

Вісник

**Академії праці і соціальних відносин
Федерації профспілок України**

Засновано у 2011 році

Науковий збірник

Серія: Право та державне управління

**4(4)
2011**

Вісник

Академії праці і соціальних відносин
Федерації профспілок України

Засновано у 2011 році

Науковий збірник

Серія: Право та державне управління

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).

Виходить періодичністю чотири рази на рік

Передрукування матеріалів, опублікованих у збірнику, дозволяється лише за згодою авторів та видавця. У випадку передрукування цих матеріалів посилання на науковий 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 № 4 від 10 листопада 2011 р.

Підписано до друку 11.11.2011 р.
Формат – 70x108/16. Друк офсетний.
Папір офсетний №1. Ум.-друк. арк.– 15.4.
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.
Замовлення № 0082

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

Цельс Публий Ювентий, «Дигесты»

Редакційна колегія:

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

Беляков 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

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	
<i>Косянчук Т. О.</i> Розвиток механізму державного управління у сфері іноземного інвестування 4	
<i>Шамрай В.О., Макаров В.В.</i> Управління продовольчим забезпеченням Державної прикордонної служби України 13	
<i>Максименко Н.В.</i> Професійна модель сучасного керівника 23	
<i>Радиш Я.Ф., Сорока О.Я.</i> Державне регулювання медичної діяльності на Прикарпатті у першій половині ХХ ст.: вступ до проблеми 28	
Юридичні науки	
Судоустрій; прокуратура та адвокатура	
<i>Маляренко А.В.</i> Про упередженість як підставу дисциплінарної відповідальності суддів 37	
Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право	
<i>Баклан О.В.</i> До питань адміністративного примусу в сфері підприємництва 43	
<i>Богатюк І.Г.</i> Рекреаційні зони в Україні: стан та перспективи розвитку 48	
<i>Власов А.В.</i> Адміністративно-правова характеристика діяльності державних органів у сфері податкового контролю 52	
<i>Демський Е. Ф., Губанова О. В.</i> Окремі питання адміністративного провадження у справах за статтею 184-2 КУпАП 57	
<i>Журавель Я. В., Тітов М.М.</i> Про обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування 63	
<i>Журавський О.А.</i> Організаційно-правове забезпечення адміністративного судочинства України за умов судово-правової реформи 67	
<i>Зьолка В.Л.</i> Генезис адміністративно-правових основ захисту територіальної цілісності і недоторканності державних кордонів України 72	
<i>Латка О.Я.</i> Конституційно-правова реформа в Україні: історичні передумови запровадження, мета та моделі втілення 78	
<i>Лопушанська О. В.</i> Правові питання врегулювання мовної політики на міжнародному рівні 83	
<i>Манжула А. А.</i> Деякі проблеми щодо визначення системи, складу та видів проступків проти громадського порядку 87	
<i>Мороз Д.О.</i> Міжнародна взаємодія податкової міліції: інформаційно-правовий аспект 92	
<i>Осинська О.В.</i> Права літніх людей та національна соціальна політика з проблем старіння: теоретичні та практичні аспекти 97	
<i>Понамарчук О.М.</i> Методи валютного контролю у системі міжнародних розрахунків 102	
<i>Пирого І.С.</i> Еластична ставка єдиного соціального внеску як елемент реформування системи соціального захисту 106	
<i>Самань В. В.</i> Поняття фіскальної функції держави 110	
<i>Шевчук В.А.</i> Правові основи фінансування витрат на національну оборону і забезпечення безпеки держави 114	
<i>Яровий Б.Д.</i> Особливості взаємодії слідчих підрозділів з іншими підрозділами у розкритті та розслідуванні злочинів 120	
Конституційне право; муніципальне право	
<i>Бровко Н.І.</i> Антропологічно-правові засади дослідження феномену свободи індивіда 125	
<i>Дамбровська О.В.</i> Характеристика елементів змісту конституційного права людини на життя 129	
Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень	
<i>Грачова К.Ю.</i> Подолання правового нігілізму як основна умова реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні 135	
<i>Капелюшина М.В.</i> Державно-правові ідеї в Україні революційної доби 1917–1921 рр.: стан та перспективи наукової розробки 139	
Козачина А.Є. Удосконалення українського судочинства: історичний досвід держави 143	
<i>Красніцький А.В.</i> Тенденції та етапи дослідження державотворчих процесів в Україні (1917–1921 рр.): історико-правовий аспект 148	
Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право	
<i>Власов А.О.</i> Цивільно-правові та адміністративні послуги, їх співвідношення 153	
Трудове право; право соціального забезпечення	
<i>Кохан М.С.</i> Місце премій у системі стимулювання та оплати праці, співвідношення їх з компенсаціями, доплатами і надбавками 160	
Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність	
<i>Долгополов А.М.</i> Особливості доказування в кримінальному процесі Франції і США 165	
<i>Мотлях О.І.</i> Нормативно-правове регулювання використання поліграфа правоохоронними органами зарубіжних країн 169	

Державне управління

УДК 351.82:339.727.22

Косянчук Т. О.,

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

Розвиток механізму державного управління у сфері іноземного інвестування

У статті досліджується сутність механізму державного управління у сфері іноземного інвестування.

Ключові слова: метод правового регулювання, управління, інвестиційне право.

Вирішення питання про суть інвестиційного права, проведення правового аналізу щодо визначення статусу держави і її органів як суб'єктів інвестиційного права.

До правознавців, які виділяють сукупність інвестиційних норм права в самостійну галузь права, належить О.М. Вінник, на чію думку інвестиційне право можна вважати самостійною галуззю права, оскільки ним регулюється значна за обсягом група однорідних суспільних відносин і має свій особливий метод регулювання цих відносин, побудований на перехресних діагональних зв'язках суб'єктів інвестиційної діяльності [1, с.95].

Також висвітленням даної теми займалися такі автори як Н.С. Резникова, А. Богатирьов, В.М. Коссак, Н.Н. Вознесенська, І.В. Караваєва, Н.А. Волгіна, але всі ці наукові розробки були здійснені до періоду економічного спаду.

Метою цієї статті є дослідження розвитку механізму державного управління у сфері іноземного інвестування, а також аналіз методу правового регулювання інвестиційного права, дослідити методи управління інвестиційною діяльністю.

Перехід української економіки на ринкові відносини зумовив виникнення якісно нових взаємин між учасниками інвестиційного процесу викликав створення бази механізму адміністративно-правового регулювання.

Разом із розвитком інвестиційних відносин в юридичній науці з'явилося кілька точок зору на інвестиційне право як на самостійну галузь права, або ж як на сукупність нормативно-правових актів, якими регулюється інвестиційна діяльність [1, с.251]. Вирішення питання про суть інвестиційного права є принципово важливим не тільки з погляду юридичної науки, а й для практики регулювання інвестиційних відносин. У разі визнання інвестиційного права самостійною галуззю права можна говорити про самостійність методу інвестиційного права, і, отже, про особливий спосіб регулювання інвестиційних правовідносин і використання специфічного інструментарію форм і методів правового регулювання інвестиційної діяльності.

Поділяючи думку більшості вчених, які стверджують, що виділити інвестиційне право в самостійну галузь права неможливо з кількох причин. По-перше, сьогодні в юридичній науці переважає точка зору, що разом із предметом правового регулювання галузь права

визначається також і наявністю спеціального галузевого методу, притаманного лише одній галузі права [2, с. 367]. При цьому наводяться такі методи: імперативний, диспозитивний, а деякими ученими й інші методи правового регулювання: заохочення, автономії і рівність сторін й інші, менш розповсюджені [3, с.56]. Розглядаючи виключно профілюючі галузі права, можна говорити про конкретний галузевий метод, властивий галузі права в цілому, оскільки якщо інші методи і використовуються для правового регулювання відносин однієї з базових галузей, то мають характер поодиноких винятків. Так, розглядаючи галузі права, що відділилися від профілюючих, наприклад, сімейне право, можна помітити, що методи регулювання сімейних відносин у деяких правових інститутах використовують виключно адміністративні методи дії (наприклад, інститут аліментних зобов'язань), в інших інститутах – диспозитивні (наприклад, інститут договірному режиму майна подружжя).

Зауваження, висловлені з приводу різних методів регулювання у правових інститутах однієї галузі права, повною мірою стосуються і галузі інвестиційного права. Перша група інвестиційних правовідносин – відносини, що виникають в інвесторів з органами виконавчої влади з приводу порядку здійснення інвестицій, фінансової дисципліни, охорони навколишнього середовища та ін. Для регулювання цих відносин використовується інструментарій засобів адміністративної і фінансової дії.

Друга група інвестиційних правовідносин – це правовідносини, врегульовані нормами диспозитивного характеру: відносини щодо вибору об'єктів і обсягів інвестування. В інвестиційному праві також існує група правовідносин, урегульованих нормами, що застосовують метод заохочення (надання пільгового порядку інвестування в окремі галузі). Таким чином, інвестиційні відносини різні за характером і їх завжди можна звести до відносин «вертикальних» і «горизонтальних», яким відповідає або адміністративно-правовий, інший метод регулювання.

Аналіз методу правового регулювання неможливий без вивчення його компонентів. А.С.Піголкін виділяє кілька таких складових [2, с. 63]. Першим структурним компонентом галузевого методу є спосіб створення прав і обов'язків учасників відносин, урегульованих нормами відповідної галузі. У зв'язку з цим слід зазначити, що законодавча практика і практика правозастосування не виділяє метод перехресних діагональних зв'язків, запропонований А.Г.Богатирьовим як метод правового регулювання галузі інвестиційного права, а зводить його до «класичних методів» створення прав і обов'язків учасників правовідносин (імперативного і диспозитивного). Права і обов'язки суб'єктів інвестиційної діяльності можуть виникати як із ініціативи інвестора, так і в адміністративному порядку (наприклад, обов'язки з охорони оточуючого середовища і природних ресурсів у процесі здійснення інвестицій) [4, с. 234].

Складнощі у визначенні статусу держави і його органів як суб'єктів інвестиційного права, що виникали на початковому етапі формування інвестиційного права, із розвитком законодавства і правозастосовної практики в інвестиційній сфері ставали більш регламентованими. Це дозволяє чітко визначити, коли держава виступає як суб'єкт, що наділяє владно-розпорядливими повноваженнями, а коли як господарюючий суб'єкт, відносини з яким будуються на рівності сторін. Також в інвестиційному праві широко вживаються виділені деякими правознавцями додаткові методи набуття прав і обов'язків, такі, як методи заохочення і гарантій.

Другим структурним компонентом методу правового регулювання є підстави (юридично значущі акти) виникнення правовідносин. В інвестиційному праві правовідносини можуть виникати на основі як актів вживання права, тобто актів індивідуального значення, прийнятих уповноваженими органами, так і на основі договору, що укладається рівноправними суб'єктами інвестиційних відносин. Виділити переважну групу підстав для виникнення інвестиційних правовідносин не можливо, оскільки зміна умов господарювання і економічної кон'юнктури впливає на їх ставлення один до одного.

Третім компонентом, що визначає метод правового регулювання, є заходи впливу, що вживаються відносно порушника правових норм. Санкції до порушника у сфері інвестиційного права неоднорідні. Вони можуть носити виключно майновий характер, у ви-

падку, якщо санкції встановлені сторонами в договорі, але можуть торкатися особи порушника у разі порушення адміністративних або кримінальних норм. Адміністративні санкції в інвестиційному праві займають важливе місце і носять імперативний характер, на відміну від цивільно-правових, виконання яких може бути переглянуто, замінено іншими санкціями.

Розглядаючи складові методу правового регулювання інвестиційного права, можна чітко розмежувати способи виникнення прав і обов'язків в адміністративному і цивільно-правовому порядку, стан підлеглості суб'єктів інвестиційного права або їх рівноправності, адміністративні або цивільно-правові засоби забезпечення встановлених прав учасників інвестиційних відносин.

У сфері інвестиційного права не можна виділити метод правового регулювання, оскільки його складові не мають внутрішньої єдності і неоднорідні за складом. Можливість визначення в кожному конкретному інвестиційному правовідношенні цивільно-правових або адміністративних основ підтверджує таку точку зору. Отже, говорити про інвестиційне право можна тільки як про галузь законодавства, але не як про самостійну галузь права.

Визначення інвестиційного права як галузі законодавства вирішує не тільки наукове завдання, а й має велике практичне значення, оскільки дозволяє задіяти весь інструментарій засобів адміністративно-правового і фінансово-правового регулювання іноземних інвестицій, властивий профілюючим галузям права, запозичити багато методів адміністративно-правового і фінансово-правового регулювання національної економіки в цілому і застосувати їх щодо іноземних інвестицій.

Розділити розгляд методів регулювання іноземних інвестицій на адміністративні і фінансові було б штучним засобом. Часто тільки спільним закріпленням адміністративних і фінансових норм можна регулювати окремі інститути інвестиційного законодавства.

При здійсненні державного управління інвестиційною діяльністю застосовуються певні методи управління. Під методом розуміють способи або засоби досягнення поставленої мети [5, с.75]. Методом державного управління інвестиційною діяльністю є юридично виражений спосіб впливу органів управління на об'єкт управління, суспільні відносини, що виникають у процесі державного управління інвестиційною діяльністю.

При здійсненні державного управління інвестиційною діяльністю застосовуються такі методи управління:

- організаційні – полягають у здійсненні певних управлінських дій щодо об'єктів управління, не пов'язаних із вирішенням того чи іншого питання;
- адміністративні – у прийнятті рішень, обов'язкових для об'єктів управління;
- економічні – у впливі порядку управління на економічний стан об'єктів управління.

Управління інвестиційною діяльністю можна розглядати як виконання загальних функцій, які виникають у процесі інвестиційної діяльності, а за способом здійснення це є владна діяльність. Наявність влади означає, що суб'єкт управління інвестиційною діяльністю може одноосібно визначати поведінку об'єкта управління, підкорюючи волю учасників інвестиційних правовідносин. Підкорення волі підвладних волі управляючого досягається різними методами, під якими розуміються способи, засоби, прийоми досягнення певної мети, виконання поставленого завдання. Сукупність методів, що застосовуються у процесі управління інвестиційною діяльністю, їх поєднання є одним із найважливіших якісних показників управління інвестиційною діяльністю.

Поняття методу передусім пов'язане з інвестиційною діяльністю, з інвестиційним процесом, але не з будь-яким, а лише з цілеспрямованим. Така діяльність виступає як сукупність прийомів та засобів досягнення намічених результатів. Метод можна також розуміти як спосіб цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на свідомість учасників інвестиційних відносин.

У будь-якому випадку суб'єкт управління інвестиційною діяльністю має знайти найбільш доцільні та прогресивні методи, шляхи, засоби вирішення поставленого завдання.

Адміністративно-правовими методами є способи та прийоми безпосереднього та цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за

ними компетенції, у встановлених межах та відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян.

До ознак, що відрізняють адміністративні методи від інших, відносять [6, с.173]:

- прямий вплив на об'єкт управління за допомогою встановлення його прав та обов'язків, індивідуалізованих команд управління;
- односторонній вибір органом управління способу виконання завдання чи конкретного варіанта поведінки, однозначне вирішення відповідної ситуації, що має обов'язкову силу для виконавця;
- безумовну обов'язковість розпоряджень та вказівок, невиконання яких може потягнути за собою відповідальність.

При здійсненні управління інвестиційною діяльністю застосовуються такі адміністративно-правові методи:

- нагляд – за його допомогою можна оцінити стан справ у інвестиційній діяльності, але він не дає змоги суб'єктам, які його здійснюють, втручатись у діяльність учасників інвестиційної діяльності;
- регулювання – означає встановлення загальної політики в сфері інвестиційної діяльності та принципів щодо її реалізації через державне фінансування, пільги тощо;
- керівництво – його метою є практичне втілення в життя загальної політики та принципів, здійснення контролю за учасниками інвестиційної діяльності, розроблення напрямів їх діяльності;
- переконання є особливим засобом правового впливу і полягає у досягненні виконання суб'єктами інвестиційної діяльності певних вимог унаслідок їх внутрішнього визнання, а не через неусвідомлене підпорядкування вказівкам владних органів. Основними формами переконання є організація державних та громадських заходів, спрямованих на вирішення конкретних завдань (облік, контроль, проведення семінарів тощо); економічне та правове виховання; роз'яснення завдань державного управління через засоби масової інформації; заохочення;
- адміністративний примус – це система засобів впливу на свідомість і поведінку учасників інвестиційних правовідносин з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку інвестиційних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку і законності. Тому для забезпечення дотримання законодавства існують спеціальні служби, що слідкують за правопорушеннями у цій сфері та припиняють факти правопорушень. Вони виявляють і перешкоджають протиправним діям правопорушників.

Без використання адміністративних методів неможливе досягнення мети впорядковуючого впливу на поведінку учасників інвестиційних відносин, але найчастіше вони використовуються у поєднанні з економічними методами. Застосування економічних методів означає формування таких економічних умов і стимулів, які створюють зацікавленість у кінцевих результатах інвестиційної діяльності. Об'єкти управління не одержують обов'язкових вказівок, а мають змогу проявити ініціативу у виборі засобів діяльності для реалізації своїх матеріальних інтересів. Це зводиться, як правило, до одержання податкових, майнових та інших пільг. До ознак, що характеризують економічні методи, відносять:

- використання стимулюючих засобів, створення економічної зацікавленості, що спонукає об'єкт управління діяти у визначеному напрямі і досягти ініціативного вирішення поставлених перед ним завдань без спеціальних розпоряджень та вказівок керівних органів;
- надання об'єкту управління можливість вибирати між способами дії;
- порушення встановлених показників та умов не супроводжується для виконавця прямим стягненням, а лише призводить до негативних наслідків господарського порядку, які він відчуває у результаті своїх помилкових дій.

До економічних методів державного управління інвестиційною діяльністю відносяться планування, економічний аналіз, фінансово-кредитні методи тощо.

При здійсненні державного управління інвестиційною діяльністю застосовуються також і організаційні методи.

Проблеми правової регламентації інвестиційних відносин не є виключно українськими. Інвестиційний процес характерний для економіки будь-якої держави і в процесі його правового регулювання кожна країна виробила свій індивідуальний досвід, який, проте, піддається певній типізації і узагальненню. Для повноти дослідження необхідно розглянути досвід адміністративно-правового регулювання іноземних інвестицій у зарубіжних країнах, оскільки це дозволить виявити особливості адміністративних процедур ліцензування, видачі дозволів, встановлення різних стандартів, а також особливостей структури органів виконавчої влади, які регулюють приплив і функціонування іноземного капіталу в національних економіках, що сприяє з'ясуванню доцільності вживання схожих заходів адміністративно-правового регулювання іноземних інвестицій в Україні.

Досвід країн з розвинутою ринковою економікою вказує на те, що у них немає необхідності в такому широкому законодавчому регулюванні діяльності іноземних інвесторів, як у країнах, що розвиваються. Насамперед це пов'язано з високою конкурентоспроможністю товарів, які вони виробляють і, отже, не виникає необхідності в додатковому захисті товаровиробників [7, с. 98]. Також причинами цього є схожі умови господарювання, стабільно високий рівень споживання та інші чинники, що існують у країнах з розвинутою ринковою економікою і привертаючи більшість іноземних інвестицій. Проте розвинуті країни зацікавлені у закріпленні їх статусу провідних економічних держав і гарантією збереження такого становища в майбутньому бачать подальше розширення економічних і виробничих зв'язків з іншими розвинутими державами.

Інвестиційне законодавство цих країн надає іноземним інвесторам переважно національний режим здійснення інвестиційної діяльності. Нормативні акти, які в основному мають адміністративний характер і регулюють виключно іноземні інвестиції, існують у Канаді (Федеральний закон «Про іноземні інвестиції» 1985 р.), Іспанії (деякі декрети) та інших країнах.

Досвід адміністративно-правового регулювання іноземних інвестицій у зарубіжних країнах, функціонування системи виконавчих органів, які здійснюють таке регулювання, вирізняється різноманітністю. У деяких розвинутих країнах існують спеціальні органи державного управління іноземними інвестиціями: Рада з іноземних інвестицій у США, Рада з іноземних інвестицій при Генеральній дирекції зовнішніх стосунків в Іспанії, Служба з іноземних інвестицій казначейства Міністерства економіки, фінансів і бюджету у Франції.

Не цілком правильна інформація, широко тиражована виданнями правової спрямованості, про відсутність податкових пільг і преференцій для іноземних інвесторів в економічно розвинутих країнах, інших адміністративних процедур, що регулюють іноземні інвестиції [8.27, с.58].

Так, наприклад, у США діють знижені ставки оподаткування на федеральному рівні і пільгові ставки прискореної амортизації для зарубіжних інвесторів; законодавство Великобританії, Німеччини, Іспанії, Франції передбачає певні податкові пільги іноземним інвесторам, а також пільгове надання позик [9.189, с.103].

Країни з розвинутою економікою активно застосовують адміністративні процедури для допуску іноземних інвестицій у національну економіку. Для процедури допуску зарубіжних інвестицій у національну економіку розвинутих країн, як правило, характерна необхідність попереднього отримання дозволу або ліцензії. У цілому на зарубіжних інвесторів розповсюджується загальний режим інвестування, встановлений для вітчизняних інвесторів. Проте існують нормативні акти, що обмежують або забороняють участь іноземних інвесторів в окремих галузях або на окремих територіях, що зумовлено інтересами економічної безпеки країни.

Країни, що розвиваються, до яких належить і Україна, не можуть дозволити собі регулювання іноземних інвестицій виключно загальним законодавством без використання спеціальних правових норм, що регламентують діяльність іноземних інвесторів. Країни, що розвиваються, відрізняються крайнім ступенем нестабільності в політичній і економічній

сферах і для залучення зарубіжних інвестицій вони приймають спеціальні законодавчі акти, мета яких гарантувати прибутковість від інвестицій і права іноземних інвесторів.

Розглядаючи досвід країн, що мають спеціальне законодавство у сфері інвестицій, можна відзначити, що у деяких країнах інвестиційне законодавство міститься в нормативних актах, що регулюють окремі сфери діяльності. Це, наприклад, Гірський і Нафтовий кодекси Аргентини, Нафтовий і Гірський закони Мексики. В інших країнах інвестиційне законодавство міститься в законах, якими регулюються загальні питання інвестицій. Часто ці закони мають форму кодексів. Інвестиційні кодекси існують у Республіці Білорусь, Алжирі, Центральноафриканській республіці та ін. У деяких країнах інвестиційні кодекси регулюють питання залучення і функціонування інвестицій як з боку національних, так і з боку іноземних інвесторів, але існують інвестиційні кодекси, що регламентують інвестиційну діяльність виключно зарубіжних інвесторів [8.27, с.48].

Незважаючи на достатню розвинутість нормативної бази іноземних інвестицій у зарубіжних країнах, у світовій практиці регулювання іноземних інвестицій трапляються випадки ефективного адміністративно-правового регулювання іноземних інвестицій органами виконавчої влади в країнах, де на законодавчому рівні регулювання інвестиційної сфери було недосконалим, однак держава прагнула дотримуватися «чесних взаємостосунків» з інвестором і цілком сприяти роботі на національному ринку, що дозволяло успішно привертати зарубіжні матеріальні та інші ресурси [10.15, с.178].

Оскільки найважливішою частиною механізму правового регулювання є правові норми, необхідно розглянути систему правових норм, якими регулюється порядок здійснення іноземних інвестицій в Україні, а також здійснення управління у сфері іноземних інвестицій. При цьому необхідно відзначити наявність значної кількості існуючих прогалин в інвестиційному законодавстві, незважаючи на те, що вони повинні вже бути врегульовані чинними нормативними актами. На рівні буденної свідомості вважається, що прогалин у праві немає, якщо існує правовий акт, яким регулюються визначені в ньому відносини. Така точка зору, на жаль, притаманна і вітчизняним законодавцям, які формують інвестиційне законодавство [11.56, с.46]. Проте у зв'язку із частим недотриманням ними правил законодавчої техніки, за останнє десятиріччя прогалини в правовому регулюванні іноземних інвестицій залишаються, але у деяких випадках такими не визначаються.

Наукові критерії прогалин у праві не вичерпуються «класичними критеріями» повної або часткової відсутності правової норми, якою регулюються певні правовідносини. Вітчизняна юридична наука початку століття вже визначала, що прогалини в чинному праві є і в тому випадку, якщо «існує норма, але абсолютно темна і незрозуміла», а також у випадку, коли «існує декілька норм, що суперечать одна одній» [12.71, с.155].

Парадоксальну ситуацію існування прогалин у праві, за наявності чинного нормативного акта, покликаною таку прогалину ліквідувати, можна пояснити на прикладі норм Закону України «Про режим іноземного інвестування».

У другому розділі Закону України «Про режим іноземного інвестування» наголошується, що ним регулюються відносини, пов'язані з таким правовим інститутом як державні гарантії прав іноземних інвесторів. Проте при аналізі статей закону 7, 8 стає зрозумілим, що він покликаний регулювати надання державних гарантій не тільки іноземним інвесторам, а й організаціям з іноземними інвестиціями. Таким чином, ця норма необґрунтовано звужує коло суб'єктів, які претендують на отримання державних гарантій.

Подібна критика Закону «Про режим іноземного інвестування» може здатися такою, що містить чимало суперечностей, оскільки при аналізі тексту закону стає досить зрозумілим намір законодавця розповсюдити гарантії і пільги, запропоновані в законі, на всі групи інвесторів. Проте тлумачення правової норми є формальною процедурою і при його проведенні використовується так зване золоте правило тлумачення, тобто додання словам і виразам того значення, яке вони мають у загальноприйнятому значенні. Виходячи з цього, стають зрозумілими побоювання іноземних інвесторів відносно гарантій і пільг, зафіксованих у нормативних документах з різними значеннями.

Приклад зарубіжних законодавців засвідчує, що їх визначення більш однозначні, основна увага зосереджується на описові конкретного механізму дії пільги, що дозволяє врахувати і виключити пропуски в правовому регулюванні [1.26, с.44].

Численність законів, які повинні вирішувати конкретні інвестиційні завдання, що стоять перед державою, і наявність багатьох пропусків в інвестиційному праві, залишених ними, розкриває глибинну проблему процесу нормотворення в Україні. За останні роки стала популярною не досить аргументована точка зору на закон як на засіб, одним фактом існування якого можна врегулювати будь-які суспільні відносини [13.57, с.362]. У результаті такого розуміння нормативного акта активна нормотворча діяльність законодавців була спрямована на прийняття більшої кількості законів, часто нехтуючи вимогами законодавчої техніки і залишаючи численні пропуски в праві. Внаслідок цього велика частина нормативних актів потребує змін, які доцільно проводити в межах кодифікування правових актів, якими регулюється сфера інвестиційних відносин.

Недоліком багатьох правових норм, що регулюють іноземні інвестиції, є складні, незрозумілі формулювання, які іноді перешкоджають їх чіткому розумінню. Проте практика розробки нормативних актів вказує на те, що від зусиль затрачуваних тлумачем норми на її розуміння легко позбутися за допомогою застосування способів ділення тексту на структурні одиниці, виділяючи в окремі пункти закріплюване правило і винятки з нього.

Ще однією проблемою інвестиційного права як комплексної галузі законодавства, що складається з норм адміністративного, цивільного і фінансового права, є розосередженість її нормативного матеріалу, який необхідно систематизувати за багатьма правовими актами різної юридичної сили. Нормативно-правова база інвестицій, з одного боку, надмірна, оскільки багато нормативних положень дублюються в законодавчих актах, з іншого – недостатня, оскільки продовжують залишатися не врегульованими багато питань, що стосуються як діяльності іноземних інвесторів, так і діяльності органів виконавчої влади з регулювання інвестицій. Оскільки законодавчі акти у сфері інвестування еkleктичні і неоднозначні, у деяких випадках суперечать програмним положенням Уряду і, незважаючи на їх велику кількість, не усувають прогалини в правовому регулюванні, то найбільш відповідною формою систематизації інвестиційного законодавства є кодифікування.

Перспективним напрямом подальшого вдосконалення правової регламентації інвестиційного процесу в Україні є розробка загального кодексу інвестицій, оскільки національні інвестори, як й іноземні потребують чіткої регламентації інвестиційних відносин з боку держави, надання гарантій і стабільних умов здійснення інвестицій. Однак зараз це є дуже проблематичним, оскільки система господарювання в Україні (податкова та інші її складові) побудована на тому, що держава забезпечує себе фінансовими ресурсами за допомогою постійної зміни правил господарювання, зміни порядку ліцензування, оподаткування, створення бюрократичних та інших перешкод, введенням і зміною інших адміністративних процедур, що не дозволяють національному інвестору здійснювати вкладення капіталу у виробничий сектор економіки. Для відходу від негативної практики посиленого адміністративного і фінансового тиску на національного інвестора необхідно переглянути економічну політику в Україні і механізми її здійснення, однак, не можна здійснити у стислий термін.

За сучасних умов необхідною є лише розробка та ухвалення кодексу, яким би регулювались виключно іноземні інвестиції. Відносна вага останніх в економіці України невелика, але роль, яку вони відіграють у модернізації економіки, величезна, оскільки країна гостро відчуває нагальну потребу у залученні іноземних фінансових і матеріальних ресурсів, проникненні з ними передової культури господарювання, технологій виробництва і ефективного управління.

Крім того, на думку А.Н. Пилипенка, «...кодифікування є завершальним етапом оформлення галузі законодавства як елемента його системи» [14.112, с.24-30]. Цей вид систематизації законодавства допоможе не тільки офіційно визнати інвестиційне право галуззю законодавства, а й об'єднати і систематизувати норми інвестиційного права, що дотепер перебувають

у різних законодавчих актах. Крім того, кодифікування обсягу нормативних документів, які наразі становлять інвестиційне право, дозволить вирішити такі актуальні завдання:

- переробити і подати нормативні розпорядження злагоджено, позбавивши їх суперечностей;
- звести воедино понятійний апарат інвестицій, який нині є суперечливим і повторюваним у багатьох нормативних правових актах;
- відкинути норми, що носять казуальний характер, подавши їх у вигляді більш стійких, стабільних норм, що враховують об'єктивні тенденції розвитку інвестиційного процесу, а також економічні та соціальні потреби України;
- заповнити пропуски правового регулювання шляхом внесення до кодексу нових норм, що відображають нагальні потреби як практики здійснення інвестицій, так і адміністративно-правового регулювання інвестиційної діяльності.

Таким чином, пропонуване кодифікування інвестиційного законодавства відповідатиме потребам як інвесторів, так і держави. Крім того, кодифікування адміністративно-правових і фінансово-правових норм інвестиційного законодавства сприятиме впорядкуванню адміністративного права в цілому.

Слід зазначити, що тільки ухвалення Кодексу про іноземні інвестиції не розв'яже проблеми залучення іноземних інвестицій і модернізації з їх допомогою економіки України. Дві обставини за умови їх спільного впливу на інвестиційну сферу забезпечать приплив іноземних інвестицій.

Перша обставина – висока якість державного управління (адміністративно-правового регулювання) інвестиційного процесу відповідно до інтересів усіх його учасників, якого можна досягти шляхом ухвалення відповідного інвестиційного кодексу. Якість цього кодексу, як і будь-якого нормативного акта, визначається його складовими компонентами.

Сучасна правова наука виділяє три аспекти якості закону: соціальний, політичний і юридичний. Соціальний аспект якості закону включає, «...по-перше, ступінь адекватності віддзеркалення в законі процесів, що відбуваються в суспільстві; по-друге, точність проектування цих процесів на майбутнє; по-третє, прогнозування можливих шляхів розвитку сфер суспільства і нерозривно пов'язаного з цим вибору оптимальних шляхів правового регулювання, їх видозміни в бажаному для законодавця напрямі» [15.36, с.56]; а політичний аспект якості закону «...є ступенем відповідності вибраних законодавцем варіантів регламентації суспільних відносин вимогам законодавчої політики і завданням суспільного розвитку на ту або іншу перспективу» [16.29, с.58].

Така точка зору на основоположні аспекти якості закону спірна, оскільки адекватно віддзеркалення процесів, що відбуваються в суспільстві, є вимогою законодавчої техніки і через це відноситься до юридичного аспекту якості закону. Соціальну складову якості закону, становить такий спосіб формулювання розпоряджень, який матиме позитивний вплив на соціальну сферу, який може виражатися в отриманні матеріальних і інших благ людьми. Виділення політичного аспекту якості закону також неспроможне, оскільки під ним розуміється відповідність нормативного акта вимогам законодавчої політики. Вимоги ці формалізовані, і їх дотримання є вимогою законодавчої техніки, що пред'являється до нормативно-правового акта.

Таким чином, на якість закону впливають два основних показники: ступінь його відповідності вимогам законодавчої техніки і ступінь обліку інтересів суспільства. Проте забезпечення високої якості нормативних правових актів, якими регулюється інвестиційний процес, недостатньо для припливу іноземних інвестицій.

Другою необхідною для активізації іноземних інвесторів обставиною є забезпечення дієвості, тобто реальної роботи адміністративно-правових норм. У цьому випадку органи виконавчої влади України повинні забезпечити суворе дотримання нормативних розпоряджень учасниками інвестиційного процесу, виключити зловживання правом з боку органів виконавчої влади, проводити заходи відповідно до єдиної злагодженої інвестиційної політики держави.

Державне управління у сфері іноземних інвестицій, як і адміністративно-правове регу-

лювання в цілому, складається з двох стадій: імперативно-нормативного впорядкування організації інвестиційної діяльності; подальшої правозастосовчої діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення встановленого правового порядку здійснення іноземних інвестицій.

Склад органів, які сприяють іноземним інвесторам і безпосередньо регулюють процес вкладення і функціонування іноземного капіталу в економіці України, надзвичайно різномірний. Базовим органом виконавчої влади, що здійснює управління з боку держави іноземними інвестиціями, є Уряд України, повноважний розробляти і реалізовувати державну інвестиційну політику, а також державну політику у сфері міжнародного економічного, фінансового та інвестиційного співробітництва. Склад і повноваження інших органів виконавчої влади, що здійснюють державне управління іноземними інвестиціями, неодноразово змінювалися.

Система органів виконавчої влади України, що здійснюють управління (адміністративно-правове регулювання) іноземних інвестицій, потребує вдосконалення. Для України характерні тенденції, зворотні централізації управління у сфері управління іноземних інвестицій.

Література:

1. Вінник О.М. Інвестиційне право: Навч. посіб. / О.М. Вінник. – К.: Атіка, 2004. – С. 95-251.
2. Пиголкин А.С. Отрасль права / А.С. Пиголкин // Российская юридическая энциклопедия. – М.: ИНФРА-М, 1999. – С. 367.
3. Тимченко С.М. Теорія держави та права: Посібник для підготовки до іспитів / С.М. Тимченко, Р.А. Калюжний. – К.: Паливода, 2005. – С.56.
4. Богатырев А. Инвестиционное право / А. Богатырев. – М.: Российское право, 1992. – 272 с.
5. Бахрах Д.Н. Административное право: учеб. / Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1996. – 356 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підруч. / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
7. Зайкіна О. Міжнародне співробітництво та внутрішні резерви інвестування в економіку України / О. Зайкіна. – 2000. – 205с.
8. Вознесенская Н.Н. Иностранные инвестиции: и мировой опыт (сравнительно- правовой комментарий) / Н.Н. Вознесенская. – М.: Юридическая фирма «Контакт», «ИНФРА-М», 2001. – 208с.
9. Nicholas R.L. China in the World Economy. Institute for International Economics. – Washington DC. 1994. – P. 191.
10. Богуславський М.М. Іноземні інвестиції: правове регулювання / М.М. Богуславський. – М.: БЕК, 1996. – 462с.
11. Калашников С.В. Формування законодавчої бази соціальної політики // Соціальна політика держави / С.В. Калашников – К., 1997. – С. 46.
12. Коссак В.М. Правові засади іноземного інвестування в Україні / В.М. Коссак. – Львів: Центр Європи, 1999. – 244с.
13. Караваева И.В. Приоритетные направления налоговых реформ в рыночной экономике второй половины XX века. Институт экономики / И.В. Караваева. – М., 1998. – 686с.
14. Пилипенко А.Н. Классификация и систематизация законодательства Франции / А.Н. Пилипенко // Журнал российского права. – 2001. – № 9. – С. 24-30.
15. Глазунова Н.И. Система государственного управления: Учебник для вузов / Н.И. Глазунова. – М.: ЮНИТИ – ДАНА, 2002. – 494 с.
16. Волгина Н.А. Прямые иностранные инвестиции в России: текущее состояние и перспективы / Н.А. Волгина // Тезисы докладов и сообщений научно-теоретической конференции. – М., 1996. – 364с.

Косянчук Т.А. Развитие механизма государственного управления в сфере иностранного инвестирования. В статье исследуется суть механизма государственного управления в сфере иностранного инвестирования.

Ключевые слова: метод правового регулирования, управление, инвестиционное право.

Kosianchuk T.O. The development of the state management in the sphere of foreign investment. The article deals with the essence of the state management in the sphere of foreign investment.

Key words: method of legal regulation, management, investment law.

УДК 351.746.1(477):[351.82.073.53:664

Шамрай В.О.,

доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ

Макаров В.В.,

здобувач Науково-дослідного інституту
Державної прикордонної служби України

Управління продовольчим забезпеченням Державної прикордонної служби України

У статті розглядається характеристика продовольчого забезпечення персоналу Державної прикордонної служби України як підсистеми логістичної системи відомства.

Ключові слова: прикордонна служба, правоохоронний орган, продовольче забезпечення, логістика установи, харчування персоналу.

Стратегічний курс з перетворення Державної прикордонної служби України на сучасний правоохоронний орган європейського типу неможливо реалізувати без удосконалення системи забезпечення прикордонного відомства. Характер змін, задекларованих Концепцією розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 р., затвердженою Указом Президента України від 19.06.2006 № 546/200, потребує перегляду концептуальних засад функціонування та всебічного забезпечення діяльності Державної прикордонної служби України [1].

Одним із основних напрямів оптимізації системи забезпечення прикордонного відомства є запровадження ефективної системи логістики, яка найбільш повно відповідає ринковому характеру економіки та сучасним соціально-політичним і економічним умовам в Україні. Фінансування діяльності Державної прикордонної служби України здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України та інших джерел, передбачених законодавством.

