноважень Національна координаційна рада з питань захисту прав споживачів під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє з Адміністрацією Президента України, комітетами Верховної Ради України, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності, а також громадськими організаціями, окремими громадянами.

Тож, слід зазначити, що ця рада виступає посередником між органами, задіяними у сфері забезпечення захисту прав споживачів, що сприяє покращанню їх взаємозв'язку, а їх діяльність стає контрольованою та більш ефективною.

У зв'язку зі швидким розвитком технологій та правової свідомості громадян останнім часом набув значної популярності всесвітній рух громадськості і державних органів на підтримку прав та можливостей споживачів у їх відносинах із виробниками та постачальниками товарів, робіт, послуг.

Захист споживчих прав – це складова частина захисту прав людини. У державах із розвинутою економікою споживач здійснює керівну функцію на споживчому ринку, а це можливо лише за активної життєвої позиції кожного громадянина країни та підтримки з боку держави.

Наразі споживчим громадським організаціям належить провідна роль у пропаганді відповідної інформації серед населення, його захисті від монополістів і несумлінних виробників, вирішенні питання безпечного виробництва, пропаганді ідей раціонального споживання і розв'язанні проблеми взаємодії людини і навколишнього середовища. Громадські організації із захисту прав споживачів тісно співпрацюють з іншими об'єднаннями, наприклад, з радами ветеранів Великої Вітчизняної війни, організаціями інвалідів, клубами автолюбителів, регіональними центрами стандартизації, метрології і сертифікації, незалежними експертами, державними органами із захисту прав споживачів.

Як наголошують А. Крупник та А. Орловський, діяльність такої політики полягає у задоволенні основних потреб людей, зокрема справедливий розподіл природних ресурсів між світовим населенням, доступ громадськості до інформації та участь у процесі ухвалення рішень, зменшення цін на продукцію до прийнятного рівня, формування соціально-відповідального бізнесу, розробка загальноєвропейської та світової стратегії енергозбереження тощо [7, с. 11].

Рух із захисту прав споживачів набув всесвітнього поширення. Надзвичайного впливу він отримав у США, Японії, Європі. Активну позицію у відновленні прав та інтересів споживачів займає створений у 1960 р. Конс'юмерський Інтернаціонал, що об'єднує нині майже 270 організацій зі 110 країн світу, Європейське бюро спілок споживачів (1962) інші впливові міжнародні організації. Гарантом захисту споживачів є Організація Об'єднаних Націй.

Ефективний соціально-політичний і законодавчо-правовий механізм захисту прав споживачів створено в США. Програми обох провідних політичних партій США містять спеціальні розділи, присвячені захисту інтересів споживачів. Запроваджено посаду спеціального помічника Президента США у справах споживачів. Саме США є піонером у розробці концепції та багатьох практичних дій у сфері захисту прав споживачів. Ще у 1899 р. у країні було організовано Національну лігу споживачів, яка, власне, була першим великим конс'юмерським об'єднанням у світі, а утворений у 1936 р. Союз споживачів США став моделлю для формування конс'юмерських організацій в інших країнах. Сьогодні він налічує понад 5 млн. членів і є найбільшим та найвпливовішим об'єднанням споживачів у світі із річним бюджетом близько 100 млн. доларів. Найчисельнішим підрозділом у структурі Союзу є група технічних спеціалістів, яка здійснює тестування продукції [8, с. 93].

Щодо історій виникнення об'єднання споживачів, то слід відзначити, що перший «Союз споживачів» в Україні з'явився у 2000 р. на Дніпропетровщині. Через три роки утворилася Всеукраїнська громадська організація «Союз споживачів України», який сьогодні об'єднує 27 осередків в усіх регіонах України, містах Києві й Севастополі та налічує у своїх

лавах десятки тисяч членів. Метою «Союзу споживачів України» є реалізація положень та дотримання основних принципів, про які йдеться у правових документах, що визнають права та інтереси споживачів невід'ємною складовою загальновизнаних прав людини [7, с. 24-25].

В Україні законодавчо-правова база об'єднання споживачів нині налічує понад 40 законів та підзаконних нормативних актів. Зокрема, права споживачів захищає Конституція України.

Важливим чинником розвитку правової системи України слід вважати участь України у конвенціях Ради Європи, якими встановлюються спільні для цієї організації та Європейського Союзу стандарти.

І.В. Влялько відзначає, що порівняння українського законодавства у сфері забезпечення прав споживачів з міжнародно-правовими актами та документами, такими, як Хартія захисту споживачів (1973), Єдиний європейський акт (1986), Маастрихтський договір (1992) та деякі чинні Директиви Європейського Союзу, дає підставу дійти висновку, що основні норми споживчого права України значною мірою узгоджені з цими стандартами [10, с. 231-232].

Проаналізувавши існуючу сьогодні нормативно-правову базу цієї галузі, ми вважаємо, що поза увагою вітчизняного законодавця залишились деякі суттєві елементи документів Європейського Союзу з питань захисту прав споживачів. Зокрема, нове формулювання поняття «споживач» є вужчим, аніж у законодавстві Європейського Союзу. Погіршені порівняно з нормами Європейського Союзу вимоги стосовно питань про укладення споживачем договорів поза торговельними та офісними приміщеннями, при укладенні договору на відстані, не введено поняття дефектної продукції, не відтворено норми Європейського Союзу про необхідність викладення попередньої інформації у зрозумілій та доступній для споживача формі, звужено коло суб'єктів відповідальності за неякісну продукцію (адже, за нормами Європейського Союзу, поняття «виробник» включає і його представника, і переробника продукції, й імпортера, й дистриб'ютора). До того ж, у законодавстві Європейського Союзу застосовується поняття «продукт» у широкому розумінні (продукція, послуги, роботи). Сюди ж належать майнові та немайнові права.

Підсумовуючи питання щодо об'єднання споживачів, з одного боку, можна констатувати, що в Україні, як і у Європейському Союзі, нині склалася розвинута система правових норм у сфері захисту прав споживачів, однак проблему забезпечення і захисту цих прав остаточно не розв'язано. Реаліями українського сьогодення залишаються такі негативні явища як неконтрольований ринок, підробка товарів, продаж неякісних товарів та послуг, обважування й обраховування, засилля реклами, проблематичність відшкодування завданих збитків тощо. Тому вітчизняне законодавство, зокрема, закони України «Про захист прав споживачів», «Про безпечність та якість харчових продуктів», «Про житлово-комунальні послуги», Кодекс України про адміністративні правопорушення потребують подальшого удосконалення.

Одним із головних напрямів розвитку у цій сфері є розвиток мереж організацій споживачів. Саме громадські організації споживачів мають стати активними й принциповими захисниками прав споживачів і змусити українське законодавство та державну адміністративну інфраструктуру працювати в інтересах споживача.

Ретельно проаналізувавши законодавчу та іншу нормативно-правову базу споживчої сфери, практику застосування основних законів у сфері взаємодії органів щодо захисту прав споживачів дійшли висновку, що:

- наразі питання, пов'язані із здійсненням контролюючими органами перевірок суб'єктів підприємницької діяльності, потребують доопрацювань;
- не врегульовано питання щодо надання з боку держави допомоги громадським спілкам споживачів, у тому числі по їх фінансуванню з державного бюджету;
- залишаються неоднозначними питання, що стосуються порядку накладення стягнення та визначення розміру фінансових санкцій за порушення законодавства про захисту прав споживачів;

- слід розширювати повноваження органів місцевого самоврядування та громадських організацій споживачів щодо захисту споживчого ринку та прав споживачів.

Головними складовими механізму взаємодії між органами у сфері реалізації політики захисту прав споживачів мають бути моніторинг рівня споживчої задоволеності та стану захисту прав споживачів, соціологічні дослідження, лабораторні дослідження, незалежна експертиза якості та безпеки товарів і послуг, стандартизація і сертифікація, організація системи навчання широких верств населення, інформаційно-просвітницька робота, використання ефективних процедур розгляду скарг, реформування застарілого контрольно-інспекційного механізму, посилення прав, ролі і впливу органів самоврядування та інших неурядових структур, широке використання зарубіжного досвіду, розширення міжнародного співробітництва.

Акцент взаємодії слід змістити в бік забезпечення активної співпраці виробництва і споживання, як це передбачає ринкова модель господарювання. Таким чином, набуде відповідного значення соціальна орієнтація промислового розвитку, у центрі якої знаходяться інтереси споживача, якість та безпека його життя.

Щодо взаємодії місцевих органів влади, то тут взаємний зв'язок місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування очевидний, насамперед, тому, що разом вони є органами публічної влади, які виконують загальну, єдину функцію – управління на місцевому рівні. Для ефективного здійснення цієї функції необхідна взаємна підтримка цих органів, узгодженість і єдина спрямованість їхніх дій.

Література

1. Про об'єднання громадян: Закон України від 16.06.1992 № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
2. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – N 20-21. – Ст.190.
4. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 30. – Ст. 379.
5. Сушинський О.І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів / О.І. Сушинський // Центр муніципального і регіонального розвитку; Міжнародний фонд Відродження. — Л.: Афіша, 2003. — 176 с.
6. Питання Координаційної ради з питань захисту прав споживачів: Постанова, Положення, Перелік Кабінету Міністрів України від 28.03.2007 № 555 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 24. – Ст. 983, код акту 39331/2007.
7. Крупник А. Делегирование полномочий органам самоорганизации населения: [Сб. нормативных материалов и метод. рекомендаций] / А. Крупник, А. Орловский. –О.: Хоббит, 2005. — 60 с.
8. Теорія і практика прийняття управлінських рішень: навч. посіб. / [Крупник А.С., Линьов К.О., Нужний Є. М., Рудик О. М.]. — К.: ПРОСТІР, 2007. — 156 с.
9. Конституція України від 28 червня 1996 р. – К., 1996. – Ст. 141.
10. Влялько І.В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС / І.В. Влялько. — К.: Слово, 2008. — 320с.

Добромислов Ю.Т. Взаимодействие органов исполнительной власти с органами местного самоуправления и общественными объединениями в сфере защиты прав потребителей. *В статье рассматриваются вопросы взаимодействия органов исполнительной власти с органами местного самоуправления и общественными объединениями в сфере защиты прав потребителей.*

Ключевые слова: *свобода объединений, политические партии, общественные организации, национальная безопасность, защита прав, потребители.*

Dobromyslov U.T. Interaction of the executive power bodies and self-governing bodies with public opinion in the sphere of consumer protection. *The issues of interaction of the executive power bodies and self-governing bodies with public opinion in the sphere of consumer protection are revealed in the article.*

Key words: *freedom of associations, political parties, public organizations, national security, consumer protection.*

УДК 351.713.077.6(477)

Кабацій М.В.,

аспірант Національного університету
Державної податкової служби України

Загальна характеристика управлінських рішень в адміністративній діяльності податкової служби України

У статті розглядається загальна характеристика управлінських рішень в адміністративній діяльності працівників податкової служби; властивості управлінського рішення і процес його прийняття; ефективність управлінських рішень та основні причини їх невиконання.

Ключові слова: *податкова служба, управлінське рішення, прийняття управлінського рішення, ризик управлінського рішення, виконавчо-розпорядча діяльність.*

Управлінське рішення – це свідомий акт організуючої діяльності суб'єкта управління, пов'язаний з вибором мети дії, а також шляхів, способів та засобів її досягнення.

Управлінським рішенням притаманні такі властивості:

- управлінське рішення передбачає наявність можливих варіантів дій і вибору одного з них згідно з об'єктивно існуючою обстановкою, інтересами та потребами;
- вибір та прийняття варіанта дій є результатом свідомої розумово-психологічної діяльності;
- необхідність та основний зміст управлінського рішення визначається метою і орієнтується на її досягнення;
- управлінське рішення володіє активізуючою та організуючою силою;
- в основі управлінського рішення лежить організована свідома діяльність людей [2, с. 83].

Звичайно, у чистому вигляді рішення існують не завжди. Можливі рішення, які стосуються кількох функцій управління. Проте у кожному рішенні виділяють домінуючу функцію управління.

Теорія управління вважає управлінську роботу центральною ланкою у практичній діяльності. Яким би не було управлінське рішення, воно неминуче залишиться лише в намірах, якщо не доповнювати його цілеспрямованою діяльністю, спрямованою на досягнення мети.

Розумінню місця і ролі державно-управлінських рішень у системі державного управління сприяє спрощена ланцюгова модель механізму формування та реалізації державного управління «потреби – інтереси – цілі – рішення – дії – результати».

Юридична наука розглядає прийняття управлінських рішень як процес виконавчо-розпорядчої діяльності, спрямований на встановлення правил поведінки органів, організацій, посадових осіб і громадян. У її межах аналізують зміст механізму управління, рішення розглядають у просторі й часі, у всіх його взаємозалежностях, встановлюють норми, які надають рух силам, спрямованим на реалізацію рішень. Проте в юриспруденції не приділяється увага таким моментам організації процесу як формування цілей та їх узгодження між собою, збір і обробка інформації, механізм вибору одного з варіантів із великої кількості альтернатив, проблема оптимальності рішення, що приймається. Все це може бути представлене як інформаційні процеси. Поєднання юридичних та формально-аналітичних уявлень дає змогу забезпечити як правову, так і інформативну обґрунтованість державних актів.

© Кабацій М.В.

Фахівці у галузі державного управління пропонують різноманітні варіанти розроблення та механізму прийняття рішень. Зокрема, Л. Євланов доводить, що визначення категорії «прийняття рішень» певним чином дає можливість розподілити основні етапи цього процесу. Він пропонує таке формулювання: прийняття рішень — процес, який починається з виникненням проблемної ситуації та завершується вибором рішення — дії з усунення проблемної ситуації.

Щодо найраціональніших підходів до підготовки та оптимізації управлінського рішення можна запропонувати такі конкретні етапи:

- уточнення та вибір мети і завдань;
- виявлення та аналіз наявних альтернатив і ресурсів для вирішення цього завдання;
- формулювання математичної чи логічної моделі, яка визначає залежність між поставленими завданнями та альтернативними ресурсами їх вирішення;
- уточнення критерію виявлення бажаної альтернативи;
- визначення оптимального рішення;
- реалізація рішення;
- оцінка отриманого результату.

Слід зазначити, що сьогодні система державного управління в Україні перебуває у критичному стані. Однією з причин цього є те, що одна з найважливіших функцій держави — цілепокладання — практично відсутня, а на проблему організації управління не звертається увага.

Слід наголосити, що прийняття управлінських рішень у суспільстві, яке перебуває на стадії переходу до якісно нового стану, має свої особливості. Йдеться про ризик, який має суб'єктивний та об'єктивний характер. Об'єктивний ризик — це невизначеність у середовищі, де суб'єкт виявляє свою активність; суб'єктивний ризик — готовність суб'єкта приймати рішення, враховуючи невизначеність ситуації. Під невизначеністю у цьому разі мають на увазі неможливість спрогнозувати вектор розвитку певних подій, багатоваріантність, неоднозначність суспільних процесів.

Особливості підготовки управлінських рішень в адміністративній діяльності податкової служби України.

Планування і прийняття управлінських рішень є процедурами, спрямованими на виявлення розбіжностей між поточним станом справ в організації і його ідеальним баченням, коли встановлюється і розв'язується міра неузгодженості між належним і наявним станом речей [5, с. 94].

Психологія управління виокремлює три основних типи управлінських завдань:

1. Концептуальні завдання (пов'язані з довгостроковим плануванням, прогнозуванням).

2. Технологічні завдання (пов'язані з технологічними аспектами функціонування виробництва).

3. Завдання, пов'язані з дією людського чинника (кадрові питання, соціально-психологічний клімат тощо).

За критерієм змісту всі управлінські завдання класифікують на значущі та малозначущі; за критерієм виконуваності завдань — на завдання, які вирішуються, і завдання, які не вирішуються; за критерієм обізнаності керівника — на завдання, які належать до сфери компетенції керівників, і завдання, які не належать до цієї сфери; за ступенем функціональних витрат – на легкі та важкі.

При розв'язанні управлінських завдань кожний керівник використовує свою систему оцінювання стосовно розв'язання конкретної проблеми. В управлінській практиці виникають ситуації, які виходять за межі компетенції керівника (проблема відносин із вищими керівними органами, багато незапланованих нарад тощо), а також труднощі, зумовлені об'єктивними обставинами виробництва (плинність кадрів, територіальна віддаленість об'єктів управління тощо). Вирішення управлінських завдань передбачає усунення труднощів, створення умов для якісно нової ситуації. При цьому важливий вибір адекватного шляху розв'язання завдання, для чого керівник має не тільки правильно

оцінювати управлінську ситуацію, а й адекватно співвіднести перспективні та поточні завдання.

Прийняття управлінського рішення — вольовий акт формування послідовності дій, результатом яких є досягнення конкретної цілі.

Прийняття управлінських рішень нерідко супроводжується типовими помилками, найхарактернішими з яких є:

- зумовленість рішення емоціями, імпульсивністю;
- розгляд лише позитивних варіантів, неврахування розумного ризику;
- надання переваги при прийнятті рішення бажанням, припущенням, а не достовірній інформації;
- поспішність, зумовлена дефіцитом часу;
- неправильне витлумачення фактів тощо.

Прийняття управлінського рішення – це складний психологічний процес, під час якого не завжди спрацьовує логіка або інтуїція. В ньому переплітаються соціальні установки, особистісні характеристики, інтуїція, емоції тощо. Тому за особливістю інтелектуальних процедур, які визначають цей процес, виділяють інтуїтивні та раціональні рішення. Інтуїтивні рішення постають як вибір, зроблений тільки на підставі відчуттів. Психологи стверджують, що більшість управлінських рішень керівники приймають саме інтуїтивно. Раціональні рішення базуються на судженнях, знаннях, попередньому досвіді, коли керівник обирає рішення, що раніше зарекомендувало себе як вдале. Однак у ситуаціях, в яких задіяний людський чинник, орієнтуватися лише на судження недостатньо, оскільки можна не помітити нової альтернативи [7, с. 105].

Отже, на процес планування та прийняття управлінських рішень впливають як зовнішні, так і внутрішні чинники. Злагодженість дій керівника і підлеглих, їх спрямованість на визначення шляхів та засобів реалізації планів сприяє досягненню поставлених цілей.

Вдосконалення процесу прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності податкової служби України

У досягненні ефективності рішень особливу роль відіграють методи доведення прийнятих рішень до виконавців. Вважається, що вміння передати завдання виконавцям є основним джерелом ефективності прийнятого рішення.

У зв'язку з цим розрізняють чотири основні причини невиконання рішень:

- рішення не досить чітко сформульоване;
- рішення зрозуміле і чітко сформульоване, але виконавець його погано усвідомив;
- рішення було чітко сформульоване і виконавець його добре зрозумів, але у нього не виявилось необхідних умов і засобів для його виконання;
- рішення грамотно сформульоване, виконавець його усвідомив і мав необхідні засоби для його виконання, але у нього не було внутрішньої погодженості з варіантом запропонованого рішення. Виконавець у цьому випадку може мати свій, більш ефективний, на його думку, варіант вирішення цієї проблеми.

Головний зміст роботи з доведення завдань до виконавців полягає у тому, щоб побудувати у свідомості певний образ (технологію) майбутньої роботи з його виконання. Важливою вимогою на цій стадії є оперативність передачі інформації відповідно до адресності та змісту.

Передумовами успішної організації виконання є узгодженість розподілу завдань відповідно до реального потенціалу виконавців і дотримання балансу між зрозумілими обов'язками і наданими правами (ресурсами).

Організація виконання управлінських рішень передбачає активне використання механізму стимулювання і відповідальності, який реалізується в рамках можливостей переконувати, спонукати і примушувати.

Найоптимальніший варіант процесу вироблення раціональних управлінських рішень охоплює такі етапи:

- Виникнення ситуації, яка потребує прийняття рішення (поява необхідності формалізації методів менеджменту).

- Збір та оброблення інформації щодо розроблених методів менеджменту.
- Виявлення та оцінювання альтернатив, закладених у розроблених методах менеджменту.
- Підготовка та оптимізація управлінського рішення, яке приймається (вибір альтернативи).
- Прийняття управлінського рішення (узаконення альтернативи).
- Реалізація управлінського рішення та оцінювання результатів[3, с. 28].

Отже, кожний етап реалізується через відповідні ланки. Така технологія вироблення управлінського рішення є логічним продовженням процесу менеджменту, оскільки прийняті управлінські рішення завершують процедури формування інструментів впливу керуючої системи на керовану.

Література

1. Азаров М.Я. Все про податки /М.Я.Азаров, В.Д.Кольга, В.А.Онищенко. – К.: Експерт-Про, 2000.
2. Іванов Ю. Б. Корпоративний податковий менеджмент /Ю.Б. Іванов, М.С. Дороніна. — Х.: ХНЕУ, 2005. — 336с.
3. Кравчук Г. В. Податковий менеджмент /Г. В.Кравчук, С.М. Шкарлет — Чернігів: РВК «Деснянська правда», 2005. — 331с.
4. Крисоватий А. І. Податковий менеджмент /А.І. Крисоватий, А.Я. Кізима. — Т.: Карт-бланш, 2004. — 308 с.
5. Паранчук С. В. Податковий менеджмент /С. В. Паранчук, Є. М.Романів, О. С. Червінська — Л.: Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2004. — 267с.
6. Податковий менеджмент. — К.: ВЦ КНТЕУ, 2003. — 69с.
7. Рева Т. М. Податковий менеджмент /Т.М. Рева. — Д.: ДДФЕІ, 2003. — 232с.
8. Рева Т. М. Податковий менеджмент /Т.М. Рева. — К.: Центр навчальної літератури, 2003. — 281с.
9. Тимченко О. М. Податковий менеджмент /О.М. Тимченко. — К.: КНЕУ, 2001. — 150с.

Кабаций Н.В. Общая характеристика управленческих решений в административной деятельности налоговой службы Украины. *В статье рассматривается общая характеристика управленческих решений в административной деятельности работников налоговой службы; особенности управленческого решения и процесс его принятия; эффективность управленческих решений и основные причины их невыполнения.*

Ключевые слова: *налоговая служба, управленческое решение, принятие управленческого решения, риск управленческого решения, исполнительно-распорядительная деятельность.*

Kabatsiy N.V. General characteristic of the executive decisions in administrative activity of the tax service of Ukraine. *The article deals with the general characteristic of the executive decisions in administrative activity of the tax service of Ukraine, peculiarities of the administrative decisions and the process of their making, efficiency of administrative decisions and the main reasons of their non-fulfilment.*

Key words: *tax service, administrative decision, administrative decision taking, risk of administrative decision, executive and managing activity.*

УДК 342.951:304.4](477)

Князька Л.А.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Національного університету Державної податкової служби України

Адміністративно-правове регулювання соціальної політики держави

У статті характеризується адміністративно-правове регулювання соціальної політики України. Зазначено, що вкрай складна ситуація, в якій опинилася більша частина населення, зумовила необхідність переоцінки відношення до соціальної політики, її змісту та методів проведення. Проаналізовано становлення соціальної держави та зазначено, що тільки після Другої світової війни положення про соціальну державу з'явилися в конституційних документах ФРН, Франції, Іспанії, Туреччини, країнах Африки та Латинської Америки.

Ключові слова: *соціальний захист, соціальна політика, адміністративно-правове регулювання соціальної політики.*

Соціальна сфера безпосередньо пов'язана з людиною, її потребами та духовним світом, проте у суспільстві, очевидно, за інерцією, досить поширеним є погляд на неї як на щось другорядне, менш важливе, ніж економічна та політична сфери, що логічно призводить до дефіциту державної уваги до неї. Звісно, соціальні відносини безпосередньо пов'язані з економічними й політичними. Вони часто визначають останні, адже саме на рівні соціальних зв'язків і взаємовідносин формується менталітет суспільства, який у цілому визначає ставлення людей до економічного і політичного життя.

Створення нової демократичної Української держави стало результатом втілення багатовікових традицій державотворення українського народу. З набуттям Україною незалежності та прийняттям Основного Закону держави – Конституції України, за якою найвищою соціальною цінністю визнається людина [5], наша держава приєдналась до світового бачення змісту таких важливих міжнародно-правових актів як Європейська конвенція про права людини (10.12.1948), Загальна декларація прав людини (04.11.1950) та ін. [2, с. 567].

У сучасній науці аналізуються ідеї природно-правової доктрини та правові документи, що втілили їх у життя, в ній справедливо сформульовано основні положення, що характеризують сучасний правовий стан людини, характер розвинутої демократичної держави та її взаємовідносини з людиною, а саме:

- головне для людини – свобода, яка є середовищем її існування;
- свобода невід'ємна від рівності;
- права людини – це та система умов і благ (матеріальних та духовних), без яких неможливі нормальна життєдіяльність людини, розвиток її індивідуальних властивостей, вільний вибір і самовизначення, реалізація громадських інтересів;
- прагнення до особистої автономії, свободи самовизначення у сфері громадянського суспільства є визначенням мети держави та меж її діяльності.

Вкрай важка ситуація, в якій опинилася більша частина населення нашої країни, зумовила необхідність переоцінки уявлень щодо соціальної політики, її змісту та методів проведення. Позитивним є прагнення держави по-новому оцінити суть проблеми, переглянути свої завдання щодо соціальної політики. Найголовнішим досягненням є оголошення України соціальною державою за Конституцією України, політика якої спрямована на формування умов для гідного життя та вільного розвитку громадян [5].

© Князька Л.А.

Щодо визначення суті поняття «соціальна держава», слід наголосити, що існують різні трактування цього поняття як західними юристами, так і українськими вченими, однак остаточного вирішення питання щодо суті цього поняття сьогодні немає.

Деякі учені, які досліджують конституційно-правові відносини (М. Гуренко, І. Коліушко, Н. Карпачова, В.Ф. Погорілко та ін.), стверджують, що «соціальна держава – це конституційне поняття, яке означає, що держава зобов'язується забезпечити певний рівень життя своїм громадянам, задовольнити їх матеріальні та духовні потреби» [1, с. 61]. Також зазначається, що це поняття вперше з'явилося в конституціях «другого покоління» (у ФРН – 1949 р., Франції – 1958 р., Іспанії – 1978 р. тощо), відображаючи збільшення економічних можливостей розвинутого індустріального суспільства: воно тісно пов'язане з інститутом соціально-економічного права [1, с. 66].

На думку деяких дослідників, соціально-економічні права є конституційними правами людини в соціальній та економічній сферах, покликані гарантувати свободу розвитку особи, її гідний рівень життя. Так, М. Гуренко зазначає, що це такі права людини, реалізація яких залежить головним чином від створення державою необхідних для цього умов [3, с. 121].

Розглядаючи що проблематику, слід враховувати, що інститут соціальних прав порівняно новий. Свій спеціальний правовий стан він отримав лише в тих державах, у конституціях яких записано, що вони є соціальними правовими державами.

Тобто слід наголосити, що першою особливістю соціальної державності є визнання конституційного характеру соціально-економічних прав нарівні з політичними і цивільними правами та свободою, має істотне значення. У цьому можна бачити певний прогрес і розвиток самої правової державності – від політичного конституціоналізму до соціального конституціоналізму.

Значні здобутки відкрили нові можливості для людини, її розвитку і впорядкування свого життя. Разом з тим, з одного боку, маємо, принаймні, достатньо повну та адекватну інтерпретацію поняття соціальної держави в працях учених кінця XX ст., а з іншого, – співвідношення цього теоретично і нормативно-правового тлумачення з реаліями життя, з дійсним становищем людини у сучасному українському суспільстві. Вищезазначені аспекти взаємопов'язані між собою та потребують комплексного підходу при їх аналізі.

Питання про соціальне законодавство, яке захищає права та свободи особи, в світовій спільноті виникло у другій половині XIX ст. Але тільки після Другої світової війни положення про соціальну державу з'явилися в конституційних документах ФРН, Франції, Іспанії, Туреччини, країн Африки та Латинської Америки. У цілому у сучасному світі на ідеологічному рівні визнаним є принцип походження держави від людини, і держава створена з метою турбуватися про неї. У цьому вбачається суть демократичної та правової держави, яка зовсім не зводиться до демократичних виборів представників державної влади і нормативного проголошення прав і свобод людини та громадянина.

Підсумовуючи вищевикладене, можна дійти висновку, що метою соціальної держави є втілення цінності демократії у повсякденне життя людей, у природне буття суспільства.

На нашу думку, слід виділити таку специфіку регулювання Конституцією України основ соціальної політики, яка полягає у тому, що багато конституційних норм не є нормами прямої дії. Це відповідно вказує, в основному, на опосередкований характер діяльності держави у соціальній сфері, тобто не дає на практиці реальних гарантій соціальної захищеності людини. У положеннях Конституції України не закріплено чіткої та прямої відповідальності держави перед особистістю, що є одним з елементів демократичної правової держави, оскільки чинне законодавство відіграє провідну роль у формуванні цілей і реалізації соціальної політики.

У зв'язку з виникненням нового соціального організму – централізованої держави виникає новий тип ідентичності. Цей процес породив суспільний інтерес до проблеми бідності (пауперизму), що помітно загострилася у період Відродження. Жебракування погано співвідносилося з ідеєю правової держави та суспільної гармонії, украй популярної у цей період (Гоббс, Локк). Крім того, потрібно виділити той факт, що становленню центра-

лізованої держави суперечило те, що велика соціальна сфера знаходиться поза державним регулюванням.

Спочатку європейські держави в особі монархів або вищих державних інститутів прагнули поставити під контроль уже наявні форми соціальної підтримки. Так, «Закон про завзятих злиднів» Генріха VIII регламентував питання про те, хто та в якій формі має право просити милостиню або одержувати допомогу від приходу. Подібні положення виникають у цей період у Пруссії та Франції [13].

Подальше загострення соціальних суперечностей, пов'язане з аграрним і промисловим переворотом, обумовило появу нових форм і механізмів соціального захисту. Колишні форми виявлялися вже неспроможними захистити населення та зберегти суспільство від соціального вибуху. Так, у Франції вводяться певні податки, безпосередньо призначену для підтримки незаможних. Вони регламентувалися королівськими едиктами. Прикладом тому є королівський едикт 1656 р., яким регламентувався правовий механізм проведення соціальної політики. Об'єктом соціальної політики були, як і у більшості країн того часу, непрацездатні злиденні. Допомогу вони одержували у формі безкоштовних обідів, лікування, безкоштовного церковного нічлігу. Провідником цієї соціальної політики держави виступав пастор, який визначав список осіб, що потребують соціальної підтримки, стягував з парафіян особливий податок для здійснення цієї місії. Він також визначав тих громадян, які не могли претендувати (але претендували) на частку в парафіяльній благодійності а, отже, були злочинцями. У цей самий період здійснюється перша спроба створення певного централізованого фонду для здійснення державної благодійності. У Франції та Пруссії (Німеччині) вводяться непрямі податки, покликані підтримувати непрацездатних жебраків.

Поряд із цими нововведеннями держава паралельно проводить певні заходи щодо обмеження числа осіб, які мають право на підтримку. В Англії жебрак, спроможний працювати, ставав «рабом приходу» і при втечі потрапляв до в'язниці, піддавався тавруванню, і навіть страті. У Німеччині та Франції завзятими жебраками поповнювали королівську армію і флот, відправляли на галери та страчували.

Охарактеризувавши соціальний захист у вищевказаному періоді, на нашу думку, потрібно зробити висновок, що загальними рисами організаційно-правового механізму соціального захисту того часу були:

- визнання державою необхідності здійснення спеціальних організаційно-правових заходів, спрямованих на соціальну підтримку окремих груп населення;
- прагнення поєднати державну та приватну благодійність у рамках єдиного правового механізму;
- введення спеціалізованих податків як головного засобу формування фінансового забезпечення державного соціального захисту;
- максимальне обмеження кола осіб, що мали право на державний соціальний захист.

Подальший розвиток системи соціального захисту здійснювався, на нашу думку, у двох напрямах:

- удосконалення форм здійснення соціального захисту населення;
- розширення кола осіб, що одержують соціальну підтримку з боку держави та суспільства.

Відповідно до першого напряму в XVIII–XIX ст. склалася система заходів, що доповнюють уже наявні. Найбільш показовим серед кола заходів щодо здійснення соціальної підтримки – організація лікарень, притулків, безкоштовних їдалень, шкіл, нічліжних будинків є досвід Англії у XIX ст. Якщо на першому етапі соціальна політика поєднувала державну і приватну благодійність, то тепер виникає прагнення об'єднати їх у єдину систему. Приватна благодійність одержує державну підтримку (податкові пільги, суспільні премії тощо). Приймаються закони (зокрема, закони про фрітред, що дало змогу знизити ціни на хліб), спрямованих на поліпшення економічного становища бідних.

На нашу думку, до нових форм соціальної підтримки, що остаточно сформувались у цей період, можна віднести і появу та поширення соціальних пенсій, пенсій по старості і непрацездатності, появу нормативно-правових актів, якими регламентується пенсійне

забезпечення. Надалі саме пенсійна система стає однією з основних форм соціального захисту. Складається система соціальної охорони здоров'я (суспільних госпіталів), величезного та постійного зростаючого значення набуває система соціального страхування.

Ці зміни стосувались і осіб, на яких розширювалась соціальна підтримка. Незважаючи на наявність жорстких методів по придушенню заходів, спрямованих проти розширення кола таких осіб, до нього входили нові категорії населення. До «непрацездатних злиденних» додаються вдови, сироти, старі. Трохи пізніше до них включають дітей малозабезпечених сімей (які не володіють виборчим цензом), хворих та осіб, які не мають роботи.

Соціальна політика в Англії, а трохи пізніше в США, Франції і Німеччині, перетворюється на цілісну і разом з тим украй широку та різнопланову систему заходів, що підтримує у суспільстві стабільність, зменшуючи матеріальні й статусні розходження в можливості доступу до життєво важливих соціальних благ. У цей період поряд із соціальним захистом можна говорити про феномен соціального забезпечення, що включає соціальний захист. Відповідно до ідеї, що йде ще від часів античного полісу, держава та суспільство зобов'язані забезпечити своєму громадянину певний мінімум матеріальних і духовних благ. Цю концепцію (концепцію соціальної держави) і реалізують спеціальні державні й суспільні інститути, діяльність яких регламентується відповідними законодавчими актами [6, с. 87-88].

Кожен етап розвитку будь-якої держави, як правило, супроводжується відповідними змінами в управлінській структурі, спрямованими на поліпшення організації роботи у різних сферах суспільного життя, в тому числі й у сфері соціального захисту.

Наразі прийнято кілька нормативно-правових актів, у яких містяться норми, покликані забезпечити соціальний захист громадян. До них зокрема відносяться матеріали Указів Президента України від 24 травня 2000 р. «Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 р. [11]», «Про концепцію подальшого реформування оплати праці в Україні» від 25 грудня 2004 р., «Про стратегію подолання бідності» від 15 серпня 2005 року [16], Послання Президента України до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України «Про основні напрями реформування системи пенсійного забезпечення населення України» від 10 жовтня 2001 р. [12], законодавчих документів, скерованих на загальнодержавне і регіональне управління (закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8], «Про місцеві державні адміністрації» [9] та ін.), Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 5 жовтня 2000 р. [7], Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 1 грудня 1998 р. [10], постанов, рішень, положень, що регулюють соціальні відносини та соціальний захист різних категорій громадян, враховуючи теоретико-практичні напрацювання науковців, що спеціалізуються у галузі соціального захисту та соціального забезпечення.

Правові основи соціальної політики держави повинні виходити з правового положення про те, що Україна – це соціальна держава, завданнями якої є створення умов, що забезпечують гідне життя та розвиток людини. У зв'язку з цим постають теоретичні і практичні проблеми щодо зміни соціальної політики, у тому числі адміністративно-правового регулювання системою соціального захисту громадян. Для вирішення цієї проблеми повинен бути розроблений правовий організаційний механізм, спрямований вирішувати суперечності та соціальні конфлікти, викликані формуванням ринкових відносин, що мають часто некерований характер.

Необхідно підкреслити, що соціальна держава бере на себе певну частку відповідальності за стан суспільства, виконує консолідуючу роль. В.Ф. Погорілко у своїй праці зазначає, що «...Знаменним моментом, що визначає останнім часом розвиток державності, будучи пов'язаним із правами та свободами особи, виступає поступова (часто боязка та суперечлива) відмова від розгляду держави як форми об'єднання економічно і політично активної частини суспільства (панівного класу буржуазії або пролетаріату) і перехід до держави як форми суспільства. Концепція «соціальної держави», що отримала практичну реалізацію у багатьох європейських країнах, вказує на прагнення держав до подолання (або, принаймні, пом'якшення) жорстких суперечностей, а то і класової боротьби, між різними

(насамперед в економічних відносинах) верствами суспільства. Держава взяла певну частку відповідальності на себе за стан суспільства» [4, с. 231-232].

Політична та адміністративно-правова реформа українського суспільства, втрата звичних духовних орієнтирів ставлять перед нами безліч важких питань, ключовим з яких залишається питання взаємовідносин держави та людини [4, с. 48]. Якщо проголошення України правовою соціальною державою не є популістським гаслом, а містить істинне прагнення створити засновані на праві структури, що ставлять собі за мету забезпечення кожної людини гідним життям, то слід чітко визначити зміст діяльності держави на цьому етапі розвитку суспільства.

Законодавча практика повинна прагнути того, щоб правові норми не «консервували» досягнутий ступінь соціального розвитку суспільства. У сфері соціального розвитку право повинно не тільки закріплювати соціальні досягнення, а й активно сприяти їх нарощуванню.

На думку В. Потавця, формування правової держави вимагає відповідного підходу до соціальних прав громадян. Їх відповідність міжнародно-правовим стандартам, економіко-правова гарантованість, судова охорона та захист повинні стати пріоритетом правової держави [15, с. 96].

У зв'язку з цим великий інтерес становить Копенгагенський саміт із соціального розвитку (березень 2001 р.), що пройшов під егідою ООН за участю понад 100 лідерів держав світу [14, с. 23]. Дискусії на форумі проводились за трьома темами: соціальна інтеграція, продуктивна зайнятість, викорінювання убогості. Чималу увагу було приділено стану країн із перехідною економікою, що здійснюють радикальні політичні, економічні та соціальні реформи. Підписавши Декларацію Всесвітньої зустрічі, Україна взяла на себе серйозні зобов'язання щодо соціального розвитку.

Соціальна політика постає як самостійний та рівноправний вид державної політики, що реалізується у соціальній сфері. Одночасно соціальна політика стає компонентом соціально орієнтованої економіки, оскільки здійснення економічної політики є найкращою соціальною політикою. Початковою інтегральною функцією будь-якої держави є розробка та реалізація програм задоволення соціальних потреб населення. Тим часом в Україні соціальні проблеми ніколи не були пріоритетними для влади, що цілком співпадає з традиційним усвідомленням державою вторинності сфери соціальних інтересів. Фінансування соціальної сфери за горезвісним «залишковим принципом» стало далеко не останньою причиною, що призвела до ірраціонального розуміння ролі держави і, зрештою, до руйнування СРСР. Тільки у ситуації нинішніх радикальних перетворень суспільних структур поступово приходить усвідомлення крайньої необхідності всеосяжної соціальної політики, без якої неможлива політична стабільність і входження країни до цивілізованих держав.

Тому не випадковим є той факт, що українські реформатори розпочали соціально-економічні перетворення, не розробивши концепцій соціального розвитку, соціальної політики. Соціальні проблеми навмисне було залишено поза межами розгляду адміністративно-правового регулювання, а соціальні заходи, що проводилися за необхідності, були, по суті, пізньою реакцією на негативні наслідки стихійного входження у соціально-економічні реалії.

Спроби розробки наукових основ соціальної політики України були спонтанними та непослідовними. Інтереси існуючих структур у цій сфері носять відомчий характер, висока політична цінність проблематики соціального захисту легко підтверджується суперництвом різних груп державного апарату та політичних рухів, що прагнуть до зміцнення свого становища у структурах влади.

Якою повинна бути соціальна політика держави? Проаналізувавши викладене вище, для розробки соціальної політики та соціальних програм потрібно сформулювати основні положення, до яких, на нашу думку, слід віднести: формування умов, які стимулюють розвиток, забезпечення рівноправності в розподілі прибутків; створення законодавчої бази; розвиток відкритих ринків; викорінювання убогості шляхом здійснення правових заходів на національному рівні та в межах міжнародної співпраці; забезпечення зайнятості як пріоритету правового регулювання соціальної сфери; соціальна інтеграція як шлях до рівних можливостей; повага до людської гідності; облік програм соціального розвитку у

процесі структурної перебудови; забезпечення ефективного використання ресурсів, що виділяються на соціальний розвиток, у тому числі шляхом скорочення надмірних військових витрат; зміцнення міжнародної та регіональної структур соціального розвитку [14, с. 35].

Аналіз складної структури соціальної політики, її напрямів і цілей є необхідною передумовою для подальшого вдосконалення законодавчої та нормотворчої діяльності у регулюванні сфери суспільних відносин між суспільством і особою, пов'язаною із задоволенням потреб, підвищенням добробуту громадян, подальшим зміцненням соціальних гарантій, становленням принципу соціальної справедливості.

Адміністративно-правове регулювання соціальної політики Української держави – діяльність багатопланова. Її зміст не залишається незмінним, оскільки в ній фокусуються різні соціальні процеси, що відбуваються в нашому суспільстві. Тому фундаментальні напрями діяльності державних органів у сфері соціальної політики повинні бути закріплені не тільки у Конституції України, а й у поточному законодавстві.

Певні соціальні відносини, що потребують адміністративно-правового регулювання, виділяються своєю значущістю у житті кожної людини і народу у цілому. По-перше, це добробут і соціальна справедливість, соціальна структура суспільства; по-друге, соціальні права громадян, їх забезпеченість і гарантованість; по-третє, ефективність державно-правового механізму реалізації соціальної політики.

Ми вважаємо, що на кожному етапі історичного розвитку суспільства поняття соціального захисту, соціальної політики мали свій специфічний зміст, який знаходив відображення у відповідних джерелах права.

З аналізу адміністративно-правових норм різних періодів розвитку нашої країни можна зробити висновок, що у центрі соціальної політики виступала не людина, не група людей, а певні абстрактні партійно-політичні напрями ідеологічної діяльності держави. Соціальна політика не мала відповідних гарантій для її реалізації, свого розвитку в напрямі соціального захисту людини. У результаті соціальна політика минулих років призвела до виникнення соціального дисбалансу та серйозних соціальних суперечностей. Соціальні процеси минулого можна пов'язати з серйозними помилками у проведенні державної соціальної політики, адже за таких умов фактично неможливо було говорити про всебічну соціальну захищеність людини.

Література

1. Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис / За заг. ред. І. Коліушка. – К., 2001. – 72 с.
2. Голосніченко І.П. Адміністративне право України [основні категорії і поняття] / І.П. Голосніченко // Міжрегіональна академія управління персоналом. – К., 1998. – 52 с.
3. Гуренко М.М. Теоретико-правові проблеми гарантій прав і свобод людини та громадянина: [монографія] / М.М.Гуренко. – К., 2001. – 154 с.
4. Конституційне право України: підручник / За ред. В.Ф. Погорілка. – К., 2000. — 732с.
5. Конституція України від 28.06.1996 р.// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Международня защита прав и свобод человека: сборник статтей / Сост. Г.М. Мелков. – М.: Юрид. лит., 1990. – 672с.
7. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 05.10.2000 № 2017-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – N 48. – Ст.409.
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Верховна Рада України. — К.: Парламентське вид-во, 2007. — 80с.
9. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // Голос України. – 1999. – 12 трав.
10. Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 01.12.1998 № 281-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – N 1. – Ст.2.
11. Про Основні напрями соціальної політики на період до 2004 року: Указ Президента України № 717 від 24 травня 2000р. // Інформаційно-аналітична система «Парус-Консультант».
12. Про основні напрямки реформування пенсійного забезпечення в Україні: Указ Президента України від 13 квітня 1998 року // Урядовий кур'єр. – 1998. – 23 квіт.
13. Реале Дж. Западная философия от истоков до наших дней [Т.3: Период возрождения] / Дж.Реале, Д.Антисери. – М., 1997. – С. 22-29.

14. Римашевская Н.М. Копенгагенский самит: 5 лет после / Н.М.Римашевская, Л.А.Мигранова, В.И.Бочкарева // Народонаселение. – 2001. – № 1. – С. 5.
15. Соціальна робота в Україні: перші кроки / Під ред. В. Потавця. – К.: Видавничий дім «Academia», 2000. – 236 с.
16. Стратегія подолання бідності: Затв. Указом Президента України від 15 серпня 2004 р. № 637/2001 // Соціальний захист. – 2004. – № 9. – С.4-11.

Князька Л.А. Административно-правовое регулирование социальной политики государства. *В статье характеризуется административно-правовое регулирование социальной политики Украины. Отмечено, что крайне сложная ситуация, в которой оказалась большая часть населения, обусловила необходимость переоценки отношения к социальной политике, ее содержанию и методам проведения. Проанализировано становление социального государства и отмечено что только после Второй мировой войны положения о социальном государстве появились в конституционных документах ФРГ, Франции, Испании, Турции, странах Африки и Латинской Америки.*

Ключевые слова: *социальная защита, социальная политика, административно-правовое регулирование социальной политики.*

Kniaz'ka L.A. Administrative and legal regulation of the state social policy. *The issues of the administrative and legal regulation of the state social policy are characterized in the article. It is pointed out that the most difficult situation faced by the most part of the population demanded to overestimate the attitude to the social policy, its essence and methods. The analysis of the social state establishment after the World War II and the main laws in the constitutions of Germany, France, Spain, Turkey, countries of Africa and Latin America is given.*

Key words: *social protection, social policy, administrative and legal regulation of social policy.*

УДК 351.862.6.07:338.05-044.372

Кривенко О.В.,

канд. юрид. наук, начальник управління штабу ГУВВ МВС України, полковник

Кризові ситуації: місце в категорійному ряду, характерні риси та поняття. Кризові ситуації сектора безпеки і оборони

У статті розглянуто характерні риси, поняття кризових ситуацій та їх місце в категорійному ряду. Проаналізовано особливості кризових ситуацій у сфері безпеки і оборони та існуючі описи кризових ситуацій, що напрацьовані Міжвідомчою комісією з питань проведення оборонного огляду.

Ключові слова: *кризова ситуація, безпека, оборона держави, інфляція, дефіцит товарів.*

Сучасна політична обстановка у світі характеризується відсутністю прямого воєнно-політичного протистояння. Визначальною подією кінця XX – початку XXI ст., яка безпосередньо впливає на формування воєнно-політичної обстановки, стала поступова еволюція від однополярної до багатополярної геополітичної моделі світоустрою. За цих умов Україна жодну державу не вважає своїм супротивником і розглядає всіх учасників міжнародних відносин, які визнають принципи міжнародного права, своїми партнерами. Політика України у сфері національної безпеки ґрунтується на принципах суверенної рівності держав, утримання від загрози силою або її застосування проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої іноземної держави, вирішення міжнародних спорів мирними засобами [1]. Україна не висуває територіальні претензії до інших держав, водночас не визнає жодних подібних претензій до неї.

© Кривенко О.В.

Гарантування національної безпеки та захисту національних інтересів від потенційних та реальних зовнішніх та внутрішніх загроз є складовою частиною державного управління в сфері безпеки і оборони і потребує узгодженого функціонування усіх його складових.

Проведення відповідно до Указу Президента України [2] оборонного огляду держави мало за мету протягом 2009–2010 рр. здійснити: оцінювання стану і готовності Збройних сил України та інших військових формувань до виконання завдань у сфері оборони; уточнення довгострокових перспектив розвитку Збройних сил України та інших військових формувань; визначення матеріальних, фінансових і людських ресурсів для гарантованого забезпечення національної безпеки держави.

Досягнення цілей оборонного огляду, орієнтованих на довгостроковий період планування до 2025 року, обумовлює безумовну реалістичну оцінку існуючих та прогнозованих викликів, загроз та ризиків національній безпеці нашої держави та планування дій державних органів на можливі кризові ситуації. Робочою групою Міжвідомчої комісії з питань оборонного огляду [3] опрацьовано кризові ситуації, які можуть виникати, за тих чи інших умов, у сфері безпеки і оборони. Однак донині значущої комплексної розробки цієї проблеми, на нашу думку, не існує.

Питання сутності, закономірностей та принципів дій органів, військ (сил) в надзвичайних ситуаціях розглядали у своїх працях О.М. Бандурка, О. Гарматюк, Ю.В. Дубко, В.А. Ліпкан, І.О.Кириченко, М.М. Литвин, С.О. Кузніченко. У той самий час питання наукового опрацювання поняття кризових ситуацій, їх характерних рис, класифікації, аналіз чинників, які впливають на їх формування, не найшли належного висвітлення. Є необхідність дослідження цих питань та розроблення концепції кризових ситуацій.

Мета цієї статті – розгляд стану науково-нормативного опрацювання поняття кризової ситуації, її місця в категорійному ряду, особливостей кризових ситуацій у сфері безпеки і оборони.

Навряд чи можна знайти хоча б одну суспільну формацію, яка б розвивалась без періодичних потрясінь. Кризові ситуації є невід'ємною частиною буття кожного суспільства та кожної держави на всьому етапі їх розвитку. Не оминула ця закономірність й Україну.

В останній чверті XX ст. кількість криз збільшилась. Перша хвиля криз сформувалась і проявилась на початку 70-х років. До кінця 80-х років кризи охопили і Радянський Союз. Скорочення виробництва, дефіцит товарів першої необхідності, зростання інфляції, зниження реального прибутку населення супроводжуються різким загостренням соціальних і національних суперечностей, політичною і ідеологічною кризою. Криза наразі продовжується і Україна не може констатувати динамічного економічного зростання та вирішення існуючих проблем. Особливе значення в функціонуванні держави займає криза у сфері безпеки і оборони, оскільки вона може призвести до особливо тяжких наслідків. Вищезазначене обумовлює необхідність об'єктивного дослідження змісту, характерних рис і глибинних причин кризи у секторі безпеки і оборони її впливу на стан національної безпеки держави, пошуку можливих шляхів виходу з неї, або мінімізації негативних наслідків.

Дослідження питання співвідношення суті понять «криза» і «національна безпека» зумовлює необхідність звернути увагу на проблему формулювання дефініції поняття «криза» та «кризова ситуація». На нашу думку, ці поняття необхідно досліджувати як елементи категорійного ряду: *небезпека – загроза – надзвичайна ситуація – криза (кризова ситуація) – національна безпека.*

Аналіз джерел з цієї тематики уможливлює стверджувати про існування наукового опрацювання та нормативного закріплення понять небезпека – загроза – надзвичайна ситуація –національна безпека.

Погоджуючись з В.А. Ліпкан [4, с.324, 568], що небезпека має посідати найвищий щабель у загальній піраміді безпекогенних чинників, можна констатувати, що *небезпека* – це можливі або реальні явища, події і процеси, здатні нанести шкоду людині, соціальній групі, народу, суспільству, державі, планеті або навіть знищити їх, нанести шкоду їх

благополуччю, зруйнувати матеріальні, духовні чи природні цінності, викликати деградацію, закрити шляхи розвитку. Слід зазначити, що нормативно-правового визначення поняття небезпека не має, що, безумовно, є прогалиною правового поля держави.

Згідно з дослідженням В.А Ліпкан [4, с.547], *загроза* – це небезпека на стадії переходу із можливості на дійсність, висловлений намір або готовність одних суб'єктів спричинити шкоду іншим; намір застосувати силу і завдати збитки національним інтересам; результат суперечностей, які є і формуються в самому суспільстві, міждержавних відносинах, і без їх виявлення жодна безпека не може бути забезпечена; ситуація, яка характеризується імовірністю виникнення безпеки; існування, або можливість виникнення ситуації, за якої формуються передумови протидії забезпеченню безпеки.

Стосовно поняття «*надзвичайна ситуація*» існує чотири дефініції зазначеного терміна, які встановлені законами [5], узагальнюючи які можливо сформулювати загальне поняття, що *надзвичайна ситуація* – порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження, що призвели або можуть призвести до людських і матеріальних втрат.

У той самий час аналізуючи чинне нормативне визначення поняття кризова ситуація [6, п. 3], слід відзначити, що, на нашу думку, воно є вузьким, стосується лише авіаційної безпеки і не може відповідати вимогам узагальнюючої дефініції цього поняття.

Досліджуючи поняття кризової ситуації, слід виділити її найбільш важливі, значущі характеристики, риси, що проясняють та розкривають суть цього поняття. До зазначених характеристик, на нашу думку, можна віднести такі:

- найвища ступінь загострення негативних чинників надзвичайної ситуації;
- часткова або повна втрата відповідними суб'єктами управління здатності виконувати покладені на них функції щодо врегулювання негативних чинників надзвичайних ситуацій;
- наявність реальної небезпеки, яка загрожує найважливішим цінностям;
- дефіцит часу для прийняття відповідних рішень та реалізації дієвих заходів щодо нейтралізації негативних чинників;
- тиск зовнішніх та внутрішніх факторів на осіб, які приймають рішення і відповідальні за врегулювання надзвичайної ситуації.

При цьому основною рисою, що характеризує перехід надзвичайної ситуації на кризову, є часткова або повна втрата відповідними суб'єктами управління здатності виконувати покладені на них функції щодо врегулювання негативних чинників надзвичайних ситуацій.

Виходячи із вищезазначених характерних ознак кризових ситуацій дефініцію цього поняття можна сформулювати так: *кризова ситуація(криза)* – найвища ступінь загострення надзвичайної ситуації, що характеризується наявністю реальної небезпеки, яка загрожує найбільш важливим цінностям, частковою або повною втратою суб'єктами управління здатності виконувати покладені на них функції щодо врегулювання негативних чинників; дефіцитом часу для прийняття відповідних рішень та реалізації дієвих заходів.

Слід зазначити, що кризові ситуації можуть виникати у будь-якій сфері діяльності. Вони мають свої особливості як за тривалістю, так і за негативними наслідками.

У виробничій вони можуть виникати через розірвання економічних зв'язків (розпад СРСР), розладів у фінансовій сфері (економічна криза), вичерпання природних ресурсів, надзвичайних кліматичних умов (повінь, засуха), наукових винаходів та інших факторів й приводити до ліквідації певних виробництв, закриття підприємств, перепрофілювання їх діяльності.

У духовній сфері, на нашу думку, криза відображається у наданні першочергового значення матеріальним цінностям, приниженні відповідальності за особисті вчинки, насаджування вседозволеності у поведінці, приниженні почуття відповідальності перед своїми батьками, суспільством, державою.

У сфері національної безпеки і оборони кризові ситуації характеризуються тяжкістю наслідків та широким спектром загроз, які виникають у багатьох сферах діяльності людини,

суспільства, держави: зовнішньополітичній, внутрішньополітичній, воєнній, економічній, екологічній, інформаційній та ін.

Базуючись на аналізі викликів та загроз національній безпеці України, пріоритетів держави в оборонній та безпековій політиці, Міжвідомчою комісією із проведення оборонного огляду [3] проаналізовано широкий спектр імовірних ситуацій, за яких можуть застосовуватися/залучатися Сили безпеки і оборони на довгострокову перспективу. Ці ситуації об'єднані сценаріями, які стали базовими для визначення місця, ролі і завдань кожної складової Сектора безпеки і оборони України для гарантування безпеки і оборони держави [7, с.19].

За своїм змістом сценарій є загальним описом певної кризової ситуації з визначенням переліку та змісту заходів, що має запровадити держава, цілей, які планується при цьому досягти, та базових даних для проведення подальшого планування. Кожний сценарій містить:

- можливі причини (умови) виникнення кризи сфери зіткнення інтересів (предмет суперечок);
- цілі, які можуть ставитись протилежною стороною, імовірний розвиток кризи (обстановки), вірогідні масштаби та наслідки;
- цілі України, що мають бути досягнуті;
- функції та завдання сектора безпеки і оборони держави
- загальний порядок застосування військ (сил);
- розрахунки потреб у силах і засобах для протидії (нейтралізації) загрози (кризової ситуації).

Сценарії кризових ситуацій, що вимагають застосування (залучення) сил і засобів Сектора безпеки і оборони України такі:

- здійснення збройної агресії проти України, запобігання та її відбиття;
- терористичні акти проти України;
- втручання у внутрішні справи України з боку інших держав;
- внутрішня нестабільність;
- порушення цілісності кордонів України, у тому числі в її повітряному та морському просторі;
- надзвичайні ситуації природного характеру;
- активізація організованої злочинності, у тому числі міжнародної;
- надзвичайні ситуації техногенного характеру, у тому числі ті, що спричинені терористичними актами та диверсіями;
- ведення та участь у міжнародних операціях за межами України;
- захист життя громадян України, державної власності за кордоном;
- надання військової допомоги Україною іншим державам у рамках дво- та багатосторонніх угод.

За результатами розробки сценаріїв спланова розподіл повноважень міністерств та відомств щодо ступеня їх участі та відповідальності за виконання завдань із нейтралізації кризових ситуацій. Зазначене надасть можливість спланувати для залучення найбільш оптимальну кількість сил та засобів сектора безпеки і оборони держави, забезпечивши тим самим достатню ефективність їх застосування та економію ресурсів держави.

1. На нашу думку, поняття кризова ситуація (криза) слід досліджувати як елемент категорійного ряду: *небезпека – загроза – надзвичайна ситуація – криза (кризова ситуація) – національна безпека.*

2. Основною характерною рисою кризової ситуації (кризи) слід вважати часткову або повну втрату відповідними суб'єктами управління здатності виконувати покладені на них функції щодо врегулювання негативних чинників надзвичайних ситуацій.

3. Автор вважає за можливе поняття кризова ситуація (криза) сформулювати наступним чином: *кризова ситуація (криза)* – найвища ступінь загострення надзвичайної ситуації, що характеризується наявністю реальної небезпеки, яка загрожує найбільш важливим цінностям, частковою або повною втратою суб'єктами управління здатності

виконувати покладені на них функції щодо врегулювання негативних чинників; дефіцитом часу для прийняття відповідних рішень та реалізації дієвих заходів.

4. Міжвідомчою комісією з проведення оборонного огляду проаналізовано широкий спектр імовірних ситуацій, які можуть кваліфікуватись як кризові у сфері Сектора безпеки і оборони держави. Ці ситуації об'єднані сценаріями, які стали базовими для визначення місця, ролі і завдань кожної складової Сектора безпеки і оборони України для гарантування безпеки і оборони держави.

Література

1. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010, №.2411-vi.
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 травня 2008 р. «Про проведення оборонного огляду»: Указ Президента України від 27.06.2008 р. № 598/2008.
3. Про утворення Міжвідомчої комісії з питань проведення оборонного огляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2008 р. № 874.
4. Ліпкан В.А Теоретичні основи та елементи національної безпеки України: моногр. /В.А Ліпкан. – К.: Текст, 2003. – 600с. – Ст. 547.
5. Закон України «Про цивільну оборону України» від 03.02. 1993 р. N 2974-XII. – Ст. 1.
6. Закон України «Про електроенергетику» від 16.10.1997 року N 575/97-ВР. – Ст. 1.
7. Закон України «Про аварійно-рятувальні служби» від 14.12. 1999 року N 1281-XIV.
8. Закон України «Про Товариство Червоного Хреста України» від 28.11.2002 року N 330-IV. – Ст. 3.
5. Закон України » Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації » від 20.02. 2003 р. N 545-IV.
6. Біла книга 2010: Збройні сили України. – К., 2011.

Кривенко А.В. Кризисные ситуации: место в категорийном ряду, характерные особенности и понятия. Кризисные ситуации сектора безопасности и обороны. *В статті рассмотрено характерные особенности, понятие кризисных ситуаций и их место в категорийном ряде. Проанализирована особенности кризисных ситуаций в сфере безопасности и обороны и существующие описания кризисных ситуаций, которые наработаны Межведомственной комиссией по вопросам проводки оборонительного обзора.*

Ключевые слова: *кризисная ситуация, безопасность, оборона государства, инфляция, дефицит товаров.*

Kryvenko A.B. Crisis situations: the place in the category row, the main characteristics and definitions. Crisis situations of the sector of security and defence. *The article deals with the place of crisis situations in the category row, their main characteristics and definitions. The peculiarities of the crisis situations of the sector of security and defence are characterized on the basis of information given by the Interdepartmental Commission on defence issues.*

Key words: *crisis situation, security, state defence, inflation, scarce of goods.*

УДК 347.998.85

Лазнюк Є.В.,
ад'юнкт кафедри адміністративної діяльності
Національної академії внутрішніх справ

Публічно-правовий спір як предмет розгляду в адміністративних судах

У статті проаналізоване поняття публічно-правового спору, його основних характеристик. Досліджені особливості розгляду спорів у адміністративних судах.

Ключові слова: *адміністративне судочинство, адміністративний суд, публічно-правовий спір, адміністративно-правовий спір, компетенційний спір.*

Актуальність постановки проблеми дослідження публічно-правового спору як предмету розгляду в адміністративних судах полягає у тому, що тлумачення цього виду спору відсутнє у нормативних актах, оскільки існування публічно-правових відносин було визнане у вітчизняній правовій науці відносно нещодавно. Про публічно-правовий спір згадується у Кодексі адміністративного судочинства України (КАС). Згідно зі ст. 3 КАС під справою адміністративної юрисдикції розуміють переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією із 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, зокрема, на виконання делегованих повноважень [5, т. 1, с. 34].

Означене питання має тісний зв'язок із важливими теоретичними та практичними завданнями багатьох галузей права, зокрема, адміністративного, конституційного, міжнародного, цивільного процесуального, господарського процесуального, кримінально-процесуального. Найбільше проблема публічно-правового спору пов'язана із адміністративним правом, оскільки вона є правовою процедурою застосування норм адміністративного права, якими регулюється, зокрема, управлінська діяльність державних органів та їх посадових осіб, визначається відповідальність цих органів тощо. Тісний зв'язок також має місце між публічно-правовим спором та процесуальним, правом. Спільною рисою є те, що головним суб'єктом процесуальної діяльності є суд, спільними є більшість принципів, які мають міжгалузевий характер [9, с. 92].

Аналіз останніх досліджень виявив певні концепції адміністративного судочинства. Наразі в юридичній літературі існують три основні тенденції, відповідно до яких адміністративне судочинство визначається як:

- особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами (Ю.С. Шемшученко, В.С. Стефанюк);
- самостійна галузь правосуддя, мета якої – вирішення судами спорів між громадянами та органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління (Гі Брєбан);
- не тільки особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів або спеціалізованих судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство (А.М. Зеленцов, Н.Ю.Хаманева, В.І.Бойцова, В.І.Бойцов) [11, с. 47–49; 13, с. 20–23 та ін.].

Водночас у жодній із цих концепцій публічно-правовий спір ще не знайшов свого всебічного дослідження. Окремі дослідники вважають, що єдиним критерієм відмежування публічно-правового спору є його суб'єктний склад. Участь у відносинах органу з державно-

© Лазнюк Є.В.

владними повноваженнями апріорі наділяє ці відносини публічно-правовим характером [14, с. 52-57]. Таким чином, спір, що виникає з таких відносин, набуває ознак публічно-правового. Інші науковці не погоджуються із викладеним вище повною мірою [4, с. 68-79].

Новизна цього дослідження полягає у системному розгляді та вивченні публічно-правового спору, що є предметом розгляду в адміністративних судах нашої країни.

Методологічне та загальнонаукове значення статті полягає у тому, що вона є спробою комплексно узагальнити актуальні науково-правові погляди на сутність публічно-правового спору в ході адміністративного судочинства України.

Нормативне визначення адміністративного судочинства подається в п. 4 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якого воно визначається як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому кодифікованим законом. Наявність кодифікованого закону – Кодексу адміністративного судочинства України, прийнятого 6 липня 2005 р., а також усталена з 2005 р. судова практика підтверджують самостійність адміністративного судочинства як окремої галузі права [5, т.1, с. 40].

Завданням адміністративного судочинства відповідно до ст. 2 КАС є захист прав, свобод та інтересів громадян та захист прав і інтересів юридичних осіб. З адміністративними позовами до суду можуть звертатися фізичні та юридичні особи за захистом від порушень з боку органів владних повноважень у сфері публічно-правових відносин. Отже, адміністративна процедура передбачає врегулювання тих відносин, в яких одним з учасників є представник публічної адміністрації [1, с. 132].

Вітчизняне законодавство про адміністративне судочинство включає Конституцію України, КАС та закони, якими вносяться зміни до нього, міжнародні договори. Конституцією визначено основоположні засади адміністративного судочинства, зокрема принцип верховенства права. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо гарантується на підставі ст. 8 Конституції нашої держави. Крім того, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55). Судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України (ст. 124). Правосуддя здійснюють професійні судді та у визначених законом випадках народні засідателі і присяжні (ст. 127). Основними засадами судочинства є законність; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом; обов'язковість рішень суду тощо (ст. 129). Перелічені й інші відповідні положення Конституції детально висвітлені у Кодексі адміністративного судочинства, що є кодифікованим нормативно-правовим актом, в якому закріплені норми адміністративного процесуального права [10, с. 8].

Адміністративне судочинство здійснюється відповідно до закону, чинного на час вчинення окремої процесуальної дії, розгляду і вирішення справи (ч. 2 ст. 5 КАС). Водночас, можливі ситуації, коли момент реалізації права, що належить учаснику адміністративного процесу, і момент вирішення судом питання щодо цього права розірвані у часі і регулюються різними законами. Наприклад, право на звернення за судовим захистом реалізується через подання позовної заяви відповідно до одного закону, а суд розглядає питання про відкриття провадження у справі вже на підставі нового закону. Якщо новим законом встановлено додаткові обов'язки щодо подання позовної заяви, які не були передбачені попереднім, то суд не може вимагати їх виконання та застосовувати будь-які інші негативні наслідки. Це випливає з принципу юридичної визначеності, який, зокрема, вимагає, щоб особі не чинилися на підставі нового закону перешкоди у реалізації її права, якщо вона вчинила усі дії щодо реалізації свого права відповідно до попереднього закону тоді, коли він був чинним [5, с. 250].

Особливістю адміністративного судочинства вважається те, що у судовому процесі особі протистоїть потужний адміністративний апарат. У зв'язку з цим у сторін заздалегідь складаються нерівні вихідні можливості. Щоб збалансувати їх, адміністративний суд повинен відігравати активну роль у судовому процесі з тим, щоб сприяти особі у захисті її прав. Тому адміністративний суд має вжити всіх передбачених законом заходів, щоб порушені владою права були захищені.

Виділення інституту адміністративної справи в адміністративному судочинстві пов'язане зі сферою юрисдикції адміністративних судів, їх компетенцією. Уперше термін «адміністративна справа» на законодавчому рівні з'явився у Законі «Про судоустрій України» [6, с.49], в якому такі справи називалися справами адміністративної юрисдикції і визначалися як адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління. В науковій літературі висловлюються також і критичні зауваження щодо терміну «справи адміністративної юрисдикції» [8, с. 105]. Так, під адміністративною юрисдикцією нерідко розуміють діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, уповноважених законодавством розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення.

Водночас, якщо виходити з визначення, наведеного у ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС), адміністративна справа (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, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [3, с. 80].

Актуальним є вивчення основних теоретичних засад розуміння публічно-правового спору, головною особливістю якого є те, що він виникає у сфері реалізації публічної влади і обов'язковою стороною має бути представник цієї влади.

Характерними ознаками публічно-правового спору є право на захист публічних прав фізичних та юридичних осіб як від дій, рішень суб'єктів владних повноважень, що явно суперечать нормам законодавства, так і від дій, вчинених владними органами на власний розсуд та які створюють перешкоди на реалізацію прав і свобод громадян.

Наступною ознакою публічно-правового спору є коло їх суб'єктів. Зокрема, обов'язковий учасник такого спору – суб'єкт владних повноважень, до якого відносять орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій як на основі законодавства, так і на виконання делегованих повноважень.

Під органом державної влади в цьому випадку розуміють органи законодавчої та виконавчої влади. Правове визначення органів місцевого самоврядування закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», за нормами якого систему їх органів становить:

- територіальна громада;
- сільська, селищна, міська рада;
- сільський, селищний, міський голова;
- виконавчий орган сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що становлять спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення [2, с. 23].

Водночас, у зв'язку з набранням чинності Кодексом адміністративного судочинства України між представниками юридичних осіб, створених рішенням суб'єкта владних повноважень та юридичними особами – суб'єктами господарської (підприємницької) діяльності виникли питання щодо підвідомчості категорії публічно-правових спорів [12, с. 12-13].

Відповідно до ст. 2 КАС у ході публічно-правових спорів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони:

- на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачених Конституцією та законами України;
- з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;
- обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);
- безсторонньо (неупереджено), добросовісно, розсудливо;
- з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації;
- 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);
- з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;
- своєчасно, тобто протягом розумного строку.

На переконання Т.О. Коломоєць, Ю.В. Пирожкової, П.С. Лютікова, І.О. Сквірського, різновидом публічно-правового спору є адміністративно-правовий спір (управлінський спір) [6, с. 185]. Однак поняття публічно-правового спору є більш широким ніж адміністративно-правового, оскільки публічно-правовими спорами можна вважати також кримінально-правові відносини щодо переслідування особи за вчинення злочину, які вирішуються в порядку кримінального судочинства. Природа цих відносин унеможливлює віднесення їх до юрисдикції адміністративних судів. Так само юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення публічно-правових спорів не поширюється на спори, віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України. Крім того, адміністративні суди не розглядають і не повинні розглядати справи про адміністративні проступки, оскільки в таких випадках вони змушені діяти не як органи, які здійснюють правосуддя, а як адміністративні органи, що порушує конституційний принцип розподілу влади. Адміністративні суди можуть лише розглядати адміністративні позови фізичних та юридичних осіб на рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень щодо притягнення їх до адміністративної відповідальності.

Отже, категорія «публічно-правовий спір» виступає ширшою щодо поняття «адміністративно-правовий спір». Виникнення адміністративно-правового (або адміністративного) спору є відповідною реакцією на конфліктну ситуацію, коли одна сторона адміністративно-правових відносин, досягаючи поставленої мети, допускає вторгнення у сферу реалізації суб'єктивних прав іншої сторони або створює умови, за яких стає неможливою реалізація таких прав.

Специфіка адміністративних спорів полягає в тому, що адміністративно-правові відносини природно передбачають юридично (або правосуб'єктно) нерівне становище сторін: одна з них має владні повноваження, а інша залежить від реалізації цих повноважень.

Наприклад, звернення громадянина до органу виконавчої влади є юридичним фактом, що породжує адміністративно-правові відносини, змістом яких є суб'єктивні права та обов'язки сторін. Порушення владним органом у цьому разі суб'єктивних прав громадян, рівно як і невиконання своїх обов'язків, є підставою для початку правового конфлікту. Остаточно ж він формується з розумінням громадянином, що його права порушуються або створюються перешкоди для їх реалізації, та, з іншого боку, зі стійким небажанням органу публічної влади визнавати вимоги громадянина або нерозумінням протиправності управлінських дій чи бездіяльності.

На нашу думку, факт існування конфліктної ситуації сам по собі не породжує адміністративного спору. Він є результатом реалізації громадянином ініціативи щодо оскарження управлінських рішень чи вжитих до нього органами публічної влади заходів, якщо він вважає їх неправомірними. Тож правовий конфлікт не завжди може перерости на адміністративний спір. Виникнення в адміністративно-правових відносинах конфлікту є підставою для ініціювання зацікавленою особою адміністративного спору.

Адміністративний спір також може бути ініційований суб'єктом публічної влади. А саме, такий спір може мати місце в разі, коли громадянин порушує порядок управління

або вчиняє інші дії, що спричиняють накладення адміністративних стягнень. У цьому разі громадянин несе встановлену адміністративним законом адміністративну відповідальність [9, с. 596-597].

Перелік спорів, що належать до адміністративних справ і на які поширюється компетенція адміністративного судочинства та на які публічно-правові спори вона не поширюється, міститься в ст. 17 КАС, відповідно до якої юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку з здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму. Згідно з ч.2 ст. 17 КАС, адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема:

- спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;
- спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;
- спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;
- спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;
- спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;
- спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

Юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи:

- що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;
- що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;
- про накладення адміністративних стягнень.

Загалом же коло можливих публічно-правових спорів є значно ширшим за наведений перелік, позаяк до цього кола належать і спори, що притаманні суспільним відносинам, врегульованим нормами усіх без винятку галузей публічного права (в тому числі кримінального). Тому для з'ясування предмета юрисдикції адміністративних судів важливо відмежувати спори, що розглядаються за правилами конституційного, кримінального, господарського судочинства, а також адміністративного судового провадження.

Отже, компетенція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом не встановлено інший порядок судового вирішення. Таким чином, первинною ознакою адміністративних справ є їх публічно-правова природа, тобто в основу їх підвідомчості покладено предметний критерій, яким потрібно керуватись при виникненні труднощів щодо визначення юрисдикції того чи іншого спору.

З процесуальної точки зору в питанні про розгляд спорів, які виникають між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їх компетенції, нас має цікавити три основних питання: суб'єктний склад судової справи, предмет судового розгляду і повноваження суду за результатами вирішення адміністративної справи [1, с. 201].

Оскільки публічно-правові компетенційні спори, які розглядаються в порядку адміністративного судочинства, можуть виникати виключно між суб'єктами владних повноважень, то відповідно сторонами (позивачем і відповідачем) можуть бути тільки: органи державної влади; органи місцевого самоврядування; їхні посадові чи службові особи; інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

При цьому як треті особи до участі у справі мають обов'язково залучатись також фізичні та юридичні особи або суб'єкти владних повноважень, якщо результат вирішення публічно-правового компетенційного спору вплине на їхні права чи обов'язки.

Слід відзначити, що позивачем у компетенційному спорі може виступати виключно суб'єкт владних повноважень. Якщо ж з позовом звертається фізична чи юридична особа з

приводу повноважень суб'єкта владних повноважень, то ця справа вже підпадає під ознаки іншої категорії адміністративних справ, які передбачені п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС.

Спори щодо реалізації компетенції між суб'єктами владних повноважень, які належить вирішувати в порядку адміністративного судочинства, можуть виникати незалежно від адміністративного підпорядкування, посадової чи іншої субординації [1, с. 205]. Звичайно, що наближений до вичерпного перелік адміністративних спорів між суб'єктами владних повноважень щодо реалізації їх компетенції скласти неможливо. При цьому, вбачається, що такі спори можуть виникати на підставі:

- питання про розмежування компетенції суб'єктів владних повноважень;
- прийняття рішення, вчинення дій або бездіяльності суб'єктом владних повноважень, які, на думку іншого суб'єкта владних повноважень, не відповідають закону;
- виконання адміністративного акта, виданого вищим суб'єктом владних повноважень;
- спільного виконання суб'єктами владних повноважень завдань управлінського характеру;
- припинення повноважень суб'єктів делегованих повноважень тощо [13, с. 250].