Вивчення та застосування логістики ґрунтується на розумінні основної ідеї – концепції логістичного підходу, новизна якого полягає, насамперед, у зміні пріоритетів між різними видами господарської діяльності на користь посилення значущості діяльності з управління матеріальним потоком. Концепція логістики – це система поглядів на вдосконалення господарської діяльності шляхом раціоналізації управління інформаційними, фінансовими та матеріальними потоками.

Системна побудова логістики організації (установи) базується на основі методології загальної кібернетичної теорії систем з фіксуванням основних моментів системного підходу: мети створення системи логістики; обґрунтованого вибору її елементів і структури, спрямованих на досягнення поставленої мети; функціонування цієї системи, її взаємодії із зовнішнім середовищем; аналізу результатів діяльності та порівняння його з поставленою метою, зворотним зв'язком за результатами контролю [2].

Метою цієї статті є здійснити характеристику системи продовольчого забезпечення Державної прикордонної служби України як підсистеми логістичної системи відомства, а також проведення дослідження із сегментації існуючих споживачів (структурних органів Державної прикордонної служби України).

Загальна характеристика логістичної системи Державної прикордонної служби України. Правові основи організації та діяльності Державної прикордонної служби України, її загальну структуру, чисельність, функції та повноваження визначено Законом України «Про

Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 р. N 661-IV. Сумісність елементів логістичної системи Державної прикордонної служби України забезпечується єдністю мети, якій підпорядковане функціонування відомства. Цією метою, згідно зі статтею 1 цього закону визначено завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. Тому, метою логістичної системи можна вважати забезпечення виконання основних функцій Державної прикордонної служби України [3], а саме:

- охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму;
- здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення;
- охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій;
- ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України згідно із законами України «Про розвідувальні органи України» та «Про оперативно-розшукову діяльність»;
- участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та у межах контрольованих прикордонних районів;
- участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб, визначених у Законі України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»;
- охорона закордонних дипломатичних установ України;
- координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України.

Правові основи логістичної системи Державної прикордонної служби України визначені у статті 28 закону, де зазначається, що забезпечення діяльності органів Державної прикордонної служби України здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в охороні державного кордону через державне оборонне замовлення та закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти. Місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування сприяють Державній прикордонній службі України, її органам у розв'язанні житлових та інших соціально-побутових проблем, забезпеченні транспортними засобами і зв'язком. Державна прикордонна служба України звільняється від передачі місцевим державним адміністраціям або органам місцевого самоврядування частини житла, побудованого за рахунок цільових державних капітальних вкладень та інших коштів. Житло державного житлового фонду, що звільняється військовослужбовцями Державної прикордонної служби України, передається у встановленому порядку її відповідним органам для його повторного заселення. Державна прикордонна служба України має службові приміщення та інші споруди, об'єкти охорони здоров'я, навчального, науково-дослідного, господарського та соціально-культурного призначення, службовий житловий фонд. Майно, закріплене за спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах охорони державного кордону, органами Державної прикордонної служби України, її навчальними закладами, установами та організаціями, є державною власністю і належить їм на праві оперативного управління.

Структурованість та складність логістичної системи відображається у наявності великої кількості елементів (ланок), складним характером взаємодії між окремими елементами.

тами, складністю функцій, виконуваних системою, наявністю певної організаційної структури логістичної системи, яка складається із взаємопов'язаних об'єктів і суб'єктів управління, що реалізує задану мету.

Враховуючи наведе вище, логістичну систему Державної прикордонної служби України можна визнати макрологістичною системою із великою логістичною системою управління потоковими процесами за участю кількох і більше незалежних суб'єктів господарювання, не обмежених у територіальному розташуванні.

Характеристика системи продовольчого забезпечення Державної прикордонної служби України. Військовослужбовці Державної прикордонної служби України користуються правовими і соціальними гарантіями відповідно до Закону України «Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», інших законодавчих актів. Персоналу Державної прикордонної служби України, який безпосередньо несе службу з охорони державного кордону, гарантується харчування за рахунок держави. Метою зазначеної логістичної підсистеми є забезпечення своєчасного та якісного харчування особового складу, тобто, наявності необхідного товару в необхідній кількості і асортименті, заданої якості, в потрібному місці й у потрібний час, в максимально можливому ступені підготовлених до виробничого процесу або особистому споживанню при заданому рівні логістичних витрат.

На сучасному етапі загальна чисельність Державної прикордонної служби України визначена законодавством і становить 50 тис. осіб, у тому числі 42 тис. військовослужбовців. Із них щодобово мають право на харчування за рахунок держави в середньому 9 тис. осіб.

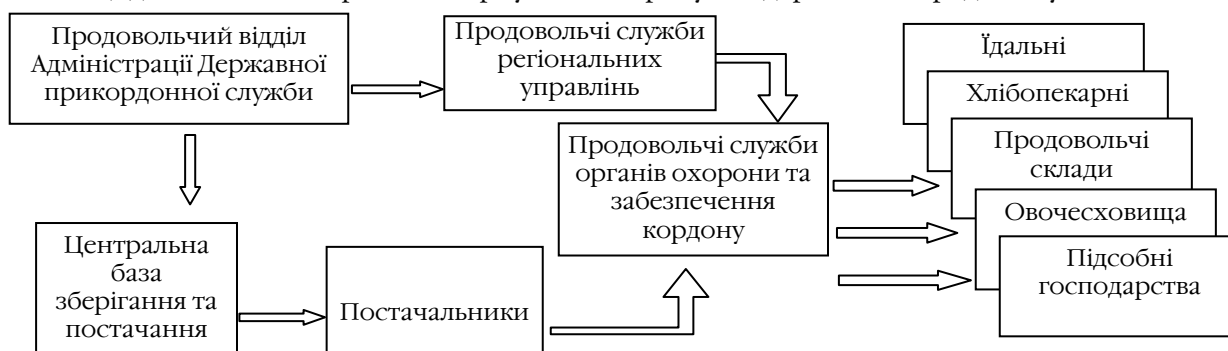


Схема 1. Система продовольчого забезпечення Державної прикордонної служби України

Логістична підсистема характеризується такими властивостями:

- складність — наявність великої кількості елементів (290 їдалень та камбузів, близько 300 складів, 50 одиниць транспорту підвезення продовольства, більш як 300 одиниць технічних засобів приготування їжі у польових умовах, понад 1 тис. осіб персоналу), складний характер взаємодії між окремими елементами, складність функцій, виконуваних системою (організація гарячого харчування, збереження продовольства, його підвезення, ведення підсобних господарств, виплата грошової компенсації за харчування тощо), наявність складно організованого управління (чотирирівнева система управління), вплив на систему великої кількості стохастичних факторів зовнішнього середовища (погодні умови, великі відстані підвезення із наявністю слабо розвинутої мережі якісних доріг, час, різка зміна чисельності осіб, які харчуються, у зв'язку із зміною оперативної обстановки, та ін.);
- ієрархічність – підпорядкованість елементів нижчого рівня елементам вищого рівня у контексті лінійного логістичного управління (продовольчий відділ адміністрації Держприкордонслужби України – продовольчі служби регіональних управлінь – продовольчі служби органів охорони і забезпечення – відділення логістики підрозділів);
- цілісність – властивість системи виконувати задану цільову функцію, реалізована тільки логістичною системою у цілому, а не окремими її ланками або підсистемами (організація своєчасного та якісного харчування особового складу);

- структурованість – передбачає наявність певної організаційної структури логістичної системи, яка складається із взаємопов'язаних об'єктів і суб'єктів управління, що реалізує задану мету (чотирьох рівнева система управління із відповідними об'єктами і суб'єктами управління);
- рухливість – мінливість параметрів елементів логістичної системи під впливом зовнішнього середовища, а також рішень, прийнятих учасниками логістичного ланцюга (зміна кількості харчуючихся у зв'язку із зміною оперативної обстановки тощо);
- унікальність, непередбачуваність і невизначеність поведінки за конкретних умов і під впливом зовнішнього середовища;
- адаптивність – здатність логістичної системи змінювати свою структуру і вибирати варіанти поведінки відповідно до нових цілей і під впливом зовнішнього середовища;
- наявність зв'язків – між елементами логістичної системи є суттєві зв'язки, які визначають інтеграційні властивості (елементи пов'язані всередині виробничими зв'язками, які регламентовані відомчими нормативно-правовими актами, а також наявність договорів із постачальниками продовольства, підприємствами із обслуговування та ремонту технологічного та холодильного обладнання);
- організація – зв'язки між елементами логістичної системи визначеним чином упорядковані, тобто логістична система має організацію (функції всіх елементів підсистеми визначені відповідними положеннями);
- інтеграційні властивості – логістична система володіє інтеграційними властивостями, які не притаманні жодному із елементів окремо. Це здатність доставити необхідний товар у необхідний час, у необхідне місце, необхідної якості, з мінімальними витратами, а також здатність адаптуватися до змінних умов зовнішнього середовища (зміна попиту на товар, непередбачений вихід із ладу технічних засобів тощо).

Проведення дослідження із сегментації існуючих споживачів (структурних органів Державної прикордонної служби України). З метою подальшого покращення харчування персоналу, а також враховуючи збільшення бюджетних призначень на ці цілі та відповідно збільшення кількості та розширення асортименту продовольства, що закупляється для потреб органів та підрозділів, існує необхідність проведення дослідження із сегментації існуючих споживачів (структурних органів Державної прикордонної служби України).

Реалізація результатів дослідження дасть можливість сформулювати типові групи споживачів, для кожної з яких необхідне опрацювання типової стратегії ефективного логістичного обслуговування.

Для цього необхідно:

1. Визначити, хто є клієнтами (споживачами) продукції, їх кількість та який тип взаємовідносин між ними.
2. Провести сегментацію споживачів через застосування *ABC* та *XYZ* – аналізів.
3. Побудувати матрицю *ABC – XYZ* та зробити висновки щодо обслуговування кожного отриманого сегменту споживачів.

Споживачами продовольчої групи товарів є 44 (сорок чотири) структурних органи Державної прикордонної служби України, які є юридичними особами та розпорядниками коштів першого рівня.

Враховуючи, що споживання продукції здійснюється безпосередньо персоналом структурних органів, можна дійти висновку щодо існування типу взаємовідносин – *business to customer (B2C)*.

Відносини будуються через укладання Центральною базою зберігання та постачання договорів на постачання продовольства транспортом постачальника у структурні органи або безпосереднє постачання продовольства відомчим транспортом із Центральної бази зберігання та постачання.

Для сегментації споживачів насамперед застосуємо метод *ABC* – аналізу. Цей метод заснований на застосуванні закону Парето (сформульованого італійським соціологом і економістом Вільфредо Парето) або правила 80/20. Тобто 80% товарів замовляється та відповідно постачається тільки 20% споживачами. Таким чином, ідея методу полягає у тому,

Державне управління

щоб виділити невелику кількість споживачів, що мають найбільшу значущість [4].

При виконанні АВС – аналізу проводимо такі розрахунки:

1. Розраховуємо загальний обсяг прибутку по кожній позиції. Для цього підсумовуємо обсяг реалізації за всі періоди та множимо на вартість одиниці певної позиції (дободачі).

2. Розраховуємо частку окремих споживачів в загальному обсязі реалізації.

3. Розташовуємо споживачів у порядку зменшення частини в загальному обсязі продажу.

Далі знову організований список (з вказівкою частки в загальному обсязі) розміщуємо у табл. 1.

Таблиця 1

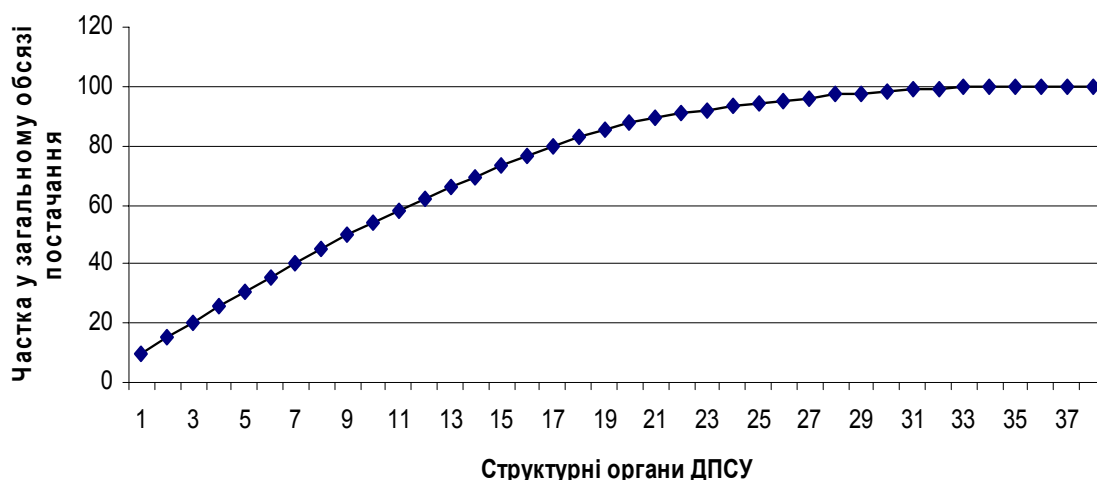
Первинний список			Упорядкований список			Група АВС
Назва структурного органу	Споживання по позиції, у.од.	Частка позиції в загальному обсязі, %	Назва структурного органу	Частка позиції у загальному обсязі, %	Частка зі зростаючою сумою, %	
2142 м.Мукачеве	92196	5,02	Академія ПВУ	9,84	9,84	А
1493 м.Чоп	88956	4,84	9971 м.Луцьк	5,25	15,09	
1494 м.Мостиська	89604	4,88	9930 с.Оршанець	5,21	20,30	
2418 м.В.Мости	26136	1,42	2195 м. Чернівці	5,15	25,45	
2144 м.Львів	65016	3,54	2142 м.Мукачеве	5,02	30,47	
2522 м.Львів	16776	0,91	1494 м.Мостиська	4,88	35,35	
9507 м.Львів	1062	0,06	1493 м.Чоп	4,84	40,19	
2195 м. Чернівці	94554	5,15	9938 м. Луганськ	4,77	44,96	
2193 м.Могилів-Под.	62910	3,42	9953 м. Суми	4,60	49,56	
2196 м.Котовськ	56916	3,10	2161 м.Сімферополь	4,29	53,85	
2197 м.Білг.-Дніпр.	74916	4,08	9951 м. Харків	4,24	58,09	
1499 м.Ізмаїл	18486	1,01	2197 м.Білг.-Дніпр.	4,08	62,17	
1474 м.Ізмаїл	62280	3,39	2253 м.Чернігів	3,72	65,89	
2138 м.Одеса	50490	2,75	9937 м. Маріуполь	3,66	69,55	
9997 м.Одеса	16794	0,91	2144 м.Львів	3,54	73,09	
2524 м.Одеса	9504	0,52	2193 м.Могилів-Под.	3,42	76,51	
1485 м.Одеса	13878	0,76	1474 м.Ізмаїл	3,39	79,90	
9937 м. Маріуполь	67194	3,66	2196 м.Котовськ	3,10	83,00	В
9938 м. Луганськ	87696	4,77	2138 м.Одеса	2,75	85,75	
9953 м. Суми	84438	4,60	1495 м.Житомир	2,30	88,05	
9951 м. Харків	77850	4,24	2382 м.Балаклава	1,54	89,59	
1467 м. Харків	7236	0,39	2418 м.В.Мости	1,42	91,01	
2161 м.Сімферополь	78894	4,29	1472 м.Керч	1,12	92,13	
1472 м.Керч	20502	1,12	1492 м.Київ	1,09	93,22	
1476 м.Форос	1224	0,07	1491 м.Бердянськ	1,04	94,26	
2382 м.Балаклава	28350	1,54	1499 м.Ізмаїл	1,01	95,27	
1491 м.Бердянськ	19188	1,04	2522 м.Львів	0,91	96,18	
1562 м.Ялта	1764	0,10	9997 м.Одеса	0,91	97,09	
1495 м.Житомир	42336	2,30	1485 м.Одеса	0,76	97,85	
9971 м.Луцьк	96444	5,25	Центр.шпиталь	0,60	98,45	
2253 м.Чернігів	68310	3,72	2524 м.Одеса	0,52	98,97	
Академія ПВУ	180738	9,84	1467 м. Харків	0,39	99,36	
2428 м.Київ	1674	0,09	1498 м.Київ	0,26	99,62	
1492 м.Київ	19998	1,09	1562 м.Ялта	0,10	99,72	
1471 м.Узин	1098	0,06	2428 м.Київ	0,09	99,81	
9930 с.Оршанець	95742	5,21	1476 м.Форос	0,07	99,88	
Центр.шпиталь	10944	0,60	9507 м.Львів	0,06	99,94	
1498 м.Київ	4860	0,26	1471 м.Узин	0,06	100,00	
Разом		100,00		100,00		

4. Розраховуємо значення частки споживачів зі зростаючою сумою. При цьому до кожного попереднього значення частки позиції у загальному обсязі продажу додаємо частку наступної позиції. Остання клітина має набути значення 100%. Результат заносимо до табл. 1.

5. Сегментація споживачів на групи *A, B* і *C*:

- до групи *A* включаємо 20% позицій впорядкованого списку, починаючи з найзначущої. Зазвичай ці 20% відповідають 80% суми, яка накопичується;
- до групи *B* включаємо наступні 30% позицій. Зазвичай група *B* закінчується 95% суми, яка накопичується;
- до групи *C* включаємо ті 50% позицій, що залишилися, або останні 5% суми, яка накопичується з 95 до 100%.

Під час розрахунків враховуємо, що стандартний розподіл може не відобразити специфіки конкретної множини. З цією метою будуємо криву *ABC* – аналізу (Діаграма 1). Ділянки кривої, на якій відбувається різка зміна радіусу кривизни, вкажуть на межі груп *A, B* і *C*.



Діаграма 1. Крива *ABC*-аналізу

6. Розрахунок аналізу *ABC* зводимо до таблиці та будуємо криву *ABC* – аналізу.

У випадках, коли споживання схоластичне, застосування методу *ABC* – аналізу недостатньо. Тому, з метою сегментації споживачів, виходячи із обсягів споживання, застосуємо метод *XYZ* аналізу. Принцип диференціації споживачів у процесі аналізу *XYZ* полягає у тому, що усіх споживачів розподіляємо на три групи залежно від ступеня рівномірності споживання та точності прогнозування [5].

Ознакою, на основі якої конкретного споживача відносимо до групи *X, Y* або *Z*, є коефіцієнт варіації попиту *V* за цією позицією.

При виконанні *XYZ* аналізу проводимо такі розрахунки:

1. Розрахунок середнього обсягу споживання. Для цього підсумовуємо обсяг споживання за кожен період, а отриману суму ділимо на кількість цих періодів.

2. Розрахунок коефіцієнта варіації попиту за окремими споживачами:

$$v = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{\frac{n}{x}}} 100\%,$$

де x_i – значення споживання в i -му періоді (місяць) за оцінюваним споживачем;

\bar{x} – середнє (середньомісячне) значення споживання за оцінюваним споживачем;

n – кількість періодів (місяців), за які проведено оцінювання.

3. Розташування споживачів у порядку зростання значення коефіцієнта варіації.

4. Сегментація споживачів на групи *X, Y, Z*.

Таблиця 2

Алгоритм розподілу споживачів на групи XYZ

Група	Інтервал, %
X	$0 \leq v < 10$
Y	$10 \leq v < 25$
Z	$25 \leq v < \infty$

5. Розрахунок аналізу XYZ та побудова кривої XYZ – аналізу.

Наведемо приклад визначення коефіцієнту варіації для споживача №1 (в/ч 2142 м. Мукачеве).

Таблиця 3

Визначення коефіцієнта варіації для споживача № 1

Період спостереження	Поточне споживання (попит)	Відхилення від середнього	Квадрат відхилення
1	404	-22,83	521,2
2	400	-26,83	719,9
3	436	9,17	84,1
4	436	9,17	84,1
5	436	9,17	84,1
6	436	9,17	84,1
7	436	9,17	84,1
8	436	9,17	84,1
9	436	9,17	84,1
10	436	9,17	84,1
11	480	53,17	2827,1
12	350	-76,83	5902,9
Ітого	5122		10643,9

Середнє (середньомісячне) значення споживання за оцінюваною позицією становитиме $x = 5122/12 = 426,83$.

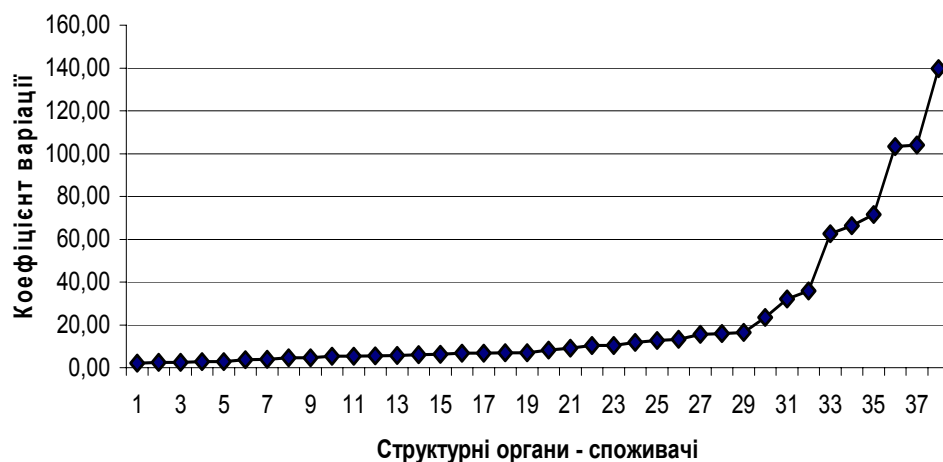
Середнє квадратичне відхилення споживання буде: $\sqrt{\frac{10643,9}{12}} \approx 29,78$.

Коефіцієнт варіації: $v = \frac{29,78}{426,83} 100\% = 6,98$.

Таблиця 4

Номер позиції	Середня реалізація за період, у. од.	Значення коефіцієнта варіації, %	Впорядкований список (за коефіцієнтом варіації)		
			Номер позиції	Коефіцієнт варіації	Група XYZ
1	2	3	4	5	6
2142 м.Мукачеве	426,83	6,98	9953 м. Суми	2,18	
1493 м.Чоп	411,83	4,61	9971 м.Луцьк	2,44	
1494 м.Мостиська	414,83	5,31	9951 м. Харків	2,54	
2418 м.В.Мости	121,00	9,21	2195 м. Чернівці	2,82	
2144 м.Львів	301,00	6,22	2161 м.Сімферополь	2,95	
2522 м.Львів	77,67	11,90	2138 м.Одеса	3,77	
9507 м.Львів	4,92	139,80	9938 м. Луганськ	3,91	

1	2	3	4	5	6
2195 м. Чернівці	437,75	2,82	9937 м. Маріуполь	4,58	
2193 м. Могилів-Под.	291,25	8,24	1493 м. Чоп	4,61	
2196 м. Котовськ	263,50	32,09	1494 м. Мостиська	5,31	
2197 м. Білг.-Дніпр.	346,83	15,93	2253 м. Чернігів	5,38	X
1499 м. Ізмаїл	85,58	6,79	1474 м. Ізмаїл	5,51	
1474 м. Ізмаїл	288,33	5,51	2382 м. Балаклава	5,68	
2138 м. Одеса	233,75	3,77	1495 м. Житомир	6,13	
9997 м. Одеса	77,75	10,49	2144 м. Львів	6,22	
2524 м. Одеса	44,00	15,55	1499 м. Ізмаїл	6,79	
1485 м. Одеса	64,25	7,08	9930 с. Оршанець	6,83	
9937 м. Маріуполь	311,08	4,58	2142 м. Мукачеве	6,98	
9938 м. Луганськ	406,00	3,91	1485 м. Одеса	7,08	
9953 м. Суми	390,92	2,18	2193 м. Могилів-Под.	8,24	
9951 м. Харків	360,42	2,54	2418 м. В. Мости	9,21	
1467 м. Харків	33,50	35,93	9997 м. Одеса	10,49	
2161 м. Сімферополь	365,25	2,95	1492 м. Київ	10,49	
1472 м. Керч	94,92	13,29	2522 м. Львів	11,90	
1476 м. Форос	5,67	62,53	Центр. шпиталь	12,75	
2382 м. Балаклава	131,25	5,68	1472 м. Керч	13,29	Y
1491 м. Бердянськ	88,83	16,43	2524 м. Одеса	15,55	
1562 м. Ялта	8,17	104,12	2197 м. Білг.-Дніпр.	15,93	
1495 м. Житомир	196,00	6,13	1491 м. Бердянськ	16,43	
9971 м. Луцьк	446,50	2,44	Академія ПВУ	23,50	
2253 м. Чернігів	316,25	5,38	2196 м. Котовськ	32,09	
Академія ПВУ	836,75	23,50	1467 м. Харків	35,93	
2428 м. Київ	7,75	71,48	1476 м. Форос	62,53	
1492 м. Київ	92,58	10,49	1498 м. Київ	66,33	Z
1471 м. Узин	5,08	103,30	2428 м. Київ	71,48	
9930 с. Оршанець	443,25	6,83	1471 м. Узин	103,30	
Центр. шпиталь	50,67	12,75	1562 м. Ялта	104,12	
1498 м. Київ	22,50	66,33	9507 м. Львів	139,80	



Діаграма 2. Крива XYZ - аналізу

Виконання логістичного аналізу із використанням методів ABC та XYZ є результатом достатнім для сегментації (позиціонування) споживачів на відносно чіткі групи для кожної з яких можна розробляти свої певні стратегії обслуговування.

Таблиця 5

Позиціонування споживачів

Класифікаційні категорії		Зростання нерівномірності споживання		
		X	Y	Z
Зростання обсягів споживання	A	AX	AY	AZ
	B	BX	BY	BZ
	C	CX	CY	CZ


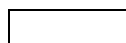

За результатами позиціонування будуємо матрицю ABC – XYZ (табл. 6) і виділяємо споживачів, що потребують обслуговування на найвищому рівні.

Таблиця 6

Характеристика споживачів ABC та XYZ аналізів

Групи	X	Y	Z
A	9971 м. Луцьк, 9930 м. Оршанець, 2195 м. Чернівці, 2142 м. Мукачеве, 1494 м. Мостиська, 1493 м. Чоп, 9938 м. Луганськ, 9953 м. Суми, 2161 м. Сімферополь, 9951 м. Харків, 2253 м. Чернігів, 9937 м. Маріуполь, 2144 м. Львів, 2193 м. Могилів-Подільський, 1474 м. Ізмаїл	Академія ПВУ, 2197 м. Білгород-Дністровський	–
B	2138 м. Одеса, 1495 м. Житомир, 2382 м. Балаклава, 2418 м. В. Мости	1472 м. Керч, 1492 м. Київ, 1491 м. Бердянськ	2196 м. Котовськ
C	1485 м. Одеса, 1499 м. Ізмаїл	9997 м. Одеса, 2522 м. Львів, Центральний шпиталь, 2524 м. Одеса	1467 м. Харків, 1498 м. Київ, 1562 м. Ялта, 2428 м. Київ, 1476 м. Форос, 9507 м. Львів, 1471 м. Узин

Примітка:

-  – «Гаряча» зона»
-  – «Тепла» зона»
-  – «Холодна» зона»

За результатами проведеної сегментації споживачів сформувались типові групи споживачів, для кожної з яких необхідне опрацювання типової стратегії ефективного логістичного обслуговування.

До споживачів, що входять до груп AX та AY, варто виробити й застосовувати індивідуальний підхід при обробці та виконанні замовлення, оскільки, відповідно до класифікації ABC, невелика за чисельністю група A зв'язує у запасах значну частину (80%) фінансових коштів. Наприклад, для позицій, що входять до групи AX, необхідно розрахувати оптимальний маршрут перевезення й розглянути можливість застосування технології «точно в строк», обсяг замовлень цих клієнтів відносно стабільний у часі.

Планування обслуговування споживачів, що входять у групи CX, CY, CZ, можна здійснювати на більш тривалий період (наприклад, на квартал) із щотижневою або щомісячною

перевіркою надходження нових замовлень. Це обумовлено тим, що дані споживачі виконують замовлення малими партіями, але їх частота дуже не стабільна.

Досить складним питанням є обслуговування споживачів, що входять у групи ВХ, ВУ, ВZ. Кількість замовлень від таких споживачів становить невелику, але значиму групу. Щодо частоти також складно зробити які-небудь певні висновки. Взагалі, обслуговування таких споживачів може здійснюватися як по однаковим, так і по індивідуальних технологіях обслуговування.

Викладений матеріал формує відповідну характеристику системи продовольчого забезпечення Державної прикордонної служби України як складової логістичної системи відомства. Крім того, із використанням концепції логістичного підходу, який полягає, насамперед, у посиленні значущості діяльності з управління матеріальними потоками, проведено дослідження із сегментації споживачів продовольства в Державній прикордонній службі. Сегментація споживачів надає можливості розробити стратегію ефективного логістичного обслуговування персоналу прикордонного відомства.

Література:

1. Указ Президента України «Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року» //Офіційний вісник України. –2006. –№25. – Ст.1807.
2. Воедило А.М. Окремі аспекти застосування логістики в системі забезпечення Державної прикордонної служби України / А.М. Воедило // Науково-практичний альманах «Науковий вісник Державної прикордонної служби». – К.: Вид-во Нац. акад. Держ. прикорд. служби України імені Б.Хмельницького. – 2009. – №1. – с. 38-44.
3. Закон України «Про Державну прикордонну службу України»//Відомості Верховної Ради України.– 2003.–№ 27. – Ст.208.
4. Григорьев М.Н. Логистика: учеб. пособ. – 2-е изд., испр. и доп. / М.Н. Григорьев, А.П. Долгов, С.А. Уваров. – М., 2007.
5. Долгов А.П. Логистический менеджмент фирмы: учеб. пособ. / А.П. Долгов, В.К. Козлов, С.А. Уваров. – СПб., 2005.

Шамрай В.А., Макаров В.В. Управление продовольственным обеспечением Государственной пограничной службы Украины. В статье рассматривается характеристика продовольственного обеспечения персонала Государственной пограничной службы Украины как подсистемы логистической системы ведомства.

Ключевые слова: пограничная служба, правоохранительный орган, продовольственное обеспечение, логистика учреждения, кормление персонала.

Shamrai V.A., Makarov V.V. Management of the food provision of the State frontier service of Ukraine. The characteristic of the food provision of the State frontier service of Ukraine as a subsystem of the logistic departmental system is given in the article.

Key words: frontier service, law-enforcement agency, food provision, departmental logistics, provisions for staff.

УДК 005.322:316.46

Максименко Н.В.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри менеджменту та економіки
Державної льотної академії України

Професійна модель сучасного керівника

У статті обґрунтовуються кваліфікаційні вимоги та розкриваються основні складові професійної моделі сучасного керівника державної організації.

Ключові слова: кваліфікаційні вимоги, професійні якості, модель, професіоналізм, культура управлінської діяльності, особистісні якості керівника, психологічна готовність до виконання управлінської діяльності, загальнолюдські цінності, управління персоналом.

Сучасні соціально-економічні тенденції розвитку України у контексті досягнення Цілей розвитку тисячоліття, створених на основі Декларації тисячоліття та рекомендацій всесвітніх конференцій, викликають необхідність глибокого аналізу та осмислення особливостей суспільно-економічної системи України, визначення пріоритетів розвитку та ефективних заходів досягнення цих цілей як складової національної довгострокової стратегії розвитку держави. Основна роль при цьому відводиться ефективному персоналу органів державного управління.

На підтримку зазначеному вище виступає те, що головною дійовою особою відповідального етапу сьогодення, коли збіглися в часі такі непрості завдання як розбудова держави та зміна її суспільно-економічного шляху розвитку, а також професійно підготовлена особистість-керівник, здатна зрозуміти, сприйняти виклик часу, реалізувати свій потенціал, змінюючи при цьому ситуацію на краще. Проте кадрова ситуація в Україні ще не відповідає потребам держави, суспільства, громадян. Це підтверджує й аналіз кадрових ресурсів управлінських кадрів. Так, на думку окремих дослідників [2, с. 56], сьогодні не вистачає компетентних, ініціативних, відповідальних керівних кадрів, спостерігається низький їх професіоналізм і невідповідність фахової підготовки профілю діяльності, у роботі з людьми трапляються прояви байдужості й бюрократизму. Все це призводить до неефективного, малорезультативного управління на державному, регіональному та місцевому рівнях, викликає слушні нарікання громадян щодо функціонування владних структур, а нерідко і спричиняє дистанціювання народу від влади.

Дослідженням особливостей форм і методів організації роботи персоналу займалися багато як вітчизняних, так і зарубіжних учених, серед них слід визначити М. Виноградський [1], Л. Довгань [4], М. Мескон [7], М. Мурашко [6], В. Петков [5], О. Шкапова [1] та ін.

Сучасний етап розвитку менеджменту – етап соціального менеджменту. Довготривалого успіху керівникам організацій можна досягти тільки на основі цілісного способу мислення. Для такого етапу характерними є значні позитивні зміни у суспільстві щодо освіти, екології, охорони здоров'я, розвитку особистості. У суспільстві існує велика кількість різних організацій у сфері науки, освіти, охорони прав і здоров'я, юриспруденції тощо. Оскільки життя потребує впливу цих організацій, ефективність керівництва ними є життєво важливою для суспільства.

Відразу визначимось з деякими термінами. Начальник – це особа, яка є начальною (першою) в тому або іншому підрозділі, «під началом» якої знаходяться підлеглі. Термін «начальник» у Юридичній енциклопедії визначається як ідентичний терміну «керівник». Керівник – це особа, яка керує діяльністю інших осіб, які досить часто й не являються її

підлеглими, але підпорядковуються їй. «Керівник – посадова особа, яку наділено адміністративною владою щодо очолюваного нею колективу і яка здійснює внутрішньо організаційне управління ним». У жодному разі керівник, наділений певними повноваженнями, має відповідну владу стосовно персоналу, яким він керує. Влада – це право керувати державою (політичне панування, владування, всевладдя); керівні державні органи; уряд, адміністрація, керівництво; особи, що мають урядові повноваження; право та можливість розпоряджатися, керувати ким -, чим-небудь; сила чого-небудь, могутність [8]. Але, слід наголосити, що «начальник» та «керівник» не є професіями.

У той час як термін «менеджер» пов'язаний із терміном «менеджмент», під ним у спеціальній управлінській літературі розуміється особа, яка в структурі менеджменту будь-якої ділової організації чи державному органі несе відповідальність за розробку, прийняття і виконання рішень, спрямованих на забезпечення ефективного виконання завдань, які постають перед його підлеглими і певною структурою у цілому. Головними функціями менеджера будь-якого рівня у будь-якій організації є: визначення мети менеджменту; стимулювання і комунікація; контроль. Говорячи про «менеджерів органів державної влади та їх підрозділів» ми говоримо про керівників – менеджерів середньої ланки, які працюють під керівництвом менеджерів вищої ланки, а також нижньої ланки – керівників підрозділів і відділів.

Особа менеджера в системі організації відіграє значну роль. Кваліфікований керівник дає напрям для всієї системи, забезпечує ефективність її функціонування, в суспільстві він уособлює собою весь орган внутрішніх справ. Тому авторитет цього підрозділу (органу) значною мірою залежить від авторитету керівника. Ефективність протікання управлінського процесу залежить від рівня підготовки менеджера, його вміння керувати, від наявності правових знань тощо.

Менеджер – це особа, яка має відповідну професійну підготовку (менеджер), наділена правом прийняття рішення та виступає в ролі єдиначальника в межах наданих йому повноважень. З найбільш відомих трьох психологічних типів керівників (ліберальний, авторитарний, демократичний) для сучасних державних організацій найбільш прийнятним є демократичний тип. Однак, виходячи зі специфіки діяльності організацій (державних органів), коли доводиться діяти оперативно і за екстремальних умов, керівник повинен володіти й авторитарними якостями.

Не кожен фахівець, який успішно виконує свої професійні обов'язки, може бути кваліфікованим керівником. Менеджер повинен бути певним «еталоном якості» для своїх підлеглих. Керівнику необхідно формувати такі риси: здорове тіло, відсутність шкідливих звичок, енергійність та життєстійкість, спокійний та збалансований підхід до життя та до роботи, спроможність справлятися із стресами, ефективно використовувати час. Керівникові необхідний не лише значний досвід практичної роботи, а й глибока наукова підготовка, правильне розуміння проблем науково-технічного прогресу, знання теорії менеджменту. Він має досягти поставлених цілей, готовий взяти на себе відповідальність, мати логічне, раціональне мислення.

Менеджер повинен володіти конкретними адміністративними здібностями, тобто умінням змушувати інших людей виконувати свої завдання. Для цього необхідна твердість характеру, наполегливість, енергія. Потрібно виявляти ініціативу, тобто знаходити нові підходи до справи і мати мужність здійснювати ці нововведення. Керівнику слід мати схильність до систематичної планової роботи, тобто вміти увиявити собі все завдання в цілому, розділити його на складові елементи, намітити план заздалегідь. Йому не треба боятися брати на себе найскладніше завдання з найважчою відповідальністю. Інші вимоги до виконавця. Його головними якостями є точність і охайність у роботі, ініціатива та самостійність у виконанні завдань.

Діяльність сучасного керівника багатофункціональна. Вона поєднує діяльність із визначення основних цілей організації менеджменту, а також головних напрямів їх досягнення й розвитку. Ця діяльність пов'язана із: впливом на підлеглих; виконанням конкретних функцій як щодо підлеглих і організації в цілому, так і до органів, що стоять вище.

Діяльність керівника передбачає і особливий тип спілкування з особами, які беруть участь у керівних відносинах. Вплив керівника на підлеглих має за мету примушення останніх до конкретної службової поведінки, котра відповідала б вимогам організації (підрозділу). У державних органах найчастіше знаходять своє втілення два основних способи впливу: прямий (наказ, завдання); опосередкований або непрямий, особливість застосування якого полягає в тому, що керівник впливає на підлеглих через заходи матеріального або іншого стимулювання. У першому випадку невиконання необхідних дій може призвести до покарання підлеглого, такі відносини між керівником і підлеглим виявляються у формі примушення, бо мета керівника не пов'язана з інтересами виконавця. У другому випадку складається ситуація, коли виконання необхідних дій зацікавлює і впливає на працівника через його матеріальні, економічні, психологічні потреби.

Менеджер повинен знати науку менеджменту і мати здібності до організаційної діяльності, її наукової постановки, навички з виховання підлеглих, бажання їх виховувати. Всі ці якості набуваються менеджером у процесі практичної діяльності.

З метою реалізації виховної функції до менеджера ставляться певні вимоги: вміння передавати знання підлеглим, навчати їх (це передбачає наявність у менеджера не тільки професійних знань, а й дидактичних навичок); уміння глибше вивчати підлеглих, і, як наслідок, знати їх індивідуальні особливості (значну роль відіграють знання позитивних і негативних якостей підлеглих, розуміння складності людської психіки і поведінки, а також пов'язані з ними вміння поєднання вимогливості, терпимості, принциповості й гнучкості); педагогічна спостережливість, що полягає в умінні менеджера за незначними ознаками визначити успіхи та невдачі підлеглих, тенденції розвитку, їх особистості; педагогічне передбачення, яким визначається вміння правильно оцінювати підлеглих і перспективи їх морального, професійного та службового зростання, які найбільше відповідають їх особистим якостям та інтересам справи; педагогічний такт менеджера, що знаходить свій вияв у вмінні встановлювати з підлеглими довірливі стосунки, не заводячи панібратства.

Менеджер будь-якого рівня повинен володіти організаційними здібностями, що включають у себе вміння завчасно шляхом правильного аналізу та синтезу інформації побачити проблему, відзначити зміни ситуації, висувати гіпотези про можливі способи дій за нових умов, уміння прийняти чітко продумане організаційне рішення, своєчасно довести його до виконавців. Організаційні здібності менеджера знаходять також свій вияв у постійному цілеспрямованому контролі за діяльністю підлеглих. Обсяг організаційної роботи в кожному конкретному випадку залежить від характеру змін у суспільному житті, кількості людей, яких ці зміни стосуються, а також обставин, місця та часу.

Як вказує досвід, багато чого в діяльності керівного апарату залежить від стилю роботи менеджера, від його принциповості, чесності, строгості, врівноваженості, знання справи, об'єктивності в оцінці своєї діяльності й діяльності підлеглих, у вмінні рахуватися з психологічними особливостями їх характеру, від дотримання у своїй роботі вимог етики менеджменту. Іншими словами, грамотне та ефективне управління передбачає насамперед ефективних менеджерів. Немає особливої необхідності пояснювати зміст таких рис менеджера як стійкість нервової системи (він не впадає у паніку, не схильний до істерики); адаптованість психіки (здібність результативно пристосовуватися до умов роботи, що змінюються); висока швидкість реакції на зовнішній вплив (без цього неможливо прийняти розумне рішення за умов обмеженого часу); сміливість і рішучість (здатність до розумного ризику у випадку необхідності); витримка, завзятість, ініціативність і консерватизм (здатність не дати захопити себе принадною, але нереальною перспективою).

Щоб зрозуміти, поганий чи добрий керівник, необхідно знати підлеглих, з якими він працює, а також знати характеристику керівників цього рівня, який обсяг прав у керованого органу. Необхідно враховувати і таке: якщо начальник не користується високим авторитетом, то він почуває себе невпевнено, уникає ризикованих дій, боїться у випадку невдачі ускладнити свою позицію. Впевненість у поведінці – важливий психологічний фактор, що стимулює оптимальну працю.

Якщо такі якості менеджера як неординарність щодо прийняття рішення є запорукою

його успішної діяльності і характеризуються як «дар Божий», то людині, яка працює на конвеєрі, такі якості непотрібні. Крім того, одні люди досягають своїх цілей у постійному змаганні з іншими, вони нетерплячі, агресивні, постійно кудись поспішають, мають багато ідей при високому почутті відповідальності, такі люди постійно піддаються стресам. Але перевага таких людей у тому, що їх дії можна коригувати. Інші – протилежні їм: повільні, чудово пристосовуються до обстановки, уникають змагання з іншими, захопленість ідеєю їм протипоказана, спокійно сприймають зміни оточуючого середовища, ефективність праці їх нижча, ніж перших, але вони втомлюються повільніше. Дослідження, які проводяться в західних країнах, вказує на те, що більшість менеджерів належить саме до такої категорії людей.

Відомо, що для багатьох молодих керівників шлях до опанування нової посади досить складний. Деякі роблять спроби продовжити свою колишню діяльність, намагаються виглядати «своїм хлопцем» серед підлеглих, мало приділяють уваги тому, щоб отримати практичні навички керівництва. Може мати місце й інше негативне явище – страх начальника-новачка втратити контроль за роботою, що виконується, й прагнення проконтролювати цей процес. Бувають й інші помилки у діяльності молодих менеджерів, які психологічно неточно оцінили ділову атмосферу і можливості колективу. По-перше, прагнучи уникнути незадоволення підлеглих, менеджер відмовляється вводити нововведення, а продовжує копіювати стиль поведінки попередника, хоча це і не відповідає його внутрішньому переконанню. По-друге, менеджер розпочинає термінову радикальну перебудову. Це також може погіршити становище такого керівника, оскільки підлеглі не приймають відразу різних змін у своєму середовищі, які вибивають із звичайного ритму роботи. Молодому керівникові необхідно на початку своєї діяльності провести нараду зі своїми підлеглими і ґрунтовно пояснити лінію своєї поведінки в майбутньому, головні рубежі, які планується досягти, завдання (одні з перших), що необхідно вирішити за порівняно короткий строк. Це допоможе подолати всі труднощі й перешкоди і надає впевненості підлеглим, змушує повірити в силу свого керівника.

Для прискорення процесу входження нового менеджера в колектив необхідно: по-перше, ретельно проаналізувати завдання; по-друге, створити умови для їх здійснення; по-третє, правильно організувати роботу, особливо в перші дні; по-четверте, потурбуватися про встановлення кола свого службового спілкування в новому колективі. Для вирішення цих питань у нагоді молодому керівнику стануть його професійні навички та знання, – його авторитет як професіонала і рівень його академічної підготовки. Т.О. Голядова стосовно зазначеної проблеми наводить таку думку: «Кар'єра менеджера може бути реалізована в напрямі його вдосконалення в сфері організаційної діяльності, в тому числі шляхом виявлення здібностей до спеціалізації знань підвищення кваліфікації як спеціаліста. Розширення професійного кругозору менеджера будь-якого рівня благотворно позначається на формуванні мотивації його діяльності, підвищення відповідальності за результати своєї праці» [3, с.11].

Якщо новий керівник створить групу осіб, які підтримують його, то колектив може розколотись на дві протилежні групи. Перша група складається з осіб, які були близькі до попереднього керівника, до другої входять особи, що підтримують нового, з його стилем керівництва. Це поганий початок для нового менеджера. Психологічне оволодіння колом людей з оточення попередника – необхідна передумова успішної адаптації керівника в новому колективі. Негативною поведінкою менеджера буде така форма спілкування його з підлеглим, коли він не підказує як усунути недоліки, а лише вказує на помилки працівника, супроводжуючи свої висновки неетичними висловами. Якщо розпорядження даються усно, треба використовувати такі форми як побажання і прохання, форму наказу необхідно застосовувати відносно працівників, які недостатньо добре виконують свої функціональні обов'язки.

Більшість підлеглих, у тому числі і самі керівники-практики, вважають, що рутинна робота керівника не набагато відрізняється від роботи підлеглих. Але дослідження засвідчують, що робота керівника за своєю суттю дуже відрізняється від некерівної.

М. Мескон знаходить одну спільну рису менеджменту – ролі керівника. Роль, за його визначенням, є «...набором певних правил поведінки, що відповідають конкретній установі чи посаді» [7, с. 56]. Як герої у п'єсі мають свої ролі, що змушують їх поводитися певним чином, так і менеджери посідають певні посади як керівники організаційних підрозділів, і саме це обумовлює їх службову поведінку [7, с. 72].

У своїх дослідженнях Генрі Мінцберг виділяє десять ролей, які на його думку, беруть на себе керівники в різні періоди й різною мірою. Він поділяє їх на три великі категорії: міжособистісні ролі, інформаційні ролі та ролі щодо прийняття рішень. Як зазначає М. Мескон, ролі не можуть бути незалежні одна від іншої [7, с. 79], навпаки, вони взаємозалежні і взаємодіють для створення єдиного цілого. Міжособистісні ролі впливають з повноважень і статусу менеджера в організації й охоплюють сферу його взаємодії з людьми. Ці міжособистісні ролі можуть зробити керівника суб'єктом зосередження інформації, що дає йому можливість і одночасно змушує його грати інформаційні ролі і діяти як центр обробки інформації. Беручи на себе міжособистісні й інформаційні ролі, керівник може відігравати ролі, пов'язані з прийняттям рішень: розподіл ресурсів, налагоджування конфліктів, пошук можливостей для організації, ведення переговорів від імені організації. Усі ці ролі визначають обсяг і зміст роботи менеджера, незалежно від характеру конкретної організації.

Підсумовуючи зазначене вище, наголосимо на переліку професійного потенціалу, яким повинен володіти сучасний керівник: потенціал для виконання функцій управління; для розробки та реалізації управлінських рішень; для управління людськими ресурсами та власною діяльністю. Саме цей перелік потенціалу покладений у основу професіоналізму, управлінської відповідальності, культури управлінської діяльності, особистих якостей керівника, психологічної готовності до виконання управлінської діяльності, а також наявність загальнолюдських цінностей, що формує основні складові концептуальної моделі сучасного керівника.

Література:

1. Виноградський М.Д. Організація праці менеджера: Навч. посіб. для студ. екон. вузів / М.Д. Виноградський, А.М. Виноградський, О.М. Шкапова. – К.: Кондор, 2003. – 414 с.
2. Вороненко Ю.В., Мегедь В.П. Кваліфікаційні вимоги та професійна модель сучасного керівника військово-медичної служби / Ю.В. Вороненко, В.П. Мегедь // Український медичний часопис. – 2009. – № 1 (69). – С.56-60.
3. Глухов Н.И. Менеджмент: Учеб. / Н.И. Глухов. – СПб.: Спец. лит., 1999. – 700 с.
4. Довгань Л.Є. Праця керівника, або Практичний менеджмент: Навч. посіб. / Л.Є. Довгань. – К.: ЕксОб, 2002. – 384 с.
5. Менеджмент організації: Підруч. / В.П. Петков, С.В. Петков, А.А. Манжула, Н.В. Максименко та ін.; під заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.П. Петкова. – К.: КНТ, 2011. – 488 с.
6. Мурашко М.І. Менеджмент персоналу: навч.-практ. посіб. / М.І. Мурашко. – К.: Т-во «Знання», КОО, 2002. – 311 с.
7. Организация управления предприятием / Под ред. М.Мескона. – М., 1993. – 204 с. Словник іншомовних слів / Уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. – К.: Наук. думка, 2000. – 680 с.

Максименко Н.В. Профессиональная модель современного руководителя. В статье обосновываются квалификационные требования и раскрываются основные составляющие профессиональной модели современного руководителя государственной организации.

Ключевые слова: квалификационные требования, профессиональные качества, модель, профессионализм, культура управленческой деятельности, личностные качества руководителя, психологическая готовность к выполнению управленческой деятельности, общечеловеческие ценности, управление персоналом.

Maksymenko N.V. Professional pattern of the modern leader. The article is dedicated to the main constituents of the professional pattern of the modern leader of state organization.

Key words: qualifying requirements, professional qualities, model, professionalism, culture of administrative activity, personality qualities of the leader, psychological readiness to implementation of administrative activity, human values, personnel management.

УДК 351.77(477.85/.86)"190/194"

Радиш Я.Ф.,

доктор. наук з держ. упр., професор,
професор кафедри управління охороною суспільного здоров'я
Національної академії державного управління при Президентові України

Сорока О.Я.,

начальник юридичного відділу
Івано-Франківського національного медичного університету

Державне регулювання медичної діяльності на Прикарпатті у першій половині ХХ ст.: вступ до проблеми

У статті аналізується стан державного регулювання медичної діяльності на Прикарпатті у першій половині ХХ ст.

Ключові слова: державне регулювання, медична діяльність, нормативно-правова база.

*Людям понадобится прошедшее,
когда они уясняют себе связь и характер текущих явлений и начнут спрашивать:
откуда эти явления пошли и к чему могут привести?*

В.О. Ключевский

Прикарпаття – історичний регіон Західної України, центром якого є місто Івано-Франківськ (до 1962 р. – Станіслав або Станіславів). За сучасною точкою зору до Прикарпаття належить більша частина Івано-Франківської області. Це такі райони: Коломийський, Рогатинський, Калуський, Богородчанський, Тлумацький, Городенківський, частина Галицького (м. Галич відноситься до Придністров'я), частина Долинського (м. Болехів – Бойківщина). Хоча історично до Прикарпаття також входять Бойківщина, Гуцульщина, Опілля та Покуття [27]. Термін «Прикарпаття» починає зустрічатися в науковій літературі з часів радянської доби.

Впродовж першої половини ХХ ст. у процесі управління суспільним життям на Прикарпатті брало участь кілька політичних сил. На початку досліджуваного періоду їх було дві: з одного боку, Австро-Угорщина, яка не хотіла віддавати свого шматка України, з іншого, – Польща, яка була зацікавлена, щоб утвердитися тут після розвалу Австро-Угорщини. У 1918 р. Прикарпаття стало складовою Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР), а після Акта злуки 22 січня 1919 р. – увійшло до складу Української Народної Республіки під назвою «Західні Области Української Народної Республіки» (ЗОУНР). У цей час Росія починає досить активно поширювати на цей регіон свою сферу впливу. З 1920 до 1939 р. ця територія перебувала у складі II Речі Посполитої. 17 вересня 1939 р. на підставі пакту Молотова-Ріббентропа Галичину окуповано радянськими військами і включено до складу УРСР. З 22 червня 1941 до травня 1944 р. Прикарпаття перебувало під німецькою окупацією. З червня 1944 р. на цій території знову утверджується радянська влада. У 40–50-х роках Прикарпаття – терен активних бойових дій УПА та партизанського з'єднання С.А.Ковпака [13; 17; 18; 24].

У контексті викладеного вище слід виокремити таке. Історично склалося так, що стосунки між поляками та українцями впродовж досліджуваного періоду не були простими.

Відповідно виникає запитання: а які перспективи польсько-українських відносин? Здавалося, історичний досвід співжиття двох народів вказує на те, що реальна співпраця є корисною для них, більше того – стратегічно важливою [11]. Значною мірою це відноситься і до розвитку польсько-українських зв'язків у царині вищої медичної науки і освіти, про що засвідчують результати дисертаційного дослідження П.-Б. Уліяша [20]. Правда, є одна надія – на Євро-12, на те, що спільне проведення поляками та українцями чемпіонату зближить наші нації [11].

Ми поділяємо точку зору відомого дослідника в галузі історії медицини проф. Б.П. Криштопи, який стверджує, що правове регулювання медичної діяльності на теренах України впродовж XIX– на початку XX ст. відбувалося за складних соціально-політичних умов, а часта зміна різних соціально-економічних формацій, перехід під володіння то однієї держави, то другої, багатовіковий гніт населення з боку кожної з них, суттєво вплинули на характер суспільних відносин, зокрема й у сфері охорони здоров'я [16, с. 13]. Що ж стосується Прикарпаття, то за таких умов медико-санітарна справа в цьому регіоні України тривалий час будувалася під впливом і за зразками панівних держав.

Державне регулювання медичної діяльності в Україні є невід'ємною частиною державної політики та державного управління в галузі охорони здоров'я. Однак, законодавство охорони здоров'я як важливий інструмент державного управління галуззю, у нашій державі ще не виділено в окремий інститут права. Проте, системний аналіз багатьох наукових публікацій, що стосуються становлення і розвитку права людини на охорону здоров'я, вказують на те, що в усі періоди вітчизняної історії здійснювалися дієві спроби зробити суспільство відповідальним за стан охорони здоров'я. Використання цієї історичної спадщини є важливим джерелом побудови системи охорони здоров'я сучасної Української держави, а врахування історичного досвіду в процесі побудови як моделі державного управління, так і його важливої складової – державного управління системою охорони здоров'я, – є об'єктивною необхідністю [2; 15].

Правове регулювання медичної діяльності, зокрема, окремі питання прав медичних працівників найбільш ґрунтовно висвітлювали у своїх працях С. Антонов, І. Бедрик, В. Безпрозванна, Л. Буравльов, Р. Гревцова, С. Козуліна, Н. Мезенцева, І. Парашич, І. Сенюта, С. Стеценко та ін.

Особливості соціально-економічного та санітарно-епідеміологічного стану західно-українських земель за умов першої польської (XIV ст. – 1772), австро-угорської (1772 – 1918) та другої польської (1919–1939) окупацій, головними з яких було широке розповсюдження інфекційних хвороб, зокрема, епідемії висипного тифу, – досить повно висвітлені у дисертаційному дослідженні О.М. Середи [19].

Узагальнення архівних матеріалів та літературних джерел щодо історії становлення та розвитку соціальної медицини на Прикарпатті здійснив у 2008 р. З. Библик у цікавому історичному виданні «Косівській центральній районній лікарні 100 років» [4].

Водночас, і попри велику кількість праць з різних аспектів законодавчої регламентації медичної практики, комплексного дослідження історичних та правових аспектів державного регулювання медичної діяльності на теренах Прикарпаття впродовж першої половини XX ст. досі не існує, хоча не підлягає сумніву нагальна потреба історико-теоретичного аналізу державного регулювання суспільних відносин у галузі охорони здоров'я в цьому регіоні України на різних етапах його історичного розвитку у площині науки державного управління.

Метою цієї статті є аналіз стану державного регулювання медичної діяльності на Прикарпатті за часів перебування краю у складі Австро-Угорської імперії.

Про проблеми медицини та стан охорони здоров'я на Прикарпатті за часів панування на цих землях Австро-Угорської монархії збереглося надзвичайно мало історичних даних, проте сподіваємось, що виявлені нами матеріали дадуть можливість розширити наявні відомості щодо державного регулювання в регіоні медичної діяльності у першій половині XX ст.

Внаслідок захоплення Австро-Угорщиною у 1772 р. західно-українських земель, територія сучасного Прикарпаття опинилася у складі окремої адміністративної одиниці – «Королівства Галичини і Лодомерії (Владимирії)». Це був один із 18 округів Східної Галичини, центром якого стало м. Станіслав. До столиці цього краю – Львів – прибув перший намісник-губернатор граф Перген, головною метою якого було втілити в життя сформовану імператрицею Марією-Терезою концепцію сильної держави, що ґрунтувалася на трьох принципах: розмір імперії, кількість населення та його прибутки. Це означало, що добробут і здоров'я людей були запорукою сильної монархії [3, с. 36].

Через те, що єдиної державної системи охорони здоров'я не було, Галичина, разом із Прикарпаттям, залишалася найбільш відсталою провінцією монархії. У медицині краю цей період історії позначається створенням і реалізацією першої державної програми і організаційних систем охорони здоров'я. Всі медичні заходи за рахунок державного фінансування в цей період в основному були спрямовані на протиепідемічні заходи, оскільки Австрія боялася поширення інфекційних захворювань на свої центральні райони, а на інші заходи не виділяла коштів [7].

У 1770 р. австрійський уряд видав Санітарний статут, яким регламентувалась організація медичної служби і боротьба з епідеміями. З 1773 р. дія цього статуту поширилася й на Галичину. У цьому самому році уряд Австрії виділив мізерну суму – 3000 гульденів – на поліпшення санітарного стану в Галичині, правда, у 1776 р. асигнування на ці потреби досягали 25000 гульденів. Окрім того, урядовим розпорядженням сюди були направлені лікарі-іноземці, в їх числі й протомедик Галичини Анджей Крупинський, який очолив створену у Львові Медичну колегію у складі 5 лікарів. Колегія опікувалася підвищенням кваліфікації медичних працівників і здійснювала контроль за діяльністю медичної служби [4, 26].

Характеризуючи медико-санітарний стан Львова і всього королівства, А. Крупинський писав у доповідній записці губернатору Антоні Пергену: «Хворі, бідні, убогі і немічні старці, вкриті виразками і брудом, лежать у гною або тиняються вулицями. Я неодноразово просив сестер милосердя подати їм медичну допомогу і помістити їх у лікарню. Сестри стверджують, що в лікарнях немає вільних місць. За таких умов може спалахнути епідемія. Слід зробити все, щоб запобігти цьому нещастю» [3, с. 36].

У 1870 р. структура органів охорони здоров'я Австро-Угорщини була перебудована відповідно до кодексу санітарних законів монархії. Останній, зокрема, передбачав триступеневий рівень управління охороною здоров'я: відомство охорони здоров'я при Міністерстві внутрішніх справ, регіональні та місцеві органи влади. Однак, це мало вплинуло на стан справ у Галичині. Як стверджує З. Библиук, це пов'язано з тим, що медична служба Прикарпаття впродовж досліджуваного періоду перебувала у вкрай занедбаному, нерозвинутому стані, а медичного персоналу не вистачало. Так, у 1870 р. в повітах (районах – *Авт.*) цього регіону один лікар обслуговував 10 – 15 тис. населення, які проживали на території 60 – 140 км² [4, с. 6, 7].

Для ілюстрації умов життя сільського населення Прикарпаття впродовж другої половини XIX – 30-х років XX ст. скористаємося прикладами із аналізу літературних джерел.

Газета «Червона Русь» у 1889 р. писала, що «...Галичина – це найбідніший і самий злиденний край із всіх цивілізованих і напівцивілізованих країн земної кулі...Бідність у Галичині доходить до меж крайності...» [25]. Іван Франко у 1900 р. писав, що в Галичині більшість населення не вмiли ні писати, ні читати, а в гірських районах неграмотні становили 96 – 98% [22].

Про умови життя сільського населення у передгір'ї Карпат у 20-х роках XX ст. у своєму дисертаційному дослідженні, де йдеться про «Соціально-економічний та санітарно-епідеміологічний стан Західної України в період до Другої світової війни» вже згаданий вище – сучасний львівський дослідник О.М. Середя – пише так: «Село було неймовірно відсталим, з примітивними, вкритими солом'яною халупами. В одній кімнаті жили дорослі та діти, а іноді і вівці, кури, свині...Гігієна та санітарні умови були просто жахливі. Населення вирощувало овес, картоплю, льон, жито. Всі матеріали для одягу вони робили собі з льону та овечої шкіри.... З ранньої весни до пізньої осені дорослі і діти ходили босими....». Кореспондент

газети «Petit Parisient», який у 1937 р. об'їжджав села західних областей України, про умови українського селянства писав, що господарство працюючого селянина занепадає. Низько до землі нахилилися дерев'яні хатки. Почорнілі від часу, з кривими, перекошеними дахами, з напівсліпими вікнами, вони вже багато років не ремонтуються...» [19].

Ще важчими були умови життя у гірських селах західних областей України. Лікар Крисинський у 1934 р. у своїй доповіді писав: «Живуть гуцули у невеличких дерев'яних рубленах хатах, які мають дві половини: одна є фактично кухнею, ідальнею та спальнею, а друга – холодна комора. Хати курні, дим виходить через стіни, підвалів немає. Картопля зберігається у житловій частині хати. Там же ранньою весною знаходиться теля та ягнята тому, що в холодних хлівах вони можуть замерзнути. Недостатня кількість колодязів з доброю питною водою, відсутність туалетів і мила – були причиною спалахів черевного тифу та дизентерії...» [18].

У газеті «Червона русь» відзначалось, що близько 35 тис. дітей у Галичині помирає щорічно протягом першого року життя. В окремих повітах смертність серед новонароджених дітей становить 50% [25].

Незадовільний стан офіційної медицини сприяв поширенню знахарства. У газеті «Народне здоров'я» лікар М. Хомин у статті «Народна медицина» писав, що серед сільського населення Галичини процвітає знахарство з «вірованням», «заговорами», «заклинаннями», «суєвірями» [23]. Лікар Ю. Мановський, який працював на Гуцульщині, стверджував, що «...поки гуцул надумає звернутися до лікаря, через його хату пройде ціла плеяда шептунів і знахарів» [14].

Про незадовільний стан здоров'я населення в цей період вказують і матеріали рекрутських наборів у Східній Галичині. Так, у 1885 р. з 707 призовників придатними до військової служби виявилися лише 11 %, а у Косівському повіті – 6,7%. У 1896 р. в лікарнях Прикарпаття із загальної кількості госпіталізованих хворих 40% становили хворі на сифіліс та близько 6% – на туберкульоз. З. Библик із цього приводу наголошує, що Прикарпаття, особливо гірські райони краю, з давніх часів вважалися епідемічними щодо захворювання населення на сифіліс. Так, перші статистичні відомості про значне поширення цієї хвороби ним виявлені в архівних матеріалах, що стосуються другої половини XVIII ст. (1771–1772 рр.). Саме в цих документах повідомляється про відкриття невеликих лікарень, зокрема в Жаб'ї (сьогодні – Верховина. – *Авт.*) для лікування хворих на сифіліс. Як зазначає дослідник, перебіг сифілісу здебільшого був тяжким. У зв'язку із деяким зменшенням кількості хворих із свіжими формами сифілісу діяльність згаданих вище лікарень у 1880 р. було припинено. У 1902 р. в місцях з найбільшою поширеністю захворювань на сифіліс утворились противенеричні профілакторії. Зокрема, для лікування хворих на сифіліс було направлено п'ять лікарів у Косівський і чотири – у Надвірнянський повіти. За шість місяців у 1902 р. лікарі виявили в Косівському повіті 628 хворих, а у Надвірнянському – 364. Завдячуючи проведеній роботі, значно покращилось виявлення хворих на сифіліс: статистичні дані засвідчують, що в Косівському повіті у 1906 р. кількість хворих на сифіліс у порівнянні з 1902 р. зросла майже вдвічі [4, с. 6 – 7, 12].

На Прикарпатті в 1896 р. охоплення акушерською родопоміччю на дому становило 18,7% при наявності 217 акушерок, причому на одну акушерку припадало 45 пологів. У 1902 р. ці показники зросли до 24,3% при наявності 294 акушерок – на одну акушерку припадало 42 пологи. Понад три чверті всіх пологів приймали баби-повитухи. Через недостатню кількість акушер-гінекологів дуже високою була смертність новонароджених і спостерігалась висока мертвонародженість на території всієї Галичини, особливо у повітах Станіславщини. Так, у 1896 р. в Галичині на 322010 пологів зареєстровано 1386 випадків смерті породіль – це 0,4%. На післяпологову гарячку хворіли 37996 жінок, або 11,8%. У 1903 р. померло 769 породіль, у 1907 р. – 618, у 1909 – 720. У цілому по краю мертвонароджуваність у 1896 р. досягла 2,35%, у 1901 р. – 2,3%, в 1906 р. – 1,9%, у 1909 р. – 1,7%. Що стосується дитячої смертності, то багато дітей помирало від інфекційних хвороб. Як підкреслює З. Библик, навіть представники влади у своїх офіційних звітах змушені були визнати, що багато дітей народжується лише для того, щоб на першому ж місяці померти, бо

їх матері неспроможні своїх немовлят прогодувати. У західних повітах Галичини рівень дитячої смертності не перевищував 20% народжених живими, тоді як на Прикарпатті він досягав 25 – 28%. Так, у 1892 р. дитяча смертність у цьому регіоні становила 28%, у 1896 – 28,4%, в 1900 – 24,3%, в 1906 – 24,3%, в 1909 – 22,7%. У 1905 р. 51,3% від усіх померлих становили діти до 5 років. У тому числі в Галичині померло 70633 дитини [4, с. 7].

Викладене вище підтверджується й професійними істориками медицини. Так, укладачі першого в Україні навчального посібника «Історія медицини» зазначають: «Надзвичайно важкі умови життя були причиною масових захворювань і смертності. Незважаючи на таку ситуацію, уряд не проявляв піклування про охорону здоров'я на Прикарпатті. Лікарів було мало, а державні лікарняні заклади, якими користувались мешканці Прикарпаття, знаходились у Станіславі, Снятині та Коломиї. Особливо тяжка ситуація була з наданням медичної допомоги на селі. Тут не було медичних установ, а також лікарів. Санітарний стан жител, водопостачання в селах – незадовільний. Крайова рада здоров'я Галичини у звіті 1889 р. зазначала: «Більшість сіл така бідна, що побудова громадського колодязя перевищує фінансові можливості гміни» [5].

Оскільки стан здоров'я населення характеризувався високими показниками захворюваності на туберкульоз, сифіліс та ендемічний зоб, місцеві структури влади почали створювати громадські лікарні у межах м. Станіслава. За даними В. Грабовецького, у 1786 р. діяли вже два таких шпиталі, один із них був створений за фінансової підтримки вірменської громади міста [7; 8].

Медична мережа була невеликою, складалася із громадських лікарень та лікарень, які належали приватним особам і благодійним організаціям. Так, у 1909 р. на території Станіславівської (тепер – Івано-Франківської) області було лише 12 лікарів, які обслуговували хворих на 490 ліжках. На 10 тис. населення припадало всього чотири ліжка. До 1900 р. в Калуському, Косівському та Тлумацькому повітах з населенням близько 300 тис. осіб не було жодного лікувального закладу і, зрозуміло, жодного лікарняного ліжка. У Станіславі одне ліжко було зайняте 412 днів на рік, у Коломиї – 393 дні, Снятині – 426 днів. Середня тривалість перебування хворого на ліжку в Станіславі становила – 26,1 дня, в Коломиї – 24,7 дня. Вартість стаціонарного лікування наприкінці XIX століття помітно зросла. Наприклад, у 1875 р. вона досягла 1,75 крони за добу, тоді як десять років перед цим вона становила 1,5 крони. Вартість прийому у лікаря перевищувала денний прибуток селянина вдвічі – втричі, а вартість перебування у стаціонарі – у 4 – 5 разів [4, с. 6 – 7].

З метою надання амбулаторної допомоги на території Прикарпаття було створено 20 санітарних округ, своєрідних медичних дільниць. На кожному окрузі в середньому припадало до 25 тис. осіб (від 10 до 20 населених пунктів). Лікарські посади в цих округах майже завжди були вакантними й заступалися особами середньої медичної кваліфікації. Санітарні округи були створені в Солотвині, Обертині, Чернолиці, Рожнятові, Жаб'ї, Гриняві, Мікуличині, Нижній Липиці, Рожнові, Нижневі та інших населених пунктах регіону, але суттєвої медичної допомоги вони не могли надати [6].

Більшість лікарів, які у досліджуваній період попрацювали в Галичині, були іноземцями і не розуміли мови місцевого населення, яке зверталось за медичною допомогою. Як стверджує П.Арсенич, українські лікарі на арені громадського життя з'являються досить пізно, бо на перешкоді було обмеження для українців вступу на єдиний у Галичині медичний факультет при Львівському університеті. Переважна більшість тих, що обрали собі фах лікаря, змушені були навчатися далеко за межами Галичини, працювати по чужих світах, роками відробляючи війському стипендію [1].

Підготовці лікарських кадрів у Галичині у той час не приділялося належної уваги. Перша група лікарів у кількості 25 осіб була випущена Львівським університетом лише в 1900 р. Забезпеченість лікарями тут була дуже низькою і складала у 1890 р. – 0,9 лікаря на 1000 населення, а в 1900 р. – 1,0. У 1873 р. на одного лікаря загального профілю припадало 10968 осіб, у 1890 – 11307, у 1900 – 9335, а на одного хірурга в ці роки припадало відповідно – 16680, 32933 і 56496. У 1875 р. у повітах Прикарпаття працювало 102 акушерки.

Першим лікарем на Прикарпатті був Йосип Кордина, який закінчив Львівську школу хірургів у 1802 р. і був направлений на роботу до Станіслава [4, с. 7].

Як стверджує польський дослідник П.-Б. Уляш, найбільш відчутного впливу польська система підготовки лікарів надала медичному факультету Львівського університету (1661), який пройшов складний шлях становлення та розвитку в умовах як польського, так і австро-угорського періодів. За 120 років австро-угорського панування (1773 – 1894) він двічі ліквідовувався і відновлювався, «Колегіум медикум» тричі зазнавав трансформації і врешті-решт був ліквідований, як і Замоїська академія після 170-річного існування, в результаті чого західно-українські землі на 20 років залишились без жодного навчального закладу з підготовки медичних кадрів [20, с. 11].

До приватних лікарів, які брали непомірно високу плату, населення не мало змоги звертатися, а тому вимушено було лікуватися народними засобами або звертатися за допомогою до знахарів. Не існувало і єдиної державної чи громадської системи організації охорони здоров'я, що не давало можливості правильно здійснювати заходи з покращення медико-санітарного обслуговування населення та боротися з епідеміями, зокрема.

Ось як описує дії влади під час епідемії холери, яка ширилася територією Прикарпаття у другій половині XIX ст. В.М. Клапчук у статті «Медицина та санаторне лікування на Гуцульщині у XIX–XX ст.»: «Найбільшою в 1893-1894 рр. була епідемія холери. Для запобігання перенесення хвороби у Галичину на всіх карпатських переходах було встановлено охорону. Проте, це не перешкодило поширенню епідемії, яку сюди занесли будівельники залізничної колії Станіславів – Керешмезе (Ясіня), що походили з Італії та підтримували зв'язок із батьківщиною. Наприкінці липня захворів і помер на холеру один робітник у Татарові, а через два дні ще один – у Ямній. Протягом 27 липня – 3 серпня азіатська холера забрала життя десятих робітників. З огляду на це Львівське намісництво вислало до Яблуниці лікарів на чолі з протомедиком Меруновичем, амбулаторні бараки Червоного Хреста і дезінфекційну установку, внаслідок чого жандарми перекрили всі стежки з Угорщини в Галичину й стали направляти пішоходів у Яблуницю на дезінфекцію. Проте й це не допомогло. Почались смерті і серед місцевих жителів: 8 серпня – у Татарові, а 9 серпня – в Ямній. До 12 серпня холера забрала життя чотирьох селян. 11 серпня зафіксовано смерть і в містечку Делятин – першим тут помер робітник, проте, незабаром, на холеру почали хворіти та помирати міщани та інтелігенція. Це змусило адміністрацію припинити роботу делятинського суду. Тим часом холера забиравала нові жертви: 14–18 серпня 1893 р. від епідемії у долині Пруту померло 30 осіб, що викликало загальну паніку. З Делятина та курортних місцевостей почали масово виїжджати євреї, інтелігенція та відпочиваючі. На залізниці значно зменшилась кількість будівельників. Багато з них виїхало, навіть не отримавши заробітної плати. Лише через Коломию щодня втікало 40–60 осіб. За неповними даними протягом 19–29 серпня 1893 р. на холеру померло 54 особи, в тому числі у Делятині – 22, Добротіві – 17, Микуличині – 11, Дорі – 2 та у Вороненці, Татарові, Ланчині – по 1. Посилення епідемії змусило припинити роботу на солеварні в Делятині та будівельні залізничні роботи в долині Пруту. Протягом місяця у Делятині від холери померло 28 осіб. Найбільше жертв викликала холера серед євреїв. Ця епідемія в Галичину прийшла через долину р. Прут – Делятинщину. До кінця серпня 1893 р. вона поширилася вже в 38 селах 17 повітів і спричинила смерть 190 осіб. Та найбільше жертв було в околицях Делятина, оскільки смертність тут становила понад 52 % усіх жертв Галичини. Нічого дивного, адже в околицях Делятина (понад 20 сіл) працював лише один лікар Б.Богданський. Протягом вересня померло 59 хворих. За цей час епідемія поширилася майже по всій Галичині і спричинила смерть 510 осіб. У жовтні від епідемії померло 23 людей. З похолоданням смертність зменшилася і вже 15 жовтня в Надвірнянському повіті вперше не зафіксовано жодної смерті від холери. Проте вже влітку 1894 р. вона з'явилася знову. Однією з перших жертв став посол до парламенту М.Січинський зі Стопчатова. На теренах Надвірнянського повіту холера поширилася на початку вересня, коли у Галичині нараховували вже близько 5 тис. жертв епідемії. У 1893 р. особливої похвали при лікуванні хворих на холеру заслужив доктор медицини Б.Богданський, який, не покладаючи рук, рятував земляків, сам також захворів і завдяки великим зусиллям врятував

себе від смерті. У 1896 р. кілька випадків захворювання холерою з'явилися у Дорі та Делятині» [10].

Про поширення наприкінці XIX – на початку XX ст. у Львові туберкульозу повідомляє У. Єдлінська із співавторами, наголошуючи, що смертність від туберкульозу в той час у Львові постійно збільшувалась. Так, згідно з статистикою, у 1895 р. тут від туберкульозу померло 935 осіб, що становило 22,4% від загальної кількості померлих. У 1904 р. ця недуга стала причиною смерті 1093 мешканців Львова, що відповідає 23,3% від смертей львів'ян у цей час взагалі [9, с. 163].

Ми поділяємо думку тих авторів, які стверджують, що постійна епідемічна неблагополучність на території Прикарпаття в досліджуваний період була наслідком байдужого ставлення держави до потреб населення та засвідчувала про відсутність спеціальних санітарних органів, які повинні були б організувати боротьбу проти епідемій, провадити своєчасні профілактичні заходи [6].

Системний аналіз літературних джерел за темою дослідження дає право стверджувати, що на території Західної України медичну допомогу населенню, крім лікарів та представників народної медицини, надавали цирулики, хірурги, акушерки, повитухи, фельдшери, сестри милосердя та медичні сестри, тобто медичні працівники середньої ланки. Підготовка відповідних фахівців здійснювалась різними шляхами: від індивідуального учнівства для цируликів, повитух чи сестер милосердя (шариток) до навчання у державних та приватних школах, що готували хірургів, акушерок, фельдшерів та медсестер. Організація навчального процесу в спеціалізованих медичних школах у різних частинах регіону помітно відрізнялася. На початку XX ст. на території Західної України визначилися три основних напрями у розвитку фахової медичної освіти середнього рівня. Так, у Галичині функціонували навчальні заклади з підготовки акушерок і хірургів, а також школа медичних сестер; на Закарпатті та на Буковині готували виключно акушерок, а на Волині – фельдшерів та акушерок [12].