Виносячи рішення за результатами розгляду компетенційного спору, суд може: визнати нечинним і скасувати рішення суб'єкта владних повноважень; зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти рішення щодо спірного питання, утриматись від дій або вчинити певні дії; розмежувати компетенцію суб'єктів владних повноважень щодо конкретного управлінського питання; вирішити питання про припинення або відновлення повноважень суб'єктів делегованих повноважень та іншим способом [1, с. 206].

Серед публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві окремо слід виділити спори, що виникають з адміністративних договорів. Відповідно до п. 4 ч. 2 ст. 17 КАС адміністративним судам підвідомчі спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів. Під виконанням слід також розуміти і зміну умов адміністративних договорів. Так, зміна умов адміністративного договору випливає зі зміни обставин, які роблять неможливим або недоцільним виконання договору в тому варіанті, в якому він був первинно укладений. В свою чергу, припинення договору у зв'язку з його повним (вичерпним) виконанням однією зі сторін може супроводжуватись, скажімо, поверненням об'єкта в управління, від здійснення якого ухиляється інша сторона. Нарешті, розірвання договору в судовому порядку на вимогу однієї зі сторін або іншої заінтересованої особи пов'язується з неналежним виконанням однією зі сторін його умов.

Одним із най суперечливіших питань у практиці адміністративного судочинства є кваліфікація адміністративних договорів, а саме: відмежування їх від господарських (цивільно-правових) у розрізі взаємодії суб'єктів приватного та публічного права. Поняття адміністративного договору закріплено у ст. 3 КАС, відповідно до якої адміністративний договір – це дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права та обов'язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією з сторін угоди. Вказане визначення встановлює дві кваліфікаційні ознаки адміністративного договору: 1) суб'єктну – принаймні одна зі сторін є суб'єктом владних повноважень; 2) предметну – зміст угоди складають права та обов'язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень [6, с. 189].

Таким чином, після вивчення сутності публічно-правового спору як предмету розгляду в адміністративних судах ми дійшли таких висновків.

Питання юрисдикції адміністративних судів (адміністративна справа) та питання публічно-правового спору, зокрема і адміністративно-правового, тісно пов'язані між собою. Згідно зі ст. 4 КАС правосуддя в адміністративних справах здійснюється адміністративними судами, а юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення.

Поняття публічно-правового спору є більш широким ніж поняття адміністративно-правового спору. У свою чергу адміністративно-правовий спір є юридичним конфліктом

між державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, з одного боку, та фізичними і юридичними особами, з іншого, що виникає внаслідок порушення суб'єктивних прав останніх.

Предметом публічно-правового спору в адміністративному судочинстві є суб'єктивні права та обов'язки, відносно яких у зв'язку з прийнятим адміністративним актом виникли розбіжності та суперечки, а також питання законності самого акта, або питання про порушення адміністративним актом законних інтересів. Підставами адміністративного спору є фактична сторона конфлікту.

Не всі публічно-правові спори підсудні адміністративним судам. Компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи: віднесених до юрисдикції Конституційного Суду України, що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства, про накладення адміністративних стягнень, а також щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції. Загалом адміністративна юстиція має справу зі спорами, що виникають у сфері управлінсько-процесуальної діяльності органів виконавчої влади. Подібні спори виникають тоді, коли громадянин (або інший суб'єкт права – фізична або юридична особа) зазнає на собі неправомірну дію з боку публічної влади та її органів і, направляючи в адміністративний суд свою позовну заяву, просить перевірити законність прийнятих органами управління та їх службовцями рішень, а також прийнятих адміністративних актів (управлінських рішень) і, таким чином, відновити законність стосовно управління та захистити його права і свободи.

Підставою звернення до адміністративного суду для розв'язання публічно-правового компетенційного спору є виникнення конфлікту на основі реалізації управлінських функцій суб'єктами владних повноважень. Спірна ситуація може мати місце, коли законодавчо чітко не прописано владні повноваження кількох суб'єктів управління щодо одного об'єкта управління або коли встановлено спільну компетенцію кількох органів управління, але не здійснено розподілу їхніх функцій.

Серед публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві окремо слід виділити спори, що виникають з адміністративних договорів. Публічно-правовий характер адміністративного договору цілковито визначає його юридичну природу, проте його умови можуть містити і приватноправові елементи і регламентуватись, зокрема, нормами цивільного, господарського чи трудового права відповідно до договорів підряду (наприклад, муніципального чи державною значення), договорів про надання соціальних послуг, договорів про проходження державної служби.

На нашу думку, перспективним напрямом дослідження публічно-правового спору у вітчизняному адміністративному судочинстві та адміністративній юстиції загалом є з'ясування питання підвідомчості деяких категорій спорів. Відповідь на них, як правило, міститься в судових прецедентах, де, зазвичай, закріплюється правова позиція судового органу з того чи іншого питання.

Література

1. Андрійцьо В.Д. Адміністративне судочинство України. У 2 т. / В.Д.Андрійцьо, П.А.Трачук: У 2 т. – Ужгород: Гражда, 2009. – Т.2. – 322 с.
2. Андрощук С. Аспекты подведомственности споров / С.Андрощук // Юридическая практика. – 2006. – № 22. – С. 23.
3. Битяк Ю. Процесуальна форма відправлення правосуддя в спорах за участю суб'єктів владних повноважень / Ю.Битяк, Н.Писаренко // Право України. – 2006. – № 10. – С. 78-81.
4. Зеленцов Л.Б. Административно-правовой спор (теоретико-методологические подходы к исследованию) / Л.Б.Зеленцов // Правоведение. – 2000. – № 1. – С. 68-79.
5. Кодекс адміністративного судочинства України: Наук.-практ. коментар: У 2-х т. / За заг. ред. Р.О.Куйбіди. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – Т. 1. – 552 с.; Т. 2. – 728 с.
6. Коломоєць Т.О. Адміністративне судочинство / Т.О.Коломоєць, Ю.В.Пирожкова, О.О.Газенко, О.Ю.Мєліхова, І.О.Сквірський. – К.; Запоріжжя: Істина, 2009. – 344 с.
7. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: У 2-х т. – Т. 1 /За заг. ред. В.К.Матвійчука. – К.:КНТ, 2007. – 788 с.

8. Основи адміністративного судочинства в Україні: навч. посіб. для юрид. фак. та юрид. клінік / За заг. ред. Я.В.Александрової, Р.О.Куйбіди. – К..: Конус-Ю, 2006. – 256 с.
9. Пасенюк О.М. Адміністративне судочинство України: підруч. / Вищий адміністративний суд України / О.М.Пасенюк, В.Б.Авер'янова, В.П.Базов, Л.Я.Гончар, О.Д.Головенко. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
10. Пасенюк О.М. Становлення адміністративної юстиції в Україні та адміністративне право /О.М.Пасенюк // Право України. – 2005. – № 7. – С. 8-11.
11. Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні / Ю.С.Педько. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 208 с.
12. Писаренко Н.В. Проблеми застосування Кодексу адміністративного судочинства України / Н.В.Писаренко // Юридичний радник. – 2005. – № 5. – С. 12-13.
13. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес / В.С.Стефанюк. – Харків: Консум, 2003. – 464 с.
14. Сухарева Н.В. Сущность административно-правовых споров / Н.В.Сухарева // Юрист. – 1999. – № 10. – С 52-57.

Лазнюк Е.В. Публично-правовой спор как предмет рассмотрения в административных судах. *В статье проанализировано понятие публично-правового спора, его основных характеристик. Исследованы особенности рассмотрения споров в административных судах.*

Ключевые слова: *административное судопроизводство, административный суд, публично-правовой спор, административно-правовой спор, компетенционный спор.*

Lazniuk E.V. Public-legal dispute as a matter of investigation in administrative courts. The concept of public-legal dispute and its basic descriptions are analysed in the article. The peculiarities of investigation of disputes in administrative courts are revealed.

Key words: *administrative legal proceeding, administrative court, public-legal dispute, administrative-legal dispute, competitional dispute.*

УДК 342.951:339.543.08

Мельник О.М.,

ст. викладач кафедри фінансового права
Національного університету Державної податкової служби України

Проблеми визначення сутності адміністративно-правового статусу працівника митної служби

У статті розкриваються погляди на поняття правового статусу працівника митного органу, охарактеризовано класифікацію державних службовців залежно від повноважень влади на допоміжний персонал, спеціалістів, представників адміністративної влади, посадових осіб. Визначається поняття адміністративно-правового статусу працівника митної служби.

Ключові слова: *митна служба, працівник митної служби, посадова особа, службова особа, державний службовець.*

Адміністративно-правовий статус працівників митних органів в оновленій українській правовій системі є маловивченим та недостатньо визначеним у теорії, але широко використаним на практиці, у зв'язку з чим потребує чіткої нормативно-правової регламентації. Митний кодекс та нормативно-правові акти, відповідно до яких здійснюють свою діяльність працівники митних органів, є недосконалими та не повною мірою відповідають умовам сьогодення, на що вказує розробка оновленого Митного кодексу України, яка триває

© Мельник О.М.

сьогодні. Це частково обумовлено не досить довершеною митною політикою щодо державної служби в цілому, що виражається у відсутності належного правового регулювання.

Визначенню поняття та структури адміністративно-правового статусу працівника митної служби приділяється велика увага як у загальній теорії права, так і у галузевих науках. Проте фахівці й досі не дійшли єдиної точки зору з цього приводу.

Істотний внесок у розвиток теорії адміністративно-правового статусу працівника митної служби зробили такі науковці: О.Л. Соколенко, І.О. Бондаренко, Л.М. Давиденко, Г.Л. Карпенко, В.К. Ковальський, В.Т. Комзюк, Т.В. Корнєва, Д.В. Приймаченко, С.В. Продайко, Ю.Д. Кунєв та ін.

Мета цієї статті полягає у поглибленні теоретичних засад визначення сутності адміністративно-правового статусу працівника митної служби та обґрунтуванні напрямів і шляхів удосконалення понятійного апарату й законодавства України з питань формування та реалізації цього статусу.

Правовий статус є відправною точкою під час аналізу будь-яких суб'єктів державних правовідносин. Термін «status» з латинської мови перекладається як становище, положення, а отже, в правовій науці він покликаний позначати певне місце суб'єкта правовідносин серед інших. Залежно від різновидів суб'єктів, правовий статус може містити досить широкий спектр правових характеристик. Це може стосуватися обсягу прав, обов'язків, компетенції, співвідношення цих понять та інших нюансів, які прямо чи опосередковано впливають на становище суб'єкта. При цьому аналіз значної кількості літератури з теорії держави та права, конституційного права засвідчують, що термін «правовий статус» вживається переважно відносно таких категорій як «людина», «громадянин», «іноземець», «особа без громадянства», «державний службовець», тобто позначає статус (становище) фізичної особи. Відносно юридичних осіб (у тому числі органів державної влади) вживається термін «компетенція», який за значенням має бути тотожним терміну «правовий статус» [1, с. 348].

Перші згадування про юридичний статус зустрічаються в працях давньоримських учених. У перекладі з латини воно (status) означає – положення, стан у будь-якій ієрархії, структурі, системі [2, с. 545].

Близьке до сучасного розуміння поняття статус було введено до наукового обігу на початку XX ст. розробниками ролевої теорії особистості: американськими соціологами та психологами Р. Лінтоном, Я. Морено, Т. Парсонсом. Така потреба була викликана необхідністю опису соціальної структури суспільства, яка складається з певного становища людей у суспільстві [3, с. 81].

Дискусія на рубежі 70 – 80-х років дозволила виробити наукові підходи до проблеми, розвинути понятійний апарат, розкрити сутність явища тощо. Більшість авторів збігаються у погляді, що правовий статус індивіда з найбільшою повнотою відбиває єдність суспільної ролі особи та її соціального престижу. Це поняття поєднує у собі функціональну та оціночну сторони, засвідчує, що індивід може чинити, що він робить, які результати його дій та як вони оцінюються іншими людьми та суспільством [4, с. 176].

Взаємовідносини особи з суспільством, державою можуть бути охарактеризовані за допомогою виділення різних видів соціальних статусів – функціонально-ролевого, соціального престижу, правового та ін. Правовий статус юридично опосередковує найбільш важливі, основні зв'язки між індивідами, державою, суспільством. Його характерною рисою є урегульованість нормами права [2, с. 547]. Цим юридичним феноменом визначається місце, яке особа посідає у політичному, соціально-економічному, культурному житті країни, у сфері управління державними та суспільними справами [5, с. 339–340], її соціальна роль [6, с. 233].

За допомогою правового статусу суспільство створює реальні можливості для виконання суб'єктами права своїх соціальних функцій. Його зміст окреслює межі діяльності особи щодо інших осіб, колективів, держави, межі її активної та пасивної життєдіяльності й самоствердження [7, с. 117]. У філософському розумінні – це межі, в яких можуть відбуватися кількісні зміни правового стану конкретних суб'єктів права [8, с. 115].

Правовий статус особи важливий не тільки з точки зору виконання функцій і завдань держави. Правовий статус – складова частина загальної проблеми прав особи. Правильна та всебічна регламентація дозволяє громадянам здійснювати свої права та захищати законні інтереси.

Отже, в юридичній літературі є різні визначення правового статусу особи, тому цілком доцільно розглянути деякі з них. Так, В.М. Чхиквадзе доводить, що це поняття охоплює соціально допустимі і необхідні можливості особи не тільки як індивіда, а й як громадянина [9, с. 86]. У свою чергу М.В. Вітрук включає до структури правового статусу правосуб'єктність як обов'язковий елемент його передумови [7, с. 31]. Хоча в літературі висловлюються й інші думки щодо цього елементу у структурі правового статусу, на нашу думку, правосуб'єктність є його підставою, оскільки саме вона передбачає здатність суб'єкта бути учасником правових відносин. Враховуючи можливість вияву цієї категорії опосередковано, через правоздатність, дієздатність і деліктоздатність, стає зрозумілим неможливість існування правового статусу без цього елементу.

На думку С.Д. Губарєва, феномен правового статусу особи визначає «співвідношення особи та права, за допомогою якого держава окреслює для суб'єкта межі можливої діяльності, його становище відносно інших суб'єктів, і залежно від індивідуальних або типових ознак, які властиві суб'єктові, у праві відбиваються повнота правового стану особи, її певна уніфікація або обмеження» [10, с. 41].

О.І. Харитонова досліджує проблему адміністративно-правового статусу особи, виділяючи такі елементи: правосуб'єктність, основні права та обов'язки [11, с. 64-66]. Підтримуючи погляд Д.Н. Бахраха щодо класифікації суб'єктів адміністративного права (носіїв адміністративно-правового статусу) на індивідуальні та колективні [12, с. 22], О.І. Харитонова не зосереджує увагу на відповідних теоретичних положеннях щодо правового статусу колективних суб'єктів – вона розглядає адміністративно-правовий статус громадян, іноземних громадян, осіб без громадянства, біженців.

Аналізуючи погляди науковців щодо походження та становлення поняття правового статусу, необхідно визначитися з переліком осіб, які є працівниками митної служби.

Під працівником Державної митної служби України вважаємо за необхідне розуміти не тільки посадових осіб митної служби, а й усіх державних службовців цього органу. На нашу думку, з'ясуванню сутності поняття «посадова особа» допоможе класифікація державних службовців, завданням якої є: чітка організація державної служби; визначення обсягу і характеру повноважень службовців; встановлення посад; налагодження взаємин між службовцями; здійснення контролю за організацією державної служби і належним виконанням службовцями посадових повноважень.

В юридичній літературі зустрічаються різноманітні підходи до класифікації державних службовців. Не вдаючись у полеміку з цього питання, наведемо класифікацію державних службовців, виділену Ю.П. Битяком. Критерієм класифікації державних службовців він обирає обсяг повноважень влади, якими їх наділено. За цим критерієм Ю.П. Битяк поділяє їх на чотири групи [13, с. 91]: 1) допоміжний (технічний, обслуговуючий) персонал; 2) фахівців (спеціалістів); 3) представників адміністративної влади; 4)посадових осіб.

Саме такий підхід ми візьмемо за основу під час розгляду правового статусу працівника митних органів за таким критерієм як характер владних повноважень.

Так, допоміжний персонал виконує матеріально-технічні операції, що не тягнуть юридичних наслідків (секретарі, касири та інші службовці, що здійснюють підготовку та оформлення документів, господарське обслуговування, діловодство тощо). Однак це не означає, що вони не беруть участі у процесі прийняття управлінських рішень. Своєю діяльністю вони створюють умови для здійснення юридично значущих дій. Матеріально-технічні операції, які вони здійснюють, мають допоміжний характер, їх основне призначення – обслуговування самого процесу управління, всіх інших форм управлінської діяльності. Вони створюють умови для використання інших форм роботи органів виконавчої влади.

До фахівців (спеціалістів) належать службовці, які мають вищу освіту і виконують роботу, що вимагає додаткових знань або трудових навичок у певній галузі. Їх посади не

пов'язані з керівною діяльністю і також не тягнуть юридичних наслідків і лише в окремих випадках, як виняток, дії цієї категорії державних службовців можуть мати юридичні наслідки. Фахівцями (спеціалістами) в митних органах є економісти та юрисконсульти, референти, інженери, експерти та ін.

Варто зазначити, що згідно із Законом України «Про державну службу» посадовими особами є керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій [14]. Вони виконують не тільки професійні управлінські функції, а й є носіями повноважень влади, у зв'язку з чим виконують організаційно-розпорядчі функції та в межах посади правомочні застосовувати заходи примусу (тобто представники адміністративної влади).

Важливе значення для ефективної діяльності як Державної митної служби України взагалі, так і для її працівників зокрема, відіграє теоретично обґрунтоване і практично аргументоване, закріплене в міжгалузевому законодавчому акті чітке визначення поняття, ознак, особливостей та правового статусу посадової особи. У зв'язку з цим С.В. Ківалов зазначає, що в юридичній науці та законодавстві ще немає єдиного підходу, єдиного визначення поняття «посадова особа», а переважає галузевий підхід, відповідно до якого названі питання розглядаються залежно від цілей та завдань відповідної галузі [15, с. 3]. Така неоднозначність призводить до галузевого (однобокого) визначення та розкриття його сутності і несприйняття іншою галуззю права, що в окремих випадках негативно позначається на вирішенні тих чи інших практичних питань.

При визначенні поняття посадової особи митних органів, як зазначає О.І. Ткачук, слід звернути увагу на практичне значення відокремлення цих осіб від інших службовців, які працюють в органах митної служби. Зокрема, це пов'язано із тим, що у деяких випадках юридична відповідальність передбачена саме стосовно посадових осіб, оскільки будь-яка посадова особа митного органу є державним службовцем, проте не кожний державний службовець органу митної служби є посадовою особою [16].

Спроби визначення поняття «посадова особа» через її ознаки здійснювались багатьма вченими протягом тривалого часу, тому ми взяли до уваги ті ознаки, які функціонують у сучасній правовій науці:

- посадові особи – це службовці, які перебувають на публічній чи громадській службі;
- особи, які обіймають посади на підставі загальних чи спеціальних нормативних актів;
- наділені спеціальними владними (розпорядницькими) повноваженнями, що виявляються у праві вчиняти дії, безпосередньо спрямовані на здійснення юридичних наслідків;
- наділені правом згідно з посадою виконувати організаційно-розпорядницькі функції щодо реалізації компетенції державного чи громадського органу;
- для посадових осіб характерна більша відповідальність (соціальна та правова) за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків [17, с. 31].

Згідно зі ст. 407 Митного кодексу України посадовими особами митної служби України є працівники митних органів, спеціалізованих митних установ та організацій, на яких цим Кодексом та іншими законами України покладено здійснення митної справи, організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і яким присвоєно спеціальні звання [18]. Віднесення кола осіб, на яких законодавчими актами чи нормативно-правовими документами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій у державних органах, до категорії посадових встановлено Законом України «Про державну службу» (ст. 2). При цьому під посадою, відповідно до зазначеної статті, розуміється визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень [19].

Загалом працівників митних органів, спеціалізованих митних установ і організацій можна розрізнити за трьома категоріями:

1) посадові особи митних органів – це особи, зазначені у коментованій вище ст. 407 Митного кодексу України;

2) службові особи митних органів — це особи, які обіймають посади, що передбачають присвоєння спеціальних звань, але на яких не поширюється дія Закону України «Про державну службу»;

3) особи, які обіймають посади, що не передбачають присвоєння спеціальних звань і на яких не поширюються дія Закону України «Про державну службу», а в повному обсязі поширюється трудове законодавство України [20, с. 67].

Щодо адміністративно-правового статусу працівника (державного службовця) митної служби, слід зазначити, що в адміністративно-правовій літературі дослідженню правового статусу державних службовців приділяється достатня увага.

О. Альохін, розглядаючи інститут радянського державного службовця [5, с. 125], звертає увагу на такі елементи його правового стану як обов'язки та права, що походять від конкретного державного органу.

С.Д. Дубенко визначає правовий статус державних службовців як сукупність прав, свобод, обов'язків, обмежень, заохочень, відповідальності, встановлених законодавством та гарантованих державою [21, с. 44]. У свою чергу, Н.Р. Нижник формулює визначення правового статусу державного службовця як встановлені й гарантовані державою міри необхідної і можливої поведінки державного службовця в галузі державно-службових відносин [22, с. 166–167].

Правовий статус особи має свій склад, тобто сукупність елементів. Вивчення відповідних концепцій складу, найчастіше вкрай суперечливих, дозволяє зробити висновок про відсутність у сучасній юридичній науці єдності поглядів щодо його елементів.

Так, М.В. Вітрук вважає, що адміністративно-правовий статус становить сукупність прав, обов'язків та законних інтересів [7, с. 147].

В.І. Новосьолов пропонує виділяти в структурі статусу адміністративну правосуб'єктність, права, обов'язки та правообов'язки [23, с. 87].

Аналіз наведених поглядів дозволяє констатувати, що їх автори, визначаючи правовий статус державного службовця, акцентують особливу увагу на таких його складових як обов'язки і права, обумовлені тими завданнями, які виконує державний службовець відповідно до компетенції державного органу.

Аналіз наведених вище теоретико-методологічних положень науковців щодо розуміння сутності категорії «адміністративно-правовий статус» та його елементного складу дозволив дійти таких висновків:

1. Основне призначення категорії «правовий статус» полягає у деталізації особливих ознак суб'єктів правовідносин. У визначенні правового статусу будь-якого суб'єкта акцентується увага саме на його ролі та місці у системі правовідносин та на його відмінності від інших суб'єктів.

2. У теоретичному розумінні відсутній єдиний підхід серед науковців у визначенні адміністративно-правового статусу, а існуюча багатоманітність поглядів в основному зводиться до визначення його елементів. У правничій літературі правовий статус суб'єкта, як правило, визначається через систему закріплених у нормативних актах прав та обов'язків (повноважень), а також його відповідальності. Відносно решти елементів думки вчених різняться, що, залежить насамперед від того, розглядається статус фізичної чи юридичної особи, одноосібного чи колегіального суб'єкта.

3. Пропонуємо під адміністративно-правовим статусом працівника митних органів розуміти систему закріплених у нормативно-правових актах ознак, які визначають його роль, місце та призначення у системі правовідносин, вказують на його відмінність від інших суб'єктів та порядок взаємовідносин між ними.

Література

1. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М.: Изд. группа ИНФРА М – НОРМА, 1997. – 570 с.

2. Большой юридический словарь / Авт.-сост. В.Н. Додонов и др.; под ред. А.Я.Сухарева и др. – М.: Инфра М, 1998. –790 с
3. Лукашевич Н.П. Введение в социологию: учеб.-метод. пособ. / Н.П. Лукашевич, Н.В. Туленков. – Киев: МАУП, 1996. – 124 с.
4. Ануфриев Е.А. Социальный статус и активность личности. Личность как объект и субъект социальных отношений / Е.А. Ануфриев. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1984. – 288 с.
5. Советское административное право: Государственное управление и административное право / И.А. Азовкин, А.П. Алехин, П.Т. Василенков и др.; Редкол.: Ю.М. Козлов и др. – М.: Юрид. лит., 1978. – 358 с.
6. Грибанова М.А. Зміст поняття адміністративно-правового статусу громадянина / М.А. Грибанова // Держава і право. – 2001. – Вип. 11. – С. 230–235.
7. Витрук М.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / М.В. Витрук. – М., 1979. – 239 с.
8. Кучинский В.А. Личность, свобода, право / В.А. Кучинский. – М.: Юрид.лит., 1978. – 207.
9. Чхиквадзе В.М. Гуманизм, мир, личность / В.М. Чхиквадзе. – М., 1981. – 229 с.
10. Гусарєв С.Д. Теоретичні аспекти забезпечення правового статусу особистості в Україні / С.Д. Гусарєв // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. – 2000. – № 1. – С. 39–44.
11. Адміністративне право України: підруч. / За заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. — 896 с.
12. Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах. — М., 2000.
13. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і фак. / за ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2000. – 520 с.
14. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
15. Ківалов С.В. Теоретичні аспекти поняття посадової особи у державній службі / С.В. Ківалов // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. — Т. 2. — Одеса: Юридична література, 2003. — 224 с.
16. Ткачук О.І. Правовий статус посадових осіб митної служби України: дис. ... к.ю.н.: 12.00.07 / О.І. Ткачук. – Київ НАУ, 2008. — 220 с.
17. Іллічов М.О. Адміністративно-правове становище посадової особи органів внутрішніх справ України: дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.07 / М.О. Іллічов. – К., 2002. – 173 с.
18. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст.288.
19. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-XII // Відомості Верховної Ради. – 1993 – N 52. – Ст. 490.
20. Митне право України: навч. посібник / За заг. ред. В.В. Ченцова. – К.: Істина. – 328 с.
21. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: навч.-метод. посіб. / С.Д. Дубенко. – К.: Ін Юре, 1999. – 242 с.
22. Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: зб. наук. праць. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Ч. 1. – 220 с.
23. Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении / В.И. Новоселов. – Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1976. – 216 с.

Мельник О.М. Проблемы определения сущности административно-правового статуса работника таможенной службы. *В статье раскрываются взгляды на понятие правового статуса работника таможенного органа, охарактеризованы классификацию государственных служащих в зависимости от властных полномочий на вспомогательный персонал, специалистов, представителей административной власти, должностных лиц. Определяется понятие административно-правового статуса работника таможенной службы.*

Ключевые слова: *таможенная служба, работник таможенной службы, должностное лицо, государственный служащий.*

Melnyk O.M. Problems of defining the administrative-legal status of the customs department servant. *The article is devoted to the problem of defining the legal status of customs department servant. The author gives classification of the servants according to the their authorities.The definition ot the administrative-legal status of customs department servant is given.*

Key words: *customs department, customs department servant, official, servant.*

УДК 342.951:343.37

Мельник О.О.,

здобувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ

Правове регулювання діяльності Державної служби боротьби з економічною злочинністю щодо протидії проступкам у сфері господарювання

У статті розглядаються проблемні аспекти нормативно-правового регулювання діяльності Державної служби боротьби з економічною злочинністю. Аналізується діяльність вказаної служби щодо протидії проступкам у сфері господарювання.

Ключові слова: *правове регулювання, нормативно-правовий аспект, господарська діяльність, протидія проступкам у сфері господарювання.*

Проголошення незалежності України супроводжується виникненням складних та комплексних суспільних відносин, які потребують правового регулювання, що можливе через вдосконалення діяльності органів державної влади. Одним з головних обов'язків держави є забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина. І.Б. Коліушко наголошує, що є всі підстави дискутувати саме про адміністративну реформу, хоча, можливо, влучнішим видається термін «адміністративна революція» [1, с. 7], якою передбачається здійснення комплексу політико-правових заходів із метою перетворення сфери виконавчої влади з владно-репресивного механізму на організацію, що слугує суспільству.

Правове регулювання діяльності Державної служби боротьби з економічною злочинністю (далі – ДСБЕЗ) у період проведення радикальних реформ потребує чіткої нормативно-правової регламентації. Закони та нормативно-правові акти, відповідно до яких здійснює свою діяльність ДСБЕЗ, є не досить досконалими та не повною мірою відповідають умовам сьогодення для ефективної боротьби з економічною злочинністю, зокрема протидії проступкам у сфері господарювання. Держава забезпечує життєдіяльність суспільства як системи через використання влади, а право – через нормативне регулювання [2, с. 488]. Тому актуальним завданням сьогодення є здійснення наукового аналізу правового регулювання діяльності ДСБЕЗ щодо протидії проступкам у сфері господарювання.

Метою цієї статті є дослідження правового регулювання діяльності ДСБЕЗ щодо протидії проступкам у сфері господарювання та шляхи його вдосконалення.

Вагомий внесок у дослідження питань державного управління та економічної безпеки зробили такі знані науковці як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Р.Ф. Васил'єв, І.П. Голосніченко, Є.О. Дідоренко, Я.Ю. Кондратьев, В.В. Копейчиков, П.П. Михайленко, О.П. Рябченко, В.Я. Тацій та ін.

Державна служба боротьби з економічною злочинністю становить складову частину кримінальної міліції системи МВС України і є основним підрозділом кримінального блоку по попередженню, виявленню та документуванню економічних злочинів. Вона є спеціальним суб'єктом у системі правоохоронних органів уповноважених протидіяти господарським проступкам. У сучасний період постає проблема підвищення ефективності діяльності згаданої служби, що можливо досягти за допомогою вдосконалення правого регулювання.

На нашу думку, для дослідження проблемних аспектів нормативно-правового регулювання діяльності ДСБЕЗ потрібно з'ясувати сутність терміну «правове регулювання» та звернутись до наукових праць у сфері теорії права, теорії управління та адміністративного права.

© Мельник О.О.

Дослідженню питань механізму правового регулювання значну увагу приділили С.С. Алексєєв [3, с. 79], В.М. Корельський [4, с. 541-546], В.В. Копєйчиков [5, с. 220-221], М.І. Матузов, О.В. Малько [6, с. 625], О.Ф. Скакун [7, с. 271] та інші вчені-правознавці.

Досліджуючи поняття «правове регулювання», що у довідковій літературі означає: «...впорядковувати що-небудь, керувати чимось, підпорядковуючи його відповідним правилам, певній системі» та «... зменшуючи або збільшуючи швидкість, величину і т. ін., досягати потрібної сили, належного ступеня вияву чого-небудь» [8, с. 1207].

Правове регулювання охоплює різні сторони суспільного життя, а юридичної форми набувають основні й найважливіші види суспільних відносин у різних сферах людської діяльності, які потребують не просто законодавчої форми, а її змістовної правової наповненості. У цьому плані спеціальні юридичні знання про особливості та прояви права, правового регулювання та забезпечення, що досягаються правознавством, дозволяють свідомо і більш точно розібратися у тих соціальних процесах, які зазнають юридичного впливу з боку держави і вимагають свого юридичного впорядкування з одночасним наповненням його правовим змістом [9, с. 32].

Одним із перших вчених, хто розглянув та навів сутність правового регулювання та його механізм, був С.С. Алексєєв. Він зазначив, що правове регулювання – головне, вирішальне визначення правової дійсності, яка розглядається в динаміці з активно-дієвого боку [10].

О.Ф. Скакун під правовим регулюванням пропонує розуміти здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток [2, с. 488].

Досліджуючи проблеми правового регулювання адміністративно-наглядової діяльності міліції більшість учених, у тому числі і Х.П. Ярмак, які вважають, що «...правове регулювання — це правовий вплив держави на суспільні відносини» [9, с. 33].

Від ефективності правового регулювання прямо залежить якість виконання завдань, поставлених перед ДСБЕЗ. Саме ця обставина і обумовлює необхідність його вивчення. «...Під правовим регулюванням варто розуміти здійснюваний за допомогою права і всієї сукупності правових засобів юридичний вплив на суспільні відносини» [11, с. 5].

Це поняття охоплює багатогранну діяльність держави, спрямовану на формування юридичних засобів організації громадського життя, які об'єктивно необхідні в конкретних соціально-економічних та політичних умовах для забезпечення нормальної життєдіяльності суспільства і його членів на цивілізованих, демократичних засадах.

Розвиток правового регулювання діяльності ДСБЕЗ щодо протидії проступкам у сфері господарських відносин необхідно як для вдосконалювання його системи, програмно-цільового підходу до розробки організаційно-тактичних заходів, що забезпечують ефективне виконання поставлених завдань, за допомогою надання відповідних можливостей, так і для послідовної охорони економічних інтересів держави.

Для підвищення ефективності ДСБЕЗ важливе значення має вдосконалення правового регулювання всіх аспектів і напрямів протидії проступкам у сфері господарювання, подальший розвиток і вдосконалювання правових інститутів охорони економічних інтересів держави. Важлива роль відводиться інституту правового регулювання діяльності ДСБЕЗ у процесі протидії господарським проступкам. Це дозволяє здійснювати зазначену діяльність у повній відповідності з вимогами чинного законодавства, Указів Президента України, Постанов Кабінету Міністрів України, відомчих нормативних актів Міністерства внутрішніх справ України.

Аналіз чинного законодавства та відомчих нормативних актів дозволяє відзначити, що правовому регулюванню діяльності ДСБЕЗ приділяється недостатня увага. Законодавство, яким регулюється протидія господарським проступкам, являє собою ієрархічну систему правових норм, що розрізняються за їх юридичною значущістю.

У системі правових норм основне місце належить Конституції України, в якій міститься кілька положень, якими визначається обов'язок державних органів здійснювати в числі інших і заходи щодо охорони всіх видів власності, боротьбу зі злочинністю, у тому числі й економічною [12].

До основних кодифікованих нормативних актів, що мають відношення до правового регулювання діяльності ДСБЕЗ щодо протидії проступкам у сфері господарської діяльності, відносяться Кримінальний кодекс України (далі – КК України) (розд. VII Особливої частини) [13]; Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) (гл. 12) [14]; Кримінально-процесуальний кодекс (ст. 94, 96, 97, 190, 191) [15]. Крім вказаних кодексів деякі норми щодо правового регулювання містяться в Податковому кодексі України [16], Митному кодексі України [17], Цивільному кодексі України [18], Господарському кодексі України тощо [19].

Законодавець приділяє категорії злочинів у сфері господарської діяльності особливу увагу і виділяє їх у окремий VII розділ Особливої частини КК України. У порівнянні з адміністративним законодавством ми спостерігаємо таке негативне явище як упущення приділення необхідної уваги законодавцем проступкам у сфері господарської діяльності. Це підтверджується тим, що правопорушення, які ми можемо віднести до проступків у сфері господарської діяльності, знаходяться у різних розділах КУпАП. Так, гл. 12 КУпАП «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності» містить правопорушення з ознаками проступків у сфері господарювання. Однак, ми вважаємо, що назва глави є застарілою та потребує перейменування на «Проступки у сфері господарської діяльності», куди необхідно додати склади правопорушень з інших глав КУпАП, які ми можемо віднести до проступків, що вчиняються у сфері господарської діяльності, це, наприклад, статті, передбачені гл. 13 КУпАП.

Крім кодифікованих нормативних актів, до правової основи діяльності ДСБЕЗ відносяться такі Закони України як: «Про міліцію» [20], «Про оперативно-розшукову діяльність» [21], «Про банки і банківську діяльність» [22] та ін.

У межах досліджуваної проблеми становить інтерес прийнятий 20 грудня 1990 р. Закон України «Про міліцію», в якому ст. 10 перераховуються основні обов'язки міліції. Із 30 пунктів обов'язків у жодному чітко не вказано на необхідність забезпечення протидії проступкам у сфері господарювання, передбачених чинним законодавством. На нашу думку, це доповнення до зазначеного закону забезпечить більшу увагу зі сторони Міністерства внутрішніх справ.

Правову основу діяльності ДСБЕЗ також становлять: укази і розпорядження Президента України; постанови Верховної Ради України; акти Кабінету Міністрів України; Положення про державну службу боротьби з економічною злочинністю, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 5 липня 1993 р. № 510 [23]; нормативні акти МВС України.

Вказана постанова займає особливе місце у правовому регулюванні діяльності ДСБЕЗ, у якій зазначається, що ДСБЕЗ становить складову частину кримінальної міліції системи МВС України і є основним підрозділом кримінального блоку з попередження, виявлення та документування економічних злочинів.

Законодавство, яким регламентується протидія господарським проступкам, безпосередньо впливає на діяльність ДСБЕЗ. Вирішуючи поставлені завдання, адміністративним законодавством, визначається коло суб'єктів, покликаних вести протидію проступкам, і встановлюється їх процесуальні права та обов'язки, тим самим визначаючи необхідність існування окремих законів, нормами яких детально регулюється діяльність ДСБЕЗ.

Потрібно вказати на недосконалість чинного законодавства, що не дозволяє ефективно протистояти економічній злочинності, оскільки з часу його прийняття відбулися значні зміни в економічному, політичному та соціальному житті держави, спрямовані на демократизацію українського суспільства та наближення його до європейських стандартів. На жаль, для ефективної організації діяльності ДСБЕЗ недостатньо тих основних нормативно-правових документів, які існують, оскільки положенням про створення ДСБЕЗ, яке прийняте ще у 1993 р., не визначається статус цієї служби, не регламентується вичерпний перелік тих завдань, які повинна виконувати служба за умов проведення радикальних економічних реформ. У Законі України «Про міліцію», який також прийнятий ще 20 грудня 1990 р., містяться лише загальні положення для всіх підрозділів МВС України, повністю не

враховуючи особливостей та специфіки діяльності окремих служб та пріоритетних напрямів діяльності за умов криміногенної обстановки на теперішній час.

Таким чином, удосконалення правового поля діяльності ДСБЕЗ значно б посилило вплив держави на подолання протиправної діяльності у сфері господарської діяльності. Передумовою реформування законодавства щодо протидії проступкам у сфері господарювання, на нашу думку, могло б стати прийняття відповідного закону України, наприклад, «Про боротьбу з економічною злочинністю», де закріпити повноваження ДСБЕЗ щодо протидії проступкам у сфері господарської діяльності. Це дозволить на законодавчому рівні визначити державну стратегію економічної безпеки, а також розширити повноваження ДСБЕЗ, закріпити механізм взаємодії між державними структурами щодо запобігання проступків у сфері господарювання. Також, на нашу думку, для ефективної боротьби зі злочинами економічної спрямованості потрібно обов'язково запровадити на законодавчому рівні комплексний підхід до боротьби з цією категорією проступків, який забезпечить захист прав і законних інтересів громадян, суб'єктів господарювання усіх форм власності та держави в цілому.

Література

1. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. — К.: Факт, 2002. — 260 с.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. / О.Ф. Скакун / Пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. — 656 с.
3. Алексеев С.С. Государство и право: Начальный курс. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрид. лит., 1996. – 192 с.
4. Теория государства и права: учеб. для юрид. вузов и фак. / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – М.: Изд. группа НОРМА – ИНФРА – М., 1999. – 570 с.
5. Загальна теорія держави і права / За ред. акад. АПрНУкраїни, докт. юрид. наук, проф. В.В. Копейчикова. — К.: Юрінком, 1997. — 320 с.
6. Теория государства и права: Курс лекцій / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. — М.: Юристъ, 1999. — 672 с.
7. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. — Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. — 704 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [голов. ред. В.Т. Бусел, редактори-лексикографи: В.Т. Бусел, М.Д. Василега-Дерибас, О.В. Дмитрієв, Г.В. Латник, Г.В. Степенко]. — К.: Ірпінь: Перун, 2005. — 1728 с.
9. Ярмакі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: монографія / Х.П. Ярмакі. — Одеса: Юридична література, 2006. — 366 с.
10. Проблемы теории государства и права: учебник / Под ред. С.С. Алексеева. — М.: Юрид. лит., 1987. — 448 с.
11. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом [опыт системного исследования]. Изд. 2-е, доп. / В.Г. Афанасьев. — М., Политиздат, 1973. — 390 с.
12. Конституція України – К., 1996.
13. Кримінальний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та допов.: за станом на 15 трав. 2008 р. — К.: Вид-во Паливода А.В., 2008. — 188 с.
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122 (із змінами та доповненнями).
15. Кримінально-процесуальний кодекс України: Закон України від 28 грудня 1960 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. –1960. – № 2. – Ст. 15 (із наступними змінами і доповненнями станом на 1 червня 2009 р.
16. Податковий кодекс України // Верховна Рада України [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=35&nreg=2755-17.
17. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 38-39. — Ст. 288 (зі змінами).
18. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40-44. — Ст.356 (зі змінами).
19. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18, № 19-20, № 21-22. — Ст. 144 (зі змінами).
20. Про міліцію (із змінами та доповненнями): Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 4. — Ст. 20; 1992. — № 36. — Ст. 526; 1993. — № 11. — Ст. 83; 1993. — № 22. — Ст. 234.

21. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 22. — Ст. 303 (із змінами).
22. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 5-6. — Ст. 30 (із змінами).
23. Положення про Державну службу боротьби з економічною злочинністю: Затв. постан. КМ України від 5 липня 1993 № 510 // Збірник постанов Уряду України. — 1994. — № 2. — Ст. 30.

Мельник О.О. Правовое регулирование деятельности Государственной службы борьбы с экономической преступностью относительно проступкам в сфере хозяйствования. *В статье рассматриваются проблемные аспекты нормативно-правового регулирования деятельности Государственной службы борьбы с экономической преступностью. Аналазируется деятельность указанной службы по противодействию проступкам в сфере хозяйствования.*

Ключевые слова: *правовое регулирование, нормативно-правовой аспект, хозяйственная деятельность, противодействие проступкам в сфере хозяйствования.*

Melnyk O.O. Legal regulation of the activity of the state service on economic crime prevention in the economic management sphere. *The article describes some problematic aspects of the legal regulation of the state service to fight against economic crime. The activity of this service against delinquencies in the economic management sphere is analysed***.**

Key words: *regulation, regulatory aspects, economic activity, fight against delinquencies in the economic sphere.*

УДК 378:34(100)-042.2

Мінченко О.В.,

канд. юрид. наук, ст. викладач кафедри теорії та історії держави і права Національної академії внутрішніх справ

Юридична освіта у США, ФРН та Австрії: порівняльно-правове дослідження

У статті розглядаються особливості організації та функціонування юридичних освітніх систем країн Австрії, ФРН та США. Вказується на динамізм юридичної освіти.

Ключові слова: *Австрія, ФРН, США, право, юридична освіта, юрист.*

Вдосконалення права і правової (зокрема, судової) системи неможливе без відповідного вдосконалення системи юридичної освіти, у межах якої формується кадровий апарат для різних юридичних установ. На юристів і сучасні правові інститути, функціонування яких вони (юристи) забезпечують, покладаються завдання щодо захисту та охорони прав і свобод громадян, забезпечення стабільності функціонування правової системи, безпеки життєдіяльності суспільства. Ставлення суспільства, соціальної групи або окремої людини до права є по суті відображенням їх ставлення до юристів, до юридичної професії, у тому числі. Проте, зростаюча занепокоєність звичайних громадян, суспільства неефективністю правових інститутів ставить питання як про якість механізмів правового регулювання, так і про кадрове забезпечення юридичної діяльності. Сьогодні українське суспільство переживає реформування юридичної освіти, у зв'язку з чим спостерігається підвищення наукового інтересу до особливостей освіти в інших державах та до міжнародних стандартів у освітній сфері. У цьому полягає актуальність обраної проблематики.

Метою цієї статті є висвітлення особливостей організації та функціонування юридичних освітніх систем країн Австрії, ФРН та США.

© Мінченко О.В.

Для реалізації зазначеної мети уявляється доцільним вирішити такі завдання: висвітлити пізнавальні можливості порівняльно-правового методу; визначити соціальну роль юриста, а відповідно і юридичної освіти в державі; охарактеризувати особливе, відмінне, тотожне у порядку організації та функціонування системи підготовки юристів; проаналізувати найбільш корисні елементи зарубіжного досвіду та перспективи їх втілення у правову дійсність сучасної України.

Основним методом вирішення поставлених завдань є порівняльно-правовий, який дозволяє здійснити співставлення окремих елементів освітніх систем країн, що відносяться до різних типів права. Е. Рабель (вважається основоположником німецького/австрійського порівняльного правознавства), вказуючи на мету порівняльного методу наголошував: «Ім'я його цілей називається просто: пізнання», а К. Цвайгерт/ Х. Кьотц вказували на те, що ціль порівняльного методу – дослідження і пізнання правди/ істини [1].

Перш за все слід зазначити, що ФРН та Австрія – це європейські держави, які відносяться до романо-германської правової сім'ї. А США – країна, яка здебільшого запозичила англійське право, хоча воно було прийняте неоднозначно. При цьому багато дослідників відносять США не до англосаксонського типу права, а виділяють окремо право США. Роль порівняльного методу за таких обставин стає очевидною, тому що співставленню підлягають об'єкти, що є спорідненими, але такими, формування та розвиток яких відбувалися за різних спеціально-правових та політичних обставин. У зв'язку з цим сучасні дослідники вказують на певні відмінності в організації юридичної освіти, навіть таких, які з огляду на стабільність зарубіжної практики є прогресивними, проте навряд чи можуть бути сприйняті українською вітчизняною системою за сучасних умов. Виявлення та осмислення таких особливостей є одним із начальних завдань сучасної юридичної науки, вирішенню якого, окрім інших методів та підходів, сприятиме компаративний підхід.

У тісному співвідношенні та взаємодії з питаннями суто освітньої системи знаходяться питання соціальної ролі, іміджу юристів серед представників інших професій, розуміння яких відповідним чином дозволяє вирішувати проблему кадрового забезпечення професії. Порівняльний аналіз соціальної ролі юристів також вказує на відмінності у можливостях їх впливу на політичне життя країни залежно від того статусу, яким їх наділило суспільство.

Так, історично юридична професія була однією з найвпливовіших у суспільстві професій, найповажніших і добре оплачуваних, незалежно від територій (окрім країн традиційного та релігійного права). Звичайно, професія юриста в германській правовій сім'ї та англо-американській має як схожості, навіть тотожності, так і відмінності. Це зумовлюється різними факторами: з одного боку, функціями, соціальною роллю, а з іншого, історією, політичною системою, джерелами права.

А щодо ролі юристів у становленні та історичному розвитку тієї чи іншої держави, то варто згадати, що 45 % творців Конституції США 1787 р. були за фахом юристами, і що протягом історії країни США 65 % сенаторів і більше половини членів Палати представників були також юристами [2, с.233].

У ФРН професія юриста в усі часи була надзвичайно популярною і давала найкращі шанси для отримання посади в державній службі. Понад 50% всіх юристів зайняті в публічно-правовій сфері. В публічно-правовому управлінні юристів можна знайти на керівних посадах практично в усіх галузях, навіть у галузі культури. Склалося так, що на посаду керівника відповідного департаменту або управління призначається людина з юридичною освітою. На думку Г.Шмідта та Х. Трайбера, причини привілейованого становища юристів у бюрократичній системі слід шукати в «епосі лібералізму», коли держава розглядалась як «виробник і страж загальних юридичних норм» і через це чиновники з юридичною освітою вважалися найбільш підходящими кандидатурами.

Щодо Австрії, то все, що стосується права і юристів, наближене до ФРН, оскільки ФРН і Австрія належать до однієї правової сім'ї, до однієї правової групи – до германського права. Крім того, ці країни розвивалися паралельно та мають спільні історичні корені.

Дискутуючи про особливості соціальної ролі юристів у країнах, що належать до різних типів права, слід розуміти так, що залежно від цього на них покладаються різні функції та

завдання щодо здійснення правових форм соціального регулювання, а відтак, у кожній країні мають бути і різні системи їх професійної підготовки. Тобто, причинно-наслідковий зв'язок слід шукати в обох напрямах, але сутнісні причини полягають у факторі типологічної належності правової системи, що і обумовлює порядок здійснення подальших компаративних пошуків.

Аналізуючи правові основи підготовки юристів, варто зазначити, що до кола дослідження потрапили країни з федеративним устроєм. Федерація є комплексною і завжди свідомо створюваним державним утворенням. Вона може створюватися шляхом об'єднання незалежних держав, як це відбулося в США у 1787 р., у Канаді у 1867 р., у Австралії у 1901 р., а також шляхом перетворення унітарної держави на федеральну (шлях Росії, Бельгії, Німеччини, Австрії).

Так, у результаті договору між 13 незалежними державами, що повалили у сумісній боротьбі британський колоніальний уряд, усвідомили необхідність державного об'єднання для сумісної реалізації своїх загальних інтересів і перетворювалися на суб'єкти федерацій та шляхом приєднання інших територій (Техас, Луїзіана) утворилися США.

Особливості федералізму досліджуваних країн відповідним чином відбивають і особливості підготовки юристів. Так, на території ФРН проживає одна національність (переважна більшість населення становлять німці), внаслідок тривалої феодальної роздрібненості Німеччини, сформувалися певні особливості етнічного, культурного характеру, що зумовило потребу в широкому місцевому самоврядуванні. США є багатонаціональною державою, разом з тим має величезну територію (до складу США сьогодні разом із 50 штатами входять федеральний округ Колумбія, держави Пуерто-Ріко та ін.). Тому правові основи освітньої та практичної діяльності юристів США, ФРН та Австрії необхідно розглядати на федеральному рівні та на рівні штатів чи земель. Регулювання питань освітньої діяльності юристів США відповідає принципу самостійності та незалежності юридичних організацій штату. Цей принцип ґрунтується на ідеї федеративної правової системи із незалежними судовими системами штатів, за якою питання юридичної професії та освіти віднесено до компетенції судової влади. Регламентація підготовки юристів США здійснюється незалежно й самоврядно самими юристами в особі різноманітних органів та організацій. Американські університети та коледжі з самого початку в своїй освітянській політиці користувалися широкою, майже абсолютною автономією і незалежністю від влади штатів, вже не кажучи про федеральний уряд. Академічна автономія і незалежність – це перша, і, мабуть, найфундаментальніша риса, яка відрізняє американські університети не тільки від тодішніх і теперішніх, а й від континентально-європейських університетів, залежних від урядів своїх країн.

У ФРН та Австрії правовими основами підготовки юристів є закони, прийняті на федеральному рівні та на рівні земель. Наприклад, правовими основами юридичної освіти у ФРН є Федеральний Закон ФРН про суддів. Зокрема, §5 і наступні за ним присвячені юридичній освіті. Існують також акти суб'єктів федерації, які приймаються ними в світлі розвитку положень федерального законодавства та становлять разом нормативну основу діяльності юристів.

Головним елементом системи юридичної освіти є навчальний заклад. У США майбутні юристи отримують освіту у правничих школах, які з'явилися у першій половині XIX ст. Сьогодні у США нараховують 188 таких шкіл, навчання в яких є платним. У той час як у ФРН та Австрії навчання є поки що безкоштовним (хоча спостерігається тенденція до платної освіти). Майбутні юристи ФРН чи Австрії отримують освіту в університетах на юридичних факультетах. В Австрії – п'ять юридичних факультетів, у ФРН – 44 юридичних факультети, які беруть свій початок ще з XIV ст. Проте у ФРН функціонує 36 правничих шкіл, випускники яких не можуть займати посади судді, нотаріуса, адвоката, але вони можуть бути держслужбовцями, працювати юристами в комерційних та інших структурах. Зазначимо, що у 2004 р. в Україні нараховували 249 юридичних факультетів [3, с. 69, 78].

Моделлю підготовки юриста у ФРН та Австрії був до недавнього часу суддя, а у США – адвокат. Сьогодні ситуація у ФРН змінюється. Німецька система підготовки юристів сьогодні

зорієнтована на підготовку як до суддівської, так і анвальтської діяльності. Частково зміни ґрунтувалися на пропозиціях адвокатури. Частково вони зумовлені й тим фактом, засвідченим статистично, що лише незначна частина випускників стає суддями – це 5–10%, тоді як 80% – анвальтами (адвокатами) [4].

Слід зазначити, що у США існує єдина юридична професія, тобто, коли юрист стає членом адвокатури, він отримує право виконувати функції адвоката. Такого поділу, як у ФРН або Австрії на нотаріусів, або як в Англії — на баристерів та солісіторів, у США не існує. Загальний характер патенту на право займатися у цій країні адвокатською практикою означає, що юристи можуть за власним бажанням переходити із однієї сфери права і виду практики до іншої. Нерідко вони це роблять по кілька разів протягом всієї своєї професійної кар'єри.

Однією з характеристик підготовки юриста у ФРН є її двоетапність: навчання та референдаріат (проходження підготовчої служби), які разом тривають мінімум 6 років. Законом ФРН «Про суддів» вказується на час і проходження підготовчої служби, яка має тривати 2 роки, а також на її обов'язковість [5]. На відміну від ФРН, у США абітурієнт правничої школи повинен закінчити коледж або університет. Реформою юридичної освіти з 2002 р. передбачена чотирирічна програма так званого доюридичного навчання (pre-law studies), що гарантує вступ до юридичних шкіл і дає можливість отримання першого наукового ступеня магістра мистецтв (Master of Arts, MA). Як правило, така програма реалізується в рамках особливих загальноосвітніх вищих шкіл (коледжів), що не мають аналогів у світі. Також на відміну від ФРН, у США взагалі відсутня навчальна практика (два винятки: штат Вермонт і штат Делавер). Лише у літній період студенти за власним бажанням намагаються знайти роботу, пов'язану з правом, і вона їм допомагає познайомитися з адвокатською практикою. Також американські юридичні школи почали відкривати під своєю егідою так звані юридичні клініки (юридичні консультації), що з'явилися і в Україні.

Варто згадати, що і у США, і в країнах германського права випускник юридичного навчального закладу є лише «кандидат в юристи». У США потрібно одержати ліцензію на «практику права» (practice of law) від спеціальної профорганізації юрисдикції – суду чи бару (bar). У ФРН чи Австрії необхідним є успішна здача при завершенні кожного етапу державних екзаменів, після яких випускник набуває статусу «повного юриста». Причому екзаменаторами є не лише викладачі вузу, а переважно юристи – практики.

І у США і у ФРН, і в Україні багато критикують юридичну освіту. У США ця критика пов'язана з відсутністю офіційного стажування, і, як наслідок, непрофесіонали – молоді адвокати, яким відразу доручають ведення юридичних справ. Ця критика існує ще з 30-х років XX ст. Величезну роль у реформуванні юридичної освіти США відіграє вплив громадської думки взагалі і думки професіоналів щодо напрямів, цілей, змісту і форми навчання. Тобто реформи ініціюються і йдуть знизу, на відміну від вітчизняної реформи. Нинішній стан юридичної освіти у ФРН та Австрії характеризується розвинутого правовою основою, ресурсним оснащенням, визначеними технологіями навчання та викладання, масовістю (велика кількість студентів), мотивацією викладачів та студентів, водночас – постійними спробами змінити ситуацію, що склалася, тобто реформувати юридичну освіту. Як відзначають у ФРН, «...історія юридичної освіти – це водночас історія невдалої спроби її реформування » [6, с. 78-84].

Багато німецьких дослідників, ще починаючи з 60-х років минулого століття, зважаючи на функції права та на юридичну діяльність у демократичній правовій державі, вказували на необхідність модернізації (реформування) юридичної освіти у триаспектному смислі: по-перше, юридична освіта має зосереджуватись і практично зорієнтовуватись на юридичну професію у різноманітному і все більш інтернаціональному суспільстві; по-друге, юридична освіта повинна служити головним моментом науково-правового усвідомлення проблеми; по-третє, вона повинна відповідати масштабам конституційно-державної правової і юридичної культури [7, с.182].

З великої кількості пропозицій щодо реформи залишаються два центральних пункти, які обговорюються щоразу: це – тривалість підготовки та відчутна спрямованість на професію судді, зокрема під час підготовчої служби [8, с. 219-223].

Сьогодні для США тенденцією розвитку є інтернаціоналізація, а для ФРН, Австрії – європеїзація, зокрема у контексті Болонського процесу. Аналогічною є мета реформування юридичної освіти України – це передусім, забезпечення її визнання, зокрема, визнання українського правника в Європі. Але практика права певним чином завжди лишатиметься справою національного, локального характеру. Тому представники німецької й австрійської юридичної освіти так багато зараз дискутують з приводу Болонського процесу. Вказуючи на те, що Болонський процес не передбачає створення ідентичних систем вищої освіти у європейських країнах. Навпаки, одна із найбільш цінних рис Європи – баланс між несхожістю і єдністю [9].

Отже, сучасний стан юридичної освіти потребує змін, зважаючи на потреби практики. Проте вони повинні бути виваженими, добре обдуманими. Звичайно, кількість юридичних факультетів необхідно скорочувати. В Україні на професію попит уже давно перевищив пропозицію на ринку праці. Найголовніше, що юристів-професіоналів високого рівня не вистачає. І важливим у вирішенні цієї складної національної проблеми є зарубіжний досвід. На нашу думку, юридична освіта має носити державний характер, на зразок країн германського права. Також держава і відповідні органи (як це у США) повинні контролювати якість підготовки випускників.

Незважаючи на високий рівень ефективності функціонування освітніх систем США, ФРН, Австрії, ми спостерігаємо тенденції їх постійного реформування, удосконалення, які вказують на динамізм юридичної освіти. Це означає, що питання методики викладання, організації юридичної освіти не можуть бути раз і назавжди вирішеними і перетворені на догмати і що ефективність освітніх систем пов'язана безпосередньо з їх відповідністю потребам юридичної практики і правового регулювання в межах тієї чи іншої національної правової системи.

Література

1. Arnold F. Rusch. Methoden und Ziele der Rechtsvergleichung. Jusletter 13 Februar 2006 // — Режим доступу: www.arnoldrusch.ch/pdf/060213rechtsvergleichung.pdf
2. Бернам У. Правовая система США. – М.: Новая юстиция, 2007. – Вып. 3. – 1216 с.
3. Основні показники діяльності вищих навчальних закладів України на початку 2003–2004 рр.; Державний комітет статистики / Стат. бюлет. – К., 2004. – С. 69, 78.
4. Німецький виклик Болонському процесу. – Німецька система підготовки юристів кидає виклик Болонському процесу (Інтерв'ю з професором Гейдельберзького університету Вінфрідом Брюггером) // Юридична газета. — 2007. – 25 черв. – С. 8.
5. Deutsches Richtergesetz [Електронний ресурс] // Bundesministerium der Justiz. – Режим доступу: http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/drig/gesamt.pdf
6. Бігун В. Юридична освіта в Україні та Німеччині / В. Бігун // Юридичний журнал. – 2004. — № 12. – С. 78 – 84.
7. Rinken Alfred: Einfьhrung in das juristische Studium: Juristenausbildung, Juristenpraxis und Juristenfunktion im demokratischen Verfassungsstaat / 3., neubearb. Aufl. – Mьnchen: Beck, 1996. – 268 S.
8. Grunsky W. Juristenausbildung in Deutschland. Im Buch: Anwaltsberuf und Richterberuf in der heutigen Geselschaft: Deutsche Landesberichte zur IX. Weltkonferenz fьr Prozessrecht in Coimbra und Lissabon 1991 /Gilles P. (Hrsg.). – 1.Aufl.- Baden-Baden: Nomos Verl. – Ges., 1991. – S.219-223.
9. Болонський процес. Становлення в Європі // Що таке Болонський процес?// — Режим доступу:
10. htpp: // www.osvita.org.ua

Minchenko O. V. Legal education in Austria, Germany and the USA: comparative and legal research. *The article deals with the peculiarities of the legal educational system organization and functioning in Austria, Germany and the USA. The dynamism of legal education is mentioned.*

Key words: *Austria, the USA, Germany, law, legal education, lawyer.*

УДК 336.1(477)658.15

Слюсаренко С. В.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України

Поняття і загальна характеристика державних фінансів України, їх співвідношення з приватними фінансами

У статті розглядаються поняття і загальна характеристика державних фінансів України, їх співвідношення з приватними фінансами. Порушуються питання процесу формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих фондів.

Ключові слова: *державні фінанси, приватні фінанси, фінансова діяльність держави, централізовані фінанси, децентралізовані фінанси.*

Мета статті полягає у дослідженні питань, пов'язаних з питанням і сутністю державних фінансів та фінансової системи, структурою й основними елементами фінансової системи держави.

При дослідженні теми автором проаналізовано наукові доробки вчених Д. М. Веприняк, Л. К. Воронової, В. М. Федосова, С. Я. Огородника, В. М. Сутормінної, А. Г. Зюнькіна, С. І. Лучковської, В. М. Опаріна та ін.

Реформи у суспільно-політичному та економічному житті у країні стосуються насамперед фінансової системи, що визначають спрямованість перетворень в управлінні фінансами та адаптації певних сфер господарювання до нових умов [1, с. 14].

Фінанси формують життєдіяльність суспільства, забезпечуючи реалізацію завдань і функцій держави в цілому. Це є досить складне, багатогранне суспільне явище, що характеризується різноманітними суспільними ознаками й формами прояву [6, с. 9].

Дослідження проблем державних фінансів України неможливе без з'ясування поняття та змісту державних фінансів як предмета правового регулювання, а також вивчення функцій, які вони виконують. Державні фінанси – це система грошових відносин, що виникає разом з появою держави і нерозривно пов'язана з її функціонуванням [5, с. 4].

Розуміння сутності й призначення фінансів, особливостей їх функціонування пов'язане з природою і функціями держави, здійсненням розширеного відтворення, існуванням товарно-грошових відносин. Формуючись у сфері матеріального виробництва, більшість грошових доходів згодом дещо трансформується, перетворюється, рухається в межах різних правових режимів. За цих умов створюється своєрідний об'єктивний двобічний зв'язок фінансів і держави. З одного боку, природа фінансів, їх форми, розміри фондів визначають можливості держави, завдання і напрями її діяльності, гарантують фінансово забезпечені перспективи державного розвитку, а з другого, за допомогою фінансів держава активно впливає на всі сторони процесу відтворення. За участю фінансів відбувається розподіл результату відтворення – сукупного суспільного продукту, його перерозподіл і доведення його складових частин до кінцевого споживача. Коштами фінансових ресурсів організовується стимулювання, розвиток виробництва, підтримка об'єктивних і раціональних пропорцій розвитку суспільного виробництва та держави [8, с. 37].

За допомогою державних фінансів реалізуються розподільно-перерозподільні відносини, що виникають у процесі формування і використання централізованих фондів

© Слюсаренко С. В.

грошових коштів, призначених для фінансового забезпечення виконання державою покладених на неї функцій [7, с. 112].

У фінансовій науці категорія «фінанси» визначається як у вузькому, так і у широкому смислі. Так, прихильники широкого трактування цього поняття розглядають фінанси як категорію відтворення в цілому, а тому вважають, що фінансові відносини виникають як на стадії розподілу й перерозподілу валового внутрішнього продукту, так і на стадії обміну. Взагалі ж згідно з цією точкою зору фінанси являють собою сукупність відносин, пов'язаних із формуванням і використанням фінансових ресурсів. Відповідно, до фінансів включаються відносини з бюджетом, позабюджетними фондами грошових коштів, між підприємствами й банками при оплаті відсотків за кредити тощо, а також відносини, які виникають при купівлі-продажу товарів та оплаті праці працівників підприємств. У вузькому розумінні категорія «фінанси», визначаються як суспільні відносини, що існують лише щодо розподілу й перерозподілу валового внутрішнього продукту. Основною ознакою фінансів є їх розподільчий, тобто безеквівалентний характер [3, с.20-25].

Фінансова діяльність держави – це здійснення функцій по планомірному створенню, розподілу й використанню грошових фондів (фінансових ресурсів) для забезпечення соціально-економічного розвитку. Держава може перерозподілити частину доходів підприємств, установ та організацій [1, с. 16].

Фінанси безпосередньо пов'язані з грошовими відносинами, становлять їх невід'ємну складову частину, однак не співпадають з останніми. Вартісна форма економічних відносин не може служити основою для поширення фінансів на всю систему грошових відносин, які за своїм змістом і складом значно ширше фінансових. Таким чином, фінанси являють собою лише ту частину грошових відносин, яка існує у процесі утворення, розподілу й використання грошових доходів, накопичень і відповідних цільових фондів грошових коштів. За фінансовими відносинами завжди стоять реальні матеріальні цінності, оскільки рух фінансових ресурсів відбиває процеси створення, розподілу й використання національного доходу й державного бюджету, в якому зосереджується істотна частина фінансів держави, і через який нагромаджуються фінансові ресурси, здійснюється фінансування соціально-культурних заходів і народного господарства у цілому [4, с. 6].

Враховуючи викладене вище, зазначимо, що до складу фінансових відносин входять грошові відносини, пов'язані з утворенням, розподілом і використанням цільових грошових фондів як на централізованому, так і на децентралізованому рівні. Вони виникають у процесі руху вартості сукупного суспільного продукту та його складової частини – національного доходу – між суспільством в особі держави, з одного боку, і підприємствами (об'єднаннями), організаціями й населенням, – з іншого, а також всередині підприємств (об'єднань) та організацій і між ними. Отже, фінанси – це сукупність грошових відносин, пов'язаних із формуванням, мобілізацією і розміщенням фінансових ресурсів та з обміном, розподілом і перерозподілом вартості створеного на основі їх використання валового внутрішнього продукту, а за певних умов і національного багатства [7, с. 7].

Фінанси являють собою суспільні відносини, сукупність яких становить фінансову систему держави. Фінансова система – це система врегульованих фінансово-правовими нормами фінансових інститутів, об'єднаних спільними нормами та методами формування, розподілу й використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів [6, с. 15].

До складу фінансової системи України входять дві основні ланки: а) державні фінанси; б) фінанси недержавних підприємств, установ та організацій.

Оскільки за умов соціалізму основною формою власності була державна, державне регулювання економіки всеохоплюючим, а приватна власність взагалі не припускалася, то суттєвих відмінностей між зазначеними ланками фінансової системи не існувало. Фактично всі фінанси підприємств, установ та організацій входили до складу державних фінансів, регулювалися державою у процесі здійснення нею фінансової діяльності. Відповідно до домінуючої у період соціалізму доктрини за умов соціалістичної системи господарювання й загальнонародної власності на знаряддя та засоби виробництва державна влада перестає

бути паразитичним апаратом, який стоїть над виробничим процесом і перетворюється на організацію, що безпосередньо виконує функцію управління економікою держави.

За таких умов самі ж фінансові відносини мали імперативний характер і регулювалися за допомогою методу власних приписів. Переважній більшості цих відносин держава надала правової форми, оскільки їх практична реалізація була неможливою без відповідного правового оформлення. У подальшому фактично всі фінансові відносини існували у вигляді правових відносин. Як зазначалося в літературі того періоду, фінансові відносини – це частина економічного базису (його фінансова структура), над яким стоїть фінансовий механізм держави – складова частина надбудови. За своєю соціально-економічною природою фінанси єдині, вони мають спільне джерело розширеного відтворення – сукупний суспільний продукт, що виступає об'єктом фінансових відносин. Суб'єктами (носіями) останніх є держава, підприємства (об'єднання), організації, установи, окремі громадяни. Права та обов'язки суб'єктів фінансових відносин встановлюються й регулюються фінансово-правовими нормами держави [3, с. 26].

Децентралізовані фонди коштів утворюються в усіх галузях народного господарства. В об'єднаннях, на підприємствах державної форми власності грошові фонди створюються за рахунок власних ресурсів, шляхом перерозподілу коштів всередині галузі, а також і за рахунок бюджетних асигнувань. Те саме можна сказати про муніципальні підприємства.

Розподіл фінансів на централізовані і децентралізовані визначається роллю держави і органів місцевого самоврядування по керівництву економікою та наявністю кількох форм власності.

Щодо формування, розподілу і використання централізованих фондів держава і муніципальні органи є розпорядниками. Інакше держава і муніципальні органи регулюють відносини щодо децентралізованих фондів, особливо підприємств різних форм власності (недержавних і немуніципальних). На них держава повинна впливати зовсім по-іншому. Французький фінансист П. М. Годме писав, що у жодному разі не слід забувати про фундаментальні відмінності між державними і приватними фінансами. Основна різниця між ними обумовлена тим фактом, що стан і динаміка приватних фінансів залежить від законів ринкової економіки. Стан же й динаміка державних фінансів визначаються рішеннями держави і діями публічної влади.

П. М. Годме чітко проводить межу між державними і приватними фінансами:

- держава забезпечує свої потреби в примусовому порядку. Наприклад, у Державному бюджеті України податкові надходження від громадян становлять понад 25% усіх доходів. А стосовно держави примусового виконання ніхто не застосовує;
- державні фінанси пов'язані із грошовою системою, якою так чи інакше керує держава, але ця система ніяк не залежить від волі приватних власників, які розпоряджаються своїми фінансами;
- приватні фінанси зорієнтовані на одержання особистих прибутків. Державні фінанси, навпаки, витрачаються на здійснення публічного інтересу;
- розміри державних фінансів набагато більші за розміри приватних, якими розпоряджаються окремі особи [2, с. 14-15].

Внаслідок соціально-економічних перетворень в Україні за останнє десятиріччя фінанси зазнали кардинальних змін. Багатоманітність форм власності на знаряддя й засоби виробництва, приватизація більшості державних підприємств, розвиток приватного сектора економіки викликали суттєві відмінності між основними ланками фінансової системи – державними фінансами і фінансами підприємств, установ, організацій, наповнили їх іншим змістом.

Однак сучасна фінансова наука, як і наука фінансового права, не завжди адекватно реагує на зазначені зміни у фінансових відносинах. Незважаючи на те, що державні фінанси фактично за всіма ознаками кардинально відрізняються від фінансів підприємств, установ, організацій, ці категорії, як і у період соціалізму, продовжують вивчатися в межах єдиного курсу. Таке становище призводить до нечіткості, а в окремих випадках і до плутанини в

питаннях сутності фінансів, їх функцій, порядку утворення, розподілу й використання фондів коштів.

І щоб розглядати фінансове право як самостійну науку, яка, незважаючи на свій зв'язок з приватними фінансами, чітко відмежовується від останніх і не залишає місця для того, щоб створити єдину науку про фінанси, яка б об'єднувала як державні, так і приватні фінанси.

Таким чином, фінанси України – це система економічних відносин, пов'язаних із планомірним утворенням і розподілом публічних централізованих і децентралізованих фондів коштів, необхідних для функціонування держави і органів місцевого самоврядування та інших утворень, визнаних державою необхідними.

Держава встановлює порядок формування і використання централізованих і децентралізованих фондів, тобто керує ними як владний і господарюючий суб'єкт фінансових відносин. Держава не може бути бездіяльною. Вона, як і всі державні та муніципальні органи, функціонує безперервно. Її дії вимагають матеріального опосередкування, витрати фінансових ресурсів, постійного їх відшукування, планового розподілу і ощадливого використання. Держава постійно впливає на процес формування, розподілу й використання централізованих і децентралізованих фондів, тобто керує ними. І така її діяльність називається фінансовою.

Література

1. Веприняк Д. М. Фінансове право: навчально-методичний комплекс / Д.М. Вепринак, А. Ю. Нашинець-Наумова. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 168 с.
2. Воронова Л. К. Фінансове право України: підручник / Л. К. Воронова. – К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
3. Государственные финансы: учеб. пособ. для студ. экон. вузов и фак./ В. М. Федосов, Л. Д. Буряк, Д. Д. Бутаков и др.; под ред. В. М. Федосова, С. Я. Огородника, В. Н. Суторминой. – Киев: Либідь, 1991. – 276 с.
4. Епіфанов А. О. Бюджет і фінансова політика України / А. О. Епіфанов, І. В. Сало, І. І. Д'яконова. – К.: Наукова думка, 1997. – 304 с.
5. Зюнькін А.Г. Фінансове право: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / А. Г. Зюнькін – 4-те вид., допов. – К.: МАУП, 2007. – 568 с.
6. Лучковська С. І. Фінансове право: навч. посіб. (для студ. екон. спец. вищих навч. закладів) / С. І. Лучковська. – К.: КНТ, 2010. – 296 с.
7. Опарін В. М. Фінансове право: навч. посіб. / В. М. Опарін. – К.: КНЕУ, 2002. – 240 с.
8. Фінансове право України: навч. посіб. для студ. вищих навч. зал. / Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, Н. Ю. Пришва та ін. – К.: Правова єдність, 2009.–395 с.

Слюсаренко С. В. Понятие и общая характеристика государственных финансов Украины, их соотношение с частными финансами. *В статье рассматриваются понятия и общая характеристика государственных финансов Украины, их соотношение с частными финансами. Поднимаются вопросы процесса формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов.*

Ключевые слова: *государственные финансы, частные финансы, финансовая деятельность государства, централизованные финансы, децентрализованные финансы.*

Sliusarenko S.V. The concept and common characteristic of the state finances in Ukraine and their correlation to private finances. *The article deals with the concept and common characteristic of the state finances in Ukraine and their correlation to private finances. The issues of the formation, distribution and usage of the centralized and decentralized funds are brought up in the article.*

Key words: *public finances, private finances, governmental financial activity, centralized finances, decentralized finances.*

УДК 351.086:340.13](477)

Турчин А.Б.,

аспірант кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ

Поняття адміністративної відповідальності та проблемні аспекти його врегулювання у період реформених змін у законодавстві України

У статті розглядаються питання інституту адміністративної відповідальності за допомогою аналізу його специфічних рис та ознак. Наведені точки зору науковців щодо поняття «адміністративна відповідальність», надано пропозиції авторського бачення зазначеної дефініції.

Ключові слова: *відповідальність, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, інститут, підстави, суб'єкти.*

У процесі реформування українського суспільства після прийняття Конституції України надзвичайно важливе значення посідає реформа правової системи. Підготовлена робочою групою Кабінету Міністрів України Концепція реформи адміністративного права передбачає розробку та оновлення численних законодавчих актів, до яких відносяться Адміністративно-процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні проступки тощо. Розширення сфери цього інституту юридичної відповідальності значно обумовлює визначення її місця в системі заходів юридичної відповідальності, оновлення її змісту.

Невирішеність великої кількості проблем адміністративної відповідальності пов'язана з недостатньою науковою розробкою понятійного апарату. Проблеми адміністративної відповідальності протягом тривалого часу досліджували науковці-адміністративісти, зокрема, Б. Лазарев, А. Агапов, Д. Бахрах, І. Галага, І. Голосніченко, В. Колпаков, Л. Коваль, С. Гончарук, Ю. Битяк, А. Комзюк, С. Пєтков, В. Шамрай та ін.

Вивчення інституту адміністративної відповідальності стає одним із головних напрямів в адміністративно-правових дослідженнях. Розробка визначення цього поняття є однією з основних проблем майбутнього адміністративного законодавства. Ця дефініція, що не закріплена чинним правом, може лише відображати суб'єктивну думку науковців.

Адміністративна відповідальність–важливий засіб охорони правопорядку. Адміністративній відповідальності, як видовому явищу, притаманні усі ознаки загального поняття юридичної відповідальності. Однак, як зазначає професор І.О. Галаган [1], в адміністративному праві вони наповнюються специфічним адміністративним змістом. Це стосується підстав виникнення адміністративної відповідальності, її заходів, процедури застосування.