Що стосується діяльності аптечної мережі на території Галичини у досліджуваний період, нами виявлено наступне. Н. Бенюх стверджує, що в той час було створено кілька типів аптек: королівські, публічні, військові, сільські, домашні та дрогерії. Аптеки діяли не тільки у Львові, а й на периферії, де згідно з декретом Надвірної канцелярії (1800) дозволялося функціонування домашніх аптек практикуючих лікарів, за умови, що в місці їх проживання в межах однієї милі не було жодної аптеки. Права і обов'язки лікарів-власників таких аптек регламентувалися розпорядженням Міністерства внутрішніх справ (1882). На Прикарпатті діяли аптеки Симона Едельмана у Богородчанах, Зигмунда Гегеля в Коломиї, «Під Ангелом» магістра Каземира Артматиса у Станіславі [3, с. 36].

1. Обґрунтовано, що державне регулювання медичної діяльності на теренах України впродовж XIX – на початку XX ст. відбувалося за складних соціально-політичних умов. Це пов'язано з тим, що за останніх сто років Україна пройшла шлях від перебування своїх східних територій у складі Російської, а західних – Австро-Угорської імперій та Польщі до проголошення Української Народної Республіки (1917), її автономії та возз'єднання з Західноукраїнською Народною Республікою в єдину соборну Україну (1919), через понад 70-річне перебування в складі СРСР до проголошення Акта про незалежність (1991). За таких умов медико-санітарна справа в східному і західному регіонах України тривалий час будувалася під впливом і за зразками панівних держав. А впродовж короткого періоду української державності (1917–1919), у який Україна була проголошена Республікою Рад 12 грудня 1917 р., мережа медико-санітарних закладів не тільки не розширилась, а й зазнала значних руйнувань. Така зміна різних соціально-економічних формацій, перехід під володіння то однієї держави то другої, багатівіковий гніт населення з боку кожної з них, суттєво вплинули на характер суспільних відносин, зокрема й у сфері охорони здоров'я.

2. Виявлено, що до XX ст. на Галичині загалом, і на Прикарпатті зокрема, фахової української медицини майже не було. Створена у 1897 р. у Львові Лікарська комісія при Науковому товаристві імені Тараса Шевченка стала першою організацією лікарів-українців та започаткувала формування української медичної спільноти.

3. Встановлено, що у 1770 р. австрійський уряд видав Санітарний статут, який регламентував організацію медичної служби і боротьбу з епідеміями. З 1773 р. дія цього статуту поширилася й на Галичину. Тоді ж уряд Австрії виділив мізерну суму – 3 тис. гульденів – на поліпшення санітарного стану в Галичині. У 1776 р. асигнування на ці потреби досягали 25 тис. гульденів. Сюди були направлені лікарі-іноземці, в їх числі протомедик Галичини Анджей Крупинський, який очолив створену у Львові Медичну колегію у складі п'яти лікарів. Колегія опікувалася підвищенням кваліфікації медичних працівників і здійснювала контроль за діяльністю медичної служби.

4. Доведено, що мережа лікувально-профілактичних закладів у період перебування Прикарпаття в складі Австро-Угорської імперії була невеликою, складалася із громадських лікарень та лікарень, які належали приватним особам і благодійним організаціям. У 1909 р. на території Станіславської області було всього 12 лікарів, які обслуговували хворих на 490 ліжках. На 10 тис. населення припадало всього чотири ліжка. До 1900 р. в Калуському, Косівському та Тлумацькому повітах з населенням близько 300 тис. осіб не було жодного лікувального закладу і, зрозуміло, жодного лікарняного ліжка. У Станіславі одне ліжко було зайняте 412 днів на рік, у Коломиї – 393 дні, Снятині – 426 днів. Середня тривалість перебування хворого на ліжку в Станіславі становила – 26,1 дня, в Коломиї – 24,7 дня. Вартість стаціонарного лікування наприкінці ХІХ ст. помітно зросла. Наприклад, у 1875 р. вона досягла 1,75 крони за добу, тоді як десять років перед цим вона становила 1,5 крони. Вартість прийому у лікаря перевищувала денний прибуток селянина у 2 – 3 рази, а вартість перебування у стаціонарі – в 4 – 5 разів.

5. Встановлено, що серед законодавчих актів, які регулювали медичну діяльність, були й такі, в яких регламентувалися питання приватної власності аптекарів, визначалися ціни на ліки та обладнання аптекних приміщень, встановлювалися правила виготовлення, зберігання, контролю якості та відпуску лікарських засобів. Все це сприяло розвитку аптечної справи на території Галичини.

Література:

1. Арсенич П. Українські лікарі Прикарпаття / П. Арсенич, Л. Вардзарчук. — Івано-Франківськ: Облвидав «Галичина», 1999. – 42 с.
2. Безпрозванна В.М. Механізми державного регулювання прав медичних працівників в Україні: стан і перспективи розвитку: Автореф. дис. канд. держ. упр: спец. 25.00.02. – К., 2011. – 20 с.
3. Бенюх Н.Ф. Історія фармації Галичини (ХІІІ–ХХ ст.) / Н.Ф. Бенюх. – Львів, 1999. – 215 с.
4. Библюк З.І. Косівській центральній районній лікарні 100 років / З.І. Библюк. – Косів: Благовіст, 2008. – 212 с.
5. Верхратський С.А. Історія медицини / С.А. Верхратський, П.Ю. Заблудовський — Видавниче об'єднання «Вища школа», 1974. – 336 с.
6. Гарагашьян А.А. Розквіт охорони здоров'я на радянському Прикарпатті / А.А. Гарагашьян, П.В. Паращак. — К.: Здоров'я, 1972. – 139 с.
7. Грабовецький В.В. До проблеми використання історичних форм і фінансових моделей організації медико-санітарної допомоги на Галичині у сучасних реаліях / Грабовецький В.В., Кольцова Н.І., Скульський І.В. // Галицький лікарський вісник. – 2001. – Т.8. – №3. – С. 128.
8. Грабовецький В.В. Історія Івано-Франківська / В.В. Грабовецький. – Івано-Франківськ, 1999. – С. 52–53.
9. Єдлінська У.Я. Історія Львова в документах і матеріалах: зб. док. і матер. / У.Я. Єдлінська, Я.Д. Ісаєвич, О.А. Купчинський. – К.: Наукова думка, 1986. – 419 с.
10. Клапчук В.М. Медицина та санаторне лікування на Гуцульщині у ХІХ–ХХ ст. / В.М. Клапчук // Ученые записки Таврического национального университета им.В.И.Вернадского. – 2008. – №1. – С. 52 – 62.
11. Кралюк П. Польсько-українські відносини: у полоні стереотипів і взаємних образ / П. Кралюк // ДТ.УА, 19 листоп. 2011 р. – С. 15.
12. Круківська І.М. Медична освіта на Західноукраїнських землях: ретроспектива становлення (ХІХ – поч. ХХ ст.) / І.М. Круківська // Вісник Житомир. держ. ун-ту ім. І. Франка. — 2005. — N 25. — С. 194 – 196.
13. Маєвська Н.К. Медична служба в партизанських з'єднаннях України (1941–1945 рр.) / Н.К. Маєвська – К.: Здоров'я, 1972. – 180 с.
14. Мановський Ю. Про знахарство / Ю. Мановський // Лікарський вісник. – 1936. – № 3. – С. 14–16.

15. Мезенцева Н.Б. Державне регулювання суспільних відносин в галузі охорони здоров'я України: історичні та правові аспекти: автореф. дис. канд. держ. упр. спец.: 25.00.01. – К., 2010. – 20 с.
16. Панорама охорони здоров'я населення України / А.В. Підаєв, О.Ф. Возіанов, В.Ф. Москаленко, В.М. Пономаренко та ін. – К.: Здоров'я, 2003. – 396 с.
17. Парашук Л.Д. Терапевтична допомога в особливих умовах партизанської війни (1941 – 1950): автореф. дис. канд. мед. наук спец.: 14.01.02 / Л.Д. Парашук – Івано-Франківськ, 1998. – 20 с.
18. Подражанський А.С. Охорона здоров'я в західних областях України до їх воз'єднання з Радянською Україною / А.С. Подражанський // Матеріали до історії розвитку охорони здоров'я на Україні. – К., 1957. – С. 280 – 316.
19. Середа О.М. Наукова спадщина Рудольфа Вейгеля – винахідника вакцини проти висипного тифу: автореф. дис. канд. мед. наук спец.: 14.02.04. – К., 2011. – 20 с.
20. Уліяш П.-Б. А. Вплив польсько-українських зв'язків на розвиток вищої медичної освіти і науки в Польщі та Україні до початку ХХ століття: автореф. дис. канд. мед. наук спец.: 14.02.03. – К., 2008. – 24 с.
21. УСЕ Український словник-енциклопедія / Гол. ред. ради чл.-кор. НАНУ М. Попович. – К.: Ірина, 1999.
22. Франко І. Русини в Галичині (До статті Е. Косевича про людовий університет) / І. Франко // Літературно-науковий вісник. – 1900. – Т 9. – С. 77 – 81.
23. Хомин М.Н. Народна медицина // Народне здоров'я. – 1957. – № 9 – 10. – С. 7 – 10.
24. Худицький В. Маркіян Шашкевич – той, хто говорив з Богом...// DT.UA, 12 листопада 2011 р. – С. 13.
25. Червона Русь, 1889. – № 170.
26. Szumowski W. Galicya pod względem medycznym za Jędrzeja Krupińskiego, pierwszego protomedyka. 1772–1783 // Ar-chiwum naukowe. – Lwow, 1907. – С. 32 – 33, 65 – 68, 115.
27. <http://uk.wikipedia.org>.

Радыш Я. Ф., Сорока О.Я. Государственное регулирование медицинской деятельности на Прикарпатье в первой половине ХХ в.: вступление к проблеме. В статье анализируется состояние государственного регулирования медицинской деятельности на Прикарпатье в первой половине ХХ в.

Ключевые слова: государственное регулирование, медицинская деятельность, нормативно-правовая база.

Radysh Y.F., Soroka O.Y. Government regulation of medical activity in Prykarpattya of the first half of the XX century: introduction to the problem. The article examines the state of government regulation of medical activity in Prykarpattya of the first half of the XX century.

Key words: government regulation, medical activity, regulatory and legal framework.

Судоустрій; прокуратура та адвокатура

УДК 347.962

Маляренко А.В.,

суддя Вищого спеціалізованого суду України
з розгляду цивільних і кримінальних справ

Про упередженість як підставу дисциплінарної відповідальності суддів

У статті висвітлені деякі проблеми притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності, зокрема, розкрита така підстава дисциплінарної відповідальності суддів як упередженість при здійсненні правосуддя.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність суддів, підстави дисциплінарної відповідальності суддів, упередженість судді, порушення присяги.

Суд, як дійство, за своєю суттю насамперед – це процес встановлення фактичних обставин справи, тобто встановлення істини. На базі встановлених фактів суд вирішує інші питання: засуджує чи виправдовує, стягує збитки чи відмовляє у їх стягненні тощо. Сьогодні суд в Україні вирішує безліч питань. Як сказано у ст. 124 Конституції України[9], юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

Правосуддя – це самостійний, один з найважливіших видів державної діяльності, без якої будь-яке суспільство стає безпомічним. Але правосуддя може бути різним, об'єктивним і необ'єктивним, неупередженим і упередженим, справедливим і несправедливим, прозорим і непрозорим тощо. Саме за станом правосуддя визначається рівень демократії у країні.

Сьогодні в Україні багатуокладна економіка, ідеологічний та політичний плюралізм. Ці обставини породжують постійні протиріччя, суперечки та конфлікти. Окремі представники влади впевнені, що ці протиріччя можна ліквідувати адміністративними або силовими методами. Але ця пісня стара. Вона давно втратила свою привабливість. Вона наївна, бо життя не стоїть на місці і ті методи управління суспільством, що були ефективні вчора, сьогодні уже не дають того самого ефекту.

Досвід розвинутих країн світу, як негативний, так і позитивний, вказує на те, що розв'язання протиріч, суперечок і конфліктів у мирному, вільному суспільстві неможливе без існування неупередженого, незалежного, об'єктивного арбітра, який протистоїть політичному, економічному та будь-якому іншому тиску, управляється на засадах самоврядування без участі представників інших структур влади, має достатнє фінансове та матеріально-технічне забезпечення, вільний від корупції та забезпечений відповідними перед-

баченими законом процесуальними можливостями утверджувати в суспільстві повагу до своїх рішень.

Цей арбітр у всьому світі зветься судом, суддею. Він наділяється особливими якостями, особливим захистом, особливими гарантіями і особливими можливостями для того щоб забезпечити головні стандарти правосуддя, а саме: неупередженість, справедливість і відкритість, компетентність та незалежність, розгляд справ у межах розумного часу.

Саме на ці критерії акцентується увага у Європейській Конвенції з прав людини та основоположних свобод 1950 р.[3], в Європейській Хартії про статус суддів 1998 р.[4] та багатьох інших міжнародних нормативних актах.

Як бачимо, в міжнародних документах на першому місці стоять найвагоміші питання судочинства, а саме: неупередженості, справедливості, відкритості, компетентності та незалежності судів і суддів.

Український законодавець в законі «Про судоустрій і статус суддів»[6] у розділі I, який регулює питання засад організації судової влади, також закріплює названі принципи правосуддя. Але в розд. VI, перераховуючи підстави дисциплінарної відповідальності суддів, він не згадує ні про справедливість, ні про відкритість, ні про незалежність. Що стосується упередженості, то її він ставить на третє місце після істотних порушень норм процесуального права та порушень розумних строків розгляду заяв, скарг чи справ. Між тим, як стверджували давні мудреці, саме неупередженість позбавляє неправду Сили, запроваджує Істину, створює Добро та знищує Зло[8;7].

Тобто неупередженість повинна бути головною якістю судді. У зв'язку із цим упередженість повинна бути на першому місці в контексті відповідальності. Бо всі інші порушення, які умисно допускають судді, як правило, є похідними від упередженості, заінтересованості, необ'єктивності та несправедливості.

Згідно зі статтею 55 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», особа, яка вперше призначена на посаду судді, складає присягу судді. У цій присязі майбутній суддя бере на себе зобов'язання здійснювати правосуддя об'єктивно, безсторонньо, неупереджено, незалежно та справедливо. Як бачимо, незабутий жодний із постулатів, передбачений міжнародними нормативними актами. Але за порушення присяги нині дисциплінарна відповідальність судді не настає. Із п'яти зазначених у присязі зобов'язань дисциплінарна відповідальність передбачена лише за одне – за упередженість при розгляді справи.

Але це не означає, що присягу можна безкарно порушувати.

Ті зобов'язання, які бере на себе суддя, приймаючи присягу, настільки вагомі, що за їх невиконання, відповідно до п. 5, ч. 5, статті 126 Конституції України суддя звільняється з посади. Це звільнення не є дисциплінарним стягненням, бо останнє призначене попередити суддю, як кажуть, «направити його на путь істини». Порушення ж присяги засвідчує, що суддя на зміну своєї поведінки не здатний, він дискредитує судову владу і свою посаду, а тому продовжувати виконувати функції судді не може, не має права.

Порядок звільнення судді з посади у разі порушення ним присяги передбачений статтею 105 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та статтею 32 Закону України «Про Вищу раду юстиції»[7].

Таким чином, за упередженість при розгляді справи суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності на підставі ст. 83 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та звільнено з посади на підставі ст. 126 Конституції України, ст. 105 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», ст. 32 Закону України «Про Вищу раду юстиції». На жаль, законодавець не розв'язує колізії про те, в якому випадку може бути дисциплінарна відповідальність, а в якому – звільнення з посади.

Це все віддається на розсуд членів Вищої ради юстиції. Але розсуд і суб'єктивізм – поняття дуже близькі. І тому об'єктивна дисциплінарна відповідальність суддів вимагає конкретизації.

У цьому контексті характерною є та особливість, що, за законом, факти, які вказують на порушення суддею присяги, мають бути встановлені або Вищою кваліфікаційною комісією суддів України або Вищою радою юстиції. Для Вищої ради юстиції законом

передбачена можливість направити матеріал до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, якщо вона не вбачає необхідності звільнити суддю з посади, але вбачає дисциплінарний проступок, який заслуговує дисциплінарного стягнення, але для Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, якщо вона перша встановила факт порушення суддею присяги, законом не передбачена можливість направити матеріал до Вищої ради юстиції. Ця колізія також потребує свого розв'язання.

Відповідно до ст. 32 Закону України «Про Вищу раду юстиції», якщо у процесі розгляду питання про звільнення судді з посади за порушення присяги Вища рада юстиції дійде висновку про відсутність підстав для такого звільнення, проте вчинені суддею дії можуть мати наслідком дисциплінарну відповідальність, Вища рада юстиції може прийняти рішення про притягнення суддів Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів до дисциплінарної відповідальності, а щодо інших суддів – про направлення матеріалів до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Звичайно, це хороша формула, але в ній не враховано те, що статтею 83 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачені не всі підстави для дисциплінарної відповідальності судді, які передбачені у статті 55 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», наприклад: необ'єктивність, односторонність, залежність, несправедливість, безчесність, несумлінність. Що стосується поняття справедливості, якої зобов'язується при прийнятті присяги дотримуватись суддя, то воно не згадується і в статті 32 Закону України «Про Вищу раду юстиції», якою регулюється питання відповідальності за порушення зобов'язань, даних у присязі.

На нашу думку, передбачаючи необ'єктивність, односторонність, залежність, несправедливість, безчесність і несумлінність при розгляді справи лише звільнення з посади, як за порушення присяги, а за упереджений розгляд справи передбачаючи і можливість притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, законодавець у такий спосіб принижує вимогу закону про неупереджений розгляд справи, робить цю вимогу другорядною, що неправильно.

Передбачаючи дисциплінарну відповідальність суддів за порушення вимог щодо неупередженого розгляду справи, законодавець швидше за все об'єднав у цьому терміні і несправедливість, і необ'єктивність, і заінтересованість, і односторонність. Але це різні поняття і їх ототожнювати не можна. У Європейській Конвенції з прав людини і основоположних свобод вони не ототожнюються. Не ототожнюються вони і в тексті присяги судді. Чому ототожнені в плані відповідальності – питання.

Слово упередження походить від латинського слова *praedjudicium*, яке означає «судити наперед» (*praе* – перед; *judicium* – суд). Воно має два значення: це – поспішно складена думка, переважно негативна, без достатніх знань або справедливих основ; це – дратівливе ставлення, основане на узагальненому переконанні і спрямоване на окрему людину, групу або націю[16].

Як стверджують О.А. Банчук та Р.О. Куйбіда, неупередженість як вимога до суду, означає, що суд, який розглядає справу, має бути безстороннім суб'єктивно, тобто жоден член суду не повинен мати будь-якої особистої заінтересованості та упередженості. Судді мають бути вільні від особистих симпатій, уподобань, прихильностей або зневаг. Вважається, що суддя є неупередженим, якщо немає доказів, які б вказували на протилежне. Тобто при розгляді справи існує презумпція неупередженості суддів[1;17].

Європейський Суд, наприклад, брав під сумнів неупередженість суду, коли судді або присяжні засідателі висловлювали свої вочевидь расистські або інші негативні настрої щодо підсудних у кримінальних справах. Для прикладу можна навести такі Рішення Європейського Суду з прав людини як: «Ремлі проти Франції» від 23 квітня 1996 р. та «Сандер проти Сполученого Королівства» від 9 травня 2000 р.[5; 16].

Також упередженим визнавався суд, одні і ті самі судді якого на стадіях досудового слідства застосовували до підсудного запобіжні заходи, а потім розглядали справу по суті. Для прикладу можна навести такі Рішення Європейського Суду з прав людини як «П'ерсак проти Бельгії» від 1 жовтня 1982 р.[12] та «Хаусшільдт проти Данії» від 24 травня 1989 р.[13].

Згідно з рішенням Європейського Суду з прав людини у справі «Де Куббер проти Бельгії»[14] від 26 жовтня 1984 р. вимога неупередженості стосується не тільки суддів, які здійснюють судочинство у судах першої інстанції, а й має забезпечуватися апеляційними та касаційними судами, у разі їх створення та функціонування у державі.

Про неупередженість суддів йдеться також у Рекомендації № R (94) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про незалежність, дієвість та роль суддів від 13 жовтня 1994 р. Положення Рекомендації встановлюють загальні вимоги щодо неупередженості та незалежності суддів, вимоги до повноважень суддів, умов їхньої праці, професійних об'єднань, обов'язків суддів під час здійснення правосуддя, відповідальності за невиконання або неналежне виконання обов'язків.

На думку О.А. Банчука та Р.О. Куйбіди, висловленій у зазначеній вище праці, з позиції неупередженості суддів слід розглядати також питання «активної» чи «пасивної» ролі суду при вирішенні справ. На жаль, зазначене питання в українській правовій науці, на відміну від практики Європейського Суду, здебільшого розглядається як складова частина принципу змагальності судового розгляду. Наприклад, Господарським процесуальним кодексом України[2] встановлюються широкі повноваження господарського суду, коли він може з власної ініціативи витребувати необхідні докази (*ч.1 ст.38 Господарського процесуального кодексу України*) та виходити за межі позовних вимог (*ст.83 Господарського процесуального кодексу України*). Судам кримінальної юрисдикції також надані значні повноваження, зокрема, доручати органам оперативно-розшукової діяльності здійснювати відповідні заходи для пошуку доказів у справі (*ч.3 ст.66 Кримінально-процесуального кодексу України*), направляти справу на додаткове розслідування з мотивів неповноти або невірності досудового слідства (*ст.281 Кримінально-процесуального кодексу України*), доручати органу, який проводив розслідування, виконати певні слідчі дії (*ст.315-1 Кримінально-процесуального кодексу України*) тощо[10].

О.А. Банчук і Р.О. Куйбіда обґрунтовано вважають, що такі повноваження суду не розглядаються Європейським Судом як порушення принципу змагальності судового розгляду. Але вони можуть слугувати підставою для виникнення сумнівів у неупередженості суду, оскільки, витребуваючи самостійно докази і приймаючи рішення з виходом за межі вимог сторін у справі, самостійно даючи доручення органам оперативно-розшукової діяльності та досудового слідства, направляючи справи на додаткове розслідування, суд апріорі стає на бік однієї зі сторін справи, а, значить, діє упереджено.

Аналізуючи проблеми додержання принципу неупередженості суду в Україні, у цьому контексті необхідно згадати справу Світлани Науменко проти України, в якій Європейський Суд з прав людини констатував порушення вимоги суб'єктивної неупередженості судді при вирішенні цивільної справи за протестом заступника голови Одеського обласного суду, внесеного до порядку судового нагляду.

Зокрема у справі Світлани Науменко проти України[15] йшлося про скасування остаточного рішення суду у цивільній справі заявниці на підставі протесту заступника голови Одеського обласного суду, внесеного в президію обласного суду в порядку судового нагляду. Європейський Суд визнав, що поданням протесту та переглядом справи у порядку судового нагляду порушено як принцип верховенства права та правової визначеності, так і засаду неупередженості суду. Було встановлено, що практика розгляду протесту, внесеного до президії обласного суду членом та заступником голови якої він був, «є несумісною з вимогами «суб'єктивної неупередженості» судді, який слухає справу, оскільки одна людина не може бути одночасно і позивачем і суддею у справі».

Згідно з п. 3 ч. 1 ст. 83 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», законодавець пов'язує дисциплінарну відповідальність судді за упередженість розгляду справи перш за все з порушенням правил відводу або самовідводу.

У кожному із процесуальних кодексів України передбачені конкретні підстави для відводу (самовідводу) судді та порядок здійснення такого відводу (самовідводу). В цілому вони однакові, за винятком окремих нюансів.

Інститут відводу судді від участі у розгляді конкретної справи – це одна із найважливіших гарантій здійснення правосуддя неупередженим та справедливим судом. Він покликаний ліквідувати найменшу підозру у якійсь заінтересованості судді в результатах розглядуваної справи, навіть якщо такої немає, оскільки тут головним є публічний інтерес, бо «на кождий роток не накинешь платок», як кажуть росіяни. Розглядаючи справу, в якій фігурує якась близька судді людина, скільки б він не говорив, що він не заінтересований, суспільство йому не повірить. Така людська психологія. І тому існують норми закону, які не зумовлюють до таких підозр і таких пояснень та оправдань. Судді заборонено брати участь у розгляді справи за наявності будь-яких обставин, які викликають чи можуть викликати сумнів у його об'єктивності. А наслідком порушень такої заборони є звільнення з посади або дисциплінарна відповідальність. У цьому контексті характерним є приклад із практики Вищої ради юстиції України. Зокрема, Вища рада юстиції прийняла рішення про внесення подань до Верховної Ради України про звільнення з посад судді Верховного Суду України В. і судді Київського апеляційного адміністративного суду Б.

В. у касаційному порядку розглядав справи, рішення по яких в суді нижчої інстанції приймав брат його дружини Б.

Вища рада юстиції, а потім і Верховна Рада України, яка звільнила цих суддів з посад за порушення присяги, дійти висновку, що розгляд судових справ у такому тандемі недопустимий, оскільки він суперечить вимогам закону про неупередженість суддів та кидає тінь на справедливість прийнятих судових рішень[11].

Аналізуючи пункт 3 частини 1 статті 83 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», де сказано, що суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності за «порушення вимог щодо неупередженого розгляду справи, зокрема порушення правил щодо відводу (самовідводу)», виникає питання.

Як відомо, у кожному процесуальному кодексі перераховуються обставини, що виключають участь судді у розгляді справи. При цьому до кожної статті включена така всеохоплююча норма: «...при наявності інших обставин, які викликають сумнів в об'єктивності судді». Тобто це формула на всі життєві випадки. Враховуючи цю обставину, з використанням слова «зокрема» стає важкозрозумілою вимога закону про дисциплінарну відповідальність за упередженість при розгляді справи. Можна вважати, що він дає зрозуміти, що крім порушень правил щодо відводу (самовідводу), передбачених процесуальними кодексами, можливі й інші вимоги щодо неупередженого розгляду справи. Але які? Якщо ж виходити з того, що вимоги закону щодо неупередженого розгляду справи пов'язані лише з відводом (самовідводом) судді, тоді навіщо ця конкретизація? На нашу думку, слід було в законі передбачити: «суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності: 3) за порушення вимог закону щодо неупередженого розгляду справи». І була б ясність. Сьогодні її, на жаль, немає.

Література:

1. Банчук О.А. Б 87 Вимоги статті 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод до процедури здійснення судочинства / О.А. Банчук, Р.О. Куйбіда. – К.: ІКЦ «Леста», 2005. – С.17.
2. Господарський процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6.
3. Європейська Конвенція з прав людини та основоположних свобод 1950 р. (від 4 листопада 1950 р.) // Міжнародне публічне право: зб. докум.: в 2-х ч. / Укл. К.А. Бекашев, Д.К. Бекашев. – М.: Проспект, 2006. – Ч. 1. – С. 511.
4. Європейська Хартія про статус суддів 1998 р.[Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_236&p=13213621384531
5. Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. В 2т. — Т. 2/ Под ред. В.А.Туманова. – М.: НОРМА, 2000. – С. 808.
6. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41-45.
7. Закон України «Про Вищу раду юстиції» // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 25.
8. Энциклопедия Мудрости: [сб. афоризмов] / [сост. К. Андриевская и др.]. – М.: РОССА: Буколика, 2007. – 815 с.
9. Конституція України. – К., 1996.
10. Кримінально-процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради УРСР від 12.01.1961 — 1961. – № 2.

11. Постанова Верховної Ради України «Про внесення змін до деяких постанов Верховної Ради України щодо звільнення суддів» // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 32. – Ст. 469; 2011. – № 18.
12. Рішення Європейського Суду з прав людини «Г'ерсак проти Бельгії» винесене 1 жовтня 1982 року. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461430/2461430.htm>.
13. Рішення Європейського Суду з прав людини «Хаусшільдт проти Данії» (Hauschildtv. Denmark), винесене 24 травня 1989 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://european-court.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/xaushildt-protiv-danii-postanovlenie-evropejskogo-suda/>
14. Рішення Європейського Суду з прав людини «Де Куббер против Бельгии» (DeCubberv. Belgium), винесене від 26 жовтня 1984 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.humanrights.is/the-human-rights-project/humanrightscasesandmaterials/cases/regionalcases/european-court-of-human-rights/nr/478>.
16. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Світлана Науменко проти України» (SvetlanaNaumenkov. Ukraine) винесене від 9 листопада 2004 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://european-court.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/svetlana-naumenko-protiv-ukrainy-postanovlenie-evropejskogo-suda/>
17. Skeat Walter W. Etymological dictionary of the English language. Oxford, 1953. New ed. 1963. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.etymonline.com/index.php?term=judge&allowed_in_frame=0.

Маляренко А.В. О предвзятости как основании дисциплинарной ответственности судей. В статье освещены некоторые проблемы привлечения судей к дисциплинарной ответственности, в частности, раскрыто такое основание привлечения судьи к дисциплинарной ответственности как предвзятость при осуществлении правосудия.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность судей, основания дисциплинарной ответственности судей, предвзятость судьи, нарушение присяги.

Maliarenko A.V. Prejudice as the reason of disciplinary liability of judges. The article highlights some important issues of bringing judges to disciplinary liability, particularly, for prejudice during trial.

Key words: disciplinary liability of judges, disciplinary reasons to liability of judges, judicial prejudice, breach of oath.

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

УДК 342.951:[347.122:33

Баклан О.В.,

канд. юрид. наук, доцент, професор кафедри
фінансового та адміністративного права УДУФМТ

До питань адміністративного примусу в сфері підприємництва

У статті аналізуються питання застосування адміністративного примусу в сфері підприємництва.

Ключові слова: адміністративний примус, відповідальність, підприємництво.

Якщо враховувати зарубіжний досвід стосовно того, що «...всі санкції, які застосовуються адміністративною владою і не входять до кримінального, цивільного і дисциплінарного права повинні визнаватися адміністративними санкціями» [1, с.132], слід визнати певною вітчизняною теоретико-правовою проблемою формальне визначення тих чи інших примусових заходів у фінансовому, податковому, митному, інформаційному та деяких інших галузях вітчизняного законодавства.

Аналіз сучасних досліджень та публікацій засвідчує, що в працях вчених-адміністративістів зазначена проблематика комплексно не досліджується та висвітлюється лише фрагментарно, епізодично [2-9]. Як позитивний виняток у цьому сенсі є дослідження Т.О. Коломoeць [10]. При цьому слід відзначити, що у наукових колах зміст висновків цього дослідження сприймаються далеко неоднозначно [див., наприклад, 11].

Тому метою цієї статті є продовження обговорення обраної нами проблематики щодо сфери підприємництва.

Перед тим як висловити власні роздуми та рекомендації з приводу адміністративного примусу в сфері підприємництва слід згадати тезу Т.О. Коломoeць, яку ми взяли до уваги та поклали до основи власної точки зору та пропозицій. Мається на увазі такі твердження: «...у вітчизняній правовій науці досить часто формулюються пропозиції вчених-юристів щодо виокремлення нових самостійних різновидів державно-правового примусу – фінансового, податкового, митного, інформаційного тощо, при цьому головним аргументом вважається виділення їх нормативного підґрунтя як галузей права. На жаль, погодитися з цим не можна, оскільки, по-перше, не всі відповідні нормативні утворення є галузями права (наприклад, податкове, інформаційне), по-друге, вже є загально визнаною недоцільність використання вищезазначеного критерію для розподілу державно-правового примусу на різновиди, по-третє, детальний аналіз відповідних примусових заходів вказує на те, що вони у цілому зберігають притаманні адміністративному примусу властивості, хоча мають і специфічні, кількість та значення яких невелике, що не дає підстав для виділення їх як самостійних різновидів. У той самий час, сучасні доктринальні положення про адміністративний примус не відповідають повною мірою потребам сьогодення, бо реальний його потенціал «виріс» за межі теоретичних конструкцій і навіть його назва потребує змін. Саме тому доцільним, на

нашу думку, є пошук нового вектора у науковому дослідженні модифікованого різновиду державно-правового примусу, який би дозволив врахувати всі властивості традиційного адміністративного примусу та специфічні ознаки заходів, засади застосування яких в адміністративному (позасудовому) порядку визначені у фінансовому, податковому, митному, інформаційному, екологічному, земельному законодавстві, а також формулювання його теорії, яка б узгоджувалася із пріоритетними напрямками вітчизняної правової науки...» [10, с.3-4].

На нашу думку, досліджуючи, наприклад, проблему адміністративного примусу як одного із інструментів мінімізації корупції, насамперед, враховуючи проникнення корупції майже у всі сфери суспільного життя (в сферу підприємництва зокрема), слід визнати допоміжний характер адміністративного примусу, віддавши пріоритетне перше місце застосуванню кримінально-правовим засобам. Аналогічна думка вже висловлюється молодими вченими, які підкреслюють, що науковці, які досліджували адміністративно-правові засади протидії корупції у межах дисертаційних робіт, характеризували лише деякі із таких засад, як правило, адміністративно-правові методи протидії корупції [12, с. 177]. Від цієї аксіоми можна відштовхуватись, роблячи практично-значущі висновки у дослідженнях зазначеної проблематики.

На нашу думку, слід підтримати слушну думку А.В. Гайдука про те, що корупція як соціальний феномен, що динамічно змінюється і отримує нове наповнення об'єктивно, не може бути «втиснута» в юридичну конструкцію і не може отримати остаточне, універсальне визначення, тому законодавство повинно розвиватись шляхом визначення конкретних складів корупційних правопорушень [13, с. 166]. Вважаємо згаданий висновок припустимим і до сфери підприємництва тощо. Цю категоричну (але ж правильну) думку молодого вченого можна лише доповнити тим, що визначення дефініції «корупція» все ж таки є суспільно корисним у наукових працях щодо різних сфер суспільного життя, оскільки наука повинна бути завжди попереду практики.

Характерні ознаки адміністративного примусу узагальнює Т.О. Коломієць, а саме: «...офіційний, державно-владний характер; множинність та розмаїття суб'єктів застосування (державних органів, а у деяких випадках і громадських організацій); чисельність осіб, щодо яких здійснюється застосування (як фізичних, так і юридичних осіб); відсутність службового підпорядкування між суб'єктами застосування та особами, щодо яких здійснюється відповідне застосування; специфіка юридико-фактичних підстав (як наявність, так і відсутність протиправного діяння); багатоаспектна цільова (ретро-перспективна) спрямованість (поєднання попереджувально-виховної, припиняючої та каральної складових); багатоваріантність зовнішніх форм прояву; примусовий характер; спрощеність, оперативність, економність процесуального режиму застосування (адміністративний порядок, який не вимагає надмірного документального забезпечення та не пов'язаний із значними матеріальними витратами); правовий характер тощо» [10, с.16].

Якщо спроектувати вищезазначене ствердження на сферу підприємництва, можна дійти висновку, що ці ознаки притаманні адміністративному примусу в сфері підприємництва, і зазначити, що характерною ознакою адміністративного примусу в сфері підприємництва є те, що у ролі осіб (як фізичних, так і юридичних), щодо яких здійснюється застосування засобів адміністративного примусу можуть бути лише спеціальні суб'єкти – суб'єкти підприємництва (у деяких випадках – суб'єкти господарювання).

Ми також підтримуємо точки зору тих науковців, які у своїх працях [див., наприклад, 4; 5; 7; 9] стверджують, що у різних галузях суспільного життя, які тим чи іншим чином стосуються сфери підприємництва, знаходять застосування різноманітні заходи адміністративного примусу [14; Розд. 2. Гл. 8; 15, ст. 416, 417; 16, Гл. 12, 13], а не нові самостійні різновиди державно-правового примусу – фінансового, податкового, митного, інформаційного, господарського тощо, як зазначають деякі джерела [наприклад, 17–20]. Тобто ми приймаємо та підтримуємо висновок Т.О. Коломoeць про те, що адміністративний примус у митному, фінансовому, податковому, земельному, екологічному та інформаційному праві є складовою адміністративного примусу в публічному праві України [10, с.31-32] та вважаємо

за доцільне аналогічно стверджувати, що вищезазначений перелік галузей права, наведених Т.О. Коломоець, можна доповнити галуззю господарського права тощо.

Відповідно, ці ствердження побічно дають підставу говорити про доцільність коригування окремих назв глав КУпАП. Ми маємо на увазі повільне застосування в назвах глав КУпАП слів «галузь» та «сфера». Так, Глава 12 КУпАП має назву «*Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, у галузі фінансів і підприємницькій діяльності*», але у Главі 13 КУпАП, що має назву «*Адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації*», також містяться склади адміністративних правопорушень у сфері підприємництва, що передбачають відповідальність виключно для спеціальних суб'єктів — суб'єктів підприємницької діяльності [16, ст. 168], посадових осіб, громадян, які займаються підприємницькою діяльністю [16, ст. 168-1]. На нашу думку, зазначена неузгодженість потребує формального упорядкування.

Можливо у цьому випадку доцільним є запозичення російського досвіду щодо структурної побудови кодексу про адміністративні правопорушення [21, Глава 14], що передбачає окрему главу, де були б зведені склади адміністративних правопорушень у сфері підприємництва. У цьому випадку законодавцю вирішуючи питання – відносити (або не відносити) той чи інший склад правопорушень до групи адміністративних правопорушень, що скоюються у сфері підприємництва, на нашу думку, слід враховувати, по-перше, внаслідок скоєння певного правопорушення чи виникають, змінюються або припиняються певні правовідносини саме у сфері підприємництва; по-друге, чи є можливість (або спеціально передбачити можливість застосування більш м'яких примусових заходів) використання інших примусових заходів для приведення суб'єкта господарювання (підприємництва) у належний правовий стан; по-третє, чи скоєна саме така дія (бездіяльність), що за всіма ознаками заслуговує на притягнення винних до адміністративної відповідальності; по-четверте, чи доцільно застосовується саме такий захід відповідальності в примусовому порядку до спеціальних суб'єктів – суб'єктів підприємництва, незалежно від їх волі і бажання. В подальшому слід також передбачити – чи відбудеться за допомогою існуючих адміністративно-процесуальних норм реалізація конкретного стягнення.