На нашу думку, адміністративну відповідальність необхідно розкрити як складову загальних понять «адміністративна відповідальність» та «юридична відповідальність».

Досліджуючи поняття юридичної відповідальності, Д.М. Лук'янець доводить, що поняття «відповідальність» як юридична категорія з'явилося набагато раніше, ніж проблема дослідження відповідальності як соціального явища [2, с. 10]. На його думку, найбільш вдалим є визначення відповідальності, яке використовується психологами, а саме – як здійснюваний у різних формах контроль за діяльністю суб'єкта з позицій виконання ним прийнятих норм і правил. На основі цього визначення Д.М. Лук'янець розкриває зміст юридичної відповідальності – це регламентована правовими нормами реакція з боку

© Турчин А.Б.

уповноважених суб'єктів на діяння фізичних або юридичних осіб (колективних суб'єктів), що проявляються в недотриманні встановлених законом заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків, порушенні цивільно-правових зобов'язань, нанесенні шкоди або завданні збитків, і виражена у застосуванні до осіб, які вчинили такі діяння, засобів впливу, що тягнуть за собою позбавлення особистого, майнового чи організаційного характеру [2, с. 15]. В.М. Шудріков надає досить спрощене, на нашу думку, визначення юридичної відповідальності «державний та локальний примус до виконання вимог, які передбачені нормами права» [3, с. 288]. Досить поширене трактування цього терміна, що наводить О.Ф. Скакун, яка юридичну відповідальність визначає як «...передбачені законом вид і міра державно-владного (примусового) зізнання особою втрат благ особистого, організаційного і майнового характеру за вчинене правопорушення» [4, с. 431]. Н.М. Оніщенко трактує юридичну відповідальність як передбачений законом негативний вплив на правопорушника з боку конкретних державних органів, на які покладено обов'язок засобів державного примусу [5, с. 10].

У загальній теорії права прийнято юридичну відповідальність поділяти на перспективну (позитивну) і ретроспективну (негативну). Позитивну юридичну відповідальність визначають як сумлінне виконання своїх обов'язків перед громадянським суспільством, правовою державою, колективом людей та окремою особою [6, с. 184]. О.Ф. Скакун вживає тотожну назву – позитивний (проспективний, або заохочувальний) аспект юридичної відповідальності передбачає заохочення за виконання корисних для суспільства та держави варіантів поведінки на рівні, що перевищує загальні вимоги (морально свідоме ставлення до виконання обов'язків) [4, с. 430].

Під ретроспективною юридичною відповідальністю розуміють специфічні правовідносини між державою і правопорушником внаслідок державно-правового примусу, що характеризуються засудженням протиправного діяння і суб'єкта правопорушення, покладанням на останнього обов'язку перетерпіти позбавлення і несприятливі наслідки особистого, майнового, організаційного характеру за скоєне правопорушення [6, с. 184]. Іноді його ще називають негативним (охоронним) аспектом юридичної відповідальності, який визначається як чинник, яким передбачається покарання за правопорушення (юридична характеристика наслідків невиконання обов'язків) [4, с. 430].

Різновидом ретроспективної юридичної відповідальності є адміністративна відповідальність, під якою розуміють покладення на порушників загальнообов'язкових правил, що діють в управлінні та в інших сферах, адміністративних стягнень, котрі тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового чи морального характеру [6, с. 184]. Подібне визначення наводить й Ю.П. Битяк [7, с. 162], який, крім того, зазначає, що адміністративній відповідальності притаманні всі ознаки юридичної відповідальності.

Чинне законодавство України не дає визначення поняття адміністративної відповідальності. У теорії права різноманітність підстав юридичної відповідальності, заходів, які застосовуються до правопорушників, значення її у різних галузях права багато в чому обумовили різний підхід вчених до визначення цього поняття.

Теоретики права розуміння адміністративної відповідальності (як інституту правової відповідальності) здебільшого зводять до різновиду юридичної відповідальності, яка, у свою чергу, виступає видом соціальної відповідальності.

Слід зазначити, що в юридичній літературі наводяться й інші визначення адміністративної відповідальності: «...це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення» [8, с. 289]; «...відповідальність громадян і посадових осіб перед органами державного управління, а у випадках, визначених законом, перед судом (суддями), а також перед громадськими організаціями за винне порушення загальнообов'язкових адміністративно-правових норм, що виражається у застосуванні до порушників встановлених адміністративних санкцій» [9, с. 71]; «...застосування до фізичних і юридичних осіб, що вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, які тягнуть для них різні за характером обтяжливі наслідки і накладаються

уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, передбачених нормами адміністративного права» [10, с. 151]; «...різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій–адміністративних стягнень» [11, с. 430–431]. Незважаючи на певні розбіжності у визначеннях, основний загал науковців такі особливості адміністративної відповідальності: підставою для її настання є адміністративний проступок; вона реалізується за умов неслужбової підлеглості; велика кількість органів, що уповноважені накладати стягнення; порядок накладання адміністративних стягнень визначається нормами адміністративного права.

Поряд з поняттям адміністративної відповідальності існують певні дискусії щодо притаманних їй ознак: зовнішній характер; відповідальність наступає лише за здійснення правопорушення; пов'язана з державним примусом у формах каральних і правовідновлюючих заходів; визначена у нормах права [12, с. 204-205]. Здійснюючи класифікацію видів правопорушень, вчені поділяють види відповідальності на кримінальну, адміністративну, цивільну, дисциплінарну. У більшості навчальних посібників з теорії права зазначається, що адміністративна відповідальність накладається за адміністративні правопорушення і передбачає накладення штрафів, попередження, позбавлення спеціальних прав тощо [13, с. 205]. Такий підхід до поняття та розуміння адміністративної відповідальності не розкриває її сутності та звужує її зміст.

Теоретик права І.І. Котюк [14, с. 110–111] адміністративну відповідальність визначає як один із видів юридичної відповідальності, регламентованими нормами адміністративного права відносини між порушником адміністративно-правової норми та уповноваженим державним органом з приводу скоєного адміністративного правопорушення. Ми погоджуємося з його точкою зору, яка полягає у тому, що хоча суть цих відносин і зводиться до обов'язку порушника перетерпіти ті обмеження, позбавлення або інші несприятливі наслідки, що визначені санкцією порушеної статті закону, але поняття «адміністративна відповідальність» не слід зводити до поняття «адміністративне стягнення», оскільки адміністративна відповідальність включає такі елементи як державний осуд діяння і особи, яка його скоїла, і застосування до порушника заходів, визначених санкцією порушеної статті закону, тобто адміністративного стягнення. Адміністративна відповідальність наступає за скоєння адміністративного проступку. До неї, як правило, притягують уповноважені органи виконавчо-розпорядчої влади безпосередньо (контролери, інспектори, начальники та ін.). І лише в окремих випадках – суди [15, с.126].

Фахівці-адміністративісти більш конкретно підходять до поняття адміністративної відповідальності. Зокрема, Ю.П. Битяк та В.В. Зуй зазначають, що «...адміністративна відповідальність – це один із видів юридичної відповідальності, якому притаманні всі ознаки останньої (настає при наявності вини, на основі норм права, за правопорушення, пов'язана з державним примусом)» [16, с. 85]. Вони також відзначають, що адміністративна відповідальність є складовою частиною адміністративного примусу, якій притаманні всі його якості. Приблизно такої ж думки про поняття адміністративної відповідальності дотримуються адміністративісти А.Т. Комзюк, В.А. Гуменюк, Є.О. Безсмертний.

В.К. Колпаков наголошує, що адміністративна відповідальність — це «...специфічне реагування держави на адміністративні правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення» [17, с. 289].

Р.С. Павловський зазначав, що під адміністративною відповідальністю слід розуміти накладення на порушників загальнообов'язкових правил, що діють в управлінні та інших сферах, адміністративних стягнень, які тягнуть за собою наслідки майнового або морального характеру. Саме так правопорушник (громадянин, посадова особа) відповідає перед державою за неправомірну поведінку.

І.О. Галаган під адміністративною відповідальністю розуміє застосування в установленому порядку уповноваженими на те органами та посадовими особами адміністративних стягнень, сформульованих у санкціях адміністративно-правових норм, до винних у вчиненні адміністративних проступків осіб, які містять державний і громадський осуд, осуд їх особистості та протиправного діяння, що виявляється в негативних наслідках, які правопорушники зобов'язані виконати і які переслідують мету їх покарання, перевиховання, а також охорони громадського порядку в сфері державного управління [1, с. 40].

Суспільні відносини, що врегульовуються інститутом адміністративної відповідальності, різні за своїм обсягом та змістом. Вона реалізується не тільки в матеріальних нормах (які передбачають конкретні права та обов'язки), а й у процесуальних.

Зокрема, матеріальні норми визначають та закріплюють:

- завдання і цілі адміністративної відповідальності та її роль у профілактиці адміністративних проступків;
- принципи адміністративної відповідальності та її головні функції;
- нормативні акти, якими адміністративна відповідальність передбачається, обсяг адміністративної протиправності, тобто які з адміністративних проступків є протиправними;
- загальні підстави адміністративної відповідальності;
- види адміністративної відповідальності та коло її суб'єктів;
- адміністративні стягнення — конкретні види адміністративного покарання;
- терміни, протягом яких можна притягти особу до адміністративної відповідальності;
- обставини, які виключають або звільняють від адміністративної відповідальності;
- конкретні склади адміністративних проступків.

На підставах матеріальних норм адміністративної відповідальності виникають відповідні адміністративно-правові відносини по притягненню винних до відповідальності. Складовою частиною інституту адміністративної відповідальності є адміністративно-процесуальні норми, якими врегульовується комплекс відносин, що складають при провадженні справ про адміністративні проступки. Якщо матеріальними нормами встановлюються конкретні права та обов'язки, що охороняються державою, то процесуальними забезпечується процедура реалізації адміністративних норм:

- головні завдання провадження;
- принципи провадження;
- процесуальний стан сторін у провадженні;
- підвідомчість розгляду та ведення справ;
- докази в провадженні;
- заходи процесуального примусу в провадженні;
- порядок, терміни порушення справ;
- порядок і терміни оскарження та опротестування рішень по справах;
- порядок перегляду рішень;
- порядок виконання рішень [1, с. 40].

Матеріальні норми адміністративної відповідальності мають однакову структуру із нормами інших галузей права і які, як правило, мають три елементи: гіпотезу, диспозицію, санкцію.

Адміністративно-правові норми про відповідальність, як і більшість інших норм цієї галузі права, недостатньо систематизовані: деякі з них суперечать положенням Конституції України та законам. Наприклад, наявність у Кодексі України про адміністративні правопорушення бланкетного викладу (посилання на окремі правила, які приймаються Кабінетом Міністрів України або міністерствами), не відповідають положенням ст. 92 Конституції, у п. 22 якої зазначено, що діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються лише законами України, які приймаються Верховною Радою.

Підставою адміністративної відповідальності є порушення загальнообов'язкових правил, які регулюються нормами різних галузей права, але за умови, що вони тягнуть адміністративні санкції, які містяться в статтях Особливої частини розділу II КУпАП.

Важливою складовою адміністративної відповідальності є система адміністративних стягнень. Під адміністративним стягненням Н.В. Хорощак пропонує розуміти покарання, закріплене санкцією порушеної правової норми чи норми, яка забезпечує її захист та застосовується органами адміністративної юрисдикції до особи, що вчинила адміністративний проступок [18, с. 4]. Аналізуючи наведене визначення, слід зазначити, що воно не охоплює заходів попередження, що є характерною особливістю адміністративного стягнення. Наприклад, В.В. Копейчиков під терміном «адміністративне стягнення» розуміє захід відповідальності, що застосовується з метою виховання особи, яка скоїла адміністративний проступок, а також попередження скоєння нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами [6, с. 163].

Що стосується поняття «система», то у Сучасному тлумачному словнику української мови він визначається як «...порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь; форма організації, будова чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ та ін.); будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин» [19, с. 652].

Як зазначає В.В. Копейчиков, усі стягнення, які пов'язані між собою, утворюють єдину систему, що базується на підставах і меті їх застосування, можливості їх взаємозаміни. У цьому процесі основним чинником є мета, передбачувана стягненням. Мету стягнення становлять: покарання правопорушника, припинення протиправного вчинку, відновлення порушених правовідносин, виправлення правопорушника та попередження можливих із його боку нових проступків, а також відшкодування завданих проступком збитків [6, с. 164].

Загальна система адміністративних стягнень наведена у ст. 24 КУпАП, де їх перераховано з урахуванням зростання суворості: попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація такого предмета або грошей, отриманих унаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянинові; виправні роботи; адміністративний арешт.

Отже, виходячи з викладеного вище, можна дійти висновку, що адміністративна відповідальність – це один із видів соціальної (правової) відповідальності, – це застосування до осіб (юридичних або фізичних), які вчинили адміністративні проступки (порушення встановлених правил), адміністративних стягнень або заходів виховного впливу, що мають для них обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права [17].

Будучи різновидом правової відповідальності, адміністративна відповідальність є закономірним наслідком невиконання або неналежного виконання фізичною або юридичною особою правил поведінки в суспільстві, виявом негативної реакції державних органів та громадських організацій на діяння, які розцінюються як адміністративні правопорушення (проступки). Адміністративна відповідальність є засобом реалізації конкретної адміністративної санкції у вигляді того чи іншого адміністративного стягнення.

Література

1. Галаган І.О. Административная ответственность в СССР / І.О. Галаган.— Воронеж, 1970.— С. 40.
2. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: моногр. / Д.М. Лук'янець. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2001. — 220 с.
3. Шудріков В.М. Юридична відповідальність осіб, які порушують правила огляду транспортних засобів / В.М. Шудріков // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – Вип. 35. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2007. — Вип. 35. – С.288-294.
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. / О.Ф. Скакун; Пер. з рос. — Х.: Консум, 2001. — 656 с.

5. Оніщенко М.Н. Юридична відповідальність: теоретичний аналіз та практичні виміри / Н.М. Оніщенко // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2008. — Вип. 42. – С. 3-10.
6. Копейчиков В.В. Правознавство: навч. посіб. / В.І. Бобир, С.Е. Демський, А. М.Колодій та ін. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — 704 с.
7. Адміністративне право України: підруч. [для юрид. вузів і фак.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. — Х.: Право, 2000. — 520 с.
8. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підруч. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.
9. Якуба О.М. Административная ответственность / О.М. Якуба. — М.: Юрид. лит., 1972. — 152 с.
10. Комзюк В.Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Комзюк Володимир Трохимович. — Х., 2003. — 191 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У 2 т.: Т. 1: Загальна частина / [ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова)]. — К.: Юридична думка, 2004. — 584 с.
12. Загальна теорія держави і права / За ред. В.В. Копейчикова.— К., 1998.— С.204-205.
13. Основи держави і права України / С.В. Бобровик, С.Я. Лисенко, О.М. Молявко та ін. / За заг. ред. І.Б. Усенко.— К., 1993.— С. 205.
14. Котюк І.І. Основи публічного права України / І.І. Котюк. — К., 1998. — С. 110-111.
15. Котюк І.І. Основи теорії держави і права / І.І. Котюк. — К., 1998. —С. 126.
16. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: конспект лекцій / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. — Харків, 1996. — С. 85.
17. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підруч. / В.К. Колпаков. — К., 1999. — С. 289.
18. Хорощак Н.В. Адміністративні стягнення та їх застосування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н.В. Хорощак. — К., 2003. — 16 с.
19. Сучасний тлумачний словник української мови / За заг. ред. В.В. Дубчинського. — Х.: ВД «Школа», 2007. – 832 с.

Турчин А.Б., Понятие административной ответственности и проблемные аспекты его регулирования в период реформенных изменений в законодательстве Украины. *В статье рассматриваются вопросы института административной ответственности с помощью анализа его специфических черт и признаков. Приведены точки зрения ученых относительно понятия «административная ответственность», даны предложения авторского видения указанной дефиниции.*

Ключевые слова: *ответственность, юридическая ответственность, административная ответственность, институт, основания, субъекты.*

Turchyn A.B. The concept of administrative responsibility and problematic aspects of its regulation in the period of reforms in the legislature of Ukraine.*The issues of the institute of administrative responsibility are considered in the article on the method of analysis of its specific features and peculiarities. Some scientists' opinions concerning the concept of «administrative responsibility» and some author's views are examined in the article.*

Key words: *responsibility, legal responsibility, administrative responsibility , institute, grounds, subjects.*

УДК 342.95.038:351.713.077.6

Убогий С.А.,

здобувач кафедри фінансового права
Національного університету Державної податкової служби України

Оскарження рішень податкових органів в адміністративному порядку

У статті аналізуються питання захисту прав платників податків, пропонується удосконалити процедуру розгляду скарг в адміністративному порядку.

Ключові слова: *податкові органи, захист прав і свобод громадян, правосуддя, принцип законності.*

Закріплення на рівні конституційних норм права на оскарження дій та рішень органів державної влади сприяє зміцненню демократичних принципів, підвищенню гарантій захисту прав і свобод громадян. За таких обставин держава бере на себе обов'язок забезпечити права особи юридичними, економічними, соціальними та іншими гарантіями.

Зміст права на оскарження тісно пов'язаний з обов'язком забезпечувати реалізацію цього права. Однак, у Конституції України право оскарження виражено в узагальненій формі – без конкретизації предмета, порядку і способів дій суб'єктів. Конкретні механізми реалізації права на оскарження мають бути визначені нормами законодавства, які повинні забезпечити практичну реалізацію конституційної норми. У нормах податкового права такі механізми визначені не досить чітко.

Важливою ознакою права на оскарження рішень є той факт, що воно виступає не просто як закріплене у Законі суб'єктивне право, а як дієва правова гарантія захисту інших прав та законних інтересів [1, с. 122]. Зокрема, права власності платника податків, гарантованого ст. 41 Конституції України. Адже неправомірні дії чи рішення органів Державної податкової служби можуть порушувати це право – характерною ознакою податку є перехід права власності на частину коштів з власності платника у власність держави. У тому випадку, коли податковий орган визначає зобов'язання платника сплатити певну суму коштів до бюджету всупереч нормам законодавства, це є прямим зазіханням на право власності платника податку, а право на оскарження неправомірних дій та рішень податкових органів – це одна з основних гарантій захисту порушеного права. Так само неправомірні дії чи рішення органів податкової служби суттєво обмежують визначене ст.42 Конституції України право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом.

Як справедливо стверджують вчені, право на оскарження дій та рішень органів Державної податкової служби є абсолютним, необмеженим і невідчужуваним правом платника податків. Для його реалізації не потрібно отримання чиєїсь згоди чи видання будь-яких актів управління.

Важко не погодитись, що ефективність захисту прав платників податків шляхом оскарження рішень органів державної податкової служби залежить як від дій самого платника податків, так і від правозастосовної діяльності податкових органів, їх посадових осіб, від прийняття ними відповідних рішень. Процедура адміністративного оскарження покликана забезпечити максимально швидку і повну реалізацію права платника на оскарження рішень органів Державної податкової служби, а її здійснення слід розглядати як один з напрямів розвитку юридичних гарантій захисту прав платників податків.

Суб'єктом права на оскарження дій та рішень органів державної податкової служби є безпосередньо сам платник податків, який подає скаргу особисто чи через уповноваженого представника.

На нашу думку, чинне податкове законодавство, визначаючи суб'єктний склад осіб, які

© Убогий С.А.

мають право на оскарження рішень органів Державної податкової служби в адміністративному порядку (обмежуючи його виключно платниками податків), не враховують і не забезпечують права та охоронювані законом інтереси інших суб'єктів податкових правовідносин, зокрема, податкових агентів та осіб, які сприяють сплаті податків. У той самий час деякі норми податкового законодавства передбачає юридичну відповідальність саме вказаних суб'єктів.

Процедура адміністративного оскарження рішень органів Державної податкової служби повинна базуватися на певних принципах. Частково загальні принципи сформульовані в нормативних актах, що регулюють правовідносини між платниками податків та податковими органами.

Ми поділяємо точку зору, що основоположним принципом оскарження рішень податкових органів в адміністративному порядку є принцип законності. Він забезпечує безумовне і точне виконання й застосування законів та інших правових актів, норм податкового законодавства.

Як слушно зазначається, надзвичайно важливе значення має принцип публічності. Один із його проявів – покладення на відповідний державний орган повноважень вести провадження по справі за рахунок держави, забезпечувати сторонам безперешкодно користуватися процесуальними правами і виконувати відповідні обов'язки. Цей принцип тісно переплітається з принципом гласності. У сфері реалізації і захисту прав платників податків гласність є однією з основних умов забезпечення соціальної справедливості. Гласність проявляється у відкритому характері процедури адміністративного оскарження, у гарантованій можливості знайомитися з матеріалами справи. Реалізація цього принципу, в свою чергу, передбачає нормативне встановлення винятків, зокрема, стосовно питань, які становлять державну або комерційну таємницю.

З цими принципами в тісному взаємозв'язку знаходиться принцип матеріальної істини. Він виражається в обов'язку органу Державної податкової служби під час розгляду скарги платника податків встановити у процесі з'ясування обставин матеріальну істину, тобто справжній стан справ, і з цією метою вивчити докази, від яких залежить прийняття законного і обґрунтованого рішення.

До загальних принципів можна віднести принцип економічності процесу, згідно з яким орган Державної податкової служби повинен розглянути скаргу платника податків швидко, без затримок і зволікань, з максимально можливими меншими витратами та затратами часу. Цьому сприяють встановлені законом обмежені строки розгляду скарги і правило, встановлене законодавчими нормами, відповідно до якого невчасно розглянута скарга платника податків вважається задоволеною на його користь. Однак принцип економічності не повинен перешкоджати повному, всебічному й об'єктивному дослідженню обставин справи.

Правове регулювання порядку оскарження платниками податків рішень органів державної податкової служби має велике значення. Від того, наскільки чітко він регламентований у законодавстві і застосовується на практиці, залежить здатність платника податків дієво реалізовувати своє право на оскарження неправомірних рішень податкових органів та дій їх посадових осіб, добиватися захисту і відновлення порушених прав [2, с.214].

Деякими авторами недооцінюється значення процедури адміністративного оскарження та роль структурних підрозділів органів Державної податкової служби, уповноважених розглядати скарги платників податків в адміністративному порядку. Як стверджує О.М. Федорчук, аналіз нормативних актів, якими регулюється діяльність управління апеляцій, дає підстави дійти висновку про те, що у цей період згадані підрозділи, зважаючи на їх правову природу, практично не можуть, у повному розумінні цього поняття, здійснювати захист прав та законних інтересів платників податків. Їх реальною компетенцією фактично є досудова оцінка податкових конфліктів [3, с.125].

З іншого боку, Д.Г. Мулявка, навпаки, дещо ідеалізує процедуру адміністративного оскарження, стверджуючи, що платники податків, які мають сумніви щодо правомірності застосованих до них податковими органами фінансових санкцій або адміністративних стягнень, повинні звертатись насамперед до відділів апеляцій, де їх скарги буде обов'язково об'єктивно розглянуто [4, с. 74].

Діюча процедура адміністративного оскарження рішень органів податкової служби, поряд з позитивними рисами, має суттєві недоліки як правового регулювання, так і практичного застосування.

Негативно впливають на захист прав платників податків порушення, які мають місце під час розгляду їх скарг через несумлінне ставлення службових осіб до виконання обов'язку дотримуватися прав платників податків. Ліквідація цих причин пов'язана головним чином з підвищенням ефективності інституту юридичної відповідальності [5, с.215].

Крім того, не сприяє швидкому захисту порушених прав встановлене нормою закону правило, відповідно до якого керівник податкового органу, який розглядає скаргу платника податків, має право продовжити строк розгляду скарги до 60 днів. Застосування вказаного максимального терміну на практиці часто призводить до затягування строків розгляду скарги. Можна зауважити, що за великим рахунком інтереси платника податку від цього не можуть постраждати, зважаючи на неузгодженість суми податкового зобов'язання аж до закінчення процедури апеляційного узгодження. Однак, з огляду як на інтереси платника податків, так і держави, норми податкового права повинні забезпечити швидкий і ефективний захист порушених прав, а не породжувати тяганину, навіть якщо вона всіх влаштовує.

Надалі автор стверджує, що одним із найсуттєвіших недоліків процедури розгляду скарг платників податків в адміністративному порядку є недостатній рівень об'єктивності органів Державної податкової служби при прийнятті рішень за наслідками розгляду скарг, що викликано відомчим впливом на посадових осіб, уповноважених розглядати такі скарги, їх підпорядкованістю керівним посадовим особам, які вирішують насамперед фіскальні завдання. Орган Державної податкової служби в цілому і його посадові особи зокрема зацікавлені у недопущенні або у значному обмеженні кількості скасованих рішень за наслідками процедури адміністративного оскарження, оскільки скасування рішень, по-перше, негативно впливає на показники податкового органу щодо донарахованих за наслідками документальних перевірок податків і зборів (обов'язкових платежів) і застосованих штрафних санкцій, а по-друге, тягне за собою, як правило, притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб, винних у прийнятті незаконного рішення. Тому, враховуючи вказані фактори, при прийнятті рішень за наслідками розгляду скарг платників податків у адміністративному порядку в багатьох випадках не дотримується принцип об'єктивності, не застосовується правило про конфлікт інтересів («всі сумніви – на користь платника податків»), і навіть якщо має місце спірна, неоднозначна ситуація, скарга платника податків залишається без задоволення [2, с.98].

На нашу думку, захист прав і законних інтересів платників податків – це обов'язок держави, що випливає з принципу, визначеного ч.2 ст.3 Конституції України. Механізм захисту прав платників податків повинен базуватися на авторитеті держави, її можливостях застосовувати заходи державного примусу до порушників таких прав з метою припинити протиправні діяння, відновити порушене право. Держава може забезпечити виконання свого обов'язку по захисту прав платників податків через державні органи, які уповноважені представляти державу у податкових правовідносинах. Рішення уповноваженого державного органу повинно носити обов'язковий характер, а діюча система адміністративного управління фактично виключає обов'язковий характер рішень органів, сформованих із числа недержавних інституцій.

Як стверджує Д.Г. Мулявка, необхідно постійно вдосконалювати систему адміністративного оскарження рішень і дій податкових органів, процедуру розгляду скарг платників податків уповноваженими державними органами, забезпечивши при цьому законність, повноту і об'єктивність розгляду скарг.

Для розширення і підвищення ефективності захисту прав платників податків необхідне існування як ефективної системи адміністративного розгляду скарг платників податків, що здійснюватиметься уповноваженими органами державної виконавчої влади, так і найбільш важливого інструменту захисту прав – органів правосуддя.

Законом визначено, що працівник податкового органу, який уповноважений розглядати скаргу платника податків у межах адміністративної апеляційної процедури, має право

пропонувати такому платнику податків компромісне рішення спору, яке полягає у задоволенні частини скарги платника податків під зобов'язання останнього погодитися з рештою податкових зобов'язань, нарахованих контролюючим органом[7].

Ставлення теоретиків і практиків до явища податкового компромісу неоднозначне. З одного боку, він має явні переваги: скасування хоча б незначної частини податкових зобов'язань позитивно вплине на фінансовий стан суб'єкта підприємницької діяльності і, можливо, збільшить вірогідність надходження грошових коштів до державного бюджету, а не в банки офшорних територій. Однак інститут податкового компромісу може виступати, а часто і виступає надзвичайно вигідним засобом для фінансових махінацій і зловживань як з боку платників податків, так і з боку контролюючих органів [4, с.72].

Про те, що норми, якими регулюється застосування податкового компромісу є недосконалими, вказує на неврегульованість багатьох питань. Зокрема, передбачаючи, що податковий компроміс має обґрунтовуватись фактами та доказами по суті поданої платником скарги, які саме «докази» і «факти» можуть бути достатніми для податкового компромісу, законом не визначається.

Крім того, застосування у законодавстві такого інституту як податковий компроміс, на нашу думку, не узгоджується з основоположними принципами фінансового права, які визначають метод фінансово-правового регулювання та характер фінансово-правових норм.

У фінансовому праві основним методом правового регулювання є метод приписів влади, який характеризується категоричністю та обмеженням оперативної самостійності суб'єктів фінансових правовідносин. Головна особливість правових норм полягає у тому, що вони мають державно-владний, імперативний характер. Фінансово-правові норми складаються з письмово сформульованих вимог, виражених у категоричній формі, що не допускає їх довільної зміни, вони повинні точно і вичерпно визначати обсяг прав і обов'язків фінансово-правових відносин [6, с.32].

Доречно підкреслити, що норма ж про податковий компроміс значною мірою нівелює імперативність норм податкового законодавства, якими визначаються права та обов'язки суб'єктів податкових правовідносин і порядок визначення податкових зобов'язань. Застосування податкового компромісу призводить до того, що податкові зобов'язання платника податку визначатимуться не згідно з імперативною нормою податкового законодавства, а за своєрідною домовленістю між податковим органом та платником податку у випадку, якщо у суб'єктів, уповноважених пропонувати платнику податків податковий компроміс і приймати відповідне рішення, складеться враження, що така домовленість призведе до більш швидкого та/або більш повного погашення податкового зобов'язання, порівняно з результатами, які можуть бути отримані внаслідок передання такого спору на вирішення суду.

На думку автора, у будь-якому випадку податковий компроміс означає певною мірою відступ від імперативної правової норми. Отже, у випадку його застосування імперативна норма податкового права може бути підмінена суб'єктивними факторами «доцільності», коли у випадку суперечливості правової норми замість того, щоб спромогтися правильно застосувати норму і прийняти законне та обґрунтоване рішення, суб'єкти податкових правовідносин домовляються про розмір податкового зобов'язання, який залежить уже не від правила, встановленого правовою нормою, а від припущення, на чию користь може бути вирішено в суді спір щодо правильності визначення того чи іншого податкового зобов'язання.

Платник податку вправі оскаржити будь-яке рішення, якщо він вважає, що воно якимось чином порушує його права чи законні інтереси. Однак, такий підзаконний правовий акт, як Положення про порядок подання та розгляду скарг платників податків органами Державної податкової служби, затверджений наказом ДПА України № 1001 від 23.12.10, визначає такий перелік.

З одного боку, може здатися, що це вносить визначеність у питання щодо оскарження рішень контролюючих органів. Разом з тим, вказаний підзаконний акт дещо звужує право платників податків на захист у порівнянні з нормами закону. Так, проаналізувавши норми згаданого Порядку, в переліку рішень податкових органів, що підлягають оскарженню в адміністративному порядку, ми не знаходимо податкові вимоги, які надсилаються платни-

кам податків відповідно до чинного законодавства. Чи виправдана така позиція? Центральний податковий орган, обґрунтовуючи обставину невключення податкових вимог до переліку рішень, що підлягають оскарженню, посилається на те, що процедура адміністративного оскарження податкових зобов'язань є способом їх апеляційного узгодження, внаслідок застосування якої спірна сума податкових зобов'язань вважається неузгодженою. Податкові ж вимоги надсилаються на узгоджені суми податкових зобов'язань, які вже не підлягають оскарженню в адміністративному порядку.

Однак процедура оскарження рішень податкового органу в адміністративному порядку як один із засобів захисту прав платників податків повинна за своїм змістом розглядатися ширше і не обмежуватись адміністративним оскарженням податкових зобов'язань, адже законом надається можливість платнику оскаржити як податкове зобов'язання, так і будь-яке інше рішення контролюючого органу. Звичайно, правила щодо неузгодженості податкових зобов'язань та деякі інші наслідки оскарження податкових зобов'язань не можна застосувати до випадків оскарження інших рішень контролюючого органу, які не визначають податкових зобов'язань як таких. Але, незважаючи на це, платник податків не може бути обмежений у праві застосувати на власний розсуд такий засіб правового захисту порушених прав щодо оскарження в адміністративному порядку будь-якого іншого рішення. Платник податків у будь-якому разі повинен мати можливість реалізувати в повному обсязі своє право на захист і оскаржити рішення, яке, на його думку, порушує його права та законні інтереси в адміністративному порядку, а контролюючий орган зобов'язаний розглянути скаргу по суті, дати правову оцінку оскарженому рішенню, а у випадку, якщо воно не відповідає закону, – скасувати його і поновити порушене право платника податку. Будь-яка конкретизація, як за змістом, так і за можливими порушеннями, повинна мати орієнтуючий, але не вичерпний характер [4, с.81].

Таким чином, навіть з прийняттям довгоочікуваного Податкового кодексу, в системі захисту прав платників податків залишилося ще багато проблем та неузгодженостей. Вирішення їх дасть можливість удосконалити процедуру розгляду скарг платників податків в адміністративному порядку і зробить захист прав платників податків більш ефективним.

Література

1. Погорілко В.В. Права та свободи людини та громадянина в Україні. /В.В. Погорілко, Головко В.В., Сірий М.І. – К.:т Вид-во «Ін-Юре». 1997. – 340 с.
2. Гаврилюк Р. До питання про юридичну природу прав платників податків / Р. Гаврилюк// Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матер. IX регіон. наук.-практ. конф. — Львів, 2003. – 227 с.
3. Федорчук О.М. До питання захисту прав платників податків / О.М. Федорчук // Наукові записки Острозької академії. – Ч.1. Т.2. – Острог: Вид-во Острозької академії, 1999. – 185 с.
4. Мулявка Д.Г. Адміністративно-правові заходи забезпечення прав платників податків: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Мулявка Дмитро Григорович. – К., 2004. – 178 с.
5. Мельник В.М. Управління податкоспроможністю суб'єктів господарювання /В.М.Мельник. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. – 157 с.
6. Захарченко Є. Захист прав та інтересів платників податків — основне завдання АППУ / Є. Захарченко // Вісник Податкової служби України, 2007 – № 8. – С. 32.
7. Податковий кодекс України// Офіційний вісник України. – 2010.– № 92. – Ч.1.

Убогий С.А., Опротестование решений налоговых органов в административном порядке. *В статье анализируются вопросы защиты прав налогоплательщиков, предлагается усовершенствовать процедуру рассмотрения жалоб в административном порядке.*

Ключевые слова: *налоговые органы, защита прав и свобод граждан, правосудие, принцип законности.*

Ubohyi C.A. Appeal against tax assessment authorities' determination in administrative procedure. *The issues of taxpayers' rights protection are analyzed in the article. The author of the article proposes to improve the processing of complaint in administrative procedure.*

Key words: *fiscal administration, citizens' rights and freedom protection, justice, principles of legality.*

Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право

УДК 343.35

Гвоздецький В.Д.,

докт. філософії, професор, академік Академії наук з державного управління,
проректор з навчально-наукової та методичної роботи
Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі

Корупція як правове явище

У статті розглядаються правові та економічні аспекти запобігання корупції. Значна увага приділяється дослідженню антикорупційного законодавства.

Ключові слова: *корупція, корупційні правопорушення, запобігання і протидія корупції, організована злочинність.*

Корупція є *правовим* явищем і проявляється вона у різноманітних службових порушеннях, які визнаються законом протиправними. За такі правопорушення Законом передбачається юридична відповідальність. Корупційні правопорушення, як і інші протиправні діяння, – продукт соціальної діяльності людей, результат функціонування суспільства. Протиправність – один із основних аспектів корупції як соціального явища, який вказує на те, що корупційні правопорушення не лише суперечать моральним нормам певних груп населення, а визнаються законом небезпечними для суспільства, для держави. Правовий аспект корупції проявляється в тому, що, з одного боку, порушуючи право як об'єктивну категорію, вона порушує закон, а з іншого, – держава вживає передбачених законом правових та інших заходів щодо протидії цьому соціальному злу.

У окремій літературі побутує думка щодо економічного аспекту корупції як незаконного виду діяльності, пов'язаної з використанням службового становища для одержання доходу [1, с. 59-63].

Економічний характер корупційних правопорушень проявляється в тому, що вони є походженням економічних відносин і впливають на їх розвиток.

Експерти Світового банку вважають корупцію головною економічною проблемою сучасності. За даними таких експертів, 40 % підприємців у всьому світі вимушені давати хабарі. У розвинутих країнах ця цифра становить 15%, в азійських – 30%, у країнах СНД – 60% [2].

У статистичному і потенційному плані суб'єкти підприємницької діяльності становлять одну із найбільших груп учасників корупційних відносин (переважно – хабародавців) обумовлюється це кількома причинами. По-перше, цьому сприяє реальний стан речей у цій сфері, за якого багатьом підприємцям вирішення справи протиправним способом, у тому числі шляхом вручення хабарів, вбачається найбільш оптимальним. По-друге, підприємці з огляду на свою діяльність і постійну наявність готівки, є платоспроможними суб'єктами – мають можливість оплатити послуги посадовця.

Далеко не всі підприємці вважають корупцію явищем, що має негативний вплив на розвиток економічних відносин. Частина з них дотримується тієї позиції, що корупція не тільки сприяє підприємницькій діяльності, а й вигідна суспільству – вона звільняє сус-

© Гвоздецький В.Д.

пільство від нецивілізованих кримінальних методів (рекету, рейдерства, інших насильницьких дій) і надає можливість вирішити питання з більшою економічною результативністю [3]. Такої самої думки дотримуються і деякі вчені, у тому числі зарубіжні, які вважають, що корупція може й не бути несумісною з економічним розвитком, часом, навіть сприяє йому. У 70-х роках XX ст. дослідник з колумбійського університету Натаніел Леф доводив, що корупція може вносити елемент конкуренції у те, що інакше було б монополією, а давання хабарів стає одним із принципових критеріїв розподілу. За таких обставин, як стверджував дослідник, «...у цій системі з'являється тенденція до ефективності». Подібно до нього, економіст Франсіс Луї у середині 80-х років минулого століття стверджував, що хабарницькі стратегії мінімізують середню вартість простоювання в черзі, а чиновники можуть прискорити обслуговування після одержання хабара [4].