У цьому самому контексті ми вважаємо за доцільне за аналогією з французьким, російським та законодавством інших країн розглянути питання щодо запозичення до вітчизняного законодавства адміністративно-правової норми, якою б передбачалось таке стягнення як дискваліфікація для суб'єктів корупційних правопорушень, які уповноважені на здійснення державно-владних повноважень. Законодавець РФ, наприклад, дискваліфікацію визначає як «...позбавлення фізичної особи права займати керівні посади у виконавчому органі управління юридичної особи, входить до ради директорів (наглядової ради), здійснювати підприємницьку діяльність по управлінню юридичною особою в інших випадках, передбачених законодавством» [21, ст. 3.11]. До речі, подібні висновки хоча і без посилення на закордонний досвід вже містяться в наукових працях вітчизняних дослідників, які також пропонують застосовувати до осіб, винних у вчиненні корупційних правопорушень дискваліфікацію, яка позбавляє винну особу можливості надалі займати посади як в органах державної влади, так і в органах управління [22, с. 196].

Також вважаємо за доцільне зауважити, що Законом України «Про засади запобігання і протидію корупції», що набув чинності у 2011 р. та значно розширив коло суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, передбачено здійснення комплексу різноманітних заходів адміністративного примусу [23] (ефективність правозастосування яких, зокрема у сфері підприємництва, ще потребує перевірки практикою). Але назву цього основоположного нормативно-правового акта щодо мінімізації корупції, користуючись формальною логікою з точки зору правової теорії, як, на нашу думку, слід змінити. Вона ґрунтується на наступному. Термін «запобігати» тлумачиться як, «не допускати, заздалегідь відвертати щось неприємне, небажане» [24, с. 414]. Термін «протидіяти» означає «спрямовувати дію проти кого, чого-небудь, діяти всупереч комусь, чомусь» або «спрямовуватися проти іншої дії» [24, с. 1173]. Тобто, як очевидно, не можна одночасно запобігати і проти-

діяти. Тому, ми вважаємо, що досить логічно змінити існуючу назву зазначеного закону на назву «Про засади протидії корупції» (з іншим обґрунтуванням подібні пропозиції вже лунали у нашій країні [див, наприклад, 13, с. 166]), оскільки термін «протидія» включає необмежене коло заходів адміністративного примусу.

Слід зауважити, що стан адміністративно-правового регулювання в сфері підприємництва жодним чином не може бути покращено (зокрема шляхом застосування адміністративно-примусових заходів) за допомогою прийняття таких юридичних норм, що містяться у Главі 11 Податкового Кодексу України (і які можуть бути предметом окремого критичного аналізу).

Лише поверховий погляд на юридичну конструкцію згаданих норм засвідчує явні недоліки їх побудови. Так, наприклад, ст.120 «Неподання або несвоєчасне подання податкової звітності або невиконання вимог щодо внесення змін до податкової звітності» [14, ст.120], яка вже за назвою передбачає бездіяльність, активну дію та іншу бездіяльність. Ст. 120.1. ч.1. передбачається накладення штрафу за неподання або несвоєчасне подання платником податків або іншими особами, зобов'язаними нараховувати та сплачувати податки, збори податкових декларацій (розрахунків), ч.2. ст. 120.1. передбачається, що за ті самі дії, вчинені платником податків, до якого протягом року було застосовано штраф за таке саме порушення також підлягають накладення штрафу [14, ст.120.1. ч.1.]. Тобто логічно виникає питання – що повторна бездіяльність (у разі, якщо протягом року було застосовано штраф за таке саме порушення), а саме – неподання платником податків або іншими особами, зобов'язаними нараховувати та сплачувати податки, збори податкових декларацій не підлягає відповідальності? Прикро виглядає назва та зміст ст.123 «Штрафні (фінансові) санкції (штрафи) у разі визначення контролюючим органом суми податкового зобов'язання» [14, ст.123]. Цією нормою передбачається відповідальність платника податків у вигляді штрафу в розмірі 25 % суми визначеного податкового зобов'язання, завищеної суми бюджетного відшкодування у наслідок дії – контролюючого органу, що «...самостійно визначає суму податкового зобов'язання, зменшення суми бюджетного відшкодування та/або від'ємного значення суми податку на додану вартість платника податків на підставах, визначених підпунктами 54.3.1, 54.3.2, 54.3.4, 54.3.5, 54.3.6 пункту 54.3 статті 54 Податкового Кодексу!» На наше глибоке переконання, подібна нормотворчість недопустима за жодних обставин, а норми Глави 11 «Відповідальність», як і наступна Глава 12 «Пеня», Податкового Кодексу України підлягають ретельному виваженому перегляду та коригуванню відповідно до Конституції і законів України.

Література:

1. Адміністративно-деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції до реформування в Україні / [автор-упорядник О.А. Банчук]. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
2. Коліушко І. Поняття адміністративної відповідальності та адміністративного правопорушення в сучасному українському праві / І. Коліушко, О. Банчук // Право України. – 2008. – № 4. – С. 31–36.
3. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: моногр. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
4. Адміністративний примус у діяльності органів державної податкової служби України: навч. посіб. / В. К. Шкарупа, М. В. Коваль, Т. О. Мацелик, М. О. Мацелик. – Ірпінь, 2007. – 167 с.
5. Комзюк А.Т. Адміністративний примус // Адміністративне право України: академ. курс: підруч.: у 2 т. / редкол. В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К., 2007. – Т. 1. Загальна частина. – С. 422-432.
6. Подцерковний О. Проблеми визначення методів і форм державного регулювання господарських відносин / Подцерковний О., Ломакіна О. // Підприємництво, господарство та право. – 2002. – № 8. – С. 3-8.
7. Ластовецький А. Оподаткування – найголовніший посередній метод державного регулювання підприємництва / А. Ластовецький // Підприємництво, господарство та право. – 2002. – № 7. – С. 73-76.
8. Олефір А.О. Реалізація національних економічних інтересів у регуляторній системі СОТ: дис... канд. екон. наук спец.: 08.05.01 / Олефір Анна Олександрівна. – К., 2005. – 214 с.

9. Чиж Ю.В. Адміністративна відповідальність за службові правопорушення у сфері земельних відносин: проблеми теорії та практики правозастосування: моногр. / Ю.В.Чиж [під заг. ред. В.І. Курила]. – К.: УВПК «ЕксОб», 2011. – 204 с.
10. Коломоець Т. Адміністративний примус у податковому праві як складовій публічного права України: до питання невизначеності у використанні термінології / Т. Коломоець // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 12. – С. 100-108.
11. Гончаренко О.М. Фінансова-правова та адміністративно-правова відповідальність: різниця тільки в суб'єкті? Фінансове право в ХХІ сторіччі: здобутки та перспективи: зб. наук. праць за матеріалами Міжнародної научно-практичної конференції 4–7 жовтня 2011 р. Ч.1. / О.М. Гончаренко // НДІ фінансового права, – К.:АЛЕРТА, 2011. – 296 с., С. 206–210.
12. Бездольний М.Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції: дис... канд.юрид.наук: 12.00.07 / Бездольний Максим Юрійович. – Х., 2009. – 197 с.
13. Гайдук А.В. Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Гайдук Андрій Валерійович. – К., 2006. – 194 с.
14. Налоговый кодекс Украины: по состоянию на 2.12.2010 / Все о бухгалтерском учете. – 3.01.2011 (1758–1760). – № 1-3.
15. Господарський кодекс України: за станом на 02.11.2011 р. / Верховна Рада України. Офіц. вид. – К.: Парламентське видавництво, 2011. – 192 с.
16. Кодекс України про адміністративні правопорушення: за станом на 20.11.2011 р. / Верховна Рада України. Офіц. вид. – К.: Парламентське видавництво, 2011. – 161 с.
17. Кабанець О.І. Валютне регулювання та валютний контроль в Україні / О.І. Кабанець, В.Д. Кольга. – К.: Донецчина, 2000. – 224 с.
18. Веселовский П.С. Финансово-правовое регулирование ответственности за нарушение банковского законодательства: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 / П.С. Веселовский. – М.: Акад. упр. МВД РФ, 2008. – 175 с.
19. Іванський А.Й. Фінансово-правова відповідальність в сучасній Україні: теоретичне дослідження: автореф. дис. ... доктора юрид. наук. спец.: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.Й. Іванський. – О., 2009. – 43 с.
20. Пришва Н.Ю. Застосування елементу примусу в правовідносинах щодо справляння обов'язкових платежів / Н.Ю. Пришва // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – № 1. – С. 53-62.
21. 21. Кодекс РФ об административных правонарушениях (КРФоАП): по состоянию на 2.07.2011 г. / Библиотека российского законодательства. – М.: Омега-Л, 2011. – 320 с.
22. 22. Йосифович Д.І. Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння: дис... канд. юрид. наук спец.: 12.00.07 / Данило Ігоревич Йосифович. – Львів, 2009. – 235с.
23. Закон України «Про засади запобігання і протидію корупції» № 3206-17: за станом на 20.11.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст.404.
24. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [Укл. і гол. ред. В.Т. Бусел]. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.

Баклан О. В. К вопросам административного принуждения в сфере предпринимательства. В статье анализируются некоторые вопросы применения административного принуждения в сфере предпринимательства.

Ключевые слова: административное принуждение, ответственность, предпринимательство.

Baklan O.V. Issues of administrative enforcement in the field of business. This article analyzes some important issues of the administrative enforcement in the field of business.

Key words: administrative enforcement, responsibility, business.

УДК 332.122:615.8](477)

Богатюк І.Г.,

здобувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ

Рекреаційні зони в Україні: стан та перспективи розвитку

У статті розкриваються напрями розвитку рекреаційних територій України, багатоманітні природні лікувальні ресурси. Розглядаються першочергові проблеми у курортній сфері та запропоновано шляхи їх подолання.

Ключові слова: рекреаційно-оздоровчий комплекс, природні ресурси, туризм, рекреаційні інфраструктури, природні і культурні комплекси.

Сьогодні в Україні, як і у цілому світі, важко уявити систему охорони здоров'я населення без оздоровчого комплексу. У сучасному світі відпочинок, рекреація, туризм, оздоровлення (а це означає здоров'я суспільства) є найвищою соціальною цінністю. Тому за останні кілька десятиріч у світі поступово зростає значення оздоровчого лікування, туризму і рекреації. Здебільшого така тенденція пов'язана насамперед із значним зростанням прибутків населення економічно розвинутих країн, зростанням загальноосвітнього рівня людей, розвитком транспортного сполучення. Крім того, індустріальний розвиток цивілізації, забруднення екологічних систем навколо великих промислових міст змушує все більшу кількість людей шукати відпочинок та оздоровлення в поки що екологічно благополучних регіонах. Таким чином, в Україні обслуговування рекреантів стало не лише самостійною галуззю науки, а й життєво--необхідною формою задоволення потреб людини. Володіючи величезним природним потенціалом, Україна усвідомлює необхідність розвитку рекреаційно-туристичної інфраструктури.

Проблеми розвитку, регулювання та використання природних ресурсів цікавили багатьох учених-фахівців з екологічного, природоресурсного та земельного права: В. Андрейцев, А. Бобкова, І. Каракаш, Е. Ткаченко, А. Орлов, Ю. Шемшученко та ін. Зокрема проблеми загального використання земель були досліджені І. Костяшкіним.

Рекреаційно-оздоровчий комплекс – це система, яка включає в себе кілька функцій, а саме: території з цінними оздоровчими властивостями; рекреаційно-туристичні центри; природні і культурні комплекси; регенерація робочої сили, сфера господарчої діяльності; транспортне сполучення; рекреанти.

В Україні значну частину природного потенціалу складають: рекреаційні ландшафти (лісові, приморські, гірські), оздоровчі ресурси (мінеральні води та лікувальні грязі), природно-заповідні об'єкти (національні природні та регіональні ландшафтні парки, біосферні заповідники, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва тощо), території історико-культурного призначення (пам'ятки архітектури та містобудування, історико-архітектурні заповідники та ін.).

Це унікальні ресурси для перспективного розвитку туризму, зон рекреації і курортів та найбільш збережена частина природного довкілля.

Площа освоєних та потенційних рекреаційних територій в Україні (без радіаційної забрудненості) становить 12,8% території країни і розподіляється відповідно до природних особливостей таких рекреаційних регіонів як: Карпатський, Придністровський, Дніпровський, Донецько-Приазовський, Поліський, Причорноморський, Кримський. При визначенні цих регіонів враховувались такі фактори [1]:

- геополітичне положення (розташування території, наявність трудових ресурсів, транспортних комунікацій, джерел сировини, енергії, історія розвитку території, традиції та ін.);
- наявність рекреаційних ресурсів; стан туристичної інфраструктури;

□ попит на рекреацію та туризм; туристично-рекреаційна політика регіону.

Згідно з оцінкою ландшафтних ресурсів, потенційний фонд природоохоронних, оздоровчих та рекреаційних територій становить 12,1 млн. га, тобто 20 % площі території України, що відповідає міжнародним показникам раціонального збереження природно-рекреаційних ресурсів. Одноразова місткість ландшафтів України, враховуючи допустимі природоохоронні норми, становить понад 40 млн. осіб. Практично у всіх областях України виявлено мінеральні лікувальні води різного складу. Найбільша кількість джерел зосереджена в Карпатському регіоні, зокрема у Закарпатській та Львівській областях. Багато джерел у Луганській, Дніпропетровській, Полтавській, Хмельницькій, Черкаській, Київській, Донецькій та інших областях.

Не менш важливе місце у розвитку рекреації в Україні займає друга група рекреаційних ресурсів: історики-культурні, які включають культурні об'єкти, пам'ятки історії, архітектури, археології, етнографічні особливості території, що є важливим засобом задоволення потреб пізнавально-культурної рекреації. Загальна кількість архітектурно-історичних пам'яток в Україні становить 48 690 об'єктів. Їх цінність та чисельність (насичення, щільність) у межах областей істотно різняться. Найбільше архітектурно-історичних пам'яток, що охороняються державою і церквою, у Львівській (3934), Київській (2886) та Чернігівській (2859) областях. Найцінніші культурно-історичні ресурси — у Київській, Львівській, Тернопільській, Полтавській, Чернігівській областях, Республіці Крим.

І нарешті, третя група рекреаційних ресурсів-соціально-економічні, яка представлена сучасними здобутками світового рівня в промисловості, сільському господарстві, будівництві, медицині, спорті, науці та культурі, тобто вони охоплюють матеріалотехнічну базу, що забезпечують виробництво, продаж і надання рекреаційних послуг, транспортну інфраструктуру, трудові ресурси [3].

Сьогодні попит на рекреацію і туризм в Україні щороку зростає. Розвиток туристично-оздоровчого комплексу сприяє розвитку суспільного підприємства, покращанню його структури, зростанню продуктивності праці в основних галузях економіки, зокрема: розвиток будівельної галузі (будівництво, реконструкція, модернізація аеропортів, доріг, крамниць, готелів, стадіонів, благоустрій населених пунктів тощо); розвиток автомобільної промисловості; розвиток харчової промисловості; розвиток легкої промисловості (текстиль, взуття тощо); розвиток ресурсного потенціалу; розвиток транспортних комунікацій.

Географічне розташування України зумовлює необхідність формування сучасної ефективної курортно-рекреаційної економіки як важливої підсистеми національної економіки на базі оптимізації організаційно-економічного механізму функціонування санаторно-курортних комплексів і гармонізації інтересів всіх його учасників.

У багатьох країнах державна туристична політика проводиться у рамках регіональних програм економічного розвитку і спрямована на розвиток депресивних регіонів. Вона сприяє економічному розвитку тих територій, де немає жодних перспектив розвитку індустрії, цим забезпечує зростання доходів населення і збереження історичного та культурного середовища. На міжнародному ринку наша країна недостатньо відома як країна з розвинутою рекреаційною індустрією. Маркетинг туристичного потенціалу України на міжнародному ринку є недостатній. Будучи однією з найбільших країн Європи, вона не має належної кількості туристичних представництв за кордоном, недостатньо здійснює рекламні акції. Також немає належно запланованих на національному рівні рекламних кампаній для зарубіжного ринку.

Наслідком цього є те, що спеціалізація на виробництві послуг міжнародного туризму забезпечує надходження значних капіталовкладень та суттєво розширює сферу зайнятості населення. Індустрія туризму сприяє загальному розширенню сфери обслуговування (комунального, побутового, культурного), а також підвищення доходів населення в районах розвинутої туристичної промисловості. Враховуючи геополітичне розташування країни, її історичну та культурну спадщину, наявність оздоровчих, природнокліматичних ресурсів, Україна, як усі інші країни, повинна вести конкурентну боротьбу як за внутрішній, так за міжнародний ринок.

Сучасний етап розвитку туристично-рекреаційних комплексів в Україні характеризується певною невідповідністю між платоспроможним попитом на туристично-рекреаційні послуги та пропозицією, яка визначається рекреаційною місткістю діючих оздоровниць, що призводить до дестабілізації показників заповнюваності ліжкового фонду санаторно-курортних установ, якості і рівня ефективності їх рекреаційної діяльності.

Усе це вказує на те, що розвиток туристично-рекреаційного комплексу виходить за рамки купівлі-продажу, поширюючись на інші галузі, для яких туристське споживання відкриває додаткові реалії.

На жаль, в Україні розвиток туризму і рекреації ще не є домінуючим у сфері економіки, однак, здійснення реформ розкриває можливості для розвитку цієї галузі. Цей фактор обумовлюється в прийнятому у 2003 р. Законі України «Про туризм» [5].

Таким чином, рекреаційно-оздоровчий комплекс України повинен виступати одним із чинників економічного оздоровлення держави, забезпечити працевлаштування населення, покращання інфраструктури, розвиток рекламно-інформаційної сфери.

Слід зазначити, що геополітичне розташування України поєднує її із європейськими державами. З огляду на географічне положення, прикордонні регіони є транзитним мостом між Україною та європейськими країнами. Ця стратегічна перевага відкриває нові можливості для розвитку держави. Втім, порушує проблеми, пов'язані із розвитком транскордонного співробітництва, розширення соціальних, економічних та політичних зв'язків між ЄС та країнами-сусідами.

У цьому контексті, на нашу думку, слід звернути увагу на такі напрями вдосконалення даної сфери:

- розширення співпраці з прикордонними регіонами єв록раїн в економічній та культурній сфері; підвищення ефективності використання транзитного потенціалу;
- розбудову прикордонної та митної інфраструктури і транспортних коридорів задля покращення умов перетину кордону;
- розбудову транспортно-логістичних центрів.

Україна володіє багатими природнокліматичними, культурно-історичними та національно-етнографічними ресурсами, які створюють передумови для розвитку багатьох видів туризму. Країна має рекреаційні та туристичні ресурси, які відносяться до всіх вищенаведених груп, що дає шанс виходу держави на міжнародний туристичний ринок із привабливими туристичними пропозиціями. Як правило, наявність туристичних ресурсів визначає формування туристичного бізнесу в тому чи іншому регіоні. Наприклад, Карпатські гори, які є унікальним місцем для зимового відпочинку.

Туристичний потенціал України формується також за рахунок інших складових: гірськоколичних курортів, басейнів, термальних басейнів, заповідниками, альпінаріями тощо. Для розвитку туризму велике значення мають пам'ятки історії, архітектури та культури і виступає значним рекреаційним ресурсом.

Туристично-рекреаційна діяльність є одним із пріоритетних напрямів розвитку економіки держави. Мережа санаторно-курортних та оздоровчих закладів щороку розширюється. У результаті поступового розвитку міжнародного співробітництва щороку зростає кількість іноземних туристів. Збільшення обсягів міжнародного туризму позитивно впливає на розвиток туристично-рекреаційної інфраструктури та сприяє підвищенню економіки держави. Швидкими темпами протягом останніх років по країні здійснюється будівництво європейського рівня туристично-рекреаційних об'єктів (кемпінгів, міні-готелів, баз відпочинку, пансіонатів тощо). У зв'язку з цим підвищується економічна ефективність розвитку туристично-рекреаційної сфери.

Однак, існують негативні фактори, які впливають на перспективу комплексного розвитку туризму та санаторно-курортної галузі:

- слабка комунікаційна доступність перспективних для освоєння територій в туристично-рекреаційних цілях (логістична система);
- здебільшого невідповідність рівня комфортності та організаційно-економічного механізму функціонування рекреаційної інфраструктури міжнародним нормам та

стандартам;

- відсутність законодавчого забезпечення розвитку сільського (зеленого) туризму;
- територіальна диференціація у господарському використанні рекреаційного потенціалу.

Головною рушійною силою розвитку туризму в Україні залишаються економічні вигоди, які він надає. Туризм стимулює розвиток елементів інфраструктури: готелів, ресторанів, підприємств торгівлі тощо, призводить до збільшення доходної частини бюджету за рахунок податків, має широкі можливості для залучення іноземної валюти і різного роду інвестицій. Сприяє більш інтенсивнішому розвитку економіки, утворюючи галузі, що обслуговують індустрію туризму, забезпечує зростання доходів населення та підвищення рівня добробуту нації тощо.

Як уже зазначалось, Україна має великі передумови для розвитку рекреаційних територій, зумовлені наявністю природних бальнеологічних ресурсів, сіткою санаторно-курортних закладів і необхідної для їх діяльності інфраструктури. При цьому комплексне дослідження багатоманітних природних лікувальних ресурсів, оцінка їх сучасного стану визначають розвиток курортів різного профілю. Науковцями розглянуті першочергові проблеми в курортній сфері. Рішення цих проблем повинно спрямовуватись на розвиток, раціональне використання і подальше засвоєння природного потенціалу курортів.

Для покращання стану туристично-рекреаційного комплексу необхідна розробка заходів щодо створення мережі спеціалізованих об'єктів туристичної інфраструктури, розташованих поблизу національної мережі міжнародних транспортних коридорів, основних транспортних магістралей та туристичних маршрутів. Проведення робіт із реконструкції та удосконалення будівництва об'єктів туристичної інфраструктури. Вкрай потрібна розбудова перспективних туристично-рекреаційних територій. Також необхідний розвиток сільського зеленого туризму, який є одним із пріоритетних напрямів туристичної діяльності. Це дасть можливість приймати туристів у місцевостях з наявною туристичною інфраструктурою, але слабо розвинутою базою розміщення. Зробити більш розповсюдженими такі активні види відпочинку як пішохідний туризм, велотуризм, кінний туризм, рафтинг, пара- та дельтапланеризм, спелеотуризм тощо. Розширити мережі туристично-інформаційних центрів в усіх регіонах держави.

Література:

1. Андропов О.М. Стан рекреаційного комплексу України / О.М. Андропов // Економіка і Екологія. – 2005. – № 24.
2. Гайдук А. Дослідження розвитку світової туристичної індустрії з використанням методу сценаріїв / А. Гайдук // Регіональна економіка. – 2008. – № 3. – С. 152 – 159.
3. Гудзь П. Економічна ефективність використання природних рекреаційних ресурсів / П. Гудзь // Регіональна економіка. – 2000. – №4.
4. Закон України «Про курорти» від 5 жовтня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 50. – Ст. 435.
5. Закон України «Про туризм» від 15 вересня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 31. – Ст. 241.

Богатюк І. Рекреационные зоны в Украине: состояние и перспективы развития. В статье раскрываются направления развития рекреационных территорий Украины, разнообразных природных лечебных ресурсов. Рассматриваются первоочередные проблемы в курортной сфере и предложены пути их преодоления.

Ключевые слова: рекреационно-оздоровительный комплекс, природные ресурсы, туризм, рекреационные инфраструктуры, природные и культурные комплексы.

Bogatiuk I. Recreational territories in Ukraine: the state and perspectives of the development. The article is devoted to the main directions of recreational territories development in Ukraine. Various natural curative resources are described. Essential problems in the resort sphere and the ways of their overcoming are offered.

Key words: recreational-health complex, natural resources, tourism, recreational infrastructures, natural and cultural complexes.

Власов А.В.,

здобувач кафедри фінансового права
Національного університету ДПС України

Адміністративно-правова характеристика діяльності державних органів у сфері податкового контролю

У статті розглядається спектр прав та обов'язків, якими наділяються державні органи, що здійснюють контроль за дотриманням податкового законодавства, проаналізовано видову характеристику повноважень працівників податкових органів.

Ключові слова: податки, податкова служба, права, обов'язки, податкові адміністрації, державні податкові інспекції.

Формування ринкової системи господарювання в Україні вимагає наукової розробки форм і методів державного регулювання розвитку економіки. У державному регулюванні розвитку економіки провідне місце посідають податки і зокрема державний податковий контроль. Нині державний податковий контроль знаходиться на стадії становлення. Це вимагає дослідження організаційних, методологічних і методичних аспектів його розвитку. Одночасно необхідним є дослідження питання місця і ролі податкового контролю в економічній системі держави, його використання при прийнятті управлінських рішень на всіх рівнях управління економікою.

Потреба у державному податковому контролі в Україні підсилюється економічними умовами в державі. Найпершою проблемою, що перешкоджає розвитку сильної фінансової системи країни, є відсутність платіжної дисципліни. Існує парадоксальний факт: сьогодні у нас призупинився спад виробництва, але поряд із цим збільшилися збитки в економіці й зменшилися надходження до бюджету. Негативно вплинула на податкову систему неготовність до серйозного, повсюдного контролю за виконанням зобов'язань перед бюджетом.

Отже, податковий контроль є і має бути важливою функцією державного управління економікою та її регулюванням. На сучасному рівні розвитку держави її ефективне функціонування без розгалуженої спеціалізованої системи державного податкового контролю взагалі стає неможливим.

Питанням теорії та практики державного податкового контролю, регулювання здійснення податкового контролю державними органами присвячені праці багатьох українських, російських та зарубіжних вчених-юристів та економістів, таких як: І. Д'яконова, М. Касьяненко, П. Мельник, В. Москаленко та ін.

Відповідно до ст. 67 Конституції України кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом [3]. Згідно із пунктом 1 частини другої ст. 92 Конституції України система оподаткування, податки і збори встановлюються виключно законами України [3].

Для здійснення державного фінансового контролю у галузі дотримання податкового законодавства, забезпечення фіскальної політики, із наділенням права застосування примусових заходів до порушників вимог чинного законодавства, існує система державного утворення на чолі центрального органу виконавчої влади – Державної податкової адміністрації України. Відповідно до ст.1 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» систему органів державної податкової служби доповнюють також: спеціалізовані державні податкові інспекції, Державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, державні податкові інспекції у районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах [2].

У складі органів Державної податкової служби знаходяться відповідні спеціальні підрозділи по боротьбі з податковими правопорушеннями (далі – податкова міліція).

Державна податкова адміністрація України залежно від кількості платників податків та інших місцевих умов може утворювати міжрайонні (на два і більше районів), спеціалізовані (на дві і більше областей для роботи з окремими категоріями платників), об'єднані (на місто і район) державні податкові інспекції та у їх складі відповідні підрозділи податкової міліції [2, ст. 1].

У Державній податковій адміністрації України та державних податкових адміністраціях в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі утворюються колегії. Чисельність і склад колегії Державної податкової адміністрації України затверджуються Кабінетом Міністрів України, а колегій державних податкових адміністрацій в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі – Державною податковою адміністрацією України. Колегії є дорадчими органами і розглядають найважливіші напрями діяльності відповідних державних податкових адміністрацій [2, ст. 1].

Структура Державної податкової адміністрації України затверджується Кабінетом Міністрів України. Наразі структура Державної податкової адміністрації України складається із 36 підрозділів, у тому числі самостійних, з правами юридичної особи.

Статтею 2 Закону України «Про Державну податкову службу в Україні» визначається спектр завдань органів Державної податкової служби, якими є: здійснення контролю за додержанням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів (обов'язкових платежів), а також неподаткових доходів, установлених законодавством; внесення у встановленому порядку пропозицій щодо вдосконалення податкового законодавства; прийняття у випадках, передбачених законом, нормативно-правових актів і методичних рекомендацій з питань оподаткування; надання податкових консультацій; запобігання злочинам та іншим правопорушенням, віднесенням законом до компетенції податкової міліції, їх розкриття, припинення, розслідування та провадження у справах про адміністративні правопорушення [2, ст. 2] тощо.

Як було раніше зазначено, Конституція України є основним нормативним актом, що регулює діяльність органів Державної податкової служби. Саме в Конституції України закріплюється положення про те, що організація і діяльність органів виконавчої влади, органів дізнання і слідства визначається виключно законами [3]. Правові основи діяльності, компетенція державної податкової служби визначаються Законом України «Про Державну податкову службу в Україні» [2] та іншими законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, іншими нормативно-правовими актами, а також вказаним Положенням, а згідно з Положенням, затвердженим Указом Президента України від 13 липня 2000 р. № 886/2002 (зі змінами від 26 червня 2002 р. № 586/2002), Державна податкова адміністрація України (далі — ДПА) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. У межах своїх повноважень ДПА України організовує виконання актів законодавства і здійснює систематичний контроль за їх реалізацією.

Статтею 20 ПКУ працівників податкових органів наділяє правами, основними з яких є: запрошувати платників податків або їх представників для перевірки правильності нарахування та своєчасності сплати податків та зборів, дотримання вимог іншого законодавства, здійснення контролю за дотриманням якого покладено на органи Державної податкової служби; під час проведення виїзних перевірок отримувати у платників податків (представників платників податків) копії документів (засвідчені підписом платника податків або його посадовою особою та скріплені печаткою (за наявності), що свідчать про порушення вимог податкового законодавства або іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи державної податкової служби; перевіряти під час проведення перевірок у платників податків – фізичних осіб, а також у посадових осіб та інших працівників платників податків – юридичних осіб документи, що посвідчують особу; під час проведення перевірок вивчати та перевіряти первинні документи, які використовуються в бухгалтерському та податковому обліку, інші реєстри, фінансову, статистичну звітність, пов'язані з обчисленням і сплатою податків та зборів, виконанням вимог іншого законодавства,

контроль за дотриманням якого покладено на органи Державної податкової служби; доступу під час проведення перевірок до територій, приміщень (крім житла громадян) та іншого майна, що використовується для провадження господарської діяльності, та/або є об'єктами оподаткування або використовується для отримання доходів (прибутку) чи пов'язані з іншими об'єктами оподаткування та/або можуть бути джерелом погашення податкового боргу; звертатися до суду, у разі якщо платник податків перешкоджає виконанню податковим керуючим повноважень, визначених Кодексом, щодо зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків шляхом накладення арешту на кошти та інші цінності такого платника податків, що знаходяться в банку, та зобов'язання такого платника податків виконати законні вимоги податкового керуючого, передбачені Кодексом [5, ст. 20] тощо.

Здійснення функцій податкових органів припускає, з одного боку, реалізацію їх повноважень (насамперед, прав на здійснення певних дій), а з іншого, – виконання обов'язків. Основним обов'язком податкових органів є здійснення контролю за дотриманням податкового законодавства. Саме це є засадою формування повноважень податкових органів. Деякі вчені [4] усі права й обов'язки податкових органів розподіляють на дві групи. По-перше, це група, що кореспондується й узгоджується із правами й обов'язками платників (обов'язок подавати інформацію щодо оподаткування, пов'язана із правом платників податків на таку інформацію тощо). По-друге, група самостійних прав і обов'язків, які реалізуються при взаємодії з іншими органами або при накладенні санкцій.

На нашу думку, закріплення законодавцем вичерпного переліку прав і обов'язків працівників податкових органів є обов'язковим, оскільки відповідно до частини 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади, їх посадові особи діють у спосіб та у межах, передбачених законом [3, ст. 19].

Також, деякі науковці [4] повноваження податкових органів класифікують за складовими податкового обов'язку: а) щодо обов'язку з податкового обліку (повноваження податкових органів з обліку платників податків; одержання безоплатно необхідних відомостей для ведення відповідних реєстрів від платників податків, фінансових установ, органів державної влади; прийняття рішення про зміну основного місця обліку та переведення великих платників податків на облік у спеціалізовані органи державної податкової служби та знімати їх з обліку й переводити до інших органів державної податкової служби; повноваження з розрахунку окладних податків тощо [5, ст. 20]); б) щодо обов'язку зі сплати податків (повноваження щодо надання відстрочення та розстрочення податкових зобов'язань, а також прийняття рішення про списання безнадійного боргу; щодо стягнення з установ банків та інших фінансово-кредитних установ пені за несвочасне виконання ними рішень суду та доручень платників податків про сплату податків та зборів (за кожний день прострочення, включаючи день сплати) [5, ст. 20]; в) щодо обов'язку з податкової звітності (повноваження щодо проведення документальних перевірок на підставі документів податкової звітності тощо) та ін.

Більшість прав працівників органів Державної податкової служби України, наділених Податковим кодексом України та Законом України «Про Державну податкову службу в Україні», співпадають, але при цьому зберігається і розмежування прав на два блоки: а) права, якими наділяються службовці органів державної податкової служби; б) права, які надаються керівному складові державних податкових адміністрацій та державних податкових інспекцій. Підставою розмежування на такі блоки прав є режим реалізації повноважень органів державної податкової служби: безпосередньо при здійсненні податкового контролю, з'ясуванні різних обставин під час спілкування з платником (реалізується в діях службовців підрозділів органів Державної податкової служби) та реалізація представницьких функцій у діяльності органів Державної податкової служби, коли права цих органів виходять за межі відносин з платником або коли податковими органами реалізуються примусові заходи.

Що стосується прав керівного складу органів Державної податкової міліції, то останні мають право: звертатись до суду щодо: припинення юридичної особи та підприємницької

діяльності фізичної особи-підприємця, про визнання недійсними установчих (засновницьких) документів суб'єктів господарювання; зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках такого платника податків у банках та інших фінансових установах (крім операцій з видачі заробітної плати та сплати податків, зборів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а також визначених контролюючим органом грошових зобов'язань платника податків) при недопущенні посадових осіб органів Державної податкової служби до обстеження територій та приміщень (крім житла громадян), що використовується для провадження господарської діяльності, та/або є об'єктами оподаткування або використовується для отримання доходів (прибутку) чи пов'язані з іншими об'єктами оподаткування та/або можуть бути джерелом погашення податкового боргу тощо.

З метою управління та здійснення контролю за справлянням податків та зборів держава делегує посадовим особам контролюючих органів владні повноваження, можливість представляти суб'єкта владних повноважень у сфері оподаткування.

Враховуючи те, що інтереси держави у відносинах оподаткування регулюються імперативними засобами та забезпечуються обов'язком виконання владних наказів, участь таких посадових осіб у відносинах з платниками вимагає виваженості та упорядкування. Одним із засобів цього є встановлення відповідальності за невиконання, неналежне виконання обов'язків або зловживання наданими посадовим особам контролюючих органів владними повноваженнями. З цією метою законодавець за допомогою статті 21 Податкового кодексу України (далі – ПКУ) навів чіткий спектр обов'язків та визначив відповідальність посадових осіб контролюючих органів Державної податкової служби [5].

Згідно із ст. 2 Закону України «Про державну службу» посадовими особами вважаються керівники, заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено право здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [2, ст. 2]. Посадовою особою органу Державної податкової служби може бути особа, яка має освіту за фахом та відповідає кваліфікаційним вимогам, установленим Державною податковою адміністрацією України. У разі прийняття на роботу посадовій особі може бути встановлено випробувальний термін від шести місяців до одного року. На роботу до органів Державної податкової служби не можуть бути прийняті особи, яких було засуджено за вчинення корисливих злочинів. Посадові особи органів Державної податкової служби здійснюють організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції, визначені законодавством України. Правовий статус посадових осіб органів Державної податкової служби, їх права та обов'язки визначаються Конституцією України. Посадові особи органів Державної податкової служби не мають права займатися підприємницькою діяльністю, а також працювати за сумісництвом на підприємствах, в установах і організаціях (крім наукової та викладацької діяльності) [1, ст. 15].

Згідно зі ст. 38 Закону України «Про державну службу» особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із чинним законодавством [2]. Дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який дискримінує його як державного службовця або державний орган, в якому він працює. До службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу: попередження про неповну службу відповідність; затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або в призначенні на вищу посаду. За невиконання або неналежне виконання посадовими особами органів Державної податкової служби своїх обов'язків вони притягаються до дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та матеріальної відповідальності згідно з чинним законодавством. Збитки, завдані неправомірними діями посадових осіб органів Державної податкової служби, підлягають відшкодуванню за рахунок коштів державного бюджету.

Проаналізувавши обов'язки та права органів Державної податкової служби, пропонуємо класифікувати їх за трьома групами: внутрішні або організаційні, зовнішні та представницькі. Внутрішня (організаційна) група спрямована на забезпечення чіткого функціонування усіх підрозділів і служб, організацію роботи працівників органів Державної податкової служби. До них слід віднести: сумлінне виконання покладених функцій (абзац 2 ч.1 ст. 21 ПКУ), забезпечення ефективної роботи та виконання завдань відповідно до компетенції (абзац 3 ч.1 ст. 21 ПКУ) тощо.

Найважливішим спектром обов'язків, на нашу думку, є зовнішні – це ті, що виходять за межі системи органів Державної податкової служби внутрішніх і пов'язані із регулюванням відносин з громадянами. До них слід віднести: запрошення платників податків або їх представників для перевірки правильності нарахування та своєчасності сплати податків та зборів, дотримання вимог іншого законодавства (абзац 1 ч. 1 ст. 20 ПКУ); під час проведення перевірок вимагати від посадових або службових осіб платника податків надання повноважних осіб для спільного з представниками органів Державної податкової служби зняття показань внутрішніх та зовнішніх лічильників, якими обладнані технічні пристрої, що використовуються у процесі провадження ним діяльності, що перевіряється (абзац 10 ч. 1 ст. 20 ПКУ); доступу під час проведення перевірок до територій, приміщень (крім житла громадян) та іншого майна, що використовується для провадження господарської діяльності, та/або є об'єктами оподаткування або використовується для отримання доходів (прибутку) чи пов'язані з іншими об'єктами оподаткування та/або можуть бути джерелом погашення податкового боргу (абзац 11 ч. 1 ст. 20 ПКУ) тощо.

Третя група – представницька – зумовлена виникненням правовідносин, відповідно до яких на підставі набутих повноважень посадова особа органу Державної податкової служби виступає і діє від імені податкової служби, створюючи, змінюючи чи припиняючи для неї певного роду права та обов'язки. До цієї групи слід віднести: звертатися до суду щодо припинення юридичної особи та підприємницької діяльності фізичної особи – підприємця про визнання недійсними установчих (засновницьких) документів суб'єктів господарювання (абзац 12 ч. 1 ст. 20 ПКУ); звертатися до суду щодо зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках такого платника податків у банках та інших фінансових установах (крім операцій з видачі заробітної плати та сплати податків, зборів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а також визначених контролюючим органом грошових зобов'язань платника податків) (абзац 15 ч. 1 ст. 20 ПКУ) тощо.