Економічний аспект корупції полягає ще й у тому, що її рівень є одним із визначальних показників рівня економічної свободи у тій чи іншій країні. Зарубіжні видання періодично публікують рейтинг економічної свободи країн світу. За даними одного із таких видань, Україна у 2000 р. поділяла 135–136-е місця із 161 держави світу разом з Індією та Єменом [5].

Окремі автори визнають економічний аспект корупції визначальним, аргументуючи це тим, що корупція, незалежно від того, де і в якій галузі управління вона має місце, має економічне підґрунтя, бо тільки в економіці «робляться» гроші. Вони розглядають корупцію як одну із складових частин економічної злочинності [6, с.220-251].

Такий підхід, на нашу думку, є дискусійним. В українському законодавстві поки що відсутнє визначення «економічного злочину». Якщо виходити з того, що економічний злочин – це злочин, при вчиненні якого суб'єкт переслідує незаконні економічні інтереси, у тому числі інтереси корисливі, або прагне завдати шкоду законним економічним інтересам держави, суспільства, господарюючим суб'єктам або приватним особам [7], то стає очевидним, що далеко не всі прояви корупційного характеру можуть бути визнані правопорушеннями у сфері економіки, тим більше злочинами. Про корупційну злочинність можна дискутувати після прийняття Закону України від 11 червня 2009 р. №1508 VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [8]. Злочини, відповідальність за які передбачена вказаним Законом України, в яких проявляється корупція, утворюють, на нашу думку, самостійний вид злочинності як корупційна злочинність, з притаманними лише їй об'єктивними і суб'єктивними ознаками.

З огляду на це, не слід абсолютизувати економічний аспект корупції, оскільки її сутність пов'язана насамперед з іншими суспільними відносинами, а саме тими, які складаються у сфері реалізації публічної влади. Ми поділяємо цю точку зору, що ці відносини істотно впливають на розвиток економічних відносин. Від них значною мірою залежить як стратегічний напрям розвитку економіки країни, так і можливість регулювання економічних відносин в інтересах окремих осіб чи їх груп. Так, відомо, що успішне функціонування організованих злочинних груп у сфері економіки фактично неможливе без наявності корумпованих зв'язків [9].

Правильне розуміння корупції як соціального явища є не лише суто теоретичною проблемою. Воно має надзвичайно важливе і практичне значення. На це вказують ті факти, коли на політичному і нормативно-правовому рівнях перед правоохоронними та іншими державними органами ставляться завдання, які, виходячи із соціальної сутності корупції, об'єктивно не можуть бути виконані, «*подолати корупцію*», «*викорінити корупцію*». Так, «підірвати грунт для існування корупції в Україні» йдеться у Постанові Верховної Ради України від липня 2001 р. №2612- III «Про підсумки парламентських слухань щодо стану боротьби з корупцією». Указом Президента України від 23 лютого 2000 р. №276 визначено «...створення конкурентного середовища, регулювання природних монополій, усунення умов для можливих зловживань, подолання корупції та тіньової економіки». Комплексною програмою профілактики злочинності, затвердженою Указом Президента України від 25 грудня 2000 р. №1376, передбачались відповідні заходи, спрямовані на викорінення

корупції. Указом Президента України від 11 вересня 2006 р. №742 затверджена Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності». Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2009 р. №535-р «Про затвердження комплексного плану заходів щодо реформування земельних відносин, дерегуляції та подолання корупції у цій сфері на 2009 р.» затверджений комплексний план подолання корупції у сфері земельних відносин на 2009 р. Термін виконання прийнятих програм, планів завершено, а поставленого завдання «подолати корупцію», як слід було очікувати, виконати не вдалося.

Українське законодавство, зокрема, ст. 1 проекту Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні», прийнятого за основу Верховною Радою України 23 грудня 2010 р. *(Постанова Верховної Ради України від 23.12.2010 №2858-VI)* дає визначення корупції: «...корупція – використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки /пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/ пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей».

Зазначеним проектом Закону України передбачено:

- визначення основних принципів щодо запобігання та протидії корупції;
- розширення кола суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення;
- впровадження механізмів, норм і правил, спрямованих на запобігання корупційним правопорушенням;
- визначення кола суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції;
- конкретизацію видів обмежень суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення;
- обмеження щодо осіб, звільнених із посад, або припинили діяльність, пов'язану із виконанням функцій держави;
- порядок здійснення фінансового контролю, декларування як доходів, так і витрат посадовців;
- недопущення виникнення конфлікту інтересів у осіб, які уповноважені на виконання функцій держави;
- антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів;
- заборона одержання органами державної влади та органами місцевого самоврядування від фізичних, юридичних осіб безоплатно послуг та майна;
- надання права об'єднанням громадян, а також окремим громадянам брати участь у діяльності із запобігання та виявлення корупційних проявів;
- інформування громадян про заходи, спрямовані на запобігання та протидію корупції;
- облік осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень;
- заходи щодо відновлення порушених прав держави та інших осіб, які постраждали внаслідок корупційних дій з боку суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення [10].

Фактично в Україні наразі відсутній чинний Закон щодо запобігання та протидії корупції. Закон України «Про боротьбу з корупцією», прийнятий у 1995 р. [11] втратив чинність з прийняттям Верховною Радою України 11 червня 2009 р. антикорупційного законодавства [12], яке не введене в дію, а проект Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні» прийнятий 23 грудня 2010 р. тільки у першому читанні[10].

Корупція і влада є одночасно антагоністами і супутниками: влада породжує корупцію, без неї корупція як явище неможлива в принципі; корупція як соціальна корозія постійно «роз'їдає» державні структури; державна влада, у свою чергу, постійно прагне знищити корупцію. У такому двобої і відбувається співіснування зазначених явищ. Водночас, жодна з них не може здобути повної перемоги, як і зазнати повної поразки, оскільки повне корумпування спільних відносин у сфері публічної влади означало б крах держави, а повне

викорінення корумпованих зв'язків є неможливим, виходячи із соціальної сутності як корупції, так і влади. Вказана ситуація якоюсь мірою є парадоксальною за своєю суттю, але це реальна дійсність, з якою потрібно рахуватися та брати до уваги при з'ясуванні сутності корупції.

Література

1. Суховарова Е.Л., Нестеров А.В. Трансформация корупции в условиях перехода к рынку / Е.Л. Суховарова, А.В. Нестеров //Корупция в России: состояние и проблемы. – М.: Московский институт внутренних дел РФ, 1996.–С. 59–63.
2. Киевские ведомости. – 1997. – 21 авг.
3. Скофенко А. Взяткоэкономика / А. Скофенко //Зеркало недели. – 1996. – 16 нояб.
4. Кауфман Д. Корупція: основні аспекти //Захід: Вікно в Україну. Оцінки, інформація. – 1997. 14 серп. – №42.
5. Урядовий кур'єр. – 2000. – 18 листоп.
6. Литвак О.М. Державний вплив на злочинність: кримінологічно-правове дослідження / О.М. Литвак. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 280с.
7. Лопашенко Н.А. Экономическая преступность: понятие, некоторые проблемы борьбы и пути их решения / Н.А. Лопашенко. – Организованная преступность и коррупция. Исследования, обзоры, информация. – Екатеринбург; 2000. – Вып. 2. – С.40–50.
8. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 11 червня 2009 р. №1508-VI.
9. Матеріали науково-практичної конференції «Організаційно-правові проблеми економічної безпеки України та кадрове забезпечення їх вирішення».–Львів, 1995. – С.42-44.
10. Постанова Верховної Ради України від 23 грудня 2010 р. №2858-VI «Про прийняття за основу проекту Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні» //Офіційний веб-сайт Верховної Ради України.
11. Закон України «Про боротьбу з корупцією» //Нормативні акти України щодо охорони правопорядку. – К., 1996. – С. 407–413.
12. Закони України: «Про засади запобігання та протидії корупції» №1506-VI, «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» №1507-VI, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» №1508-VI//Офіційне видання. Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. – К., 2009. – 67 с.

Гвоздецкий В.Д. Коррупция как правовое явление. *В статье рассматриваются правовые и экономические аспекты предотвращения коррупции. Значительное внимание отводится исследованию антикоррупционного законодательства.*

Ключевые слова: *коррупция, коррупционные правонарушения, предотвращение и противодействие коррупции, организованная преступность.*

Hvozdetskyi V.D. Corruption as a legal phenomenon. *The legal and economic aspects of corruption prevention are considered in the article. A great attention is paid to the research of anticorruption legislation.*

Key words: *corruption, corruption offences, prevention and counteraction of corruption, organized crime.*

УДК 343.71:336.7

Завидняк В.І.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри кримінального права, процесу та криміналістики АПСВ ФПУ

Гарбовський Л.А.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри кримінального права, процесу та криміналістики Національного університету ДПС України

Актуальні питання дослідження способів вчинення злочинів проти інкасації грошових коштів, цінностей та цінних паперів при їх зберіганні та транспортуванні

У статті порушуються актуальні, проблемні питання щодо дослідження найбільш типових способів вчинення злочинів, вчинених проти інкасації грошових коштів, цінностей та цінних паперів.

Належна увага приділяється аналізу узагальнення слідчої практики і її поєднання з використанням криміналістичних рекомендацій і наукових знань.

Ключові слова: *грошові кошти, цінності, цінні папери, розкриття злочинів, розслідування злочинів, криміналістична характеристика.*

Характер та методи отримання інформації про спосіб вчинення злочину проти інкасації грошових коштів здебільшого залежить від ситуаційних моментів, основними з яких слід відзначити такі: а) безпосереднім об'єктом злочинних дій є грошові кошти; б) злочинні дії спрямовані на заволодіння цими грошовими коштами; в) інкасатор або касир (потерпілі) – очевидцями злочину, але злочинні дії, спрямовані на заволодіння цими коштами. Основоположними засобами одержання відомостей про способи вчинення і приховання злочину є такі слідчі дії як огляд місця події, допит, освідування, судові експертизи тощо.

У змісті загального поняття способу вчинення злочину проти інкасації грошових коштів як наукової абстракції, утвореної на підставі виділення й узагальнення ознак цих способів, необхідно виокремлювати мотив і мету вчинення злочину; спосіб дій і практичні дії, прийоми, операції з готування, вчинення і приховання злочину, що пов'язані між собою єдиною метою і мотивом; час і місце вчинення злочину; знаряддя і засоби, які використовуються для вчинення злочину і забезпечення його приховання в період досягнення злочинного результату; обстановка вчинення злочину; наслідки вчинених дій (бездіяльності) з досягнення злочинного результату; спрямованість дій (бездіяльності), прийомів, операцій з досягнення злочинного результату; зв'язок між зазначеними вище елементами [1, с. 58-59].

Дослідження питання найтиповіших способів вчинення грабежів та розбоїв при інкасації грошових коштів за результатами вивчення кримінальних справ по цій категорії злочинів дозволило виявити загальні ознаки певних способів при розслідуванні таких злочинів.

Найхарактернішими способами вчинення грабежів та розбійних нападів при інкасації грошових коштів, цінностей та цінних паперів є такі: напад на відкритій місцевості, який вчинено з використанням фактора раптовості та без застосування насильства, напад на відкритій місцевості, який вчинено з використанням або погрозою використання насильства, напад на інкасаторів та касирів біля обмінних пунктів, напад на інкасаторів та касирів у залізничному транспорті, напад на водіїв інкасаторських машин тощо.

© Завидняк В. І., Гарбовський Л. А.

Аналіз судово-слідчої практики засвідчив, що способи вчинення грабежів та розбійних нападів при інкасації грошових коштів являють собою складні системи взаємопов'язаних дій злочинців щодо підготовки, безпосереднього вчинення та приховування злочину.

До злочинів, які було вчинено проти інкасації з використанням фізичного насильства, належать дії, що характеризуються нанесенням ударів, які спричинили легкі, середні або тяжкі тілесні ушкодження.

Найбільш поширеною дією з приховування злочину є маскування злочинцем (злочинцями) своєї зовнішності. Ця обставина зумовлена наявністю безпосереднього контакту злочинця і потерпілого, а також його страхом бути впізнаним. Із метою маскування зовнішності злочинці використовують темні окуляри, маски, капронові панчохи, закривають обличчя шарфом, інколи злочинець застосовує антикриміналістичні засоби, а саме: рукавички, речовини, що нейтралізують запах тощо.

Злочинна діяльність у класичному вигляді при вчиненні злочинів проти інкасації грошових коштів, цінностей та цінних паперів містить такі стадії: дії суб'єктів з готування до злочинів проти інкасації грошових коштів; дії з безпосереднього вчинення злочину проти інкасації грошових коштів як спосіб реалізації злочинного задуму; дії винних з приховання наслідків вчиненого злочину проти інкасації грошових коштів. Кожній стадії також притаманні свої способи вчинення злочинного задуму.

Готування до вчинення злочину проти інкасації грошових коштів може характеризуватися різним за складністю, змістовним наповненням, тривалістю у часі, діями злочинця. Злочинна діяльність цього періоду зумовлюється загальним злочинним задумом.

Прикладами найбільш типових способів, які можуть застосовуватися при підготовці нападу під час інкасації грошових коштів, можуть бути:

1. Під час стоянки спецавтомобіля — блокування однією чи кількома автомашинами злочинців здійснюється з метою перешкодити інкасаторській автомашині виїхати з місця стоянки і не дати їй можливості робити будь-які маневри. Завдання злочинців значною мірою полегшується, якщо інкасаторська автомашина припаркована поблизу інших автомашин, дерев, споруд, турнікетів тощо.

Щоб завадити діям злочинців, у цьому випадку необхідно припаркувати інкасаторську автомашину на відстані, що дорівнює ширині спецавтомашини від попереду існуючої перешкоди.

2. Спроба потрапити в інкасаторську машину і заволодіти нею, найбільш вірогідна в той момент, коли її водій чекає повернення інкасаторів. Успішне заволодіння автомашиною дає злочинцям можливість нейтралізувати водія, забезпечити раптовість нападу на інкасаторів шляхом маскування (переодягення в одяг водія, зручне розміщення в салоні тощо) і безперешкодно заволодіти грошовими знаками чи іншим цінним вантажем, у тому числі й спецавтомобілем. Як правило, для цього злочинці використовують будь-який привід для того, щоб увійти в контакт з водієм. При цьому заздалегідь зацікавлені особи із «випадкової» розмови з водієм і візуального огляду спецавтомашини можуть отримати інформацію про її технічну оснащеність, про час (момент) виходу інкасаторів для посадки, про їх озброєність та готовність до протидії – відбиття нападу.

Для того, щоб розговорити водія, викликати в нього довіру і отримати необхідну інформацію, можуть бути задані такі запитання:

- чи не заважатиму я Вам виїхати, якщо поставлю тут свою автомашину на кілька хвилин, поки зайду в магазин (додому) тощо?
- чи не позичите мені на кілька хвилин домкрат (карту-схему)?

Не виключені також прохання про надання технічної, медичної допомоги особі, яку начебто переслідують невідомі.

Злочинці можуть увійти в контакт під виглядом працівників ДАІ, митної чи екологічної служби. Спроба контакту залежно від приводу, наприклад, прохання купити газету чи щось інше може походити від жінки чи осіб, від яких, як правило, не очікують нападу.

Будь-яка спроба встановити контакт з водієм сторонньою особою повинна викликати в нього підвищену увагу. Про всі підозрілі факти слід повідомити іншим членам екіпажу і попередити оперативного чергового.

Для попередження таких випадків водію категорично забороняється: залишати салон автомашини, виймати ключі з замка запалення, опускати скло в дверцятах та їх розблоковувати. Лише під час руху автомобіля на трасі дозволяється опускати скло дверцят не більше як на один дюйм (2,53 см).

3. Цілком обґрунтовано до способів готування до вчинення злочинів проти інкасації грошових коштів можна віднести інтелектуально-інформаційну підготовку. Це може бути вивчення злочинцем юридичної літератури, спеціальної літератури, довідників, одержання консультацій і порад від обізнаних осіб, збір інформації про об'єкт нападу тощо [5, с. 22-23].

4. До способів готування слід віднести пошук або виготовлення знарядь скоєння злочину, прикладами може бути добування необхідних транспортних засобів, зброї, міліцейського обмундирування чи камуфляжу тощо.

5. До наступного способу готування можливо віднести і тривале вивчення розпорядку діяльності об'єкта злочинного посягання, а саме – режиму роботи інкасаторів та касирів, маршрут їх руху та умови охорони об'єкту нападу.

6. Сюди можна зарахувати розподіл між учасниками злочинних ролей, вибір найбільш підходящого часу скоєння нападу на інкасаторів при інкасації грошових коштів.

Дії безпосереднього вчинення злочину проти інкасації грошових коштів характеризуються найактивнішою діяльністю, різноманітністю способів досягнення злочинної мети і залишають сліди як результат злочинних дій. Ці дії можуть мати психологічний характер і виявлятися у висловленні погроз, демонстрації зброї, фізичної сили, використанні особливостей місця, часу й обстановки, чинника раптовості. Наприклад, дії фізичного характеру: нанесення ударів, заподіяння поранень, вчинення вбивства, використання різних знарядь і засобів, подолання фізичного опору, доведення до безпорадного стану, руйнування перешкод, пред'явлення документів тощо.

Слід зазначити і те, що в період вчинення запланованого злочину винні, з огляду на обстановку, можуть змінювати спосіб вчинення злочину, вчиняти не заплановані раніше злочинні дії, використовувати інші знаряддя, обрати інший об'єкт посягання.

Не викликає сумніву взаємозв'язок способу вчинення і способу приховання злочину, вчиненого проти інкасації грошових коштів – це виявляється в тому, що приховання майже завжди є складником способу вчинення злочинного діяння, спрямованого на заволодіння грошовими коштами. Однак слід зазначити, що дії з приховання злочину можуть носити самостійний характер і не входити до загальної структури способу вчинення злочину проти інкасації грошових коштів. Наприклад, приховання слідів злочину іншими особами, не співучасниками злочинного діяння, без попередньої домовленості зі злочинцем. Такі дії можуть виходити за межі способу вчинення злочину. Вони можуть відбуватися після вчинення злочину, тобто реалізації способу, що включає в себе і прийоми приховання.

Прийоми приховування злочинів проти інкасації грошових коштів, цінностей та цінних паперів поділяються на групи, які пов'язані з такими особливостями:

- утаювання інформації, її джерел пасивними способами (умовчання, неповідомлення, відтягнення часу, відмова від дачі показань тощо) і активними способами (приховання знарядь злочину, предметів посягання, матеріальних цінностей, грошових коштів тощо);
- знищення інформації (слідів злочинця, наслідків його дій);
- маскування інформації, прийоми якого спрямовані на викривлення уявлення про особу злочинця, спосіб його дій та інші обставини злочину (зміна зовнішнього вигляду особи, яка вчинила злочин, зміна звичайного розташування предметів тощо);
- фальсифікація (підроблення) інформації, створення неправдивої інформації, що виходить від заявників (свідомо неправдива заява, донос), учасників кримінального процесу (свідомо неправдиві показання);
- створення фальшивих слідів, предметів, документів, їх підміна тощо;

- інсценування злочину (удаване створення обстановки, яка не відповідає події, що відбулась, з метою приховати злочин і спрямувати розслідування у помилковому напрямі).

Заходи для приховання слідів злочину, вжиті ще на етапі його готування, характерні лише для найбільш досвідчених, обережних і поінформованих злочинців [4, с. 6].

При вчиненні злочинів проти інкасації грошових коштів, наприклад, підготовчі дії як з вивчення обстановки, де вчинятиметься напад, і предмета посягання, так і з готування засобів для проникнення, маскування зовнішності співучасників, знищення слідів свого перебування на місці злочину, підпорядковані головній злочинній меті – досягненню бажаного результату. Ці дії зазвичай передують неправомірному вилученню грошових коштів. У цьому випадку прийоми приховання входять до комплексного поняття способу вчинення злочину як обов'язковий елемент. Водночас дії з приховання вчиненого злочину можуть виходити за межі способу його вчинення, наприклад, при знищенні матеріальних цінностей одним з учасників злочинної групи на наступний день після вчинення злочину для приховання наслідків розбійного нападу чи грабежу.

На нашу думку, з урахуванням складності такої діяльності як вчинення злочинів, поняття способу має охоплювати всі етапи розвитку цієї діяльності – готування, вчинення і приховання.

Таким чином, під криміналістичним способом вчинення злочинів проти інкасації грошових коштів, цінностей та цінних паперів слід розуміти – детерміновану умовами зовнішнього середовища і психологічними можливостями особи, систему взаємозв'язків та систему взаємопов'язаних дій (підготовка, вчинення, приховування злочину), із застосуванням спеціальних прийомів, використанням знарядь, засобів, сприятливих обставин, безпосередньо спрямованих на досягнення злочинного результату.

Як будь-яка інша система, що має визначену структуру, спосіб вчинення злочину проти інкасації грошових коштів утворюється зі взаємозалежних елементів, спрямованих на готування, вчинення і приховання злочину. На формування таких елементів суттєво впливають різні чинники, які можна поділити на зовнішні і внутрішні. Зовнішні чинники – це ті, що існують на момент готування і вчинення злочину в навколишній обстановці, незалежно від особистості злочинця. Внутрішні чинники визначаються самою особистістю злочинця.

Зовнішні чинники мають відносну стійкість і можуть змінюватися або під час природних процесів, або внаслідок вольового втручання людини. Зовнішні чинники становлять предмет посягання, і певною мірою це визначає спосіб дії, об'єктивну сторону, в якій відбувається злочин, вчинений проти інкасації грошових коштів. До них належать фізичні умови, що існують у певному місці й у визначений час, наявність або відсутність об'єктивного зв'язку між злочином і об'єктом злочинного посягання. На важливість встановлення і вивчення зовнішніх чинників під час розслідування конкретного злочину вказував М.Й. Коржанський [2, с. 85].

Зовнішні чинники обстановки злочину вивчаються не тільки для їх кримінально-правової оцінки, а й з криміналістичних позицій з метою одержання інформації, що дозволяє встановити механізм події і закономірності утворення слідів злочину. Вони впливають на формування елементів способу вчинення злочину за посередництвом внутрішніх чинників, тобто через психічні стани і якості, погляди, почуття, думки, знання злочинця, які зрештою де термінуючись під умовами зовнішнього середовища, вибірково визначають значення явищ дійсності, впливають на вибір рішень особою, яка вчиняє злочин. Мотив і мета злочинних дій вирішально впливають на вибір засобів і прийомів досягнення злочинної мети, що визначає характер основних дій злочинця. Притаманні йому знання й уміння, які він використовує під час вчинення злочину також впливають на зміст способу вчинення злочину. В.Ф. Єрмолович підкреслює, що знання, вміння, а особливо навички надають способу вчинення злочину ознак індивідуальності і специфічного забарвлення. Ще більше, на його думку, індивідуалізують спосіб вчинення злочину звички людини, що є своєрідним автоматизованим елементом поведінки [1, с. 50].

Такі внутрішні чинники, що зумовлюють формування структури способу, Н.І. Хлюпін поділяє на дві групи: а) навички і звички, набуті при спеціальних тренуваннях, зумовлених цілями злочину, що прийнято називати навичками злочинного характеру, і б) професійні навички і якості, набуті особистістю поза зв'язком зі злочинними проявами в процесі суспільно корисної діяльності [6, с. 87].

У нашому випадку при розслідуванні злочинів даної категорії особливе значення має вивчення кореляційних зв'язків способу вчинення злочину проти інкасації грошових коштів з такими елементами криміналістичної характеристики, як час, місце, обстановка, в яких відбиваються події злочину у всіх його послідовних фазах. Час вчинення злочину як елемент криміналістичної характеристики містить у собі фактичні відомості, що вказують на період вчинення злочину. Місце вчинення злочину з позиції криміналістичної характеристики означає у широкому значенні територіально-адміністративну одиницю, безпосереднім же місцем може бути організація, підприємство, офіс, ділянка місцевості, автомобіль тощо.

Злочинні дії вчинені проти інкасації грошових коштів відбуваються в часі і просторі і нерідко вчиняються з використанням різних знарядь і засобів. Характер дій, час і місце їх вчинення взаємозумовлені. Тому кожен спосіб вчинення злочину проти інкасації грошових коштів містить використання обставин, часу і місця, сприятливих для вчинення злочину. Це ж визначає необхідність тих чи інших знарядь і засобів вчинення злочину, і навпаки, наявність у злочинця знарядь або засобів, що можуть використовуватись для вчинення злочину, визначає дії, які він вчиняє.

Так, при інкасації грошових коштів час і місце здебільшого залежать від злочинного способу вчинення і приховання, разом з тим час і місце можуть засвідчувати ту обстановку, в якій вчиняється злочин проти інкасації грошових коштів як вербальна вимога про безоплатну передачу матеріальних цінностей, а також про ту обстановку, в якій відбувається незаконне заволодіння грошовими коштами. Вчинення цього злочину може супроводжуватися різними діями і призводити до настання різних для потерпілого наслідків.

Аналіз правозастосовчої практики вказує на те, що кореляційна залежність існує у зв'язках між способом вчинення злочину та особистістю злочинця, між місцем і часом вчинення злочину, між особливостями особистості та поведінкою потерпілого й діями злочинця і, що досить очевидно, між механізмом слідоутворення та іншими структурними елементами криміналістичної характеристики [3, с. 347].

Щодо злочинів вчинених проти інкасації грошових коштів слід відзначити наявність кореляційного зв'язку між способом вчинення злочину з таким елементом криміналістичної характеристики як особистість злочинця.

Особистості злочинця притаманна сукупність фізичних, біологічних і соціальних властивостей, інформація про які відбивається в процесі його діяльності у вигляді матеріальних та ідеальних слідів. Із безлічі властивостей і якостей особистості злочинця найбільший інтерес з погляду криміналістики мають такі, що беруть участь в обранні ним конкретного способу вчинення злочину, зумовлюють особливості його відображаючих можливостей і процесу слідоутворення. Злочинна діяльність є процесом взаємодії злочинця з навколишнім середовищем, з іншими учасниками злочинної події, що призводить до змін у навколишньому середовищі і відбивається на інших учасниках. Злочинній діяльності притаманна органічна єдність всіх етапів цієї діяльності на стадії готування, за умов безпосереднього вчинення злочину і після нього.

Література

1. Ермолович В.Ф. Криминалистическая характеристика преступлений / В.Ф. Ермолович. – Минск: Алмафея, 2001. – 241 с.
2. Коржанский Н.И. Понятие непосредственного объекта преступления / Н.И. Коржанский // Сов. государство и право. – 1978. – № 1. – С. 84-88.
3. Криминалистика: учеб. / Л.Я. Драпкин, В.Н.Карагодин; рец. И.В. Александров и др. – М.: Проспект, 2007. – 663 с.
4. Михайлов М.А. Основи методики розслідування кримінальних вибухів: автореф. дис.... канд. юрид. наук. – К., 2000. – 20 с.

5. Сафронов С.О. Методика розслідування умисного заподіяння тяжких і середньої тяжкості тілесних ушкоджень: наук.-практ. посіб. / С.О.Сафронов. – Х.: Ун-т внутр. справ МВС України, 2003. – 175 с.
6. Хлюпин Н.И. Понятие и основные элементы криминалистической характеристики преступления в методике расследования / Н.И.Хлюпин // Вопросы повышения эффективности правосудия по уголовным делам: межвуз. сб. науч. тр. – Калининград, 1981. – С. 75-92.

Завидняк В.И., Гарбовский Л.А. Актуальные вопросы исследования способов совершения преступлений против инкассации денежных средств, ценностей и ценных бумаг при их хранении и транспортировке. *В статье затрагиваются актуальные, проблемные вопросы относительно исследования наиболее типичных способов совершения преступлений, совершенных против инкассации денежных средств, ценностей и ценных бумаг.*

Надлежащее внимание уделяется анализу обобщения следственной практики и ее сочетания с использованием криминалистических рекомендаций и научных знаний.

Ключевые слова: *денежные средства, ценности, ценные бумаги, раскрытие преступлений, расследование преступлений, криминалистическая характеристика.*

Zavidniak V.I., Harbovskyi L.A. Actual questions of studying the methods of committing crimes against collection funds, values and securities in their storage and transportation. *The actual questions according to the studying of the most typical methods of committing crimes against collection funds, values and securities are considered in the article.*

The proper attention is paid to the analysis of generalization of investigation practice and its combination with the usage of criminalistics recommendations and scientific knowledge.

Key words: funds*, values, securities, crime detection, investigation of crime, criminalistics description.*

УДК 349.3:[364.4:614.876.06

Малюга Л.Ю.,

аспірантка юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, як суб'єкти соціально-забезпечувальних правовідносин

У статті досліджуються теоретичні аспекти суб'єктів права соціального забезпечення. Шляхом аналізу різних підходів визначено правовий статус громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи як спеціальних суб'єктів права соціального забезпечення.

Ключові слова: *правовідносини з соціального забезпечення, суб'єктом соціально-забезпечувальних відносин, правовий статус громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, пільги, пенсійне забезпечення.*

Ступінь і межі діяльності держави у сфері соціального забезпечення індивідуальні для кожного суспільства і повинні визначатися з урахуванням потреб індивіда та принципів соціальної справедливості. Системою соціального забезпечення передбачається виконання державою функцій з правового регулювання, формування джерел фінансування та координації органів держави та інших суб'єктів, що надають соціальне забезпечення. Обравши статус соціальної, Україна не лише проголосила основні соціально-економічні права і свободи громадян, а й взяла на себе зобов'язання забезпечити їх здійснення та реалізацію за умов ринкової економіки. Для цього держава проводить відповідну соціальну політику, однак протягом тривалого періоду за відсутності системності нормативно-правового забезпечення соціальних прав громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи,

© Малюга Л.Ю.

сформувалися відповідні прогалини у правовому регулюванні та фінансовому забезпеченні належних їм прав. Тому виникає необхідність з'ясування особливостей правового статусу громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи як суб'єкта правовідносин із соціального забезпечення.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження цієї проблематики є наукові напрацювання щодо суб'єктів правовідносин, розроблені представниками науки права соціального забезпечення, зокрема: Н. Б. Болотіною, М. Л. Захаровим, О. І. Кульчицькою, А. М. Лушніковим, М. В. Лушніковою, О.Е. Мачульською, О. Т. Панасюком, П. Д. Пилипенком, С. М. Прилипком, С. М. Синчук, Б. І. Сташківим, Н. М. Стаховською, Г. І. Чанишевою. Важливе значення в дослідженні порушеної проблеми відіграють публікації Г. І. Балюк, Є. В. Бистрова, Д. М. Дємічева, І. М. Кісєльова, О. О. Шенкарьова, Л. П. Шумної та ін.

На сучасному етапі розвиток України як правової держави із соціально-орієнтованою ринковою економікою, залучення її до європейських та світових інтеграційних процесів нерозривно пов'язані з реформуванням системи соціального забезпечення, яка повинна «...вирішити протиріччя, що виникають, у тому числі й поміж негативними соціальними наслідками ринкової організації виробництва та реальними можливостями людини до адаптації до цих умов» [1, с. 13]. Тому соціальна політика повинна бути орієнтована »...не тільки на підтримку наявного рівня соціальних гарантій і створення соціального захисту окремих найбільш уразливих соціальних груп. На сьогодні вона не носить концептуального характеру, тому більшість з її заходів досить суперечливі» [2, с. 31].

Особа має право на конкретний вид матеріального забезпечення »...лише на умовах, передбачених нормативно-правовими актами» [3, с. 69]. Право на соціальне забезпечення належить людині від народження, має певний обсяг і зміст та належить до числа суб'єктивних прав людини. Тому для отримання певного виду соціального забезпечення особа повинна вступити у відповідні правовідносини, що є однією з основних ланок правового механізму, що забезпечує реальне життя права як регулятора суспільних відносин. Саме категорія правовідносин дозволяє розглядати правові явища не тільки з точки зору форми, як дещо суб'єктивне та ідеальне, а й з точки зору змісту, тобто одночасно з двох протилежних сторін: суб'єктивної та об'єктивної, формальної та змістовної [4, с. 3].

Під правовідносинами розуміють таку форму соціальної взаємодії, що об'єктивно виникає у суспільстві відповідно до закону, учасники якої мають взаємні кореспондуючі права-обов'язки і реалізують їх з метою задоволення своїх потреб та інтересів в індивідуальному порядку, який не заборонений державою чи гарантований і охороняється нею в особі певних органів. Вони мають безпосередній зв'язок з нормами права, оскільки виникають, змінюються і припиняються під їх дією; є результатом свідомої діяльності людини, носять вольовий характер; характеризуються наявністю індивідуального зв'язку між суб'єктами правовідносин. Їх зміст полягає у виникненні взаємних суб'єктивних прав і обов'язків; гарантія здійснення прав і обов'язків забезпечується державним примусом.

Правовідносини по соціальному забезпеченню — це відносні правовідносини, в яких чітко визначені їх учасники та їх можлива поведінка. Їх структура розкривається через сталу універсальну сукупність елементів, під якими в загальній теорії права традиційно розуміють: суб'єкт, об'єкт і юридичний зміст (суб'єктивне юридичне право й суб'єктивний юридичний обов'язок) правовідносин. У контексті цього дослідження становить інтерес така складова правовідношення як суб'єкт. У науковій літературі використовують такі категорії як суб'єкт права та суб'єкт правовідносин, причому їх часто ототожнюють [3, с. 70; 5, с. 36]. Під суб'єктами права науковці здебільшого розуміють таких учасників суспільних відносин, які на підставі чинного законодавства визнаються власниками суб'єктивних прав і відповідних обов'язків.

За умов поступового переходу до ринкових відносин для права соціального забезпечення характерні, насамперед, суб'єкти, що безпосередньо беруть участь у соціально-забезпечувальних відносинах. Одним з учасників таких правовідносин є фізична особа, за якою закон визнає право при настанні відповідних обставин бути суб'єктом таких правовідносин. Іншою стороною правовідносин виступає державний орган, до компетенції якого віднесено здійснення соціального забезпечення. Всі суб'єкти права соціального

забезпечення наділяються специфічною властивістю — правовим статусом, що дає їм можливість брати участь у конкретних правовідносинах, пов'язаних із соціально-забезпечувальною діяльністю. Правовий статус суб'єктів включає в себе правосуб'єктність, основні права й обов'язки, закріплені у законодавстві, гарантії здійснення прав і обов'язків та відповідальність за належне виконання обов'язків. Категорія правового статусу суб'єкта права соціального забезпечення характеризується певною специфікою. Залежно від характеру прав і обов'язків прийнято розрізняти два види правового статусу: загальний і спеціальний. Спеціальний правовий статус є проявом загального правового статусу стосовно внутрішньовидових особливостей суб'єкта [6, с. 72]. При розгляді питання про суб'єкт правовідносин мають значення всі елементи правового статусу. У юридичній літературі правоздатність розглядається як певна якість (або властивість), притаманна особі, тобто здатність особи мати певні права й обов'язки [7, с. 141]. Така можливість передбачена і забезпечується законом, тому є суб'єктивним правом кожної конкретної особи. Набуття конкретних суб'єктивних прав і володіння ними фактично є реалізацією правоздатності.

Основними правами у сфері соціального забезпечення наділені особи, хоча здатність бути носієм прав і обов'язків у конкретних правовідносинах з приводу окремих видів забезпечення не є однаковою.

У одних випадках нею володіють всі громадяни, в інших – особи, які досягли певного віку або за наявності інших, передбачених законом, обставин. Кожна з умов, з якими закон пов'язує право на те чи інше соціальне благо, є юридичним фактом. Умовою виникнення права на той або інший вид соціального забезпечення є правотворюючі факти, сукупність яких є складним юридичним складом (або одиничний факт) — передумовою наявності правоздатності для вступу до конкретного правовідношення, що фіксується в певному порядку уповноваженими органами, на підставі чого особа визнається правоздатною щодо певного виду соціального забезпечення.

Для того, щоб бути суб'єктом соціально-забезпечувальних відносин однієї правоздатності недостатньо, оскільки необхідною є наявність дієздатності. У теорії права дієздатністю є передбачена нормами права здатність індивіда самостійно, своїми усвідомленими діями здійснювати (використовувати і виконувати) суб'єктивні юридичні права, обов'язки та нести відповідальність. У науці права соціального забезпечення вживає поняття «загальна», «суб'єктивна» і «спеціальна» дієздатність. Разом з тим, Б. І. Сташків доходить висновку, що дієздатність є «...юридичною властивістю, так як визначається законом» [8, с. 42]. Аналіз наукових джерел, проведених автором, вказує на те, що для права соціального забезпечення здебільшого притаманна повна дієздатність. Погоджуючись з О. Є. Мачульською, зауважимо, що дієздатність у праві соціального забезпечення для різних груп населення виникає у різний час і в рамках одного типу правовідносин у окремих уповноважених осіб, об'єм її змісту може бути різним. У зв'язку з цим доцільно виділяти загальну дієздатність (здатність своїми діями реалізовувати право на окремі види соціального забезпечення, здійснювати права, обов'язки в соціальному забезпеченні) і суб'єктивну (сукупність можливих юридичних дій по реалізації права конкретної особи на соціальне забезпечення) [9, с.75].