Проаналізувавши права та обов'язки, що виникають між сторонами у процесі здійснення податкового контролю, слід зазначити, що ПКУ та Закону України «Про Податкову службу України» чітко визначає права податкових органів та обов'язки платників податків і не встановлює обов'язки податкових органів та права платників. Норми вказаних основних актів являють собою систематизоване чинне законодавство щодо податкового контролю, а тому не можуть розв'язати сьогоденні проблеми взаємовідносин податківців та платників податків. Але слід зазначити, що, якщо права органів Державної податкової служби у тому числі їх працівників визначені як ПКУ, так і Законом України «Про Державну податкову службу», то обов'язки передбачені тільки ПКУ, що є серйозним недоліком Закону.

Також, Закон України «Про Державну податкову службу в Україні» не передбачає положень щодо мети утворення і сфери діяльності органів Державної податкової служби. Відсутність визначально-установчих норм в базовому нормативному акті, що регулює діяльність податкових органів в Україні, негативно впливає як на визначення правового статусу Державної податкової адміністрації України, так і на весь процес правового регулювання суспільних відносин з приводу формування, розподілу та використання коштів централізованих фондів, контролю за дотриманням законодавства у галузі оподаткування, іншого фінансового законодавства.

Також до негативних рис податкової системи варто віднести її надмірну фіскальну спрямованість і не врахування інших завдань, таких як стимулювання виробництва, інновацій, інвестування, розвиток підприємницької діяльності.

Отже, для побудови ефективної і раціональної податкової системи необхідна податкова реформа. Вона має усунути основні недоліки чинної податкової системи і закласти основи для формування податкової системи, яка повинна сприяти стимулюванню вітчизняного виробництва, інноваційно-інвестиційної діяльності і підтримувати запровадження новоякісної системи податкових відносин.

Література:

1. Закон України від 04.12.1990 № 509-ХІІ «Про державну податкову службу в Україні» // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 6.
2. Закон України «Про державну службу» // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України: у 3 т. / кол. авторів [заг. ред., М.Я. Азарова]. – К.: Міністерство фінансів України, Національний університет ДПС України, 2010. – Т. 1: Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України: в 3 т. / кол. авторів [заг. ред. М.Я. Азарова]. – К.: Міністерство фінансів України, Національний університет ДПС України, 2010. – 157 с.
5. Податковий кодекс України // Голос України. – 2010. – № 229-230.

Власов А.В. Адміністративно-правова характеристика діяльності державних органів у сфері податкового контролю. *В статье рассматривается спектр прав и обязанностей, которыми наделены государственные органы, уполномоченные осуществлять контроль за соблюдением налогового законодательства, проанализирована видовая характеристика полномочий работников налоговых органов.*

Ключевые слова: *налоги, налоговая служба, права, обязанности, налоговые администрации, государственные налоговые инспекции.*

Vlasov A.V. Administrative-legal characteristic of the state bodies activity in the sphere of tax control. *The article examines the spectrum of rights and duties, which are state bodies provided by. Such bodies are in power to control the tax legislature. The specific description of the tax official duties is given.*

Key words: *taxes, tax service, rights, duties, tax administrations, state tax inspections.*

УДК 347.51:347.63-058.862](477)

Демський Е. Ф.,

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

Губанова О. В.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри правознавства Полтавської філії МАУП

Окремі питання адміністративного провадження у справах за статтею 184-2 КУпАП

У статті зроблено спробу обґрунтувати необхідність удосконалення норм КУпАП щодо особи, яка має право складати адміністративний протокол у справах за порушення порядку та строків подання інформації про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування) батьків.

Ключові слова: *адміністративне стягнення, провадження, стадія, протокол про адміністративне правопорушення, адміністративний штраф, попередження.*

Статтею 184-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [4] встановлюється адміністративна відповідальність за порушення порядку та строків подання інформації про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування)

батьків, до централізованого обліку. Зазначена стаття передбачає адміністративну відповідальність за порушення порядку державного управління у сфері усиновлення.

Від належного виконання посадовими особами органів державної влади покладених на них обов'язків у сфері усиновлення залежить доля дитини сироти і дитини, позбавленої батьківського піклування, а тому наявність дієвого механізму притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності за правопорушення у цій сфері державного управління сприятиме підвищенню дисципліни державних службовців та зменшить кількість правопорушень у сфері влаштування дитини-сироти і дитини, позбавленої батьківського піклування, до сім'ї усиновлювачів.

Розглядаючи питання адміністративної відповідальності за порушення порядку державного управління у сфері усиновлення, ми не можемо залишити поза увагою питання накладення на винних осіб адміністративних стягнень.

Головна мета адміністративного стягнення – виховання порушника, тобто формування у нього звички законслухняної поведінки. Виховний вплив на порушника справляє як сам факт накладення на нього адміністративного стягнення, так і спеціальні виховні заходи, які застосовуються до нього під час виконання деяких стягнень [1, с. 26 – 27].

Стягнення – реакція компетентного органу у відповідь на скоєний проступок шляхом застосування (реалізації) адміністративної санкції у конкретних охоронних правовідносинах. Це підсумовуючий акт процесу притягнення до відповідальності [5, с. 142].

Адміністративні стягнення іноді досить суттєво обмежують права суб'єктів відповідальності, у зв'язку з чим важливо забезпечити їх застосування у точній відповідності до вимог закону. Зазначене завдання вирішується у ході провадження в справах про адміністративні правопорушення, яке є складовою частиною виконавчо-розпорядчої діяльності, способом і формою здійснення адміністративної юрисдикції відповідними органами в порядку, врегульованому законом. Ця діяльність полягає у виявленні адміністративних правопорушень, збиранні й перевірці доказів, оформленні необхідних процесуальних документів, розгляді справ із винесенням відповідних постанов та їх виконанні [3, с. 616].

Зазначимо, що відповідно до ст. 221 КУпАП за предметною підвідомчістю справи про порушення порядку або строків подання інформації про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування) батьків (ст. 184-2 КУпАП), підвідомчі районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судам. Суди розглядають такі справи у порядку, визначеному КУпАП, але не за правилами адміністративного судочинства.

Як відомо, діяльність учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення розвивається в часі як послідовні, пов'язані між собою процесуальні дії щодо реалізації їх прав та обов'язків. Процес складається із кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну, їх прийнято називати стадіями, інколи – процедурами. У літературі в основному використовується визначення стадії провадження, сформульоване Д. М. Бахрахом, який характеризує її як порівняно самостійну частину провадження, яка поряд із його загальними завданнями має притаманні тільки їй завдання, документи й інші особливості.

Проте найбільш змістовне і повне визначення стадії провадження, на нашу думку, поки що сформулювали О. М. Бандурка і М.М. Тищенко, які зазначають, що процесуальна стадія становить порівняно відокремлену, виділену в часі й логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямовану на досягнення певної мети і вирішення відповідних завдань, що функціонально співвідносяться з ними, яка відрізняється власним колом суб'єктів і одержує закріплення у відповідних процесуальних актах [2, с. 156].

У багатьох літературних джерелах останнім часом називають чотири стадії зазначеного провадження. На першій стадії з'ясовуються факт вчинення, обставини правопорушення, дані про винного і складається адміністративний протокол. На другій стадії компетентний орган (посадова особа) розглядає матеріал і приймає постанову, яку на третій стадії може бути або оскаржено громадянином, або опротестовано прокурором, або переглянуто з ініціативи вищого органу. Третя стадія є факультативною, необов'язковою, вона закінчується ухваленням рішення про скасування, зміну або залишення постанови без змін. Четверта стадія – виконання постанови – починається відразу ж після її прийняття або

після розгляду скарги (протесту). Розбіжності переважно стосуються назв стадій, причому найбільше їх щодо назв двох із них – першої і третьої.

Порушення справи є початковою стадією провадження в справах про адміністративні проступки, у ході якого здійснюється реальне притягнення порушників до адміністративної відповідальності. Завданнями цього провадження є своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її у точній відповідності із законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності (ст. 245 КУпАП).

Процесуальним документом, який фіксує закінчення стадії порушення адміністративної справи, є протокол. Він складається про кожне правопорушення, крім випадків, прямо передбачених законодавством. Протокол є єдиною формалізованою підставою для подальшого провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Коло посадових осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, а також їх повноваження щодо складання протоколів про те чи інше правопорушення, закріплені у ст. 255 КУпАП. Відповідно до п. 1 ч.1 ст. 255 КУпАП протокол у справах про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 184-2 КУпАП, має право складати уповноважена на те посадова особа органів внутрішніх справ. Зазначимо, що деяку інформацію можуть мати і органи внутрішніх справ, але з цього приводу виникає логічне запитання: як посадова особа органу внутрішніх справ може виявити порушення порядку або строків подання інформації про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування) батьків, до централізованого обліку?

Наказом Міністерства сім'ї, молоді та спорту України від 18 листопада 2008 р. № 4580 «Про єдину електронну систему обліку дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які опинились у складних життєвих обставинах, та осіб, які бажають взяти їх на виховання» [6] затверджений Порядок ведення Єдиного електронного банку даних про дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і сім'ї потенційних усиновлювачів, опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів. Крім того, Постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2008 р. № 905 «Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей» [7] встановлює, що облік дітей, які можуть бути усиновлені, здійснюється службами у справах дітей районних, районних у Києві та Севастополі держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах рад (місцевий облік), Міністерством молоді, сім'ї та гендерної політики Автономної республіки Крим, службами у справах дітей обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій (регіональний облік) та Державним департаментом з усиновлення та захисту прав дитини (централізований облік). Указом Президента України «Про внесення змін до Положення про Міністерство соціальної політики України» від 8 липня 2011 р. № 741/2011 [8] Мінсоцполітики України визнано центральним органом виконавчої влади, до повноважень якого належать питання усиновлення та захисту прав дітей, на це Міністерством покладені повноваження по здійсненню централізованого обліку дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також встановлено, що Міністерство соціальної політики України є правонаступником Державного департаменту з усиновлення та захисту прав дитини.

На нашу думку, виявити факти недотримання порядку або строків подання інформації про дітей сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування) батьків, до централізованого обліку може посадова особа Міністерства соціальної політики України, на яку покладені обов'язки по веденню такого обліку, і саме ця особа може зафіксувати порушення порядку або строків подання інформації до централізованого обліку шляхом складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Крім того, статтею 184-2 КУпАП передбачається адміністративна відповідальність за порушення порядку або строків подання інформації про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування) батьків до централізованого обліку, тоді як за такі самі дії, але щодо місцевого та регіонального обліку, відповідальність не передбачена. Вважаємо, це є

недоліком правового регулювання, а тому диспозицію статті 184-2 КУпАП слід викласти у такій редакції: «Порушення посадовими особами порядку або строків подання інформації про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування) батьків, до місцевого, регіонального або централізованого обліку».

На нашу думку, визнання посадової особи органу внутрішніх справ у ролі особи, яка може скласти протокол про адміністративне правопорушення за ст. 184-2 КУпАП, унеможливує застосування норми зазначеної статті, а, значить, і унеможливує притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності. Ми вважаємо, що особою, яка може скласти протокол про адміністративне правопорушення за ст. 184-2 КУпАП, може бути посадова особа служби у справах дітей районних, районних у Києві та Севастополі держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах рад (щодо місцевого обліку), Міністерства молоді, сім'ї та гендерної політики Автономної республіки Крим, служби у справах дітей обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій (щодо регіонального обліку) та Міністерства соціальної політики України (щодо централізованого обліку).

У зв'язку із цим п.1 ч.1 ст. 255 КУпАП слід доповнити підпунктом такого змісту: «...посадові особи служб у справах дітей відповідних рівнів та посадова особа центрального органу виконавчої влади, до повноважень якого належать питання усиновлення та захисту прав дітей (стаття 184-2)».

Розгляд справ про адміністративні правопорушення – це основна стадія провадження в справах про них, на ній вирішуються найважливіші завдання цього провадження. Ці завдання полягають у встановленні винних і забезпеченні правильного застосування законодавства з тією метою, щоб до кожного правопорушника були застосовані справедливі заходи адміністративного впливу.

Рішення суду Загальної юрисдикції про накладення адміністративного стягнення відповідно до ст. 171-2 КАСУ може бути оскаржене чи опротестоване до апеляційного суду, рішення якого є остаточним і оскарженню не підлягає.

Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень є заключною стадією провадження в справах про адміністративні правопорушення. Від того, наскільки своєчасно і повно виконуються постанови, значною мірою залежить ефективність зазначеного провадження, всього інституту адміністративної відповідальності.

Постанова про накладення адміністративного стягнення – це, так би мовити, виконавчий документ, вона є обов'язковою для виконання всіма державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами.

Для того, щоб постанова була обов'язковою для виконання, вона повинна набрати чинності. Постанова або ухвала суду, яка набрала законної сили, є обов'язковою для осіб, які беруть участь у справі, для їх правонаступників, а також для всіх органів, підприємств, установ та організацій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягає виконанню на всій території України.

У разі необхідності спосіб, строки і порядок виконання можуть бути визначені у самому судовому рішенні. Так само на відповідних суб'єктів владних повноважень можуть бути покладені обов'язки щодо забезпечення виконання рішення.

Аналізована нами ст. 184-2 КУпАП передбачає адміністративне стягнення у вигляді штрафу від 15 до 25 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за порушення посадовими особами порядку або строків подання інформації про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування) батьків, до централізованого обліку.

Для постанов про накладення штрафу встановлено добровільний і примусовий порядок виконання. Перший полягає у тому, що порушнику надається право самому сплатити штраф в установу Ощадного банку України (за винятком штрафу, що стягується на місці вчинення правопорушення) протягом 15 днів з дня вручення йому копії постанови. У разі несплати порушником штрафу у зазначений строк постанова надсилається для примусового виконання до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання

порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна в порядку, встановленому законом «Про виконавче провадження».

Як відомо, одним із видів адміністративних стягнень є попередження. Попередження полягає в офіційному осуді вчиненого проступку і застереженні правопорушника від його повторення. Це адміністративне стягнення застосовується за незначні адміністративні проступки (якщо відсутня матеріальна шкода, правопорушення вчинено вперше, з необережності, є пом'якшуючі обставини та ін.). Як правильно ще зазначено, попередження – це інформування порушника про те, що його поведінка має антигромадський характер і що йому слід припинити вчинення подібних проступків, інакше він буде підданий більш суворому покаранню. У зв'язку із цим і в санкціях статей КУпАП попередження встановлюється як альтернативний захід поряд зі штрафом [5, с. 151].

На думку А. В. Матіуса [5, с. 152], це адміністративне стягнення може бути ефективним у тому випадку, якщо санкція відповідної норми передбачає можливість застосування і інших стягнень (зазвичай – штрафом). Якщо ж інші стягнення застосувати неможливо, то це означає, по суті, відсутність відповідальності за те чи інше діяння, адже скільки разів таке порушення не повторювалося б, накладено може бути тільки попередження. Навіть якщо з'ясувати зміст цього стягнення з огляду на його термінологічну сутність, то слово «попередження» означає певну пересторогу. Цим заходом суб'єкт адміністративної юрисдикції попереджає правопорушника про те, що в разі повторення протиправної поведінки до нього буде застосовано вже інший, суворіший захід.

Попередження є найм'якшим адміністративним стягненням, на відміну від інших стягнень воно має порівняно малий коефіцієнт карального і застрашливого впливу на правопорушника, оскільки зорієнтовано переважно на виховний ефект. Тому з метою досягнення останнього у випадках реалізації альтернативних санкцій воно має застосовуватись із врахуванням відповідних умов, серед яких у літературі називають вчинення правопорушення вперше; малозначність проступку; незнання правових норм; позитивну характеристику особи порушника за місцем роботи (проживання); випадки, коли мінімальний розмір штрафу, передбачений альтернативною санкцією, не відповідає вчиненому діянню та майновому стану порушника; наявність пом'якшуючих і відсутність обтяжуючих обставин [5, с. 152].

Адміністративним стягненням визнається лише таке попередження, яке було винесене в письмовій формі або зафіксоване іншим встановленим способом (ст. 26 КУпАП). Здебільшого воно оформляється шляхом винесення постанови уповноваженим на те органом або посадовою особою [1, с. 28].

Ми вважаємо за необхідне доповнити норму ст. 184-2 КУпАП таким видом адміністративного стягнення як попередження. Оскільки метою попередження є офіційний осуд вчиненого проступку і застереження правопорушника від його повторення, а умовами його застосування можуть бути вчинення правопорушення вперше, незнання правових норм, позитивна характеристика особи порушника за місцем роботи, наявність пом'якшуючих і відсутність обтяжуючих обставин тощо, таке адміністративне стягнення може бути застосоване до посадової особи, яка вперше порушила порядок або строки подання інформації про дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування до централізованого обліку. Цим заходом суб'єкт адміністративної юрисдикції попередить правопорушника про те, що в разі повторення протиправної поведінки до нього буде застосовано вже інший, суворіший захід, зокрема, адміністративний штраф.

На нашу думку, складання протоколу про адміністративне правопорушення у цьому разі не є обов'язковим, і в таких випадках може бути застосоване спрощене провадження. Воно допускається у разі вчинення незначних порушень загальнообов'язкових правил, за які попередження може фіксуватися, а штраф стягуватися на місці вчинення проступку. В літературі таке провадження одержало назву спрощеного або прискореного, оскільки тут посадова особа, яка виявила проступок, сама приймає рішення про накладення стягнення і виконує своє рішення. Відповідно до цієї статті провадження може бути прискореним за обов'язкової наявності не менше трьох умов: якщо вчинено правопорушення, яке вважається незначним; якщо за нього на винного може бути накладено таке стягнення як

попередження або штраф; якщо громадянин не заперечує накладення на нього стягнення. В інших випадках протокол повинен бути складений. Тобто, якщо громадянин не визнає себе винним або вважає обрану санкцію безпідставно суворою, справа повинна бути вирішена на загальних підставах [1, с. 56].

Вважаємо, що особою, яка може застосувати таке адміністративне стягнення як попередження, можна визначити посадову особу служб у справах дітей районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах рад, Міністерства молоді, сім'ї та гендерної політики Автономної республіки Крим, служби у справах дітей обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій та Міністерства соціальної політики України.

Отже, з урахуванням викладеного вище, ми пропонуємо доповнити ст. 184-2 КУпАП таким видом адміністративного стягнення як попередження. Вважаємо, що в такому випадку можна застосувати спрощене провадження, а отже, слід внести зміни до ст. 258 КУпАП «Випадки, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається», доповнивши її ст. 184-2». Стосовно застосування адміністративного штрафу, передбаченого цією статтею, вважаємо, що той порядок, який визначено законом, є найбільш прийнятний і відповідає сучасним вимогам законодавства.

Література:

1. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб. / За заг. ред. А. Т. Комзюка. – 2-ге вид., випр. і доп. – Х.: Ун-т внутр. справ, 2000. – 103 с.
2. Бандурка А. М. Адміністративний процес: учеб. для высш. учеб. заведений / А. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К.: Литера ЛТД, 2001. – 336 с.
3. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – 668 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення з постатейними матеріалами / Відп. ред. Е. Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 1088 с.
5. Матіос А. В. Адміністративна відповідальність посадових осіб у сфері державного управління: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Матіос Анатолій Васильович. – К., 2006. – 182 с.
6. Наказ Міністерства сім'ї, молоді та спорту від 18 листопада 2008 р. № 4580 «Про єдину електронну систему обліку дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей, які опинились у складних життєвих обставинах, та осіб, які бажають взяти їх на виховання» [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1200-08>
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2008 р. № 905 «Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей» [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=905-2008-%EF>.
8. Указ Президента України від 8 липня 2011 р. № 741/2011 «Про внесення змін до Положення про Міністерство соціальної політики України» [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=810%2F98>.

Демский Э. Ф., Губанова О. В. Отдельные вопросы административного внедрения в дела по статье 184-2 КупАП. В статье осуществлена попытка обосновать необходимость усовершенствования норм КУоАП относительно лица, имеющее право составлять административный протокол за нарушение порядка и срока предоставления информации о детях-сиротах, которые остались без родителей.

Ключевые слова: административное взыскание, производство, стадия, протокол об административном правонарушении, административный штраф, предупреждение.

Demskyi E.F., Hubanova O.V. Some issues of administrative proceeding of the cases according to the article 184-2 (Code of Ukraine about Administrative Offences). The article tries to state the necessity of improving the norms of the Code to the person who draws up a report for breaking the order and providing the information about orphan children.

Key words: administrative penalty, proceeding, stage, protocol about administrative offence, administrative fine, warning.

УДК 352.075:342.72/.73](477)

Журавель Я. В.,

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

Тітов М.М.,

канд. юрид. наук, доцент, професор кафедри кримінального права,
процесу та криміналістики АПСВ ФПУ

Про обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування

У статті розглядаються особливості правового регулювання порядку обмеження прав територіальних громад на здійснення місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: самоврядні права, обмеження, територіальна громада, воєнний стан, надзвичайний стан, Конституція України, місцеве самоврядування.

У політичних перипетіях сьогодення хіба що лінивий не бере в руки і не досліджує для себе законодавчі акти, якими визначаються основи функціонування інститутів публічної влади в Україні. Це спричинено багатьма факторами, серед яких можна виокремити і необхідність опанування інструментарієм правового самозахисту від імовірного посягання на права та свободи людини і громадянина (особливо коли таке посягання чиниться шляхом викривленого розуміння букви закону з боку державних органів та їх посадових осіб).

Метою цієї статті є розглянути особливості правового регулювання порядку обмеження прав територіальних громад на здійснення місцевого самоврядування в Україні.

Так, вивчаючи нормативну документацію, не завжди можна віднайти чіткі відповіді на поставлені питання. Прикладом цього може слугувати положення ст. 21 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2]. Так, відповідно до зазначеної статті «...обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану» [2]. Окрім цього, формулювання про обмеження прав на місцеве самоврядування в Законі більш нічого не сказано, тобто рядовий українець від перегляду спеціального закону щодо місцевого самоврядування не знайде відповідь, зокрема, на такі цікаві для нього запитання:

- які саме права на місцеве самоврядування його як члена територіальної громади можуть обмежуватися взагалі та за умов воєнного чи надзвичайного стану зокрема?
- хто саме може обмежити його право на здійснення місцевого самоврядування?
- в яких формах та порядку може проваджуватися таке обмеження?
- які допустимі строки обмеження прав на місцеве самоврядування передбачені чинним законодавством?
- які існують гарантії повернення обмежених прав на місцеве самоврядування?

Отже, ми прагнемо з'ясувати правові основи та особливості обмеження прав територіальних громад в Україні.

Зі змісту Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» випливає, що законодавець не обтяжив себе необхідністю прописати відповіді на подібного роду запитання і змушує гортати сторінки інших нормативно-правових актів (серед яких чільне місце посідають Конституція України, Закон України «Про правовий режим воєнного стану»

від 6 квітня 2000 р. та Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р.).

Так, відповідно до ст. 64 Конституції України «конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. За умов воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції» [1].

Отже, дане положення визначає перелік конституційних прав, що не можуть бути обмеженими навіть за умов воєнного чи надзвичайного станів. Проте зауважимо, що таке обмеження стосується конституційних прав та свобод людини і громадянина, а не прав територіальної громади. Про права саме територіальної громади (тим паче про їх обмеження) в Конституції жодну норму не сформульовано.

Якщо ж зважити на те, що територіальною громадою є громадяни, об'єднані спільним проживанням на території села (сіл), селища, міста, то можна дійти такого висновку: у разі обмеження прав громадян України (які одночасно є членами територіальних громад) автоматичному обмеженню підлягають і ті права територіальних громад, які збігаються з правами громадян. Подібного роду судження можна зустріти у сучасній правовій науці. Зокрема, С. Злобін і А. Гель пропонують межі прав та обов'язків територіальних громад зробити похідними від прав і свобод громадян, яким у правовій державі дозволено робити все, що не заборонено законом [5, с.72].

Умовно кажучи, зі змісту ст.64 Основного Закону випливає, що не можуть бути обмеженими у жодному випадку права громадян, а значить, і права членів територіальних громад:

- брати участь у місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування [1,ст. 38];
- на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування [1,ст. 38];
- направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів зобов'язаних розглядати звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [1, ст. 40];
- на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб [1, ст. 55];
- використовувати всі національні засоби правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна [1, ст. 55];
- звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [1, ст. 55];
- на відшкодування за рахунок органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень [1, ст. 56];
- знати свої права і обов'язки, які визначаються нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування [1,ст. 57].

Усі інші конституційні права громадян України (а отже, і конституційні права територіальних громад) за змістом Конституції підлягають обмеженню. Такі конституційні права підлягають обмеженню лише за умов воєнного чи надзвичайного стану. Однак, окрім конституційних прав членів територіальних громад, існують ще й інші права, зокрема, вписані у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

При цьому залежно від форми реалізації такі права можна згрупувати на безпосередні (тобто ті, які належать виключно територіальній громаді і реалізація яких прямо не залежить від органів чи посадових осіб місцевого самоврядування) і опосередковані (які

реалізуються від імені територіальної громади в процесі діяльності органів чи посадових осіб місцевого самоврядування).

До першої нашої групи прав територіальних громад можна віднести:

- право обирати органи та посадових осіб місцевого самоврядування;
- право брати участь у місцевому референдумі;
- право на участь у загальних зборах;
- право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування;
- право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування;
- право на отримання достовірної інформації про діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

До іншої ж групи прав належать ті, які випливають зі змісту повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування (зокрема, права на власність територіальної громади тощо).

Жодного слова про обмеження цих прав у профільному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не зазначено, окрім такого положення: «Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються» [2]. Не хочеться жодним чином применшити значення цього положення, але воно не дає нам відповідь на головні питання.

Як нами зазначалося вище, відповідно до ст. 21 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «...обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України може бути застосоване лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану» [2]. Отже, відповідь на питання про обмеження законних (хоч і не визначених у самій Конституції України) прав територіальних громад доцільно шукати в Законах України «Про правовий режим воєнного стану» та «Про правовий режим надзвичайного стану».

Дійсно, у п. 4 ч.1 ст. 6 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» та у п.4 ч.1 ст. 6 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» однаково зазначено, що в Указі Президента України про введення надзвичайного (воєнного) стану зазначаються ... вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку із введенням цього стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

У продовження цього у ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» зазначено, що «...в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військовому командуванню надається право разом з ... органами місцевого самоврядування, а якщо це неможливо, – самостійно запроваджувати та здійснювати такі заходи правового режиму воєнного стану:

- вилучати для тимчасового використання необхідне для потреб оборони майно... територіальних громад..., у тому числі згідно із Положенням про військово-транспортний обов'язок – транспортні засоби, споруди, машини, механізми, обладнання та інші об'єкти, пов'язані з обслуговуванням транспорту, та видавати про це відповідні документи встановленого зразка;
- запроваджувати комендантську годину (заборону перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень), а також встановлювати спеціальний режим світломаскування;
- встановлювати особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів;

- перевіряти документи у громадян, а у разі потреби проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України;
- здійснювати контроль за роботою підприємств зв'язку, поліграфічних підприємств, видавництва, телерадіоорганізацій, театральних, концертно-видовищних та інших підприємств, установ і організацій культури, використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для військових потреб і проведення роз'яснювальної роботи серед військ і населення; регулювати роботу цивільних телерадіоцентрів, забороняти роботу аматорських приймально-передавальних радіостанцій особистого і колективного користування та передачу інформації через комп'ютерні мережі;
- встановлювати порядок використання сховищ, споруд та інших об'єктів для захисту населення, а також для задоволення потреб оборони;
- проводити евакуацію населення з місць і районів, небезпечних для проживання, а також підприємств, установ, організацій та матеріальних цінностей, які мають важливе державне, господарське і культурне значення тощо» [3].

Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» містить статті 16-18, в яких закріплено подібний перелік обмежуваних прав територіальних громад [4].

Отже, у процесі пошуку в нормах Конституції та законів України відповіді на перше поставлене нами питання ми знайшли відповідь одразу і на друге та третє питання — хто саме може обмежити його право на здійснення місцевого самоврядування, а також в яких формах та порядку?

Зі змісту статті 6 Законів України «Про правовий режим воєнного стану» та «Про правовий режим надзвичайного стану» випливає, що суб'єктом обмеження прав територіальних громад виступає Президент України, який це здійснює у формі видання указів про введення надзвичайного та воєнного стану.

Варто зауважити, що Президент не є самостійним у вирішенні питання про обмеження прав і свобод. Так, згідно із п.31 ст. 85 Конституції України укази про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях затверджуються протягом двох днів з моменту звернення Президента України парламентом України [1].

Які ж за чинним законодавством існують допустимі строки обмеження прав на місцеве самоврядування і чи існують гарантії повернення обмежуваних прав?

Згідно зі статтею 7 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» надзвичайний стан в Україні може бути введено на строк не більш як 30 діб і не більш як 60 діб в окремих її місцевостях. У разі необхідності надзвичайний стан може бути продовжений Президентом України, але не більш як на 30 діб. Указ Президента України про продовження дії надзвичайного стану набирає чинності після його затвердження Верховною Радою України [4]. Отже, строк обмеження прав територіальних громад в умовах надзвичайного стану не може перевищувати 60 діб і не більш як 90 днів в окремих місцевостях.

На відміну від режиму надзвичайного стану режим воєнного стану не передбачає конкретних строків обмеження прав територіальних громад. Так, відповідно до ст. 7 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» воєнний стан на всій території України або в окремих її місцевостях скасовується Указом Президента України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України в разі усунення загрози нападу чи небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності [3].

Насамкінець, основною гарантією повернення прав територіальних громад є те, що указ глави держави, яким обмежувалися самоврядні права, скасовується шляхом прийняття нового указу (а значить, і скасовуються обмеження).

Отже, проведене дослідження питання про обмеження прав територіальних громад в Україні дозволяє дійти такого висновку: сучасне законодавство України про місцеве самоврядування є розпорошеним і потребує, на нашу думку, якщо не кодифікації (у вигляді прийняття Кодексу законів про місцеве самоврядування чи Муніципального кодексу України), то

хоча б повнішого закріплення у профільному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» таких важливих правових інститутів як обмеження прав територіальних громад.

Література:

1. Конституція України. – К., 1996. – Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст.170.
3. Про правовий режим воєнного стану. Закон України від 6 квітня 2000 року № 1647-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – N 28. – Ст. 224.
4. Про правовий режим надзвичайного стану. Закон України від 16 березня 2000 року N 1550-III // Відомості Верховної Ради України України. – 2000. – N 23. – Ст.176.
5. Злобін С. Місце Статуту територіальної громади в системі нормативно-правових актів України / С. Злобін, А. Гель / Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування: навч. посіб. — К.: Книга-почтой, 1999. — С. 72.

Журавель Я.В., Титов Н.Н. Об ограничении прав территориальных общин на местное самоуправление. В статье рассматриваются особенности правового регулирования порядка ограничения прав территориальных общин на осуществление местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: самоуправляющиеся права, ограничения, территориальная община, военное состояние, чрезвычайное положение, Конституция Украины, местное самоуправление.

Zhuravel' Y.V., Titov M.M. To the issue of the right restrictions of territorial communities on the local self-governing. The article deals with the peculiarities of legal regulation of the order concerning the right restrictions of territorial communities within implementation of the self-governing in Ukraine.

Key words: self-governing rights, restrictions, territorial community, state of martial law, state of emergency, Constitution of Ukraine, local self-governing. УДК 342.565.4(477)

Журавський О.А.,

наук. співробітник відділу дослідження проблем фінансової безпеки
НДЦ з проблем оподаткування Національного університету ДПС України

Організаційно-правове забезпечення адміністративного судочинства України за умов судово-правової реформи

У статті аналізуються організаційно-правові заходи забезпечення діяльності адміністративних судів в Україні, а також на основі «оптимізації» розкривається процес реформування судової влади в Україні, зокрема адміністративного судочинства.

Ключові слова: адміністративна юстиція, судова реформа, адміністративний суд, організаційне забезпечення, фінансування, судова адміністрація, судді, оптимізація.

Реалізація в Україні адміністративної та судово-правової реформ посилює увагу науковців й юристів до публічно-правових відносин, у тому числі до питань, пов'язаних із захистом законних прав, свобод та інтересів людини.

У кожній демократичній державі світу одним з невід'ємних атрибутів демократії є розвинуте законодавство, котре дозволяє громадянам цих країн реалізовувати свої законні права і свободи, результативно використовуючи, у разі їх порушення, можливість судового захисту. Тому для України, в процесі розбудови правової держави та реалізації євроінтеграційних намірів, одним з актуальних завдань, розв'язання якого є умовою послідовного руху вперед на шляху до підвищення рівня гарантованості законних прав, свобод та інтересів фізичних осіб, і прав та інтересів юридичних осіб, їх належного захисту, є удосконалення адміністративного судочинства за принципами спрощеності, спеціалізації, еконо-

мічної обґрунтованості тощо. Здійснюється це за умов судово-правової реформи. Варто відзначити, що однією з важливих складових судово-правової реформи в Україні є оптимізація судової влади взагалі, яка, зокрема, повинна забезпечувати справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд адміністративних справ (спорів) (далі – спорів).

Питанням забезпечення діяльності адміністративної юстиції науковці приділяють значну увагу. Істотний внесок у розробку загальних теоретичних засад зробили В. Авер'янов, В. Бевзенко, І. Голосніченко, Ю. Грошевий, Є. Додін, Р. Калюжний, С. Ківалов, В. Копейчиков, О. Копиленко, Л. Коваль, І. Пахомов, В. Погорілко, П. Рабінович, О. Скрипнюк, Ю. Старілов, В. Столбовий, О. Сурілов, О. Фрицький, Є. Харитонов, Ю. Шемшученко та ін. Важливу роль у становленні теорії і практики адміністративної юстиції в нашій державі відіграють праці відомих учених і практиків Ю. Битяка, О. Рябченко, В. Кампа, І. Коліушка, А. Комзюка, Є. Кубка, Р. Куйбіди, В. Маляренка, В. Стефанюка, М. Тищенко, В. Шишкіна С. Штогуна та ін.

Метою цієї статті є спроба розкрити теоретичні та практичні аспекти організаційно-правового забезпечення діяльності системи адміністративних судів України й на основі чого запропонувати напрями удосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності адміністративних судів України за умов судово-правової реформи.

Щоб зрозуміти, у чому полягає забезпечення судів, на думку Р. Куйбіди, потрібно відповісти на питання: без чого не може відбутися судовий процес і які засоби необхідні для того, щоб судочинство було максимально доступним і ефективним [5, с. 195].

Слід відзначити, що думки науковців та практиків щодо поняття «забезпечення судів» дещо різняться між собою, а також не завжди досить чітко сформовані всі складові цього поняття. На законодавчому рівні це поняття сформоване так: «...організаційне забезпечення діяльності судів» Розділ XI Закону України «Про судоустрій і статус судів»[1], що включає в себе як організаційне, так і право забезпечення.

Щодо питання, хто саме має здійснювати організаційне забезпечення судової влади, то необхідно наголосити, що у більшості європейських країн організаційним забезпеченням судів займаються органи виконавчої влади, а в деяких – органи виконавчої влади взагалі усунуто від виконання такої функції. Тобто там, де принципи розподілу влади й верховенства права чітко виконуються, а органи державної влади і суспільство усвідомлюють важливість самостійності й незалежності судової гілки влади, питання про віднесення до того чи іншого державного органу функції щодо забезпечення діяльності судів гостро не стоїть. Однак, якщо існують певні ризики втручання органів виконавчої влади в процес справляння судочинства або ж мали місце такі випадки втручання – виправданим кроком для збереження незалежності судової гілки влади та підвищення довіри до суду може бути усунення таких органів виконавчої влади від організаційного забезпечення.

В Україні тривалий час функції забезпечення діяльності загального суду покладалися на Міністерство юстиції, а господарських судів – на Вищий господарський суд України. У ході судової реформи виникла дискусія навколо того, кому передати цю функцію. Тодішній Закон України «Про судоустрій України» [2] можна назвати компромісним документом, у якому передбачалося, що організаційне забезпечення діяльності судів покладається на державну судову адміністрацію [2, с. 256], що є спеціалізованим органом виконавчої влади з єдиною функцією – організаційним забезпеченням діяльності судів [4].

Такий крок аргументувався тим, що Міністерство юстиції поряд із забезпеченням судів виконує багато інших функцій, що не завжди давало можливість приділяти судовим органам належної уваги. Крім того, Міністерство юстиції та його органи нерідко виступали стороною у судових справах, що давало можливість впливати на рішення суду[4].

Система таких органів розпочала свою діяльність з 2003 р. Структурно вона складалася з Державної судової адміністрації України і територіальних управлінь державної судової адміністрації [3]. Державна судова адміністрація є неполітичним органом і не повинна мати інтересу впливати на суддів у вирішенні конкретних справ. Якщо брати досвід сусідньої Республіки Польща, то за матеріально-технічне забезпечення роботи судів відповідає Міністерство юстиції, роботу якого високо оцінюють наші українські наковці та практики [4; 9].

У процесі судово-правової реформи дещо розширилось суддівське самоврядування, а також відповідно до Гл. 2 «Державна судова адміністрація України» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. № 2453-VI[1] Державна судова адміністрація України як неполітичний орган виконавчої влади був закріплений на законодавчому рівні. Відповідно до вказаного вище Закону України, державна судова адміністрація України здійснює організаційне забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом. Основними з них є такі: представляє суди у відносинах із Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України під час підготовки проекту Закону «Про Державний бюджет України» на відповідний рік у межах повноважень, визначених цим законом; забезпечує належні умови діяльності судів загальної юрисдикції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування в межах повноважень, визначених цим законом; вивчає практику організації діяльності судів, розробляє і вносить у встановленому порядку пропозиції щодо її вдосконалення; вивчає кадрові питання апарату судів, прогнозує потребу у спеціалістах, здійснює замовлення на підготовку відповідних спеціалістів; забезпечує необхідні умови для підвищення кваліфікації працівників апарату судів, створює систему підвищення кваліфікації; організовує роботу з ведення судової статистики, діловодства та архіву; контролює стан діловодства у судах загальної юрисдикції; готує матеріали для формування пропозицій щодо бюджету судів; організовує комп'ютеризацію судів для здійснення судочинства, діловодства, інформаційно-нормативного забезпечення судової діяльності та забезпечення функціонування автоматизованої системи документообігу в судах; забезпечує суди необхідними технічними засобами фіксування судового процесу в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на фінансування відповідних судів; забезпечує ведення Єдиного державного реєстру судових рішень та Реєстру електронних адрес органів державної влади, їх посадових та службових осіб; взаємодіє з відповідними органами та установами, в тому числі інших держав, з метою вдосконалення організаційного забезпечення діяльності судів; організовує діяльність служби судових розпорядників тощо.