З огляду на це, загальні та спеціальні суб'єкти мають різні права у сфері соціального забезпечення. Особливістю спеціальних суб'єктів у цьому випадку є те, що вони одночасно можуть мати два правових статуси. Так, постраждалі внаслідок Чорнобильської катастрофи можуть володіти загальним правовим статусом у разі настання такого соціального ризику як непрацездатність, безробіття, пенсія за віком та ін. Одночасно вказані особи можуть реалізувати право на встановлені законодавством про соціальний захист пільги і компенсації громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, незалежно від того, чи мають вони право на інший вид соціального забезпечення на загальних підставах. На думку Н. Б. Болотіної, у цьому випадку йдеться »...не про право на пенсійне забезпечення, яке поширюється на всіх громадян за загальними правилами, а про додаткове забезпечення понад загальний рівень за те, що такі особи претерпіли соціальні ризики особливого роду — спеціальні, такі, котрих у звичайних умовах людина не зазнає» [10, с. 38].

Тому, погодившись із О. Т. Панасюком, зазначимо, що спеціальними суб'єктами права соціального забезпечення є громадяни, які зазнали, а у деяких випадках продовжують зазнавати наслідків катастрофи на ЧАЕС [11, с. 414], адже їх право на соціальне забезпечення пов'язане із соціальними ризиками, що виникають за конкретних екологічних умов. Також для них характерний »...спеціальний галузевий правовий статус — сукупність визначених спеціальними законами прав і обов'язків, що виникають на підставі обставин суспільно-історичного чи екологічного характеру або внаслідок визнання особливих заслуг особи перед державою» [12, с. 12–13].

Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 р. визначено коло осіб, які зазнали радіаційного впливу та закріплено правовий статус та форми соціального захисту [13]. Зокрема, постраждалих громадян законодавець поділяє на учасників ліквідації наслідків катастрофи та потерпілих від неї. Підставою надання статусу громадянина, який постраждав внаслідок катастрофи на ЧАЕС певної категорії, є період роботи (служби) у зоні відчуження, підтверджений відповідними документами або довідка про евакуацію, відселення, самостійне переселення та про період проживання, роботи на цих територіях. Проте, для реалізації встановлених Законом прав, громадянам, які вважають себе постраждалими від радіаційного впливу, необхідно підтвердити наявність спеціального правового статусу. Таким статусом визначається правовий статус людини як особи, яка виконує соціальнозначущі функції: професійні, суспільно-політичні, сімейні та ін. [14, с.23]. Права, надані громадянину Законом, разом з обов'язками становлять його правовий статус.

Умовою реалізації встановленого правового статусу є наявність посвідчення. Посвідчення може отримати особа, яка постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи чи учасник ліквідації її наслідків. Порядок видачі таких посвідчень, затверджений постановою Кабінету Міністрів від 20 січня 1997 р. № 51 [15] детально врегульовує порядок їх отримання та зразки, що зумовлено наявністю категорій серед громадян, які володіють спеціальним правовим статусом. Відповідно до п. 2 Порядку, посвідчення — це документ, яким підтверджується статус громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та надає право користуватися пільгами й компенсаціями, встановленими Законом України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», іншими законодавчими актами. Тому посвідчення є документом, отримання якого є умовою реалізації особою права на соціальний захист. Зазначені посвідчення, відповідно до п. 10 Порядку видають Міністерство соціальної політики або Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації за поданням місцевих органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування.

Інші країни, які постраждали від наслідків катастрофи на Чорнобильській АЕС, розпочали розробляти не лише власні стратегії подолання її наслідків, а й визначати пріоритети соціального забезпечення таких суб'єктів. Проте, законодавство Російської Федерації та Республіки Білорусь базувалось на основних критеріях та підходах подолання наслідків катастрофи, які були створені в СРСР. Цим пояснюється його аналогія з нормами українського законодавства, хоча у розмежуванні категорій наявні деякі особливості. Так, білоруське законодавство до осіб, які потребують соціального захисту, відносить громадян, які постраждали від катастрофи, та населення, що потерпіло від аварії [16]. До осіб, які є спеціальним суб'єктом соціального забезпечення російське законодавство відносить: громадян, які отримали чи перенесли променеву хворобу внаслідок катастрофи чи під час проведення робіт з ліквідації її наслідків; інвалідів; громадян, які брали участь у 1986–1987 рр. у роботах з ліквідації наслідків катастрофи; громадян, які брали участь у 1988–1990 рр. у роботах з ліквідації наслідків катастрофи чи були зайняті в цей період на експлуатації чи інших роботах на ЧАЕС; військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ; громадян, зайнятих на роботах в зоні відчуження; громадян, евакуйованих (у тому числі тих, які виїхали добровільно) у 1986 р. із зони відчуження чи переселених, у тому числі тих, що виїхали добровільно із зони відселення у 1986 р. та пізніше, враховуючи дітей, у тому числі тих, які на момент евакуації знаходилися в стані

внутрішньоутробного розвитку; громадян, які постійно проживають (працюють) на території зони проживання з правом відселення; громадян, які постійно проживають (працюють) на території зони проживання з пільговим соціально-економічним статусом; громадян, які постійно проживають (працюють) у зоні відселення до їх переселення в інші райони; громадян, зайнятих на роботах у зоні відселення, що не проживають у цій зоні; громадян, що виїхали добровільно на нове місце проживання із зони проживання з правом відселення в 1986 р. і у наступні роки; військовослужбовців; осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, Державної протипожежної служби, які проходили військову службу в зоні відчуження, зоні відселення, зоні проживання з правом на відселення і зоні проживання з пільговим соціально-економічним статусом [17].

Пенсійне забезпечення для цих суб'єктів встановлюється у вигляді державної пенсії. Право на пенсію надається після досягнення особою пенсійного віку, що встановлюється законодавством країни. Особливістю пенсії є пільгові умови її отримання та нарахування (зменшення пенсійного віку при наданні пенсій за віком, стажу роботи). Розмір пенсії, пільгові умови виходу на пенсію встановлюються відповідно до законодавства держави залежно від того, до якої категорії постраждалих внаслідок катастрофи належить особа (військовослужбовці, які брали участь у ліквідації наслідків катастрофи; працюючі пенсіонери; особи, які працювали чи проживали на територіях радіоактивного забруднення). Окрім державної пенсії, в Україні надається додаткова щомісячна пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, що призначається після виникнення права на державну пенсію. Також гарантуються надбавки, виходячи із належності особи до певної категорії постраждалих [13]. У разі втрати годувальника сім'ям надається таке пенсійне забезпечення як: щомісячна компенсація на кожного члена сім'ї, що перебував на утриманні (РФ, Україна); державна пенсія непрацездатним членам сім'ї потерпілого годувальника, які перебували на його утриманні (РФ, Україна, Республіка Білорусь); незалежно від інших видів пенсій, доплат (виплат) та доходів. Законодавством передбачена виплата щорічної допомоги (компенсації) на оздоровлення [16; 13].

Пільги та компенсації надаються, виходячи із приналежності особи до категорії постраждалих внаслідок катастрофи. Тому перевагами соціального забезпечення постраждалих від аварії є більш широкий набір пільг та компенсацій (надання транспортних послуг, безкоштовне надання ліків за рецептами, першочергове зубопротезування) [13]. У РФ для сімей з дітьми та вагітних жінок для їх матеріальної підтримки за умов зниження рівня доходу сім'ї, пов'язаного із репродуктивним періодом жінок-матерів та появою дитини-утриманця, передбачені додаткові доплати та компенсації. Хоча проведена у 2004 р. монетизація пільг за деякими їх видами (надання ліків, транспортні послуги, санаторно-курортне лікування) замінила їх щомісячною компенсацією у формі соціального пакета у розмірі, визначеному законодавством[17]. У Республіці Білорусь система соціального захисту населення, постраждалого від аварії, значно змінилася через скасування у 2007 р. більшості соціальних пільг, що сприяло заощадженню значних коштів, які спрямували на відродження радіоактивно забруднених територій. На заміну втрачених соціальних пільги держава надає компенсацію, у порядку та розмірі, встановленому законодавством населенню, постраждалому від аварії, якщо воно належить до категорії малозабезпечених, зокрема неповнолітнім, що проживають у зонах радіоактивного забруднення, інвалідам 1-ї, 2-ї групи, громадянам, що захворіли на променеву хворобу внаслідок Чорнобильської катастрофи[15]. На нашу думку, надання соціальних гарантій з урахуванням рівня матеріального добробуту громадянам, які належить до постраждалих від катастрофи на Чорнобильській АЕС, можна вважати раціональним підходом, запровадження якого в Україні могло б сприяти забезпеченню адресної підтримки вразливим категоріям, потерпілих від наслідків катастрофи.

Також законодавством гарантується надання щомісячних виплат сім'ям із дітьми, розмір яких встановлюється залежно від віку дитини та часу її проживання на території зони радіоактивного забруднення; щомісячних виплат на харчування із молочної кухні для дітей до трьох років — у порядку та розмірі, встановленому законодавством; допомоги із

тимчасової непрацездатності, з догляду за хворою дитиною (в Україні до досягнення дитиною віку 14 років; у РФ — 18 років) у розмірі 100 % середньої заробітної плати (доходу); щомісячних компенсації на харчування дітей у державних дитячих дошкільних закладах та у разі, якщо дитина із трирічного віку не відвідує дитячий дошкільний заклад за медичними показаннями (РФ); компенсацій за харчування школярів державних середніх загальноосвітніх шкіл, професійно-технічних училищ та технікумів (РФ) [13;17].

Харчування школярів, які належать до категорії, які потерпіли від катастрофи, є безкоштовним та забезпечується за рахунок видатків із Державного бюджету України. Неповнолітнім, які належать до категорії постраждалих, гарантується: безкоштовне отримання ліків за рецептами лікарів; щорічна додаткова відпустка одному із батьків; щорічне безкоштовне забезпечення потерпілих дітей за місцем роботи одного із батьків путівками на оздоровлення (терміном до двох місяців); безкоштовний проїзд у межах України на всіх видах транспорту (крім таксі) дитині та особі, яка супроводжує хвору дитину до місця лікування (реабілітації), оздоровлення та назад, із правом позачергового придбання квитків; зарахування до стажу роботи одному із батьків часу по догляду за потерпілою дитиною до досягнення нею 12-річного віку. Дітям, яким встановлено інвалідність, пов'язану із Чорнобильською катастрофою, гарантується позачерговий вступ до закладів соціального захисту та позачергове безкоштовне протезування[13].

Дітям, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, при вступі до державних (у РФ незалежно від форми власності закладу) вищих навчальних закладів освіти I—IV рівнів акредитації та на курси професійної підготовки надається переважне право вступу за інших рівних умов[15;17]. В Україні для такої категорії осіб вступ до державних вищих навчальних закладів I—IV рівнів акредитації здійснюється поза конкурсом, за умов отримання позитивних оцінок громадянами, які мають направлення на навчання відповідно до плану цільової підготовки, або за договорами із підприємствами[13]. В Україні та РФ стипендія студентам професійно-технічних та вищих навчальних закладів надається у підвищеному розмірі (у РФ — на 50 %, в Україні — на 100,0 від розміру стипендії, що надається) [13;17].

Таким чином, першочерговим залишається питання вдосконалення пенсійного забезпечення інвалідів та учасників ліквідації у частині індексації пенсії відповідно до індексу інфляції та зростання цін. Потребує вирішення питання забезпечення житлом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, адже на квартирному обліку на початок 2009 р. перебували 40 864 сім'ї постраждалих громадян, з них 10 568 сімей інвалідів [18]. Тому реалізація прав громадян, постраждалих від наслідків Чорнобильської катастрофи у цій сфері, вимагає від держави »...не лише їх проголосити, а й передбачити юридичний механізм їх забезпечення, що повинен охоплювати конкретні підстави, умови та порядок здійснення права, зобов'язаних суб'єктів, механізм фінансування» [19, с. 32].

Підсумовуючи викладене вище, доходимо висновку, що громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, є спеціальним суб'єктом правовідносин з соціального забезпечення на умовах, що визначені відповідними нормативними актами. Однак, реалізація їх прав можлива лише за участі спеціально уповноважених органів за активної фінансової підтримки державою відповідних програм. Соціальне забезпечення прав громадян, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, водночас слід визнати одним із пріоритетних напрямів соціальної політики держави та способом мінімізації наслідків негативного впливу, що їх свого часу зазнала особа через виконання професійних обов'язків чи безпосереднього проживання в межах території, визнаної законодавством територією з відповідним правовим режимом, тобто територією, яка зазнала негативного впливу внаслідок катастрофи на ЧАЕС.

Література

1. Єрмоловська О. Ю. Соціальний захист як фактор стабілізації життєвого рівня населення в умовах трансформації економіки: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.09.03 «Праця, заробітна плата і рівень життя» / О. Ю. Єрмоловська. — Х., 1996. — 23 с.

2. Сіленко А. Політико-правові аспекти розвитку соціальної сфери забезпечення прав людини / А. Сіленко // Право України. — 1999. — № 11. — С. 30–32.
3. Сташків Б. Зміст соціально забезпечувальних правовідносин / Б. Сташків // Право України. — 2003. — № 6. — С. 66–70.
4. Дудин А. П. Диалектика правоотношения / А. П. Дудин. — Саратов: Изд-во Саратов. гос. ун-та, 1980. — 117 с.
5. Толстой Ю. К. Еще раз о правоотношении / Ю. К. Толстой // Правоведение. — 1969. — № 2. — С. 32–36.
6. Полупанов М. И. Формы социального обеспечения в СССР и их развитие / М. И. Полупанов // Труды ВЮЗИ. Социальное обеспечение в СССР за 60 лет (правовые аспекты). — М.: ВЮЗИ, 1979.-с.16-27.
7. Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР: [учебн.]. — В. С. Андреев — [2–е изд.]. — М.: Юрид. лит., 1987. — 352 с.
8. Сташків Б. Суб'єкти правовідносин у сфері соціального забезпечення / Б. Сташків // Право України. — 2003. — № 2. — С. 39–42.
9. Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения: [учеб. пособ.] для вузов / Е. Е. Мачульская, Ж. А. Горбачева. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Книжный мир, 2001. — 293 с.
10. Болотіна Н. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблема термінів і понять / Н. Болотіна // Право України. — 2000. – № 4. — С. 38.
11. Право соціального забезпечення в Україні: [підруч.] / За заг. ред. С. М. Прилипка, О. М. Ярошенка. — Х.: ФІНН, 2009. — 434 с.
12. Кульчицька О. І. Суб'єкти права соціального забезпечення України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.05. — К.: Київ. нац. ун-т. імені Тараса Шевченка. — К., 2007.- С.12.
13. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28.02.1991 р // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 16. — Ст. 200.
14. Левченко И. П. Индивидуальный социально-правовой статус личности / И. П. Левченко, С. В. Облиенко. — М.: Книжный мир, 2005. — 81 с.
15. Порядок видачі посвідчень особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 20 січня 1997 р. № 51 // Офіц. вісн. України. — 1997. — № 5. — Ст. 71.
16. О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, других радиационных аварий: Закон Республики Беларусь от 06.01.2009 г. № 9–З [Электронный ресурс] — Режим доступа: http://www.pravo.by/WEBNPA/text.asp?RN=H10900009.
17. О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС: Закон Российской Федерации от 15.05.1991 г. № 1244–1 [Электронный ресурс] — Режим доступа: http://www.statvo.narod.ru/zakon/z_ch1244.html.
18. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Сучасний стан та актуальні завдання подолання наслідків Чорнобильської катастрофи»: постанова Верховної Ради України від 21.05.2009 р. № 1368–VI // Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 43. — Ст. 643.
19. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні / Н. Б. Болотіна. — К.: Знання, 2005. — 381 с.

Малюга Л.Ю. Граждане, пострадавшее вследствие Чернобыльской катастрофы, как специальный субъект правоотношений по социальному обеспечению. *В статье исследуются теоретические аспекты субъектов права социального обеспечения. Путем анализа различных подходов определено правовой статус граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы, как специальных субъектов права социального обеспечения.*

Ключевые слова: *правоотношения по социальному обеспечению, субъект социально-обеспечительных отношений, правовой статус граждан, пострадавшие вследствие Чернобыльской катастрофы, льготы, пенсионное обеспечение.*

Maliuga L.U. Citizens suffered of Chernobyl disaster as a special subjects of legal relations on social providing. *The theoretical aspects of the subjects of social providing law are revealed in the article. Based on the analysis of different approaches the legal status of the citizens suffered of Chernobyl disaster as a special subjects of legal relations on social providing is defined.*

Key words: *legal relations on social providing, the subject of legal relations, legal status of the citizens, benefits, pension providing.*

УДК 341.4

Стратонов В.М.,

докт. юрид. наук, завідувач кафедри галузевого права
Херсонського державного університету, заслужений юрист України

До питань міжнародної правової допомоги у кримінальних справах

У статті розкриваються правові аспекти міжнародного співробітництва правоохоронних органів у процесі взаємодії розслідування кримінальних справ.

Ключові слова: *правове регулювання, співробітництво, міжнародна взаємодія, судочинство.*

Правове регулювання процесуальних аспектів співробітництва із зарубіжними країнами при провадженні дізнання і досудового слідства фактично зводиться тільки до визначення найзагальніших начал порядку взаємодії з їх компетентними органами. У цих питаннях діє незначне коло законів і підзаконних правових актів України [1, с. 135].

Міжнародна взаємодія у сфері кримінального судочинства недостатньо регламентована в кримінально-процесуальному законодавстві, де існує лише одна норма (ст. 31 КПК України) [2, с. 12], яка, будучи бланкетною, не містить чітких правил про процесуальний порядок взаємодії суддів, прокурорів, слідчих і органів дізнання з компетентними органами іноземних держав та виконання доручень останніми. Така діяльність та відповідні правила визначено в міжнародних договорах та іншому законодавстві, що, на нашу думку, спричиняє відповідні проблеми.

У статті 9 Конституції України зазначено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Тому у ч. 2 ст. 19 Закону України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV «Про міжнародні договори України» [3] визначено, що у випадку, якщо міжнародним договором України, який набрав чинності, встановлено інші правила, ніж передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору (абз. 2 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про деякі питання застосування законодавства, яке регулює порядок і строки затримання (арешту) осіб при вирішенні питань, пов'язаних з їх екстрадицією» від 8 жовтня 2004 р. № 16)[4].

При цьому необхідно мати на увазі, що положення міжнародних договорів мають пріоритет перед нормами національного законодавства.

За наявності конкуренції правових норм міжнародного та вітчизняного законодавства необхідно застосовувати положення першого джерела права [2, с. 21].

Переважна більшість європейських країн визначили центральним органом з виконання міжнародних договорів свої міністерства юстиції. Але в Україні дво- та багатосторонні договори і закони про їх ратифікацію визначають Генеральну прокуратуру України (далі – ГПУ) як Центральний орган з надання правової допомоги у кримінальних справах, що перебувають на стадії досудового розслідування, а Міністерство юстиції України (далі – Мінюст) – на стадії судового розгляду справ та виконання судових рішень [5, с. 130].

Органом України, через який здійснюється надсилання та отримання запитів на виконання Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах, 1959 р. [6], Додаткового протоколу до Європейської конвенції про взаємну правову допомогу у кримінальних справах, за 1978 р. [7], є Мінюст України. При цьому Центральними органами України, компетентними вирішувати та розглядати питання щодо виконання цих конвенцій, є Мінюст України (щодо справ, що перебувають на розгляді в суді) і ГПУ – щодо

© Стратонов В.М.

процесуальних дій під час розслідування кримінальних справ [8]. Окремими договорами визначений інший порядок відносин, завдяки якому іноземні клопотання (доручення) направляються дипломатичними каналами Міністерства закордонних справ (МЗС) України, звідки вони передаються до Генеральної прокуратури України або Міністерства юстиції України.

Говорячи про ГПУ, необхідно зазначити, що забезпечення нею виконання зобов'язань України за чинними міжнародними договорами про правову допомогу у кримінальних справах – це один із основних напрямів міжнародного співробітництва її структурних підрозділів. Вони діють в інтересах всіх установ України, які здійснюють досудове слідство в Україні – слідчих прокуратури, слідчих органів внутрішніх справ, слідчих податкової міліції і слідчих органів безпеки (далі – органів досудового слідства). Так, у ст. 26 Закону України «Про прокуратуру» передбачено, що Генеральний прокурор відповідно до міждержавних угод про надання правової допомоги вирішує питання про порушення і розслідування кримінальних справ, проведення дізнання, видачу злочинців або осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, направлення повідомлень про наслідки кримінального переслідування, а також інші передбачені такими угодами питання [9]. Сам же порядок підготовки та виконання міжнародних слідчих доручень про проведення процесуальних дій, клопотань про екстрадицію тощо, визначено Наказом Генерального прокурора України від 26 грудня 2005 р. № 8гн «Про організацію роботи органів прокуратури України в галузі міжнародного співробітництва і правової допомоги» [10].

Для забезпечення належної організації виконання міжнародних договорів щодо надання правової допомоги у кримінальних справах у Генеральній прокуратурі України у 1996 р. створено міжнародно-правове управління, до складу якого входить відділ правової допомоги, у діяльності якого виділено три основних напрями:

- розгляд та вирішення запитів про екстрадицію осіб;
- розгляд та вирішення запитів про проведення процесуальних дій у кримінальних справах, за винятком випадків, коли міжнародними договорами України передбачається можливість вирішення таких звернень безпосередньо прокурорами обласного та районного рівнів;
- розгляд та вирішення клопотань про перейняття кримінального переслідування, за винятком випадків, коли міжнародними договорами України передбачається можливість передачі кримінальних справ та відповідних матеріалів безпосередньо прокурорами обласного та районного рівнів;
- запитів про надання правової допомоги у кримінальних справах, що надходять від компетентних установ тих держав, з якими Україна не має чинних міжнародних угод або запитів, які адресовані установам зазначених держав органами досудового слідства України (п. 5.3. Наказу Генерального прокурора України від 26.12.2005 р. № 8 гн «Про організацію роботи органів прокуратури України в галузі міжнародного співробітництва і правової допомоги»)[10].

Крім цього, у прокуратурах області введено посади старших помічників прокурорів областей з міжнародних доручень, які наглядають за додержанням законів у міжнародно-правовій сфері.

На Мінюст України покладено обов'язок здійснювати міжнародно-правове співробітництво, шляхом укладання угод про правове співробітництво з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями, та взаємодії з ними у межах встановлених повноважень (п.3, п.4, п. 35 Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2006 р. № 1577) [11].

Діяльність Мінюсту України у сфері правового дво- та багатостороннього міжвідомчого співробітництва полягає у забезпеченні внесення у встановленому порядку пропозицій і ведення та координації переговорів про укладання міжвідомчих міжнародних договорів про співробітництво з відповідними органами іноземних держав.

Одним із напрямів діяльності Управління міжнародного міжвідомчого співробітництва та протоколу Департаменту міжнародного співробітництва є координація взаємодії

з відповідними органами іноземних держав, урядовими та неурядовими іноземними організаціями, зокрема, Управління:

- забезпечує внесення у встановленому порядку пропозицій та ведення переговорів про укладання міжвідомчих міжнародних договорів про співробітництво та забезпечує виконання програм двостороннього правового співробітництва до зазначених договорів Міністерства з відповідними органами іноземних держав та міжнародними організаціями;
- організовує взаємодію структурних підрозділів Міністерства з відповідними органами іноземних держав та міжнародними організаціями на міжвідомчому рівні;
- організовує та контролює виконання міжвідомчих міжнародних договорів у частині компетенції міністерства;
- забезпечує підготовку та оформлення документів на закордонні відрядження співробітників міністерства тощо [12].

У структурі Мінюсту України діє Департамент міжнародного приватного права і міжнародної правової допомоги, основними завданнями якого є:

- підготовка та забезпечення укладання міжнародних договорів України про правові відносини та правову допомогу у цивільних і кримінальних справах;
- розробка проектів законів та інших нормативно-правових актів у галузі міжнародного приватного права та з питань міжнародного правового співробітництва у цивільних і кримінальних справах;
- забезпечення виконання міжнародних договорів України з питань кримінального судочинства тощо [13].

За відсутності обставин, які згідно з чинним законодавством України і положеннями міжнародних договорів перешкоджають наданню правової допомоги, запит про проведення процесуальних дій відповідно до вимог закону про підслідність надсилається компетентній установі, яка, в свою чергу, організовує його виконання (п. 7.3.–7.3.1.).

Запит про виконання судового рішення відповідно до вимог закону про підсудність надсилається відповідному управлінню юстиції, яке, в свою чергу, організовує його виконання (тобто через державну виконавчу службу) (п. 7.3.2.) [14].

Як відомо, кожен працівник органів досудового слідства повинен знати, які саме справи він має право розслідувати, щоб не вийти за межі своєї компетенції. Для цього й існують правила про підслідність кримінальних справ, що визначені відповідними нормами глави XI КПК України, якими регулюються відносини, що виникають між відповідними органами держави і посадовими особами у зв'язку з провадженням досудового слідства у кримінальних справах. Отже, підслідність обумовлює правильний розподіл кримінальних справ між різними органами досудового слідства [15, с. 270].

Серед п'яти видів підслідності кримінальних справ – предметної (родової), персональної, альтернативної, за зв'язком справ і територіальної (або місцевої) – Генеральна прокуратура України чи Мінюст України при вирішенні питання про те, кому саме слід передати запит для виконання, керується, відповідно до норм закону про предметну підслідність (підсудність). Адже за предметною підслідністю орган, який розслідуватиме справу, визначається за характером вчиненого злочину, його кваліфікацією. За цією ознакою розмежовується компетенція в частині розслідування між різними органами досудового слідства.

Слід зауважити, що центральні органи, через які відбувається взаємодія правоохоронних органів різних країн, не завжди виступають безпосередніми виконавцями запитів (клопотань тощо). Здебільшого ними є органи досудового слідства прокуратури, ОВС, СБУ, податкової міліції – щодо розшуку та забезпечення конфіскації майна та управління юстиції – щодо виконання рішення про конфіскацію такого майна. Тим більше, що з кожним роком все частіше правоохоронні органи співпрацюють між собою, застосовуючи децентралізований порядок зносин, передбачений відповідними міждержавними угодами, який має певні переваги над централізованим порядком зносин (швидкість, оперативність, точність тощо).

Необхідно особливо підкреслити, що Україна, приєднавшись до Європейської конвенції про взаємну правову допомогу у кримінальних справах [16], підпунктом «с» п. 1 ст. 5 Конвенції обумовила можливість виконання іноземних запитів щодо обшуку та арешту майна тим, що виконання судового доручення має бути сумісним із законодавством запитуваної Сторони (тобто України).

Важливо зауважити, що рішенням Ради Міністрів внутрішніх справ держав-учасниць СНД від 17 лютого 1995 р. була схвалена «Типова угода про співробітництво ОВС прикордонних районів» [17]. У статті 3 Угоди передбачено обмін оперативно-розшуковою криміналістичною й іншою інформацією як на підставі запитів, так і без них, якщо є підстави вважати, що це становить інтерес для ОВС. Отримані докази в рамках місцевих угод суди приймають без заперечень [18, с. 25].

Як відомо, Кабінет Міністрів України своєю Постановою № 220 від 25.03.1993 р. затвердив Положення про Національне центральне бюро Інтерполу [19], в якому зазначено, що Національне центральне бюро Інтерполу представляє Україну в Міжнародній організації кримінальної поліції – Інтерполі та є центром координації взаємодії правоохоронних органів країни з іноземними органами зарубіжних країн щодо ведення боротьби зі злочинами, що має транснаціональний характер або виходить за межі країни.

Виконання функцій Бюро регламентовано Інструкцією про порядок використання правоохоронними органами можливостей Національного центрального бюро Інтерполу в Україні у попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів, затвердженою 9 січня 1997 р. [19].

Таким чином, на основі аналізу науково-теоретичної літератури з досліджуваної проблеми, міжнародно-правових документів, чинного кримінально-процесуального законодавства, доведено, що наразі кримінально-процесуальне законодавство потребує додаткової регламентації з міжнародно-правової допомоги особливо питань, які стосуються розшуку та встановленню місця знаходження обвинуваченого та встановленню місця знаходження майна і забезпеченню його конфіскації.

В юридичній науці також відсутні фундаментальні дослідження, в яких би було розкрито процедурні питання та процесуальний порядок розшуку й встановленню місця знаходження обвинуваченого і майна та забезпеченню його конфіскації, де Генеральну прокуратуру України необхідно вважати Центральним органом з надання правової допомоги у формі розшуку осіб, майна та накладання арешту і забезпечення його конфіскації у кримінальних справах, що перебувають на стадії досудового розслідування, а Міністерство юстиції України – на стадії судового розгляду кримінальних справ і виконання судових рішень, винесених по них. Відповідно, критерієм при виборі Центрального органу для співробітництва із зазначених питань є стадія розгляду кримінальної справи та характер клопотання (виконання процесуальних дій чи судового рішення).

Взаємодія правоохоронних органів з питань міжнародного розшуку осіб майна та забезпечення його конфіскації може здійснюватись і через Міжнародну організацію кримінальної поліції (Інтерпол).

Література

1. Ігнатенко В.В. Розшук та забезпечення конфіскації майна в механізмі співробітництва держав у боротьбі зі злочинами: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук спец.: 12.00.09. «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза» / В.В Ігнатенко. – Миколаїв, 2010.–235 с.
2. Кузмічов В.С. Розслідування злочинів: Міжнародне і національне законодавство. Теорія і практика: навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / В.С. Кузмічов, Ю.М. Черноус. – К.: КНТ, 2008. – 448 с.
3. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
4. Про деякі питання застосування законодавства, яке регулює порядок і строки затримання (арешту) осіб при вирішенні питань, пов'язаних з їх екстрадицією: Постанова Пленуму ВС України від 8 жовтня 2004 р. № 16 // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 11.
5. Протидія економічній злочинності / [П.І. Орлов, А.Ф. Волобуєв, І.М. Осика та ін.]. – Х.: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 568 с.

6. Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах: Конвенція Ради Європи, прийнята 20 квітня 1959 р. // Україна в міжнародно-правових відносинах. Боротьба із злочинністю та взаємна правова допомога: зб. док. – К.: Юрінком, 1996. –Кн. 1– 1184 с.
7. Додатковий Протокол до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах: від 17 березня 1978 р. [Електронний ресурс]. – режим доступу до протоколу: http://zakon.nau.ua/doc/?code=%39%39%35%5F%30%33%37.
8. Інструкція про порядок виконання європейських конвенцій з питань кримінального судочинства: Затверджена наказом Міністерства юстиції України, Служби безпеки України, Верховного Суду України, Державного департаменту України з питань виконання покарань, Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної податкової адміністрації України від 29 червня 1999 р. № 34/5/22/103/512/326/73 // Офіційний вісник України. – 1999. — № 28. – Ст. 1435.
9. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991.- № 53. – Ст. 793.
10. Наказ Генерального прокурора України від 26.12.2005 р. № 8гн «Про організацію роботи органів прокуратури України в галузі міжнародного співробітництва і правової допомоги» [Електронний ресурс]. – режим доступу до наказу: http://www.uapravo.net / data 2008/base40/ukr40602.htm.
11. Про Міністерство юстиції України: Положення, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2006 р. – № 1577 [Електронний ресурс]. – режим доступу до наказу: http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1096.1569.3&nobreak=1.
12. Міжвідомче міжнародне співробітництво Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – режим доступу до наказу: http://www.minjust.gov.ua/?do=dr&sid=about_int&did=206.
13. Структурні підрозділи Мін'юсту України [Електронний ресурс]. – режим доступу до наказу: http://www.minjust.gov.ua/0/11224.
14. Інструкція про порядок виконання європейських конвенцій з питань кримінального судочинства: Затверджена наказом Міністерства юстиції України, Служби безпеки України, Верховного Суду України, Державного департаменту України з питань виконання покарань, Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної податкової адміністрації України від 29 червня 1999 р. № 34/5/22/103/512/326/73 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 28. – Ст. 1435.
15. Коваленко Є.Г. Кримінальний процес України: навч. посіб / Є.Г. Коваленко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. — 576 с.
16. Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах: Конвенція Ради Європи, прийнята 20 квітня 1959 р. // Україна в міжнародно-правових відносинах. Боротьба із злочинністю та взаємна правова допомога: зб. док. – К.: Юрінком, 1996. – Кн. 1– 1184 с.
17. Типова угода про співробітництво ОВС прикордонних районів [Електронний ресурс]. – режим доступу до наказу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_254
18. Мельниченко О.В. Місце міжнародного співробітництва у боротьбі з транснаціональною злочинністю / О.В. Мельниченко // Проблеми гармонізації законодавства країн СНД та Європейського Союзу: матер. міжнар. наук.-практ. конф., Ірпінь, 16 квітня 2004 р.: [Тези доповідей] / Держ. податк. адміністрація, Нац. акад. держ. податк. служ. Укр. – Ірпінь, 2004.– С. 303–305.
19. Про Національне центральне бюро Інтерполу: Положення, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 1993 р. № 220 // Зібрання постанов Уряду України. – 1994. – № 2. – Ст. 25.

Стратонов В.Н. К вопросам международной правовой помощи в криминальных делах. *В статье раскрываются правовые аспекты международного сотрудничества правоохранительных органов в процесе взаимодействия расследования уголовных дел.*

Ключевые слова: *правовое регулирование, сотрудничество, международное взаимодействие, судопроизводство.*

Stratonov V.N. Issues of international legal aid in criminal cases. *This article deals with the legal aspects of international co-operation between law enforcement authorities in the issues of criminal cases investigation.*

Key words: *legal regulation, collaboration, international co-operation, legal proceeding.*

Міжнародне право

УДК 341.63:347.7

Біда К.М.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ

Міжнародний комерційний арбітраж: до питання щодо сутнісної характеристики

У статті досліджуються питання щодо сутності міжнародного комерційного арбітражу. Розглянуто основні аспекти щодо розуміння міжнародного комерційного арбітражу у спеціальній юридичній літературі та законодавстві. Визначено основні науково-теоретичні підходи. Зроблено відповідні висновки та пропозиції.

Ключові слова: *арбітраж, арбітр, міжнародний комерційний арбітраж, арбітражна угода.*

Становлення в Україні сучасної та ефективної соціально орієнтованої ринкової економіки засвідчує необхідність вирішення не лише проблеми щодо чіткості та доступності прав, обов'язків, відповідальності суб'єктів господарювання а, що не менше важливо, вироблення достатніх та доступних правових механізмів захисту їх прав. Як відомо, положення Конституції України визначають право особи на звернення до суду за захистом своїх прав та інтересів. Саме, з огляду на це, система судів, яка діяла в Україні була трансформована на окрему гілку влади, що стало важливою складовою демократичних перетворень та реформ у правовій системі України, хоча питання проведення в Україні цілісної та системної судово-правової реформи. Між тим, як вказує міжнародний та національний досвід, не завжди звернення до суду є оптимальною моделлю врегулювання спорів між господарюючими суб'єктами, особливо, якщо у таких спорах присутні іноземні суб'єкти господарювання.

Правовою основою забезпечення захисту прав та законних інтересів господарюючих суб'єктів є Конституція України[1], нормами якої закріплюється універсальне право суб'єкта на звернення до суду. Між тим, доречно зауважити, що упродовж еволюції суспільства та держави, сформовано розгалужену систему юрисдикційних органів, які покликані вирішувати спори, у тому числі щодо захисту прав та інтересів господарюючих суб'єктів. З метою поглиблення поділу влади і закріплення спеціалізації судової влади у 2001 р. Верховна Рада України прийняла законодавчі акти, якими докорінно змінилась система судоустрою та процедура провадження справ у судових органах. Проте, оцінюючи здійснені перетворення у судовій системі, можна стверджувати, що повнота реалізації конституційних принципів організації системи правосуддя та потенціалу започаткованих трансформацій судової системи визначальною мірою залежатиме від вибору процесуально-правових механізмів. У свою чергу, вибір таких механізмів зумовлюється особливостями моделі функціонування судової системи, що актуалізує наукове дослідження проблеми вироблення адекватної концепції та створення на її основі відповідної оптимальної моделі [2, с. 3]. Одним із таких органів є міжнародний комерційний арбітраж, правова природа якого пов'язана із розв'язанням спорів, що виникають у сфері міжнародної торгівлі. Практика

© Біда К.М.

його діяльності в Україні засвідчує, що він знаходиться на стадії становлення. Уточнення потребують процедурно-процесуальні положення щодо розгляду спорів міжнародним комерційним арбітражем. Тим більше, що така обставина є необхідною передумовою активізації зовнішньоекономічних зв'язків України та її господарюючих суб'єктів, посилення інвестиційної привабливості національної економіки.

Метою цієї статті є науково-теоретичне дослідження сутності та ознак міжнародного комерційного арбітражу. У юридичній літературі цим проблемам приділялась увага у працях Г.О. Анцелевича, М.М. Богуславського, О.А. Брильова, Д. Бірюка, М.П. Бардіна, О.Ф. Висоцького, А.С. Довгерта, В.В. Демиденка, І.В. Дмитриченка, О. Єременка, В.І. Кисіля, С.С. Кузнєцова, К. Кокота, О. Марушка, О. Мельника, В. Мілаша, І. Міщенка, І.Г. Побірченка, Ю.Д. Притики, Т.В. Сліпачук, О. Торгашина, Г.А. Цірата, О.М. Шемякіна та ін. Тим не менше, сучасний стан розвитку системи юрисдикційних органів у сфері вирішення господарських спорів засвідчує, що ці питання залишаються досить важливими й актуальними.