Одне з головних місць щодо організаційного забезпечення судової влади займає суддівське самоврядування. Так, відповідно до ст. 113 «Завдання суддівського самоврядування» Розд. VIII «Суддівське самоврядування» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. № 2453-VI [1] визначає, що для вирішення питань внутрішньої діяльності судів в Україні діє суддівське самоврядування – самостійне колективне вирішення зазначених питань суддями. Суддівське самоврядування є однією із гарантій забезпечення самостійності судів і незалежності суддів. Діяльність органів суддівського самоврядування має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утверджувати незалежність суду, забезпечувати захист суддів від втручання в їх діяльність, а також підвищувати рівень роботи з кадрами у системі судів.

До питань внутрішньої діяльності судів належать питання організаційного забезпечення судів та діяльності суддів, соціальний захист суддів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані із здійсненням правосуддя.

До завдань суддівського самоврядування належить вирішення питань щодо[1]:

- забезпечення організаційної єдності функціонування органів судової влади;
- зміцнення незалежності судів, суддів, захист від втручання в їх діяльність;
- участі у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів та контроль за додержанням установлених нормативів такого забезпечення;
- вирішення питань щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах у порядку, встановленому цим законом;
- призначення суддів Конституційного Суду України;
- призначення суддів до складу Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в порядку, встановленому законом.

Аналіз Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [1] засвідчує, що обсяг повноважень організаційного забезпечення судів розподілено між державною судовою адміні-

страцією, головами судів і підпорядкованими їм апаратами судів. У той самий час окремі функції голів судів та апаратів судів місцевих й апеляційних судів дублюють повноваження державної судової адміністрації [4]. Тобто, найбільший тягар щодо забезпечення діяльності суду лежить на голові суду й, як наслідок, не дає змоги йому повноцінно та ефективно здійснювати правосуддя.

Щодо судово-правової реформи, то варто наголосити, що сутність оптимізації адміністративного судочинства ми розглядаємо з погляду на адміністративну реформу, котра сьогодні перейшла в Україні до активної фази. Її мета – оптимізувати систему органів державної влади, скоротити витрати на їх утримання тощо. На нашу думку, оптимізація адміністративного судочинства, – це, насамперед, процес, спрямований на розв'язання таких основних завдань:

- удосконалення адміністративного й адміністративно-процесуального законодавства, організаційних основ системи адміністративних судів, організаційного забезпечення їх діяльності;
- спрощення організації адміністративного судочинства;
- зменшення рівня корупції в адміністративних судах при розгляді адміністративних спорів;
- економія державних коштів при реформуванні адміністративного судочинства, що не можна не враховувати за умов фінансово-економічної кризи.

Метою оптимізації вітчизняного адміністративного судочинства доцільно вважати приведення загалом системи адміністративного судочинства до найкращого, тобто оптимального стану, за яким буде суттєво підвищений рівень гарантованості законних прав, свобод та інтересів фізичних осіб, а також прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

Одним з визначальних кроків у системі державних заходів з оптимізації адміністративного судочинства в незалежній Україні можна вважати прийняття Закону «Про судоустрій України» [2] від 07.02.2002 р. № 3018-III (далі – Закон № 3018-III). Його положення, у контексті розбудови спеціалізованих судів, урегульовували і питання адміністративного судочинства. Так, у ст. 38 «Вищі судові органи спеціалізованих судів» чинного на той час Закону № 3018-III йшлося і про Вищий адміністративний суд України, порядок його створення. На формування системи адміністративних судів відводилося три роки. Та своєчасно цих заходів вжито не було і вже на цьому етапі виникла значна кількість проблемних питань стосовно організації діяльності адміністративних судів – правового, організаційного, кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого характеру. Щодо формування системи адміністративних судів, то основними гальмуючими обставинами, крім організаційно-правових, на нашу думку, тут також були:

- дефіцит людських, фінансових та матеріально-технічних ресурсів, які необхідно було оперативно сформувати для створення системи адміністративних судів, розпочавши з судів першої інстанції;
- не повною мірою економічно прорахований і недостатньо науково обгрунтований підхід, що був застосований при формуванні системи адміністративних судів, а саме – «згори», що, принаймні, на два наступних роки після прийняття Закону № 3018-III виключило можливість функціонування адміністративних судів як цілісної системи спеціалізованих судових органів України.

У результаті склалася специфічна ситуація, коли в державі існував вищий спеціалізований – адміністративний – суд, але без суддів, і касаційна судова інстанція – без сформованої системи судів першої та апеляційної інстанцій.

Серед важливих державних заходів з розбудови адміністративного судочинства в незалежній Україні виділимо ще прийняття Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV і Закону України «Про судоустрій і статус судів» [1] від 07.07.2010 р. № 2453-VI. Не вдаючись у детальний аналіз зазначених законів – це потребує окремого дослідження, все ж зазначимо, що внаслідок неузгодженості їх положень, суперечності між собою та з іншими законодавчими актами, країна отримала фактично бездієвий Верховний Суд України щодо адміністративного судочинства. А з триступеневої

системи вітчизняне судочинство взагалі й адміністративне зокрема, перейшли на більш складну — чотириступеневу. Загалом така ситуація не сприяє підвищенню ефективності адміністративного судочинства, зменшенню проявів у цій сфері корупції, економії фінансових і матеріально-технічних ресурсів, чого вимагає фінансова криза в країні, і дозволяє ще раз наголосити на необхідності його оптимізації.

Насамкінець звернемо увагу на таке:

- як свідчить проведене дослідження, при оптимізації вітчизняного адміністративного судочинства до останнього часу існував, до певної міри, формальний підхід;
- вжиття державою заходів з оптимізації адміністративного судочинства не носило системного й послідовного характеру;
- відповідно, оптимізація адміністративного судочинства України потребує, перш за все, системного підходу, законодавчої підтримки, вдосконалення його організації, що в комплексі повинно надійно гарантувати належний захист законних прав, свобод та інтересів фізичних осіб, і прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

Отже, забезпечення діяльності судової гілки влади є важливою складовою, що безпосередньо впливає на ефективність функціонування системи адміністративних судів та судової системи України у цілому, а також щодо їх незалежності й самостійності в процесі здійснення правосуддя. Одним із основних завдань забезпечення судів можна вважати створення належних умов для ефективного функціонування судів і здійснення незалежного правосуддя на засадах Верховенства права.

Література:

1. Про судоустрій і статус суддів: Закон України: від 7 липня 2010 р. № 2453-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2453-17>
2. Коментар до закону «Про судоустрій України» / [За заг. ред. В. Т. Маляренка]. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 464 с.
3. Про Державну судову адміністрацію України: Указ Президента України: від 29.08.2002 р. № 780/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
4. Борко А. Л. Заходи забезпечення діяльності адміністративних судів / А. Л. Борко / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://radnuk.info/statti/544-protses/14538-2011-01-18-03-59-18.html>
5. Куйбіда Р. О. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи: монографія / Р. О. Куйбіда – К.: Атіка, 2004. – 288 с.
6. Лукаш О. Належне фінансування судів – гарантія їх незалежності / О. Лукаш, Д. Притика // Право України. – 2007. – № 2. – С. 12–14.
7. Мирончук І. В. Міжнародний досвід організації адміністративного судочинства / Мирончук І. В. // Право і суспільство. – 2007. – № 2. – С. 105–112.
8. Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних словосполучень / Уклад. Л. О. Пустовіт та ін. – К.: Довіра, 2000. – 1018 с. – (Б-ка держ. службовця. Держ. мова і діловодство).
9. Штогун С. Досвід Польщі для становлення адміністративного судочинства в Україні / С. Штогун // Право України. – 2007. – № 4. – С. 139–141.

Журавський А. А. *Организационно-правовое обеспечение административного судочинства Украины в условиях судебной реформы. В статье анализируются организационно-правовые меры обеспечения деятельности административных судов в Украине, а также на основе «оптимизации» раскрывается процесс реформирования судебной власти в Украине, в частности административного судопроизводства.*

Ключевые слова: административная юстиция, судебная реформа, административный суд, организационное обеспечение, финансирование, судебная администрация, судьи, оптимизация.

Zhuravskiy O. A. *Organizational-legal providing of administrative jurisdiction of Ukraine in the conditions of forensic legal reform. Organizational and legal measures of providing the activities of administrative courts in Ukraine are analyzed. Based on the «optimization», the process of the judiciary in Ukraine, particularly, administrative proceedings is revealed.*

Key words: administrative justice, judicial reform, administrative court, organizational support, funding, judicial administration, judges, optimization.

УДК 342.9:355.457](477)

Зьолка В.Л.,

канд. юрид. наук, доцент, полковник юстиції, начальник кафедри цивільного права та процесу,
Національної академії Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького

Генезис адміністративно-правових основ захисту територіальної цілісності і недоторканності державних кордонів України

В сучасних умовах процес покращення адміністративно-правових основ захисту територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів України повинен базуватися на історичному досвіді нормотворчої діяльності в сфері захисту та охорони державного кордону. Тому автор намагається систематизувати в хронологічному порядку джерела адміністративного права з цієї сфери.

Ключові слова: адміністративно-правові основи; захист територіальної цілісності; охорона державного кордону.

За сучасних умов процес удосконалення правових основ захисту територіальної цілісності і недоторканності державних кордонів України повинен будуватись з урахуванням історичного досвіду нормотворчої діяльності у сфері охорони та захисту державного кордону.

Безумовно, питань становлення та розвитку правових основ державного кордону торкались більшість дослідників. Однак, предметного дослідження саме адміністративно-правових основ захисту територіальної цілісності і недоторканності державних кордонів України не проводилось. Так, наприклад Т. М. Цимбалістий з'ясовуючи конституційно-правовий статус державного кордону, детально проводить аналіз процесу становлення інституту державного кордону України, так чи інакше торкаючись питання правової регламентації даного інституту [1, с. 45 – 65].

Питанням теоретичного аналізу поняття «правові основи державного кордону» присвятив своє дослідження російський вчений Ю. І. Скуратов, розуміючи під цим поняттям систему взаємопов'язаних внутрідержавних і міжнародних нормативних актів, юридичних норм, інших правових засобів, якими регламентуються питання встановлення, функціонування і охорони державного кордону, включаючи заходи відповідальності за порушення правил і процедур [2]. Ця позиція нами приймається як така, що може послужити основою і для нашого дослідження.

Аналіз джерел права у сферах: охорони державного кордону, реформування кордонів та прикордонних підрозділів провів у рамках досліджень історії формування та розвитку Прикордонних військ України М. І. Кабачинський [3; 4, с. 38 – 40].

Мета нашої статті полягає у з'ясуванні особливостей адміністративно-правових основ захисту територіальної цілісності і недоторканності державних кордонів України на різних етапах розвитку держави та права, їх місця та ролі у системі соціальних норм, якими регулюються відповідні відносини на підставі хронологічної систематизації та аналізу нормативно-правових актів. Окреслення логіки правотворчості і на цій основі виокремлення уроків та пропозицій щодо удосконалення адміністративно-правових основ захисту територіальної цілісності і недоторканності державних кордонів України за сучасних умов.

Необхідність врегулювання відносин у сфері охорони державного кордону виникла вже в далеку давнину. Специфіка правової регламентації цих питань пов'язана з тим, що в основному територіальні питання врегульовувались не національним законодавством, а міжнародними договорами.

Крім договірних основ важливе місце при врегулюванні питань делімітації та демаркації лінії державного кордону займають міжнародно-правові звичаї [5, с. 23].

Починаючи з XXI ст. найбільш розповсюдженим джерелом права у сфері охорони державного кордону стають нормативно-правові акти, тобто акти правотворчості компетентних органів держави.

Виходячи з того, що українські землі тривалий час перебували у складі Російської імперії, повчальним є аналіз джерел права Росії у сфері охорони державного кордону.

На початку XIX ст. порядок організації служби на державному кордоні регулювався Положенням про влаштування воєнної сторожі на кордонах західних губерній та Розкладом козачих полків по ділянках кордонів», які були затверджені у січні 1811 р.

За цим Розкладом визначались повноваження та структура прикордонного відомства [6].

Загальне керівництво сторожею здійснювали начальники митних округів і департамент митних зборів, котрий входив до міністерства фінансів.

З 1832 р. митну прикордонну сторожу перейменували на прикордонну сторожу.

Для охорони узбережжя Чорного моря в 30-х роках XIX ст. була створена Чорноморська берегова лінія.

У 1877 р. в частинах прикордонної сторожі вводиться армійський дисциплінарний статут.

Прикордонною сторожею керує у цей час департамент митних зборів при міністерстві фінансів.

15 жовтня 1893р. прикордонна сторожа була виведена з Митного управління і утворено Окремий корпус прикордонної сторожі (далі – ОКПС) зі статутом військового характеру [7].

У 80–90-х роках у зв'язку із реорганізаційними заходами щодо справи морського митного нагляду було здійснено упорядкування морської прикордонної служби на Чорному морі.

Для охорони морських, озерних та річкових кордонів була утворена Флотилія ОКПС (затверджена 3 липня 1897 р.).

Порядок використання службових собак в охороні кордону визначено у 1894 р. і в циркулярі штабу корпусу прикордонної сторожі пропонувалось мати на варті по дві-три сторожових собаки з породи сибірських лайок.

З 1895 р. був установлений постійний порядок підготовки нижчих чинів.

У 1897 р. вийшла нова інструкція про використання зброї.

Таким чином, до кінця XIX ст. на підставі нормативно-правових актів прикордонна охорона отримала повністю закінчену і струнку організацію чисто військового типу зі спеціальними функціями.

На початку XX ст. службово-бойова діяльність ОКПС була ускладнена революційними процесами, які відбувалися в Росії. Щоб відгородити армію від проникнення в її середовище політичних ідей і процесів, Рада Міністрів 16 грудня 1905 р. прийняла рішення про її деполітизацію. Ця постанова розповсюджувалась і на прикордонну стражу, хоча командир корпусу.

Службово-бойова діяльність ОКПС вдосконалювалась з набуттям досвіду. У 1912 р. було прийнято «Інструкцію служби чинів Окремого корпусу прикордонної стражі».

У 1906 р. ОКПС і Департамент митних зборів підписують угоду про взаємний обмін інформацією про передбачувану контрабанду.

Контроль за дотриманням прикордонного режиму здійснювався не тільки прикордонною вартою, а й поліцією та жандармерією. Ці питання, зокрема, розкривались у циркулярі Департаменту поліції від 7 червня 1913 р. про обов'язки ОКПС й Окремого корпусу жандармерії при охороні кордону.

З уведенням у дію в 1912 р. Інструкції служби нижчим чинам було впроваджено нові види прикордонних нарядів: вартові, секрети, дозори.

Як засіб зв'язку в цей час використовували голубину пошту. 23 лютого 1888 р. наказом № 46 було прийнято «Положення про військово-голубину пошту», у 1907 р. її скасували.

Для того щоб упорядкувати перехід кордону, керівництво країни приймає кілька законодавчих актів як щодо загальних правил, так і щодо окремих категорій осіб. Так, 18 березня 1881 р. Олександр III видав указ про порядок виїзду за кордон хлопчиків і юнаків від 10 до 18 років, у 1903 р. були напрацьовані правила пропуску через кордон іноземців, що

проїжджали через Росію транзитом, у 1908 р. – правила переходу кордону по легімітаційних квитках мешканців прикордонної смуги, 30 жовтня 1913 р. військовим міністерством по узгодженню з Мінфіном і міністерством закордонних справ видані Правила переходу військовослужбовців – іноземних підданих західного кордону Росії тощо.

Влітку 1914 р. розпочалась війна, яка безпосередньо торкалася й України, території якої входили до складу сторін, що потистояли одна одній. Місце прикордонників у складі збройних сил країни було закріплене в державних законодавчих і підзаконних актах. До перших, передусім, відносилися «Правила про Окремий корпус прикордонної стражі» (1910), «Інструкція служби чинів Окремого корпусу прикордонної стражі» (1912) і затвержені 10 липня 1899 р. і 21 липня 1901 р. Положення про організацію та використання прикордонної варту у разі війни. Також були створені суто відомчі інструкції і постанови, якими визначався й уточнювався порядок дій військ корпусу у военний час.

У пункті 1629 «Інструкції служби чинів ОКПС» передбачалось з оголошенням мобілізації частина військ і судна флотилії корпусу прикордонної варту передаються на основі встановлених для цього правил у розпорядження: перші – Військового, а другі – Морського відомства. Отже, ОКПС входив до загального плану мобілізації у разі війни.

Історія розвитку прикордонних військ в Україні за умов радянської влади є повчальною.

Першим законодавчим актом, якими проголошувались основні принципи організації охорони кордонів став декрет Ради Народних Комісарів Російської Федерації про запровадження прикордонної охорони від 28 травня 1918 р. Безпосереднє керівництво охороною кордону покладалось на Головне управління прикордонної охорони.

У травні 1918 р. була розроблена і затверджена інструкція щодо несення прикордонної служби.

8 квітня 1920 р. був сформований і розпочав контролювати морське узбережжя перший батальйон прикордонної охорони.

У вересні 1920 р. почало діяти Положення про охорону кордонів УРСР для боротьби з контрабандою та шпигунством.

Для того, щоб урегулювати прикордонну службу, у вересні 1920 р. було затверджено Положення про охорону кордонів УРСР для боротьби з контрабандою та шпигунством.

24 листопада 1920 р. Рада праці й оборони (РПО) вирішила всю відповідальність за охорону кордону покласти на Особливий відділ Всеросійської Надзвичайної Комісії (ВНК) і передати їм в оперативне підпорядкування війська Червоної Армії, які несли прикордонну службу. Наркомату зовнішньої торгівлі залишався тільки митний нагляд.

30 листопада 1920 р. Нарком зовнішньої торгівлі і начальник Особливого відділу ВНК видали наказ про зміни в організації охорони кордону.

Формування прикордонних з'єднань та частин розпочалось з березня 1921 р., коли виникли прикордонні дивізії та бригади. В Україні їх діяльність базується на основі вимог постанови Раднаркому від 15 січня 1921 р. «Про організацію охорони кордонів» та затвердженої 15 лютого цього самого року Інструкції частинам військ ВНК, що охороняють кордони.

Черговим кроком розбудови прикордонних військ було затвердження Положення про охорону кордону ррФСР.

19 жовтня 1921 р. Рада Праці й Оборони постановила розформувати прикордонні частини, а охорону й оборону кордону знову покласти на польове командування Червоної Армії.

24 жовтня 1921 р. по військах ВНК видано наказ № 183 про передачу частинам Червоної Армії служби з охорони кордонів.

Разом зі стройовими частинами відповідальність за охорону кордону несли особливі відділи ВНК. Вони здійснювали керівництво через військові відомства, частини, які надходили в оперативне підпорядкування органів ВНК. Такі дії регулювались «Положенням про взаємодію Особливих відділів ВНК і військового командування».

6 лютого 1922 р. видано декрет ВЦВК про скасування ВНК і про створення Державного політичного управління (далі – ДПУ) при НКВС РСФСР і покладення на нього повноважень щодо політичної охорони кордонів РСФРР. Постановою Всеукраїнського ЦВК від

22 березня 1922 р. було також ліквідовано Всеукраїнську НК і утворено ДПУ при Наркоматі внутрішніх справ УРСР. 13 серпня 1924 р. ВУЦВК затвердило Положення про ДПУ УРСР.

27 вересня 1922 р. Рада Праці й Оборони (далі – РПО) постановила передати охорону сухопутного і морського кордону ДПУ, для чого створити Окремий прикордонний корпус військ ДПУ. А 22 жовтня цього ж року РПО затвердила Положення про Окремий прикордонний корпус.

Для вдосконалення охорони кордону в цей час приймається кілька нормативно-правових актів: Постанова СТО від 10 січня 1923 р. про чисельність (30 тис.) і комплектування корпусу добровольцями, Наказ ДПУ від 28 березня 1923 р. про встановлення (уперше) постійної дислокації прикордонних загонів і їх нумерації, Положення про охорону кордонів СРСР, затвердженого 7 вересня 1923 р., та ін.

Прагнучи досягти кращої координації керівництва військовою охороною кордону, у липні 1923 р. замість особливих відділів утворився відділ прикордонної охорони військ ДПУ.

Відродження морської прикордонної охорони слід пов'язати з Наказом по ДПУ від 12 жовтня 1923 р.

Наказом ВДПУ «Про реорганізацію прикордонної охорони» від 25 лютого 1924 р. головним підрозділом охорони кордону визначено прикордонну заставу. Іншою важливою ланкою у новій структурі військ стало утворення комендатур. Застави і комендатури входили до прикордонних загонів. Для підвищення ефективності охорони кордону в прикордонних загонах із серпня 1925 р. вводяться маневрені групи.

З 1924 р. широко впроваджується службове собаководство. 14 січня 1928 р. наказом ОДПУ по прикордонних військах оголошено: Положення про застосування розшукових і сторожових собак у службі з охорони кордонів, Положення про Центральний розплідник службових собак прикордонної охорони при Головному управлінні прикордонної охорони і військ ОДПУ, Положення про окружні курси при розплідниках службових собак.

У цей самий період з питань прикордонної служби приймаються державні постанови щодо таких проблем: використання телеграфно-телефонних ліній у ВДПУ, інженерно-технічного забезпечення кордону, поліпшення матеріального стану військовослужбовців та ін.

Слід зупинитись на такому важливому моменті як регламентація повноважень прикордонників у той період. Так, Положення про охорону кордонів СРСР, затвердженого ЦВК СРСР від 15 червня 1927 р., надавало посадовим особам органу Державного політичного Управління широкі повноваження.

У травні 1931 р. була затверджена «Інструкція про порядок залучення населення прикордонної смуги до охорони державного кордону СРСР».

Значно підвищило боєздатність прикордонних військ прийняття Закону «Про обов'язкову військову службу», прийнятого 16 вересня 1925 р.

У грудні 1926 р. вищий керівний орган прикордонних військ – Відділ прикордонної охорони й управління військ ОДПУ реорганізовані на Головне управління прикордонної охорони (ГУПО) і військ ОДПУ. А зміни, які здійснювались у системі охорони державного кордону, враховані в новому Положенні про охорону державного кордону і новому Тимчасовому статуті служби прикордонних військ від 1927 р.

22 червня 1941 р. нацистська Німеччина із союзниками здійснили напад на СРСР. Постановою від 25 червня РНК СРСР на прикордонні війська було покладено функцію охорони тилу діючої армії.

Розвиваючи довоєнний досвід, у березні 1943 р. була введена в дію Інструкція прикордонним військам НКВД про організацію і порядок залучення місцевого населення прикордонної смуги до охорони державного кордону СРСР.

Після закінчення Великої Вітчизняної війни та Другої світової війни головними завданнями, що ставились у цей час прикордонникам, були такі: боротьба зі шпигунами, диверсантами, бандитськими формуваннями; боротьба з партизанськими формуваннями національно-визвольних сил ОУН–УПА; відновлення кордону.

Після того як 15 березня 1946 р. народні комісаріати перейменовані на міністерства, а НКВС на МВС, 15 січня 1947 р. Головне управління прикордонних військ було перефор-

мовано за новим штатом. До його складу увійшли оперативно-розвідувальне, організаційно-стройове, політичне управління і морський відділ.

17 жовтня 1949 р. вони були передані Міністерству державної безпеки СРСР, однак за постановою від 10 березня 1953 р. МДБ і МВС об'єднались, і тому прикордонники знову повертаються до МВС СРСР. І тільки за постановою від 28 березня 1957 р. охорона державного кордону Радянського Союзу передавалась у відання Комітету Державної безпеки при Раді Міністрів СРСР (КДБ утворений 13 березня 1954 р.).

5 серпня 1960 р. Указом Президії Верховної Ради СРСР затверджено Положення про охорону державного кордону СРСР.

6 лютого 1968 р. Президія Верховної Ради СРСР видала Указ «Про континентальний шельф СРСР», за яким прикордонні війська отримали завдання на охорону природних багатств.

У березні 1991 р. була прийнята Концепція реформи охорони державного кордону й економічної зони СРСР.

Положення концепції в повному обсязі планувалось здійснити до 2000 р., однак введена в дію вона не була, бо в серпні 1991 р. СРСР фактично розпався. А 4 листопада Україна створює свої власні прикордонні війська.

Одночасно зі створенням правових основ незалежної Української держави почала діяти і правова база Прикордонних військ України. 30 серпня 1991 р. прийнято Указ Президії Верховної Ради України «Про підпорядкування Україні Прикордонних військ, що дислокуються на її території», яким переводились у відання України всі дислоковані на території республіки військові частини Прикордонних військ КДБ СРСР [8].

4 листопада 1991 р. прийняті основні закони України щодо її державного кордону і прикордонних військ – «Про державний кордон України» і «Про Прикордонні війська України» [9].

Центральний орган державної виконавчої влади для реалізації державної політики з прикордонних питань – Державний комітет у справах охорони державного кордону України затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 2 січня 1992 р. № 3 «Питання Державного комітету у справах охорони державного кордону України» [10].

22 січня 1996 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено «Концепцію охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні» [11].

Постановою Кабінету Міністрів від 27 липня 1998 р. № 1147 «Про прикордонний режим» затверджено перелік міст і районів, у межах територій яких можуть бути встановлені контрольовані прикордонні райони [12], а Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1199 «Про контрольовані прикордонні райони» визначила їх перелік у межах територій міст і районів [13].

2 червня 1998 р. було прийняте Положення про порядок застосування зброї, бойової техніки та спеціальних засобів під час охорони державного кордону і виключної (морської) економічної зони України [14].

Революційні зміни в структурі прикордонного відомства та системі охорони державного кордону започаткував Закон України «Про Державну прикордонну службу України» прийнятий 3 квітня 2003 р. [15].

Указом Президента України від 19 червня 2006 р. було затверджено Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 р., в якій визначено основні передумови опрацювання нормативно-правових актів щодо подальшого розвитку прикордонного відомства та сформульовано концептуальні засади кардинальної перебудови системи захисту національних інтересів України на державному кордоні та в її виключній (морській) економічній зоні [16].

З викладеного доходимо висновку, що адміністративно – правові основи на різних етапах розвитку держави та права України відігравали важливу роль як регулятори суспільних відносин у сфері захисту територіальної цілісності і недоторканності державних кордонів України. Це багатотисячний масив норм, інститутів, який об'єднує одне: особливість відносин, які підлягають регулюванню. На жаль, історія не знає прикладів систематизації

нормативно-правових актів. За сучасних умов назріла нагальна потреба у їх систематизації та гармонізації.

Література:

1. Цимбалістий Т. О. Конституційно-правовий статус державного кордону України: дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 20.02.03 «Військове право військові аспекти міжнародного права». – Хмельницький, 1998. – 213 с.
2. Скуратов Ю.И. Государственная граница России: формирование правовой основы // Государство и право. – 1993. – №10. – С. 16-25.
3. Кабачинський М. І. Історія охорони кордонів України: моногр. – Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2005. – 355с.
4. Кабачинський М. І. / дис. на здобуття наук. ступеня доктора істор. наук спец.: 07.00.01 «Історія України». – Хмельницький, 2006. – 586 с.
5. Курс международного права: В 7т. – М.: Наука, 1989. – Т.3. – 259 с.
6. Боярский В. И. На стороже Руси стоятъ. – М.: Граница, 1992. – С. 78 – 82.
7. Плеханов А.А., Плеханов А.М. Отдельный корпус пограничной стражи Императорской России (1893-1917): Исторический очерк / А.А. Плеханов, А.М. Плеханов. – М.: Граница, 2003. – С. 27.
8. Указ Президії Верховної Ради України. Про підпорядкування Україні прикордонних військ, що дислокуються на її території, N 1464-XII від 30.08.1991. // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 44. – Ст. 591.
9. Закон України «Про державний кордон України» від 04.11.1991 р. // Відомості Верховної Ради. – 1992. – N 2. – Ст. 5.
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 2 січня 1992 р. № 3 «Питання Державного комітету у справах охорони державного кордону України» // www.rada.com.ua.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Концепцію охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні» від 22 січня 1996 р. № 120 // Державний кордон України: зб. док. за 1996 р. – К.: Держкомкордон, 1997. – С. 27 – 37.
12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про прикордонний режим» від 27 липня 1998 р. № 1147 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 30. – Ст. 1127.
13. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1199 «Про контрольовані прикордонні райони» // Офіційний вісник України. – 1998. – № 30. – Ст. 1127.
14. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок застосування зброї, бойової техніки та спеціальних засобів під час охорони державного кордону і виключної (морської) економічної зони України» від 2 червня 1998 р. № 789 // Нормативно-правові акти, які регламентують діяльність Прикордонних військ. – К.: Держкомкордон, 2003. – С.15.
15. Закон України «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 р. № 661- IV // Закони України з прикордонних питань. – Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2003. – С. 19-43.
16. Указ Президента України «Про Концепцію розвитку Державної прикордонної служби України на період до 2015 року» від 19 червня 2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 25. 14. – Ст. 1807. – Код акта 36644/2006.

Зелка В. Л. Генезис административно-правовых основ защиты территориальной целостности и неприкосновенности государственной границы Украины. В современных условиях процесс усовершенствования административно-правовых основ защиты территориальной целостности и неприкосновенности государственной границы Украины должен базироваться на историческом опыте деятельности в сфере защиты и охраны государственной границы. Вследствие этого делается попытка систематизировать в хронологическом порядке источники административного права в этой сфере.

Ключевые слова: административно-правовые основы; защита территориальной целостности; охрана государственной границы.

V. L. Ziolka. Genesis of administrative-legal base of territorial integrity protection and state border inviolability of Ukraine. The process of the administrative base improvement of the territorial integrity protection and inviolability of the state borders of Ukraine in modern conditions is described in the article. The author proves that such process must be based upon historical experience of legislation in the sphere of state border protection and defense. The attempt to systematize the sources of administrative law in chronological order of the mentioned sphere is made.

Key words: administrative base, protection of territorial integrity, protection of the state border.

УДК 342.4.04(477)

Латка О.Я.,

канд. юрид. наук,
доцент кафедри конституційного та міжнародного права
Національної академії внутрішніх справ

Конституційно-правова реформа в Україні: історичні передумови запровадження, мета та моделі втілення

У статті висвітлюються історичні передумови запровадження конституційно-правової реформи в Україні, а також аналізуються моделі її втілення, формулюються мета та можливі соціальні наслідки прийняття нової редакції Конституції України.

Ключові слова: конституційна політика, конституційно-правова реформа.

Актуальним вектором доктринального та практично-прикладного аналізу сучасних правників є феномен правової політики та суміжного із ним правового явища «конституційно-правова політика». Факт затребуваності на їх розробку зумовлений тим, що вихідна категорія «правова політика» має значний евристичний потенціал міждисциплінарної якості, оскільки цим терміном влучно характеризуються соціально-політичні підстави реформування правової системи будь-якої держави незалежно від її національної самобутності. Окрім того, вивчення методологічних та концептуальних засад правової політики має суттєвий практичний зиск, так як ті прорахунки, які мають місце сьогодні у правотворчій, правозастосовній практиці та запровадженні конституційно-правової реформи в Україні, є наслідками дефектів організації та проведення правової політики в державі.

До того ж, у сучасній юридичній літературі немає єдності щодо тлумачення категорій «правова політика» та «конституційно-правова політика», що призводить до змістовної багатоманітності розуміння вказаних термінів в залежності від довільного розсуду дослідника. Практично відсутні фундаментальні дослідження, присвячені власно юридичному аналізу сценаріям трансформації правової політики взагалі та конституційно-правової політики в Україні зокрема.

Новітні ґрунтовні напрацювання з відповідної проблематики мають переважно російські корені та теоретико-правовий зміст, а саме таких правників: А. Малька [1, 2], М. Матузова [3], М. Ісакова [4], А. Коробової [5], В. Хвалеева [6] та ін. Окремим аспектам досліджуваної теми присвячені небагаточисельні наукові статті сучасних українських правознавців: Ю. Барабаша [7], О. Бідея [8], Л. Герасінової [9], М. Панова [10], М. Почтового [11], В. Селіванова [12], С. Орлова [13].

З метою подальшої розробки відповідної тематики у даній статті зосередимося на одному із видів правової політики, а саме конституційно-правовій політиці в контексті сучасної конституційно-правової реформи в Україні.

Не заглиблюючись у термінологічні розвідки, ми виходитимемо з того, що конституційно-правова політика, по-перше, – це науково обґрунтована, системна діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, а також громадських об'єднань по створенню ефективного механізму конституційно-правового регулювання, по оптимізації конституційного розвитку країни; по-друге, розглядатимемо конституційно-правову політику як певну ідеологію, навколо якої мають будуватися конкретні реформи, що ведуть до масштабних якісних змін, оновлення або створення нових інституцій, що створюють умови для перетворення міжлюдських стосунків у сфері політичних, правових, економічних, соціаль-

них відносин на сучасних засадах визнання принципів демократії, верховенства права та прав людини, ринкової економіки, соціальної держави, усталених міжнародних норм та принципів співіснування країн [14, с. 1].

Вагомою складовою конституційно-правової політики є розробка та втілення юридичних ідей стратегічного плану, прийняття, удосконалення та реалізація Конституції й конституційного законодавства, що і є безпосереднім предметом нашого дослідження.

Щодо темпоральних меж конституційного процесу в Україні, то перманентно він триває вже 15 років поспіль. Активні дискусії щодо необхідності внесення змін до Конституції розпочались ледве не з моменту її схвалення у 1996 р. І вже у 1998 р. у Верховній Раді України були зареєстровані перші законопроекти, якими передбачався перегляд окремих положень Основного Закону, насамперед, у частині засад взаємодії між гілками влади. На суд громадськості подавали свої проекти нової Конституції комуністи та «свободівці». Про потребу нової Конституції неодноразово заявляли лідери БЮТ та Партії регіонів [15].

Пошук оптимального співвідношення повноважень у трикутнику «президент-парламент-уряд» завершився у 2004 р., коли до Конституції було внесено зміни, які «за формою» запровадили в Україні «парламентсько-президентську» республіку, а по суті, остаточно дестабілізували функціонування вищих органів держави.

З огляду на те, що переглядом Конституції займалися політики, інститути громадянського суспільства були відсторонені від конституційного процесу, а одним з головних завдань «реформи» 2004 р. було задоволення кон'юнктурних інтересів окремих політичних груп, Україна отримала нетипову для більшості демократій організацію виконавчої влади (з поділом уряду на «президентську» та «прем'єрську» частини, збереженням подвійного підпорядкування голів місцевих державних адміністрацій главі держави і уряду), закріплення імперативного мандату (який сьогодні зберігається лише в країнах «розвинутого соціалізму»), закріплення в ролі підстави розпуску парламенту припинення існування парламентської більшості, а також ряд інших подібних сумнівних «позитивів», нетипових для демократичних країн [16].

Чергові розмови про конституційну реформу активізувались наприкінці 2007 – на початку 2008 р., коли Президент В.А. Ющенко утворив Національну конституційну раду (НКР), а цей рік проголошено роком реформування Конституції. У 2008 р. ця ідея ледь не реалізувалась у парламенті спільними зусиллями «регіоналів» та БЮТівців. Але слід визнати, що за умов відсутності належної правової культури та політичної відповідальності егоїзм тодішньої влади і опозиції, з однієї сторони, а з іншої, – недостатня політична воля і наполегливість президента не дали реалізуватися ідеї конституційної реформи. Пізніше створення Верховною Радою України Конституційної асамблеї для написання нового Основного закону ініціював лідер «Фронту змін». Не чужою ця ідея була і для Президента 2005–2010 рр. [14].

Із приходом на пост Президента В.Ф. Януковича запровадження комплексної конституційної реформи набуло стратегічного та загальнонаціонального характеру, оскільки Конституція України, по-перше, як зазначалося вище, містить суттєві недоліки врегулювання владного механізму (неефективність системи стримувань та противаг) та унеможливає проведення необхідних суспільству реформ (повноцінної політичної, адміністративної, судової, податкової, муніципальної).

По-друге, втратила суспільний авторитет після внесення змін 2004 р., яке відбулося з порушенням конституційної процедури і переслідувало політичні цілі [див. Висновок Національної комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права щодо дотримання конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 р. шляхом ухвалення Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 р. і європейським стандартам від 27 грудня 2005 р.; Висновок Європейської Комісії «За демократію – через право» (Венеціанської комісії) щодо процедури внесення змін до Конституції України від 11 жовтня 2004 р. № 305/2004] [17].

По-третє, потребують суттєвого перегляду положення Конституції 1996 р., які у 2004 р. були або взагалі обійдені увагою ініціаторів конституційної реформи, або ж відставлені на другий план – до «кращих часів». Зокрема, що стосується конституційного регулювання прав і свобод людини, гарантій їх реалізації, конституційних засад адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, принципів взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями [15].

До того ж, Конституція 1996 р. віддзеркалювала домовленість політичної номенклатури на перехідний пострадянський період розвитку України.

Наведені аргументи переконливо засвідчують, що потреба систематизації конституційно-правових норм є актуальною, виникає єдине питання: як забезпечити реформування чинної Конституції України?

Способи внесення змін і доповнень до Основного Закону визначені самою Конституцією України, а саме – Розділом XIII. Але, зазначені способи мають суто політико-правовий характер – адже зміни до Конституції мають ініціюватись одним з вищих державних органів – Президентом України або Верховною Радою України, що неодмінно потягне проблеми політичної заангажованості відповідних суб'єктів. Законопроект про внесення змін до Конституції підлягає обов'язковому розгляду парламентом, що, знову ж таки, призводить до політизації конституційного процесу і перетворення внесення конституційних змін і доповнень на інструмент задоволення інтересів кваліфікованої парламентської більшості.

Конституційно-правовий механізм передбачає й іншу модель реформування Конституції: прийняття нової редакції Конституції України на референдумі, що прямо впливає з положень ст. 5 Конституції.