Принагідно слід наголосити, що для вирішення спорів, які виникають у сфері міжнародної торгівлі наприкінці минулого сторіччя засновано міжнародний торговий арбітраж, Проте, виникнення міжнародного комерційного арбітражу у середині минулого сторіччя в різних країнах суттєво відрізнялося. У юридичній літературі підкреслюється, що ще у середині 50-х років минулого століття арбітраж у Лондоні суттєво відрізнявся від арбітражу у Нью-Йорку, Токіо, Парижі чи Цюриху, тоді як за сучасних умов основні параметри арбітражу стали майже подібними, а подекуди – ідентичними [3, с.7].

Міжнародно-правову основу діяльності міжнародного комерційного арбітражу було закладено у 1985 р., коли Комісією ООН з права міжнародної торгівлі та Генеральною Асамблеєю ООН було схвалено типовий закон про міжнародний торговий арбітраж [4]. Проте, ще у середині 70-х років минулого сторіччя було укладено Міжамериканську угоду про міжнародний комерційний арбітраж [5]. Її учасниками стали 16 латиноамериканських держав. Сьогодні практика створення та діяльності міжнародного комерційного арбітражу стає дедалі більш важливою та значущою, оскільки дозволяє більш динамічно врегульовувати спори за участю господарюючих суб'єктів резидентів та нерезидентів України.

Формування в Україні ефективної моделі соціально орієнтованої ринкової моделі розвитку суспільства та держави передбачає за необхідне створення належних умов для реалізації та захисту прав і законних інтересів господарюючих суб'єктів. Міжнародне співтовариство у процесі еволюції й розвитку забезпечило виникнення різних їх правових механізмів та моделей. Одним із них є звернення до міжнародного комерційного арбітражу.

Вченими доречно підкреслюється, що позитивним явищем є загальна згода, досягнута протягом XX ст. щодо понять, пов'язаних із міжнародним комерційним арбітражним судом. Саме еволюція арбітражу у напрямі глобальної уніфікації пов'язаних із ним понять є найважливішою рисою з-поміж новітніх тенденцій його розвитку. Критичні погляди іноді висловлюються представниками країн, що розвиваються, і така критика детально проаналізована з погляду оцінки специфічних проблемних питань щодо зобов'язальної природи арбітражного застереження, незалежності призначеного стороною арбітра, автономності процедурних правил та ін. [3, с.7]. З таким підходом можна погодитися. Також, видається конструктивним підхід, за яким регулятивна роль арбітражу може бути подвійною: по-перше, ним вирішується питання про наявність або відсутність істотних змін обставин, які спричиняють можливість перегляду умов контракту; по-друге, коли зазначене вище питання знаходить позитивну відповідь, то арбітраж може встановити нові умови контракту в разі, коли сторони самостійно дійшли згоди зі спірних питань. Саме з метою вирішення відповідних непорозумінь діловий світ схильний звертатися до арбітражу, тобто до правової процедури урегулювання, що є звичною для ділових партнерів і вони відповідним чином можуть впливати на організацію та справедливість прийняття рішень [3, с. 7].

Що ж таке арбітраж?

Термін «арбітраж» – це спеціально створений суб'єкт для розгляду та вирішення певного кола справ між господарюючими суб'єктами, як правило, за участю суб'єктів іноземного походження (нерезидентів).

Таке розуміння терміну «арбітраж» видається досить важливим у контексті його загальноправового розуміння. Адже за таким змістом арбітраж являє собою вид спеціального юрисдикційного органу, що призначений для розгляду та вирішення спорів між господарюючими суб'єктами, що дозволяє на належному рівні захистити їхні права та інтереси.

У юридичній теорії поняття міжнародного комерційного арбітражу вживається в двох значеннях: 1) як процедура вирішення спору; 2) як орган по розв'язанню відповідного спору. Таке положення справедливе і для внутрішніх третейських судів, але специфікою міжнародного комерційного арбітражу як інституту на відміну від внутрішніх арбітражів є те, що більшість джерел його правового регулювання є рецепцією міжнародних актів. При цьому, він має таку саму юридичну природу, що і внутрішні третейські суди і з онтологічної точки зору є одним з видів третейського суду (арбітражу), який виділяється за критеріями національної належності сторін, місця проведення арбітражу, міжнародного характеру спору, особливою правосуб'єктністю сторін, які беруть участь у розгляді [6, с.20-21]. Таке твердження є досить важливим для загальнотеоретичного розуміння міжнародного комерційного арбітражу. Якщо ж брати до уваги легальне його визначення, то воно має дещо інший аспект та зміст.

Легальне визначення терміну «арбітраж» подано у Законі України «Про міжнародний комерційний арбітраж»[7]. Цей Закон виходить з визнання корисності арбітражу (третейського суду) як методу, що широко застосовується для вирішення спорів, які виникають у сфері міжнародної торгівлі, і необхідності комплексного врегулювання міжнародного комерційного арбітражу в законодавчому порядку; враховує положення про такий арбітраж, які є у міжнародних договорах України, а також у типовому законі, прийнятому в 1985 р. Комісією ООН з права міжнародної торгівлі і схваленому Генеральною Асамблеєю ООН для можливого використання державами у своєму законодавстві.

Відповідно до ст.1 цього закону «арбітраж» — будь-який арбітраж (третейський суд) незалежно від того, чи утворюється він спеціально для розгляду окремої справи, чи здійснюється постійно діючою арбітражною установою, зокрема Міжнародним комерційним арбітражним судом або Морською арбітражною комісією при Торгово-промисловій палаті України (додатки №1,2 до цього закону). Отже, арбітраж, у законодавчому розумінні є одним із найбільш значущих юрисдикційних органів. При цьому, він функціонує за допомогою постійно діючої арбітражної установи, якою виступає Міжнародний комерційний арбітражний суд або Морська арбітражна комісія при Торгово-промисловій палаті України. Характеризуючи сутність міжнародного комерційного арбітражу, буде доречним звернути увагу на таку його ознаку як «комерційність». Що це означає?

За своєю суттю, термін «комерційний» тлумачиться широко і охоплює питання, що випливають з усіх відносин торгового характеру, як договірних, так і недоговірних. Відносини торгового характеру включають такі угоди, не обмежуючись ними: будь-які торгові угоди про поставку товарів або надання послуг чи обмін товарами або послугами; угоди про розподіл, торгове представництво; факторні операції; лізинг; інжиніринг; будівництво промислових об'єктів; надання консультативних послуг; купівля-продаж ліцензій; інвестування; фінансування; банківські послуги; страхування; угоди про експлуатацію або концесії; спільні підприємства та інші форми промислового або підприємницького співробітництва; перевезення товарів та пасажирів повітрям, морем, залізничними та автомобільними шляхами.

Таким чином, предмет компетенції міжнародного комерційного арбітражу становлять досить широкий спектр спорів, які виникають у торговельно-господарських відносинах.

Слід підкреслити, якщо положення закону надає сторонам можливість приймати рішення з певного питання, сторони можуть доручити прийняття такого рішення будь-якій третій особі, включаючи установу, а якщо в будь-якому положенні закону є посилання на те, що сторони погодились або що вони можуть погодитися, або у будь-якій іншій формі є посилання на угоду сторін, така угода включає будь-які арбітражні правила, зазначені в цій угоді. Така специфічність міжнародного комерційного арбітражу дозволяє господарюючим суб'єктам більш чітко та оперативно врегульовувати спори, які виникають між ними. Вже сама назва «міжнародний комерційний арбітраж» означає специфічність спорів, які можуть

вирішуватись цим органом. Йдеться про участь нерезидента принаймні як сторони спору. У юридичній літературі підкреслюється, що іноземні інвестори все більше вдаються до вирішення спорів між державою та іноземним інвестором, згідно з міжнародними інвестиційними угодами, з метою оскарження заходів, ужитих владою, які, на їх думку, негативно впливають на їх інвестиції. Навіть якщо не враховувати позови проти Аргентини, очевидно, що кількість арбітражів постійно зростає і, ймовірно, так само буде і у майбутньому [8, с. 10-11]. У зв'язку із цим, вчені застосовують термін «міжнародний змішаний арбітраж» – як арбітраж, призначений для врегулювання спорів між державами та фізичними (або юридичними) особами у зв'язку із розбіжностями, що виникають у процесі їх інвестиційної діяльності [8, с. 15]. Можна погодитися із важливістю термінологічних правок, проте видається, що сутнісна оцінка міжнародного комерційного арбітражу не змінюється.

Якщо взяти до уваги міжнародний та національний досвід, то можна ствердно констатувати, що міжнародний комерційний арбітраж (міжнародна морська арбітражна комісія) створюються при торгово-промислових палатах.

Таким чином, *міжнародний комерційний арбітраж* – це спеціальний юрисдикційний орган (спеціально створена установа), яка, як правило, діє на постійній основі при торгово-промисловій палаті, та покликані врегульовувати спори, які виникають між господарюючими суб'єктами, з яких одним є нерезидент з приводу здійснення ними торговельно-господарської діяльності.

За змістом Закону України «Про міжнародний комерційний арбітраж», якщо сторони не домовились про інше: будь-яке письмове повідомлення, вважається отриманим, якщо воно доставлено адресату особисто або на його комерційне підприємство, за його постійним місцем проживання або поштовою адресою; коли останні не можуть бути встановлені шляхом розумного наведення довідок, письмове повідомлення вважається отриманим, якщо воно надіслано за останнім відомим місцезнаходженням комерційного підприємства, постійним місцем проживання чи на поштову адресу рекомендованим листом або будь-яким іншим чином, який передбачає реєстрацію спроби доставки цього повідомлення; повідомлення вважається отриманим у день такої доставки. Сторона, яка знає про те, що будь-яке положення цього закону, від якого сторони можуть відступати, або якась вимога, згідно з арбітражною угодою, не були дотримані, і проте продовжує брати участь у арбітражному провадженні, не заявивши заперечень проти такого недотримування без невиправданої затримки, а якщо для цього передбачено будь-який строк, то протягом цього строку вважається такою, що відмовилась від свого права на заперечення.

Важливо також підкреслити, що функціонування міжнародного комерційного арбітражу передбачає укладення арбітражної угоди. За своєю суттю, арбітражна угода – це угода сторін про передачу до арбітражу всіх або певних спорів, які виникли або можуть виникнути між ними у зв'язку з будь-якими конкретними правовідносинами, незалежно від того, чи мають вони договірний характер чи ні. Вона може бути укладена у вигляді арбітражного застереження в контракті або у вигляді окремої угоди. Арбітражна угода укладається в письмовій формі. Угода вважається укладеною у письмовій формі, якщо вона міститься в документі, підписаному сторонами, або укладена шляхом обміну листами, повідомленнями по телетайпу, телеграфу або з використанням інших засобів електрозв'язку, що забезпечують фіксацію такої угоди, або шляхом обміну позовною заявою та відзивом на позов, в яких одна із сторін стверджує наявність угоди, а інша проти цього не заперечує. Посилання в угоді на документ, що містить арбітражне застереження, є арбітражною угодою за умови, що угода укладена в письмовій формі і це посилання є таким, що робить згадане застереження частиною угоди.

Основними ознаками міжнародного комерційного арбітражу є такі:

- спеціальний юрисдикційний орган (спеціально створена установа);
- діє, як правило, на постійній основі;
- діє при торгово-промисловій палаті;

- предметом діяльності є врегулювання спорів, які виникають між господарюючими суб'єктами, одним із яких є нерезидент з приводу здійснення ними торговельно-господарської діяльності.

Основними принципами міжнародного комерційного арбітражу мають стати відкритість, прозорість, законність, доступність.

Подальший розвиток в Україні системних, господарсько-правових реформ передбачає необхідне внесення змін до законодавства про міжнародний комерційний арбітраж щодо посилення його ефективності, дієвості у вирішення спорів. Насамперед, видається конструктивною ідея щодо посилення вимог до діяльності міжнародного комерційного арбітражу, формування механізму взаємовідносин його з органами державної влади, зокрема, іншими юрисдикційними органами.

Література

1. Конституція України. – К., 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Притика Д.М. Організаційно-правові засади становлення і діяльності господарських судів України: автореф. дис... доктора юрид. наук: 12.00.10 [Електронний ресурс] / Д.М. Притика; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. — Х., 2003. — 36 с.
3. Переверзєва О.С. Міжнародний комерційний арбітражний суд з вирішення спорів у сфері торговельного мореплавства: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 [Електронний ресурс] / О.С. Переверзєва; Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. — К., 2006. — 16 с.
4. Притика Ю.Д. Теоретичні проблеми захисту прав учасників цивільних правовідносин в третейському суді: автореф. дис... доктора юрид. наук: 12.00.03 [Електронний ресурс] / Ю.Д. Притика; Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. — К., 2006. — 33 с
5. Про міжнародний комерційний арбітраж. Закон України. від 24 лютого 1994 р. №4002-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №25. –Ст.198.
6. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о международном торговом арбитраже.- http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi
7. Межамериканская конвенция о международном коммерческом арбитраже.- http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi
8. Зозуля О.О. Міжнародний змішаний арбітраж: досвід та національна практика: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.11 [Електронний ресурс] / О.О. Зозуля; Ін-т законодавства ВР України. — К., 2008. — 20 с.

Бида К.Н. Международный коммерческий арбитраж: к вопросу относительно сущностной характеристики. *В статье исследуются вопросы относительно сущности международного коммерческого арбитража. Рассмотрены основные аспекты относительно понимания международного коммерческого арбитража в специальной юридической литературе и законодательстве. Определены основные научно-теоретические подходы. Сделаны соответствующие выводы и предложения.*

Ключевые слова: *арбитраж, арбитр, международный коммерческий арбитраж, арбитражное соглашение.*

Bida K.M. International commercial arbitration: to the issue of essence description. *The issues of essence description of international commercial arbitration are researched in the article. The basic aspects of international commercial arbitration interpretation in special legal literature and legislation have been considered. The main scientific and theoretical approaches have been determined and proper conclusions and suggestions have been done.*

Key words: *arbitration, arbiter, international commercial arbitration, arbitration agreement.*

УДК 341.231.14:341.3]:340.13(477)

Стасюк С.В.,
помічник судді Верховного Суду України

Особливості імплементації міжнародних гуманітарно-правових актів до законодавства України

У статті розглядаються проблемні та перспективні питання реалізації завдання імплементації міжнародного гуманітарного права до національного законодавства України.

Ключові слова: *збройна боротьба, військово-гуманітарна традиція, імплементація, міжнародні гуманітарні засоби.*

Україна ратифікувала Женевські конвенції 3 серпня 1954 р., а Додаткові протоколи I і II до них – 25 січня 1990 р. Оскільки відповідно до ст. 9 Конституції України »...чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства» [1], норми міжнародного гуманітарного права репрезентують собою внутрішні юридичні норми.

Норми міжнародного гуманітарного права значною мірою є нормами jus cogens. Більше того, у ч. 2, ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» зазначається: «Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору» [2].

Більшість положень міжнародного гуманітарного права є самоздійсненими. Вони є точними і повними. Держави повинні їх виконувати без додаткових внутрішніх правових заходів. Але у деяких випадках держави–учасниці Женевських конвенцій та Додаткових протоколів повинні вжити відповідних національних заходів щодо імплементації норм міжнародного гуманітарного права. Відповідно до загальної статті 1, спільної для Женевських конвенцій та Додаткового протоколу I до них, «Високі Договірні Сторони зобов'язуються дотримувати та забезпечувати дотримання цієї Конвенції за будь-яких обставин». Додатковий протокол I ст. 80 доповнює загальну ст. 1, зобов'язуючи Високі Договірні Сторони та учасників збройного конфлікту вжити відповідних заходів не тільки для імплементації положення угод, а й для спостереження за виконанням заходів з імплементації.

Заходи, які повинні вживати держави для імплементації міжнародного гуманітарного права на національному рівні, охоплюють широке коло проблем. Деякі з них потребують прийняття відповідних нормативно-правових актів. Так, наприклад, у нашій державі прийнято Закон України «Про символіку Червоного Хреста і Червоного Півмісяця в Україні»; питання покарання за тяжкі порушення міжнародного гуманітарного права знайшли своє відображення у чинному Кримінальному кодексі України. Окремі заходи є суто організаційними, інші пов'язані з розповсюдженням міжнародного гуманітарного права або освіти. Очевидно, що заходи загального розповсюдження є головними, оскільки важливо знати не тільки основні положення міжнародного гуманітарного права щодо захисту жертв конфліктів – поранених, хворих, військовополонених, цивільного населення тощо, а й те, що ця галузь міжнародного права має особливості, оскільки передбачає особисту відповідальність, у тому числі кримінальну, як для представників держави, так і окремих осіб, винних у певних

© Стасюк С.В.

порушеннях. Зобов'язання щодо покарання останніх випливають з принципу pacta sunt servanda, який проголошено у загальній статті 1 Конвенцій. Тяжкі порушення, вказані у Конвенціях та Протоколі I, кваліфікуються ст. 85 Протоколу I як військові злочини. Створення постійно діючого Міжнародного кримінального суду на Дипломатичній конференції у Римі у 1998 р. вказує на готовність міжнародної спільноти ефективно забезпечувати дотримання міжнародного гуманітарного права як у міжнародних, так і неміжнародних збройних конфліктах.

Таким чином, якщо планомірно і точно дотримуватися вимог міжнародної спільноти щодо імплементації норм міжнародного гуманітарного права до національного правового поля, то на конституційному рівні будуть створені достатні умови для подальшого розгортання процесу імплементації. Поступово відбудеться гармонізація національного та міжнародного законодавчого поля до стандартів більш успішних у цьому процесі країн. Проте, у зв'язку з реалізацією цього складного процесу виникає питання, що повинна робити держава на «відомчому рівні», ставши учасницею угод з міжнародного права?

Як зазначалося вище, загальноприйнятим є те, що на початку необхідно здійснити імплементацію деяких головних положень угод з міжнародного гуманітарного права до усіх підрозділів національного законодавства ще за мирних часів, разом з іншими законопроектами в урядовій програмі удосконалення правової системи (правовій реформі), як це й було зроблено під час прийняття нового Кримінального кодексу України 5 квітня 2001 р.

На нашу думку, виконання (імплементація) міжнародного гуманітарного права на рівні силових відомств повинна починатися зі створення такого військово-адміністративного поля, яким буде забезпечено виконання вимог I–IV Конвенцій загальної статті (47-48, 127-144 відповідно). У Протоколі I продовжується ця ідея у ст. 83 (параграф 1) з новими нюансами включення вивчення Конвенцій та Протоколу «...до програм військової підготовки» для того, щоб вони були відомими збройним силам і цивільному населенню [3, с. 8-13]. Вивчення норм та принципів права збройних конфліктів рекомендовано проводити диференційовано для різних категорій комбатантів, при цьому особливо виокремлюючи цивільні та військові структури влади, які згідно зі ст. 83 (параграф 2) Протоколу I «...повинні бути повністю ознайомлені з текстами» [3]. На командирів (начальників) збройних формувань покладені розширені обов'язки з контролю за дотриманням ними гуманітарного права, покладанням відповідальності за порушення приписів Конвенцій та Протоколів, а також розповсюдження знань у середовищі підлеглих у межах їх відповідальності.

Таким чином, до службових обов'язків командирів (начальників) входять, окрім внутрішніх, ще й превентивні, контролюючі та репресивні функції щодо виконання приписів міжнародного права збройних конфліктів. Спеціалісти зазначають, що ст. 80 I Додаткового протоколу тлумачиться як така, що вимагає включення її вимог до Статутів та Настанов для командирів (начальників).

Короткий аналіз внутрішнього законодавчого поля України та військово-адміністративної галузі засвідчує, що вищезазначені вимоги досі ще не достатнім чином реалізовані. Так, у Військових статутах Збройних сил України, затверджених Законами України від 24 березня 1999 р., у ч. 8 ст. 59 Статуту внутрішньої служби Збройних сил України до обов'язків командирів (начальників) включена вимога «...постійно виховувати підлеглих у дусі гуманізму та людяності, спираючись при цьому на загальновизнані принципи міжнародного права» [4, с. 20], що є, на нашу думку, недостатнім. А у правах та обов'язках заступника командира полку (окремого батальйону) з виховної роботи (ст. 72, 73 Статуту внутрішньої служби Збройних сил України) взагалі відсутня будь-яка згадка про виконання вимог міжнародного гуманітарного права. Те ж саме можна сказати й про права та обов'язки юрисконсульта полку (ст. 99, 100 Статуту внутрішньої служби Збройних сил України). Єдиний натяк (проте без зазначення, з якою метою та на виконання яких вимог)

щодо імплементації міжнародного гуманітарного права тут можна знайти лише у ч. 3, ст. 99, якою зобов'язується юридичний радник командира полку під час збройного конфлікту надавати «...консультації командуванню щодо дотримання норм міжнародного гуманітарного права, правил застосування сили та щодо проведення інструктажу особового складу з їх виконання» [4, с. 55]. На нашу думку, такий стан речей є неприпустимим і вимагає внесення кардинальних змін до Військових статутів Збройних сил України. Що ж до Воєнної доктрини України, про яку вже згадувалось, то у ній немає навіть того мінімуму щодо виконання вимог міжнародного гуманітарного права, який був закладений у Воєнній доктрині України від 1993 р [5].

Крім того, є маса інших проблемних питань щодо забезпечення дотримання норм міжнародного гуманітарного права під час проведення оборонної та наступальної операції оперативного угруповання військ (сил). Зокрема, відповідно до пункту 1.5.2. Наказу Міністра оборони України № 400 від 11.09.2004 р. «Про затвердження Керівництва по застосуванню норм міжнародного гуманітарного права в Збройних Силах України» штаб оперативного командування повинен забезпечити командирів з'єднань, військових частин текстами Женевських конвенцій 1949 р. про захист жертв війни, Додаткових протоколів до них від 8 червня 1977 р., Міжнародного реєстру культурних цінностей, які знаходяться під спеціальним захистом, та Державного реєстру національного культурного надбання. Наразі відсутні тексти Женевських конвенцій 1949 р. про захист жертв війни та Додаткових протоколів до них від 8 червня 1977 р., що перекладені українською мовою. Це не дає можливості забезпечити війська (сили) відповідними матеріалами. Також у військах відсутній Міжнародний реєстр культурних цінностей, які знаходяться під спеціальним захистом, та Державний реєстр національного культурного надбання.

Вирішення зазначеної проблеми полягає в узгодженні між відповідними міністерствами питання щодо перекладу та видання Женевських конвенцій 1949 р. про захист жертв війни та Додаткових протоколів до них від 8 червня 1977 р. українською мовою, що надасть можливість забезпечити Збройні сили України матеріалами з права збройних конфліктів.

Крім того, слід відзначити, що ще й досі не повністю врегульовані керівними документами Міністерства оборони України питання утримання та забезпечення відповідно до вимог міжнародних конвенцій військовополонених. У Наказі Міністра оборони України № 400 від 11.09.2004 р. «Про затвердження Керівництва по застосуванню норм міжнародного гуманітарного права у Збройних силах України» передбачено створення бригадних та корпусних пунктів прийому військовополонених, табору військовополонених оперативного командування, а не визначено сили, засоби та матеріальне забезпечення для утримання військовополонених. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про військову службу правопорядку в Збройних силах України» на службу правопорядку покладається завдання щодо організації збору, супроводження та охорони військовополонених. Але разом з тим не визначаються її функції та повноваження щодо утримання військовополонених. Вочевидь це питання необхідно врегулювати відповідним нормативно-правовим актом.

Ще й нині залишається невирішеним питання якісної підготовки офіцерів щодо застосування норм міжнародного гуманітарного права під час організації та ведення військових дій, передусім, командирів (начальників), офіцерів оперативних відділень (відділів, управлінь), помічників командира з правової роботи, які на період ведення бойових дій є юридичними радниками. Як засвідчує суспільно-історична практика, галузь військової освіти України робить тільки перші кроки у напрямі створення системи викладання та вивчення міжнародного гуманітарного права. Існують значні недоліки у цьому напрямі: скорочений до однієї-двох тем курс викладання міжнародного права збройних конфліктів, відсутні навчально-методичні посібники, в яких враховувалася б вітчизняна військово-

гуманітарна спадщина, обмежена кількість першоджерел міжнародного права, недостатність кваліфікованих викладацьких кадрів тощо.

Таким чином, питання врегулювання взаємовідносин між правом збройних конфліктів та внутрішнім правом відповідно до національного законодавства нашої країни є одним з головних передумов модернізації українського суспільства. Оскільки імплементація міжнародного гуманітарного права як комплексна соціальна проблема, пов'язана з різними галузями політики, права, моралі, тому важливо скоординувати національні пріоритети у масштабі головних сфер суспільного життя.

Сьогодні досить складно визначити заходи, які повинні вживати держави для виконання своїх зобов'язань у галузі міжнародного права. Але найважливішими серед них, на нашу думку, є:

- створення на урядовому рівні робочого комітету (комісії) з проблем імплементації міжнародного гуманітарного права до національного законодавства;
- розробка поправок до Кримінального кодексу з метою забезпечення адекватних покарань міжнародних військових злочинів;
- підготовка зміни та доповнення до Військових статутів Збройних сил України, Воєнної доктрини України, інших відомчих нормативно-правових актів із зазначених питань;
- створення банку даних щодо порушень чи заходів з імплементації міжнародного гуманітарного права через інкорпорацію національного законодавства та юриспруденції з метою можливості використання його іншим державам.

Усі ці заходи слід виконувати поетапно: як короткотермінові завдання–розпочати з узгодження (апроксимації) національного законодавства з міжнародним правом; далі підвищити рівень знань керівників відповідних органів влади та урядових установ, військово-політичного керівництва, а головне – сформувати належний рівень міжнародно-правової культури військових командирів (начальників), які повинні стати інструкторами міжнародного гуманітарного права у війську; створити мережу контактів серед зацікавлених у виконанні міжнародного гуманітарного права інститутів, юридичних та фізичних осіб. Серед довгострокових завдань можуть бути такі: схвалення адміністративних заходів з імплементації міжнародно-гуманітарного права; запровадження контролю за їх виконанням; збір порівняльної інформації про національні закони, правила та звичаї війни; розповсюдження та викладання у навчальних закладах цивільної і військової освіти засадничих проблем міжнародного права збройних конфліктів; здійснення цілеспрямованого контролю за діяльністю судів та прокуратури з проблем виконання норм міжнародного гуманітарного права.

Література

1. Конституція України. – К.: Вікар, 1997. – 64 с.
2. Закон України «Про міжнародні договори України» // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
3. Основные положения Женевских конвенций и Дополнительных протоколов. – М.: МККК, 1994. – 62 с.
4. Військові статути Збройних сил України. Затверджені Законом України від 24 березня 1999 р. – К.: Варта, 1999. – 516 с.
5. Воєнна доктрина України // Стратегічна панорама. – 2004. – № 3. – С. 3–10.
6. Базов В.П. Кримінальна відповідальність за серйозні порушення міжнародного гуманітарного права: навч. посіб. / Віктор Петрович Базов. – К.: Істина, 2003. – 136 с.
7. Динь Н.К. Международное публичное право: В 2-х т. Т. 1. Кн. 1: Формирование международного права; Кн. 2: Международное сообщество / Н.К. Динь, П. Дайе, А. Пелле / Пер. с франц. – К.: Сфера, 2000. – 440 с.

8. Чорний В.С. Військова організація України: становлення та перспективи розвитку: монографія / Віталій Сергійович Чорний. – Ніжин: ТОВ «Вид-во «Аспект-Поліграф», 2009. – 368 с.

Стасюк С.В. Особенности имплементации международных гуманитарно-правовых актов в законодательство Украины. *В статье рассматриваются проблемные и перспективные вопросы реализации задач имплементации международного гуманитарного права в национальное законодательство Украины.*

Ключевые слова: *вооруженная борьба, военно-гуманитарная традиция, имплементация, международные гуманитарные средства.*

Stasiuk S.V. Features of international humanitarian law implementation into the Ukrainian national law. *The problem and promising issues of international humanitarian law implementation into the Ukrainian national law are examined in the article.*

Key words: *armed fight, military-humanitarian tradition, implementation, international humanitarian facilities.*

Автори номера

Бібік Вікторія Володимирівна,	*ад'юнкт кафедри адміністративного права Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. Дідоренка*
Біда Катерина Михайлівна,	*кандидат юридичних. наук, доцент кафедри адміністративного, фінансового та господарського права Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України (далі – АПСВ ФПУ)*
Гарбовський Леонід Антонович,	*кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права, процесу та криміналістики Національного університету Державної податкової служби України*
Гвоздецький Віктор Демидович,	*доктор філософії, професор, академік Академії наук з державного управління, проректор з навчально-наукової та методичної роботи Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі*
Демський Едуард Францевич,	*кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ*
Добромислов Юрій Тимофійович	*здобувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ*
Завидняк Володимир Іванович,	*кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права, процесу та криміналістики АПСВ ФПУ*
Заєць Наталія Володимирівна,	*кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри теорії держави та права Національної академії внутрішніх справ*
Кабацій Микола Васильович,	*аспірант Національного університету Державної податкової служби України*
Кеворкова Віталіна Вікторівна	*асистент кафедри цивільно-правових дисциплін АПСВ ФПУ*
Князька Лілія Антонівна,	*кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Національного університету Державної податкової служби України*
Кривенко Олександр Васильович,	*кандидат юридичних наук, начальник управління штабу ГУВВ МВС України, полковник*
Кудін Сергій Володимирович,	*кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії, історії держави і права та конституційно-правових дисциплін АПСВ ФПУ*
Лазнюк Євгенія Володимирівна,	*ад'юнкт кафедри адміністративної діяльності Національної академії внутрішніх справ*
Макаренко Олена Володимирівна,	*здобувач кафедри теорії та історії держави і права Національної академії внутрішніх справ*
Малюга Леся Юріївна,	*аспірантка юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка*
Мельник Оксана Михайлівна,	*старший викладач кафедри фінансового права Національного університету Державної податкової служби України*
Мельник	*здобувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського*

Олег Олександрович,	*права АПСВ ФПУ*
Мінченко Ольга Василівна,	*кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри теорії та історії держави і права Національної академії внутрішніх справ*
Омельченко Андрій Володимирович,	*кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри цивільного та трудового права ДВНЗ «Київський національний економічний університет ім. Вадима Гетьмана»*
Поживілова Олена Володимирівна,	*кандидат педагогічних наук, заступник начальника відділу медичних і аграрних наук ВАК України*
Слюсаренко Сергій Вікторович,	*кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України*
Стасюк Сергій Володимирович,	*помічник судді Верховного Суду України*
Стратонов Василь Миколайович,	*доктор юридичних наук, завідувач кафедри галузевого права Херсонського державного університету, заслужений юрист України*
Турчин Андрій Богданович,	*аспірант кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ*
Убогий Сергій Анатолійович,	*здобувач кафедри фінансового права Національного університету Державної податкової служби України*
Циганчук Наталія Антонівна,	*кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін АПСВ ФПУ*
Шемяков Олександр Дмитрович,	*кандидат наук з державного управління, голова Донецької обласної організації профспілки «Радіоелектронмаш» України*

Вимоги до статей

Стаття повинна розкривати зміст однієї з рубрик збірника:

1) Юридичні науки:
   Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень
   Конституційне право; муніципальне право
   Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право
   Господарське право, господарсько-процесуальне право
   Трудове право; право соціального забезпечення
   Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право
   Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право
   Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право
   Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність
   Судоустрій; прокуратура та адвокатура
   Міжнародне право
   Філософія права
2) Державне управління
   Теорія та історія державного управління
   Механізми державного управління
   Державна служба
   Місцеве самоврядування

Автор статті відповідає за правильність і достовірність викладеного матеріалу, за належність останнього йому особисто.

Обсяг статті – від 6 до 12 сторінок машинопису.

Стаття повинна вміщувати такі елементи: постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язування порушеної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячена стаття; формулювання цілей статті (постановка завдання); виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів; висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі (витяг з постанови Президії Вищої атестаційної комісії України від 15.01.2003 р. № 7-05/1 «Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України» // Бюлетень ВАК України. – 2003. – № 1).

Текст статті друкується на папері стандартного формату ***(А4)*** через 1,5 інтервала з дотриманням таких розмірів полів: верхнього, нижнього, правого і лівого – 2 см.

Весь текст повинен бути набраний шрифтом ***Times New Roman 14 pt*** в одну колонку без застосування будь-якого форматування. Не допускається використання вставок та гіперпосилань. Можна виділяти окремі частини тексту курсивом. Посилання на літературу розміщується наприкінці тексту.

Ілюстрований матеріал виконується чітко і якісно. Посилання на ілюстрації у тексті статті – обов'язкове.

Разом із друкованою статтею подається електронний варіант на дискеті, або CD-R диску. Файл статті повинен бути збережений у форматі RTF або у форматі MSWord. На електронному носії обов'язковими мають бути тільки файли, які відносяться до змісту статті. На етикетці електронного носія необхідно вказати прізвище та ініціали автора/авторів.

Структура статті: назва рубрики, УДК, прізвище і ініціали автора, назва статті, текст статті, бібліографія, анотація і ключові слова укр., рос., англ. мовами.

Наприклад:

Рубрика «Юридичні науки»

Адміністративне право і процес: фінансове право; інформаційне право

УДК 351.078.18:347.998.85

Іванов Іван Іванович

Заходи забезпечення провадження в адміністративних справах

... *Аналіз останніх публікацій*, зокрема, О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржія, О.Н. Панченка [1, с. 125–127; 2, с. 241–249; 3, с. 535–543], Т.О. Коломоєць [4, с. 221–222; 5, с. 219–226] дає підстави дійти висновку про неповне дослідження такого юридичного явища як забезпечення адміністративних проваджень процесуальними засобами, їх фрагментарне висвітлення в навчальних посібниках та підручниках.

Література

1. Кузьменко О.В. Заходи процесуального примусу в адміністративному судочинстві / О.В. Кузьменко, О.Н. Панченко // Адміністративне судочинство України: підруч. / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.

Іванов І.І. Назва статті. *Анотація: У статті досліджуються …….*
Ключові слова: *5-8 слів (укр., рос., англ. мовами).*

Автор підписується на звороті останньої сторінки.
До статті додаються:
1) дві рецензії:
- одна з них може бути затверджена кафедрою або науково-дослідним відділом, де працює автор;
- друга – зовнішня;

2) відомості про автора: прізвище, ім'я, по батькові, повністю звання, посада, контактні телефони.

Наприклад:

Іванов Іван Іванович, кандидат історичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права Академії праці і соціальних відносин ФПУ.
Телефон: 526 – 15 – 45; e-mail: edit@socosvita.kiev.ua

До статті можуть бути внесені зміни редакційного характеру без згоди авторів.

До рубрики «***Наукові рецензії***» подаються матеріали українською мовою (обсягом від 3 до 6 стор.) у двох варіантах:
роздрукований за підписом автора рецензії і печаткою;
електронний на дискеті 3,5 дюйма.

Після подання матеріалу редколегія журналу в місячний термін розглядає доцільність розміщення рецензії, а науковий редактор вносить правки редакційного характеру (якщо це потрібно) та письмово погоджує їх з автором рецензованої роботи, або рецензентом. Поданий матеріал відображає точку зору рецензента, яка може не збігатися з позицією редколегії журналу.

Роздруковані матеріали і дискета авторові не повертаються.

Інформація

Інформуємо, що в Академії праці і соціальних відносин ФПУ відбувся захист дисертацій.

Рішенням спеціалізованої вченої ради *К 26.888.01* на підставі прилюдного захисту дисертацій присуджено науковий ступінь кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право:

Голяшкіну Олегу Володимировичу, дисертація на тему: «Адміністративно-правове регулювання інноваційної діяльності в Україні».

Блохіну Максиму Сергійовичу, дисертація на тему: «Адміністративно-правове регулювання природних монополій в Україні».

Інформація про видання

У видавництві Академії праці і соціальних ФПУвідносин вийшли друком такі книги:

1. *Кудін С.В.* Історія держави і права України: навч. посіб. з грифом МОН України для вищих навч. закл./ Кудін С.В. – К., 2010. – 208 с.

У пропонованому навчальному посібнику містяться рекомендації щодо опрацювання тем з навчальної дисципліни «Історія держави і права України», починаючи від найдавніших часів до сьогодення.

Матеріал подано відповідно до навчальної програми з дисципліни «Історія держави і права», розробленої на кафедрі теорії, історії держави і права та конституційно-правових дисциплін. Розрахований на студентів вищих навчальних закладів, а також на широкий загал читачів, які цікавляться історією державного й правового розвитку України.

2. *Коробенко Н.П.* Пенсійне забезпечення по інвалідності в солідарній пенсійній системі України: монографія / Коробенко Н.П. – К.: Вид-во Акад. праці і соц. відносин Федер. проф. спілок України, 2011. – 172 с.

Монографія присвячена комплексному дослідженню проблем правового регулювання пенсійного забезпечення по інвалідності в солідарній пенсійній системі України.Досліджується формування та розвиток правового регулювання пенсійного забезпечення по інвалідності внаслідок загального захворювання, міжнародний досвід у цій сфері. Сформульовано поняття пенсійних правовідносин по інвалідності в солідарній пенсійній системі та здійснено їх класифікацію, розглянуто суб'єктний та юридичний склад таких правовідносин, визначено поняття пенсії по інвалідності внаслідок загального захворювання, детально проаналізовані особливості виникнення, зміни та припинення пенсійних правовідносин по інвалідності в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

На підставі проведеного дослідження сформульовано обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства України у сфері пенсійного забезпечення по інвалідності в солідарній пенсійній системі.

Розрахована на наукових працівників, викладачів вузів, аспірантів, практичних працівників, студентів та широке коло читачів.