Проте такий підхід до конституційного перегляду породжує кілька проблем: перш ніж виносити на загальнонаціональний референдум нову редакцію Конституції, потрібно спочатку з'ясувати саму доцільність такого перегляду (це прямо впливає зі змісту Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. [17], відповідно до якого «процес прийняття нової Конституції України (нової редакції) може бути започаткований лише після з'ясування волі українського народу щодо необхідності прийняття нової Конституції України»); після цього сам український народ має ініціювати референдум щодо прийняття нової Конституції України (нової редакції). При цьому Конституційний Суд України залишився зв'язаним положеннями Розділу XIII чинної Конституції України, зазначивши у п. 2 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду у справі про набуття чинності Конституцією України від 3 жовтня 1997 р. № 4-зп: «...тільки народ має право безпосередньо шляхом всеукраїнського референдуму визначати конституційний лад в Україні, який закріплюється Конституцією України, а також змінювати конституційний лад внесенням змін до Основного Закону України в порядку, встановленому його розділом XIII».

Отже, конституційним принципом установчої влади народу передбачається, що народ не може бути позбавлений права прийняття нової редакції Конституції України. Але практичне втілення відповідної моделі конституційно-правової реформи натикається на кілька проблем. Перша полягає у тому, що досвід проведення в Україні всеукраїнського референдуму за народною ініціативою у 2000 р. вказує на те, що цей інститут може стати одним із інструментів політичної боротьби між центрами владного впливу за прийняття зручної для однієї із них форм Конституції.

По-друге, в Україні відсутня належна правова основа для проведення будь-яких референдумів (загальнонаціональних, місцевих) відповідно до демократичних стандартів – Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» був схвалений ще до здобуття Україною незалежності, і з тих пір не переглядався. Висновок очевидний: цей закон має бути схвалений у новій редакції парламентом і підписаний главою держави. Оскільки певні політичні сили прагнуть (і, швидше за все, прагнутимуть і у майбутньому) включити до законопроекту про референдум питання, які не підтримуються іншою частиною політикуму (як-то: винесення на обов'язковий референдум питань вступу до НАТО, статусу мов тощо), підготовка нової редакції закону про референдуми має всі шанси стати аналогом підготовки конституційних змін, яку ми мали можливість спостерігати у першій половині 2008 р. [15].

По-третє, виникає питання легітимної процедури реалізації установчої влади народу при прийнятті нової редакції Конституції України. Очевидно, що встановлення легітимної процедури прийняття нової редакції Конституції України з метою забезпечення реалізації установчої влади народу є завданням єдиного законодавчого органу України, а також Президента України як гаранта додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Досвід багатьох зарубіжних країн вказує на те, що найбільш демократичною моделлю ухвалення конституцій, який забезпечує конституційно-правовий принцип установчої влади народу, є її прийняття – Установчими зборами. Зокрема, установчими зборами були прийняті: Конституція Норвегії 1814 року, Конституція Бельгії 1831 р., Конституція Італії 1947 р., Конституція Португалії 1976 р., Конституція Болгарії та Конституція Румунії 1991 р.; можливість розробки нової конституції Установчими зборами передбачена Конституцією Російської Федерації [16].

Підводячи підсумки можливих моделей втілення конституційно-правової реформи в Україні, чи не єдиним, найбільш дієвим способом її реалізації видається затвердження нової редакції Конституції органом представницької установчої влади. Ним можуть бути Конституційні або Законодавчі збори (Асамблея). Хоча, як відомо, у Конституції України не міститься будь-якої згадки про орган установчої влади і можливість схвалення ним змін до Конституції, у тому числі – затвердження нової редакції Конституції України.

Таким чином, «легалізація» представницьких установчих зборів потребує внесення змін до Розд. XIII Конституції України в порядку, передбаченому цим самим розділом.

Внесення відповідних конституційно-правових змін стане фундаментом для подальшого законотворчого процесу Верховної Ради України щодо легалізації діяльності Установчих зборів, а саме – стане конституційною основою для:

1) прийняття закону про установчі збори, який розвиватиме відповідні положення Розд. XIII Конституції, а саме:

- визначатиме форми і організацію роботи установчих зборів (процедуру скликання, засади формування, склад, кваліфікаційні вимоги до членів, сферу компетенції, порядок припинення діяльності та ін.);
- порядок фінансування її діяльності, організаційного, матеріально-технічного забезпечення, відносин з органами публічної влади тощо;

2) прийняття закону про вибори до установчих зборів;

3) внесення зміни до Закону України «Про бюджет» на відповідний рік з метою забезпечення проведення виборів до установчих зборів та фінансування їх поточної діяльності протягом періоду здійснення повноважень;

4) скликання установчих зборів уповноваженим Конституцією суб'єктом.

До повноважень установчих зборів мають відноситися питання щодо:

- розробки проекту нової редакції Конституції України у разі її прийняття на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою;
- прийняття законів про внесення змін до розд. I «Загальні засади», розд. III «Вибори. Референдум» і Розд. XIII «Внесення змін до Конституції України. Прийняття нової редакції Конституції України»;
- прийняття законів про внесення змін до Конституції України, які передбачають зміну конституційного ладу України;
- прийняття нової редакції Конституції України.

У контексті зазначеного вважаємо за важливе наголосити на тих ризиках, що можуть спотворити очікувані позитивні наслідки втілення конституційно-правової реформи. Привести Україну не до подолання асиметричності та незбалансованого характеру системи поділу та взаємодії влади, підвищення ефективності функціонування державного механізму; змін в інституційній організації держави та територіального самоврядування; посилення конституційних гарантій прав і свобод людини; розширення конституційного регулювання інститутів безпосередньої демократії; визначення зовнішнього курсу України у процесах світової і європейської інтеграції, а допоможе реалізувати проросійську політичну і держав-

ну модель. Про відповідну загрозу у своїй статті повідомляє один із авторів Конституції України 1996 р., Іван Заєць. Він переконаний, що ключовими елементами створення нової Конституції може стати запровадження другої державної мови (російської) через внесення змін до 10-ї статті Конституції; перегляд положень статті 20 про державні символи; закріплення на конституційному рівні так званого позаблокового статусу України. Передбачається також зміна статті 2 для перетворення України з унітарної держави на федеративну, а також статті 4 з метою ліквідації інституту єдиного громадянства. Суттєвій переробці може підлягати стаття 17, яка нині не допускає розташування іноземних військових баз на території України. Безумовно, плануються кроки з обмеження виборчих прав громадян.

Досягти таких фундаментальних цілей, як зазначає І. Заєць, окремими змінами до чинної Конституції досить важко. Бо, згідно з чинною конституційною процедурою, зміни до названих статей Основного закону мають ініціюватися «Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради». На підготовлений законопроект слід одержати позитивний висновок Конституційного Суду. Законопроект має прийматися не менш як двома третинами від конституційного складу парламенту і затверджуватися всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом. Щоб обійти цей довгий і вибоїстий, але конституційний шлях і придумали прийняття нової Конституції [14].

Література:

1. Малько А.В. Конституционная политика как особая разновидность правовой политики / А.В. Малько // <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=26&art=788>.
2. Малько А.В. Конституционно-правовая политика современной России: Проблемы и пути решения / А.В. Малько // Право и политика. – 2001. – № 6. – С. 10-16.
3. Матузов Н.И. Российская правовая политика: Курс лекций / Н.И. Матузов / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Норма. 2003. – 367 с.
4. Исаков Н.В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики: дисс...доктора юрид. наук: 12.00.01 / Исаков Николай Васильевич. – Ростов-на-Дону, 2004. – 412 с.
5. Коробова А.П. Правовая политика: понятие, форм реализации, приоритетн в современной России: дис. канд. юр. наук: 12.00.01 / Коробова Александра Петровна. – Самара, 2000. – 275 с.
6. Хвалеев В.А. Правовая политика России в условиях глобализации: диссертация... кандидата юрид. наук. спец.: 12.00.01 / Хвалеев Владимир Александрович. – Ростов-на-Дону, 2008. – 149 с.
7. Барабаш Ю. Правова політика у сфері прав людини: шляхи підвищення ефективності / Ю. Барабаш // Право України. – 2009. – № 4. – С. 55-60.
8. Бідей О. Ефективність правової політики / О. Бідей // Підприємництво, господарство і право: Щомісячний науково-практичний господарсько-правовий журнал. – 2007. – № 5. – С. 123-125; Бідей О. Основні пріоритети правової політики України / О. Бідей // Підприємництво, господарство і право: Щомісячний науково-практичний господарсько-правовий журнал. – 2007. – № 3. – С. 100–103; Бідей О. Контроль і дозвіл як засоби реалізації правової політики / О. Бідей // Право України: Юрид. журнал. – 2007. – № 8. – С. 22-24; Бідей О. Суб'єкти правової політики / О. Бідей // Право України: Юрид. журнал. – 2007. – № 4. – С. 97-99; Бідей О. До питання про удосконалення правової політики України / О. Бідей // Підприємництво, господарство і право: Щомісячний науково-практичний господарсько-правовий журнал. – 2006. – № 4. – С. 51-53; Бідей О. Основні форми реалізації правової політики / О. Бідей // Право України: Юрид. журнал. – 2006. – № 7. – С. 42-45.
9. Панов М., Герасіна Л. Правова політика як універсальний феномен соціального буття / М.Ланов, Л.Терасіна // Право України. – 2005. – № 8. – С. 36-40.
10. Почтовий М.М. Суб'єкти правової політики / М.М.Почтовий // Право і суспільство. – 2010. – № 2. – С. 20-24; Почтовий М.М. Реалізація правової політики держави в діяльності міліції / М.М.Почтовий // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 1 (47). – С. 18-26; Почтовий М.М. Про поняття «правової політики» в загальній теорії права / М.М. Почтовий // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 6 (67). – С. 95-99; Почтовий М.М. Принципи правової політики України / М.М. Почтовий // Право і Безпека. – 2009. – № 5 (32). – С. 6-9.
11. Селіванов В. Правова політика України (деякі теоретичні питання сутності, змісту та технології) / В.Селіванов // Право України: Юрид. журнал. – 2001. – № 12. – С. 6-14; Селіванов В.М. Роль держави і правової політики в процесі демократичної трансформації українського суспільства / В.М. Селіванов // Право і влада суверенної України. – 2002. – № 3. – С. 303-330.

12. Орлов С.Ф. Особливості правової політики в Україні / С.Ф. Орлов // Державотворення та правотворення в Україні. – 2008. – С. 192-195.
13. Модернізація України: пріоритети реформ // Дзеркало тижня. – 2010. – № 14. – 10 квітня.
14. Заець І. Перезасновуй і володарюй? // Україна молода. – 2011. – № 78. – 12 трав.
15. Ковриженко Д. Необхідність впровадження конституційної асамблеї (Аналітична записка) // <http://ngonetwork.org.ua/2009/02/neobhidnist-vprovadzhennya-konstytutsijnoi-asambleji-analitychna-zapyska>.
16. Коліушко І. Конституційна Асамблея – шлях до нової Конституції України І. Коліушко, Ю. Кириченко // Дзеркало тижня. – 2008. – № 5 (684). // <http://www.dt.ua/1000/1550/62006>.
17. Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 р. № 6-рп/2008 у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 5, статті 69, частини другої статті 72, статті 74, частини другої статті 94, частини першої статті 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) // Вісник Конституційного Суду України. – 2008. – № 3. – Ст. 15.

Лапка О.Я. Конституційно-правовая реформа в Украине: исторические предпосылки внедрения, цели и модели осуществления. *В статье освещаются исторические предпосылки внедрения конституционно-правовой реформы в Украине, а также формулируются цель и возможные социальные последствия принятия новой редакции Конституции Украины.*

Ключевые слова: конституционная политика, конституционно-правовая реформа.

Lapka O.Y. Constitutional and legal reform in Ukraine: the historical conditions of the implementation, goals and process models. *The article highlights the historical conditions of the implementation of constitutional and legal reform in Ukraine. The goal and the possible social implications for the adoption of the new edition of the Constitution of Ukraine are revealed.*

Key words: constitutional politics, constitutional and legal reform.

УДК 341.23:81'272

Лопушанська О. В.,

здобувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права,
начальник відділу аспірантури Університету «Україна»

Правові питання врегулювання мовної політики на міжнародному рівні

У статті розглядаються питання міждержавної співпраці у сфері регулювання мовної політики. За підсумками проведеного дослідження сформульовано авторські визначення та пропозиції.

Ключові слова: мова, мовна політика, міждержавне співробітництво, міжнародні організації, культура.

Актуальність нашої статті обумовлена значенням мовної політики у процесі державотворення, інтенсивними інтеграційними процесами та активним співробітництвом, що мають місце сьогодні у політичному житті більшості країн світу.

За мету ми ставили спробувати науково осмислити категорію «міжнародного співробітництва у сфері мовної політики», визначення основних характеристик та організаційно-правових форм реалізації останньої.

Дослідженням питання мовної політики займалися такі вчені як Л. Біланюк, М. Гаряча, А. Загнітко, В. Колісник, Л. Масенко, А. Матвієнко, П. Мовчан, І. Плотницька, І. Попеску, В. Радчук, Л. Рапацька, М. Рябчук, М. Стріха, Л. Танюк, О. Тараненко, Б. Тернопільський, Ж. Шевчук, Ю. Шелест, О. Шумилов, М. Юрченко та ін. Разом з тим в юридичній науці

проблемі регулювання мовної політики на міжнародному рівні не приділяється належної уваги і вона досі залишається комплексно не вивченою.

Аналізуючи світову історію, бачимо, що людство завжди надавало вагоме значення культурі і, зокрема, мові спілкування. На це вказує хоча б те, що більшість країн-завойовників на окупованій території намагалися нав'язати свою «державну» мову (яскравим прикладом цьому є політика Франції – в Алжирі, Великій Британії – в Індії та інших колоніях).

Так, адже, як стверджує дослідник В.В. Лишко, «саме через культурний діалог відбувається пізнання, національне усвідомлення, взаємозбагачення та взаємопрощення культур» [1, с. 1].

Слід зазначити, що після Першої світової війни перед міжнародною спільнотою постала проблема створення міжнародних організацій для забезпечення миру і безпеки у світі, а зі становленням останніх виникло питання про мову роботи цих організацій, особливо якщо такі є багаточисельними, як-то: ООН, НАТО, Європейський Союз, Інтерпол, Європол та ін., тому період створення перших міжнародних організацій, на нашу думку, можна вважати часом виходу мовної політики на світову арену та виділення мов, які отримали статус мов міжнародного спілкування, до яких відносять англійську, французьку, іспанську, російську та ін.

Звичайно, для ефективного формування та реалізації будь-якої політики потрібна дієва система її суб'єктів. Суб'єктом міжнародного права, як вказує дослідник І.І. Лукашук, є «самостійне утворення, яке, завдяки своїм можливостям та юридичним особливостям, здатне володіти правами та обов'язками за міжнародним правом, брати участь у створенні та реалізації його норм» [2].

Щодо мовної політики — ми вважаємо, що до суб'єктів міжнародної мовної політики слід віднести держави як суб'єкти міжнародних правовідносин та міжнародні організації, а також інші інституції.

Як зазначає професор О.Ф. Скакун, держава представляє інтереси суспільства усередині країни та на міжнародній арені. Саме тому правовий статус держави визначається через систему міжнародного та національного (внутрішнього) права [3].

Вітчизняний вчений І.І. Дахно зазначає, що держава є первинним та основним суб'єктом міжнародного права й учасником міжнародних відносин, основною ознакою якої на міжнародній арені є державний суверенітет [4].

Слід звернути увагу на те, що держави як суб'єкти міжнародних правовідносин здійснюють співпрацю на основі таких принципів як:

- суверенна рівність держав;
- непорушності державних кордонів;
- незастосування сили;
- територіальна цілісність держави;
- самовизначення народів і націй.

До суб'єктів міжнародних правовідносин також відносять міжнародні організації, правосуб'єктність яких випливає із угод про їх створення. Дані організації функціонують на підставі прийнятих статутних документів [5].

Серед ознак міжнародних організацій виділяють такі: утворюються та здійснюють свою діяльність на підставі норм міжнародного права; функціонує у певній сфері (освітньо-культурній, соціальній, науково-технічній та ін.), має відповідну організаційну структуру та несе юридичну відповідальність за свої дії (бездіяльність).

Варто наголосити, що міжнародну мовну політику можна поділити на:

- політику держав щодо своїх громадян або підданих, які проживають за кордоном, основним завданням якої є збереження культурних цінностей і підтримка зв'язку громадян з історичною Батьківщиною;
- політику збереження, розповсюдження та поширення мови за кордоном (здебільшого це відбувається через культурні центри чи об'єднання, наприклад, українців за кордоном);
- політику, спрямовану на поширення вивчення мови певної країни як іноземної у світі.

Слід зазначити, що ефективність реалізації останнього виду мовної політики є досить

вразливою, адже залежить від багатьох факторів, таких, наприклад, як політична та економічна ситуація у державі, рівень дотримання законності, туристична привабливість тощо.

Що ж до міжнародних організацій, то чим більша кількість держав-учасниць, тим більше перекладачів доводиться залучати, адже документи, як прийнято, мають бути перекладені на мови всіх країн-учасниць. Окрім того, виділяють спеціальні «робочі мови» тієї чи іншої організації. Наприклад, мовами роботи Генеральної асамблеї ООН є англійська, іспанська, китайська, французька, російська, арабська. Мови Міжнародного суду ООН – англійська та французька. Також окремі міжнародні організації диференціюють мови на офіційні й робочі. Зокрема, офіційними мовами ЮНЕСКО є англійська, арабська, гінді, іспанська, італійська, китайська, російська і французька. А робочими мовами даної організації встановлено англійську, арабську, іспанську, китайську, російську та французьку. Робочими мовами ОБСЄ визнано англійську, іспанську, італійську, німецьку, російську і французьку.

Проводячи моніторинг реалізації мовної політики державами як суб'єктами міжнародних відносин, на нашу думку, слід звернути увагу на таку важливу для цього питання форму роботи як міжнародне співробітництво, яке ґрунтується на міжнародних двосторонніх чи багатосторонніх договорах, ратифікованих сторонами, котрі їх уклали.

У теорії міжнародних відносин поняття «міжнародне співробітництво» трактують як процес взаємодії двох або кількох суб'єктів міжнародного права, в якому виключається застосування насильства та домінують спільні пошуки реалізації загальних інтересів.

Міжнародне співробітництво прийнято вважати вимогою сьогодення, важливим чинником якого, на нашу думку, є глобалізаційні процеси, які не залишають осторонь жодну країну. Крім того, саме завдяки співпраці на міжнародній арені реалізуються зовнішні функції держави.

Держави співпрацюють у різних сферах життєдіяльності: це і освіта, культура, оборона, промисловість, боротьба зі злочинністю, нелегальною міграцією та ін.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» зовнішня політика України ґрунтується на таких принципах як безумовне додержання Конституції України, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, на загально визнаних принципах і нормах міжнародного права, забезпеченні соціальної спрямованості економіки України та сталого соціально-економічного розвитку України, зміцненні демократичних засад суспільного і державного життя, забезпеченні верховенства права, економічної і політичної незалежності держави, захисту її національних інтересів, утвердження України як повноправного і авторитетного члена світового співтовариства. До основних засад зовнішньої політики України цим нормативно-правовим актом відноситься забезпечення національних інтересів і безпеки держави шляхом підтримання мирного та взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства; створення сприятливих зовнішньополітичних умов для розвитку української нації, її економічного потенціалу, історичної свідомості, національної гідності українців, а також етнічної, культурної, мовної, релігійної самобутності громадян України усіх національностей; зміцнення ролі міжнародного права у міжнародних правовідносинах, забезпечення дотримання та виконання чинних, вироблення норм міжнародного права; забезпечення захисту прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном [6].

На нашу думку, міждержавне співробітництво у сфері регулювання мовної політики – система засобів і методів спільної узгодженої діяльності двох та більше держав щодо унормування та забезпечення розвитку мовних відносин.

Вважаємо, що формами міждержавного співробітництва у сфері мовної політики є:

- проведення фестивалів та культурних заходів, конференцій, семінарів;
- обмін досвідом у досліджуваній сфері;
- нормативне забезпечення сприятливих умов для розвитку діаспор;
- лобіювання мовних питань у парламентах та на місцевому рівні.

Проведений аналіз міжнародних домовленостей України дозволяє виокремити напрямки співробітництва у сфері мовної політики: література, мистецтво, кінематографія, наука, освіта, бібліотечна справа. Адже, відповідно до положень Угоди про співробітництво в

сфері культури між Кабінетом Міністрів України та урядом Ліванської республіки, сторони, співпрацюючи разом, мають на меті сприяти спільному культурному зближенню, розвитку творчого потенціалу, ознайомленню із культурами держав [7].

Серед міжнародних домовленостей нашої держави, які регулюють відносини щодо співробітництва у галузі культури, зокрема мовних питань, привертає увагу Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією, укладений у м. Києві 31 травня 1997 р. і ратифікований Верховною Радою України 14 січня 1998 р.

Надзвичайно важливим, на нашу думку, є юридичне закріплення у нормах зазначеного Договору (ч. 4 ст. 12) положення про сприяння створенню рівних можливостей і умов для вивчення української мови у Росії й російської мови в Україні, підготовки педагогічних кадрів для викладання на цих мовах у освітніх закладах та зобов'язання надавати із цією метою рівноцінну державну підтримку [8].

Привертають увагу й зобов'язання, зафіксовані у ст. 10 та ч. 1 ст. 12 Договору, відповідно до яких його сторони захищають права своїх громадян, що проживають на території іншої сторони даного Договору, а також захищають мовну самобутність національних меншин на своїй території.

Ми вважаємо, що неперебільшену функціональну цінність має норма, закріплена у ч. 5 ст. 24 аналізованого документа, згідно з якою Україна та Російська Федерація забезпечують на паритетній основі організацію теле- і радіопередач, в Україні – російською, а у Росії – українською мовами, що сприяє міжкультурному співробітництву цих держав.

Тому створення законодавчої бази, яка має відповідати сучасним вимогам і сприяти рівноправності країн, є пріоритетним завданням для учасників міжнародного діалогу [9].

Отже, бачимо, що дослідження цього питання має не лише теоретичну, а й практичну цінність, адже подальше його здійснення та впровадження результатів може удосконалити окремі питання системи міжнародних відносин.

Література:

1. Лишко В.В. Українсько-польські зв'язки в галузі культури 1991-1999 рр.: дис. на здобуття наук ступеня канд. іст. наук спец.: 07.00.01 / Національний педагогічний ун-т ім. М.П. Драгоманова / В.В. Лишко. – К., 2002. – 224 арк.
2. Лукашук И. И. Международное право / И. И. Лукашук – М., 1996. – С. 10.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підруч. / О.Ф. Скакун / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
4. Дахно І.І. Міжнародне економічне право: Курс лекцій / І.І. Дахно – 2-ге вид., стереотип. – К.: МАУП, 2003. – 160 с.
5. Мальський М. З. Теорія міжнародних відносин: підруч. / М. З. Мальський, М. М. Маця. – 3-тє вид., перероб. і доп. – К.: Знання, 2007. – 461 с.
6. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – №40. – Ст. 527.
7. Угода про співробітництво в сфері культури між Кабінетом Міністрів України та Урядом Ліванської республіки // Офіційний вісник України. – 2004. – №11. – Ст. 710.
8. Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією, укладений у м. Києві 31 травня 1997 року // Офіційний вісник України. – 1999 – № 20. – Ст. 931.
9. Романуха О.М. Формування нормативно-правової бази українсько-польських відносин у сфері культури (1991–2005 рр. / О.М. Романуха // Електронний ресурс — [Режим доступу:] — http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/lipd/2008_1_2/romanuxa.htm

Лопушанская О. В. Правовые вопросы регулирования языковой политики на международном уровне. В статье рассматриваются вопросы межгосударственного сотрудничества в сфере регулирования языковой политики. По результатам проведенного исследования сформулировано авторские определения и предложения.

Ключевые слова: язык, языковая политика, межгосударственное сотрудничество, международные организации, культура.

Lopushanska O. Legal issues of the linguistic policy regulation on the international level. The author researches the problem of the intergovernmental collaboration in the sphere of linguistic policy. In accordance with the results of the research some conclusions and proposals are made.

Key words: language, linguistic policy, intergovernmental collaboration, international organizations, culture.

УДК 343.34(477)

Манжула А. А.,

канд. юрид. наук, доцент, професор кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Кіровоградського юридичного інституту ХНУВС

Деякі проблеми щодо визначення системи, складу та видів проступків проти громадського порядку

У статті проаналізовано систему, склад та види проступків проти громадського порядку передбачених чинним законодавством України. Запропоновано класифікацію проступків проти громадського порядку, досліджено співвідношення понять «громадський порядок» та громадська безпека».

Ключові слова: *система, проступок, склад, вид проступку, адміністративне стягнення, громадський порядок, громадська безпека.*

У процесі реформування українського суспільства за умов незалежності держави важливе місце посідає адміністративно-правова реформа, проведення якої є життєво необхідним внаслідок змін в економічному, соціальному та політичному житті країни. Особливої актуальності набуває вирішення проблеми щодо боротьби з проступками. Окреме місце серед них посідають проступки, що посягають на громадський порядок, які, з одного боку, є дуже близькими до злочинних діянь, а, з іншого боку, характеризуються латентністю, що, як уявляється, вказує на особливий їх статус щодо вироблення системи по їх подоланню. Класифікація проступків проти громадського порядку – це їх розподіл згідно з конкретно визначеними ознаками, притаманними окремим проступкам та їх групам, і навпаки, відсутнім у інших деліктів (проступків). Це насамперед: для визначення цілісності структури карних протиправних дій; для визначення та опису карних дій, які переслідуються різними органами, які уповноважені розглядати справи про проступки проти громадського порядку; визначення і фактичне визнання органічних зв'язків між окремими елементами єдиної структури (сукупність проступків, що посягають на громадський порядок, підвідомчих різним органам), які забезпечують упорядкованість системи деліктів, що знаходяться у сфері функціональних обов'язків цих органів; об'єктивування окремих блоків проступків проти громадського порядку, в межах чітких функціональних характеристик [1, с.4].

Системно підходили до вирішення проблеми вивчення проступку та механізмів протидії йому в Україні й зробили вагомий внесок вітчизняні вчені: В.Б. Авер'янов, О. Андрійко, І.В. Арістова, О.М. Бандурка, В. Білоус, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, О.А. Кузьменко, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, А. Комзюк, В. Копейчиков, Є.В. Курінний, Н.Р. Нижник, Н. Матюхіна, В. Опришко, О.І. Остапенко, П. Пацурківський, О. Рябченко, С. Стеценко, М.М. Тищенко, О. Фрицький, В. Цветков, В.О. Шамрай, Ю. Шемшученко, В. Шкарупа та ін. Проблеми адміністративної протидії проступкам також досліджували російські дослідники: Г. Атаманчук, Д. Бахрах, Н. Глазунова, Ю. Козлов, Б. Лазарев, Ю. Тихомиров та ін.

Враховуючи те, що різноманітність проступків проти громадського порядку дуже велика, не існує єдиного критерію класифікації проступків у цій сфері. Засновуючись на чинному законодавстві ми бачимо, що КУпАП поділяє проступки залежно від родового об'єкта посягання: вони перелічені в главах 5-15 Особливої частини КУпАП України.

Зокрема, це [2]: Проступки в галузі охорони праці та здоров'я населення (гл. 5 КУпАП); Проступки, що посягають на власність (гл. 6 КУпАП); Проступки у галузі природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури (гл. 7 КУпАП); Проступки у промисловості, будівництві та в галузі використання паливно-енергетичних ресурсів (гл. 8 КУпАП);

Проступки у сільському господарстві. Порушення ветеринарно-санітарних правил (гл. 9 КУпАП); Проступки на транспорті, у галузі шляхового господарства та зв'язку (гл. 10 КУпАП); Проступки в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою (гл. 11 КУпАП); Проступки в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, у галузі фінансів і підприємницької діяльності (гл. 12 КУпАП); Проступки в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації (гл. 13 КУпАП); Проступки, які посягають на громадський порядок та громадську безпеку (гл. 14 КУпАП); Проступки, які посягають на встановлений порядок управління (гл. 15 КУпАП) [2].

Окрім цієї класифікації проступки можна виділити на такі критерії: залежно від форми вини; залежно від органа, який розглядає справу про проступок; залежно від суб'єкта проступку; залежно від виду об'єктивної сторони проступку. Однак навіть прийнята законодавцем класифікація проступків проти громадського порядку недосконала. Так деякі проступки у своєму складі мають два, а іноді й більше родових об'єктів, і, навіть об'єднання проступків в окремі узагальнені групи іноді досить не виправдано.

Так, на нашу думку, слід більш уважно дослідити гл. 14 КУпАП та розділити цю главу на дві частини (дві глави): Проступки, які посягають на громадянський порядок; Проступки, які посягають на громадську безпеку. Тому, що явища громадський порядок та громадська безпека взаємопов'язані, але вони різні за своєю суттю. «Під громадським порядком як об'єктом правової охорони слід розглядати взаємопов'язану сукупність (систему) суспільних відносин, встановлення котрих забезпечує підтримання ритмічності й злагодженості найбільше значних процесів суспільного життя, обстановки спокою, сприятливих зовнішніх умов для трудової діяльності, побуту й відпочинку людей, а також дотримання вимог суспільної моральності, поваги честі й гідності особи» [3, с.78].

У зв'язку із викладеним вище у ролі критерію відмежування суспільних відносин, які утворюють сферу громадського порядку треба використовувати зміст цих відносин. Тоді їх ми можемо виділити і кілька груп. По-перше, ці відносини засновані на підтримці ритму важливих процесів суспільного життя, узгодження поведінки окремих осіб та груп інших людей між собою та із зовнішніми умовами. По-друге, складовими частинами громадського порядку слід розглядати відносини, засновані на підтримці спокою та необхідних зовнішніх умов для трудової діяльності та відпочинку людей. Цьому служать попередження та припинення дій, які викликають неспокій людей, які порушують тишу в місцях відпочинку та ін. По-третє, до сфери громадського порядку слід відносити суспільні відносини, які засновані на підтримці поваги до суспільства, суспільної моральності, честі ті гідності особи.

У той самий час у правовій літературі «громадська безпека» розглядається в якості системи суспільних відносин, які складаються у відповідності до правових норм при застосуванні об'єктів, які представляють підвищену небезпеку для суспільства, або при настанні особливих умов у зв'язку зі стихійними лихами або іншими надзвичайними обставинами» [4].

Вчення про склад проступку займає одне з центральних місць у правовій науці і має велике практичне значення. По-перше, воно сприяє виявленню найбільш істотних ознак антигромадських діянь, їхньому розмежуванню й установленню справедливих санкцій; по-друге, допомагає правовим органам правильно кваліфікувати проступки й обирати адекватні їм заходи впливу; по-третє, дозволяє зрозуміти закон, допомагає навчанню юристів і правовому вихованню громадян.

Якщо звернутися до теорії права, то ми побачимо, що під юридичним складом будь якого правопорушення розуміється сукупність необхідних та достатніх з точки зору чинного законодавства умов або елементів (та їх ознак) об'єктивного та суб'єктивного характеру для кваліфікації протиправного діяння як правопорушення. Для теорії права характерно відштовхуватися від цього положення. «Під складом проступку розуміється встановлена законодавством сукупність об'єктивних і суб'єктивних ознак, за наявності яких діяння вважається проступком проти громадського порядку» [4, с.234].

Велике практичне значення має поділ складів на однозначні й альтернативні. Перших – більшість. У цих складах чітко й однозначно вказується ознака проступку. Наприклад, доведення неповнолітнього до стану сп'яніння ст. (180 КУпАП), заняття проституцією

(ст. 181-1 КУпАП). В альтернативних складах називаються кілька варіантів ознак. Закон досить часто передбачає кілька варіантів дій, вчинення яких визнається проступком. При цьому проступком вважається вчинення як однієї з описаних дій, так і кількох (або навіть усіх). Наприклад, ст. 189 КУпАП установлює відповідальність за порушення правил відкриття поліграфічних штемпельно-граверних підприємств, придбання, збут, використання, облік, зберігання розмножувальної техніки особами, відповідальними за дотримання цих правил.

За особливостями конструкції норми поділяються на описові і бланкетні. Описові склади цілком розкривають зміст і суть діяння, що визнається проступком. Наприклад, дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП), свідомо неправдивий виклик спеціальних служб (ст. 183 КУпАП). Відсильні склади вказують на те, що ознаки проступку містяться в окремо встановлених нормах і правилах. Наприклад, порушення правил тримання собак та котів (ст. 154 КУпАП). А вказані правила містяться в інших нормативних актах, тобто стаття КУпАП відсилає нас до іншого правового акту. Структуру ж складу проступку становлять: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона [6, с.176].

Об'єкт проступку проти громадського порядку – це те, на що воно посягає, чому воно завдає шкоди. Проступок завдає шкоди або створює загрозу її заподіяння суспільним відносинам, які і становлять об'єкт проступку. Засобами відповідальності охороняються суспільні відносини, які регулюються нормами не тільки і не стільки адміністративного права, а й багатьох інших галузей права: цивільного, екологічного, трудового, фінансового, тобто засобами публічного права. Не всі соціально корисні відносини урегульовані правом, відносини охороняються юридичними санкціями. Об'єктом проступку можуть бути лише такі суспільні відносини, які охороняються санкцією. Отже, об'єктом проступку проти громадського порядку визначаються суспільні відносини, урегульовані правовими нормами, які охороняються санкціями [7, с.134].

Ю.П. Битяк також говорить про суспільні відносини, як об'єкти проступку: «Проступок заподіює шкоду або створює загрозу її заподіяння суспільним відносинам, які і становлять об'єкт проступку» [5, с.163]. Велике теоретичне й практичне значення має класифікація об'єктів проступків. Саме класифікація дозволяє чіткіше визначити об'єкт кожного діяння, його місце в загальній системі відносин, що охороняються законодавчими санкціями, в чому і проявляється його цінність.

Об'єктивна сторона складу проступку – це зовнішній прояв суспільно-небезпечного посягання на об'єкт, що перебуває під охороною правових санкцій. Основною й обов'язковою ознакою об'єктивної сторони є протиправне діяння, відсутність якого виключає склад будь-якого проступку проти громадського порядку. Усі інші ознаки мають факультативний характер. Так, шкідливі наслідки і причинний зв'язок обов'язкові лише у так званих матеріальних складах проступків.

Окрім діяння – основної ознаки, шкідливих наслідків, причинного зв'язку до ознак об'єктивної сторони складу проступку входять місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку. Слід також зауважити, що протиправне діяння може бути: простим (воно являє собою єдину дію або короткочасну бездіяльність, єдиний короткочасний акт протиправної поведінки. Наприклад, безквитковий проїзд). Складним (воно складається з кількох самостійних дій, або розтягнуте в часі, або вчиняється групою).

Чинне законодавство не дає узагальненого визначення суб'єкта проступку і такого терміну не вживає. Чинний КУпАП однозначно визнає суб'єктом проступку винятково фізичну особу. На це, зокрема, вказують його ознаки, закріплені нормативно. Так, у ст. 12 КУпАП йдеться про вік, після досягнення якого настає відповідальність: відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення проступку шістнадцятирічного віку. Стаття 20 КУпАП передбачає як обов'язкову ознаку суб'єкта його осудність; ст. 27 КУпАП України точно визначає, що штраф є грошовим стягненням, яке накладається на громадян і посадових осіб за вчинення проступків [2].

Ознаки, що характеризують суб'єкта проступку, поділяються на загальні і спеціальні. У наведеному визначенні названо ознаки загальні, тобто властиві будь-якому суб'єкту. Суб'єктом проступку, по-перше, може бути фізична особа, людина. По-друге, ним може бути

не будь-яка фізична особа, а тільки осудна. У законодавстві не розкривається поняття осудності, воно випливає із визначення неосудності. Як вказано у ст. 20 КпАП, під неосудністю розуміється стан, в якому особа не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану. Виходячи з цього, можна дійти висновку про те, що осудність – це здатність особи усвідомлювати свої дії і керувати ними, нести за них відповідальність. По-третє, суб'єктом проступку може бути особа, яка на момент вчинення проступку досягла 16-річного віку.

На нашу думку, при характеристиці особи порушника, в тому числі тих, які вчиняють проступки, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, треба максимально враховувати індивідуальні психологічні особливості та біологічно зумовлені якості, які відіграють важливу роль у механізмі протиправного діяння, а також соціальні фактори впливу. Тому серед пропозицій К.Л. Бугайчука, В.М. Кудрявцева А.І. Долгової, В.П. Лобзякова, М.І. Єнікеєва, В.Л. Васильєва, В.П. Філонова, В.А. Юсупова, враховуючи особливості особи порушника в проступках, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, ми обираємо точку зору, згідно з якою особу порушника треба розглядати з позиції статичної та динаміки [8, с.94].

З позиції статичної особи, яка скоїла проступок притаманні стандартні ознаки, однак при їх характеристиці ми маємо приділити безпосередню увагу особливостям стосовно особи порушника в проступках, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку. Отже, до вказаних ознак особи порушника з позиції статичної варто віднести: біофізіологічні ознаки (стать, фізичні особливості конституції, стан здоров'я, генетичні особливості). Дані про статевий склад порушників дають характеристику «питомої ваги» в деліктності серед жінок та чоловіків, вказують на вчинення пріоритетних проступків особами різної статі. Так, займаються проституцією (ст.181-1 КУпАП) [2] чи воражують у громадських місцях безспірно у переважній більшості лише жінки. Вчинення дрібного хуліганства (ст.173 КУпАП), вчинення насильства в сім'ї (ст.173-2 КУпАП), розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді (ст.178 КУпАП) вчиняються, як правило, чоловіками тощо. Ряд проступків, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку однаковою мірою можуть вчинятися як чоловіками, так і жінками, наприклад виготовлення самогону (ст.176 КУпАП), не виконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей (ст.184 КУпАП), ухилення від обстеження і профілактичного лікування хворих на венеричну хворобу (ст.45 КУпАП), порушення вимог пожежної безпеки в лісах (ст.77 КУпАП), недотримання вимог щодо охорони атмосферного повітря при введенні в експлуатацію і експлуатації підприємств і споруд (ст.79 КУпАП) та ін. При цьому можна зробити висновок, що проступки, які посягають на громадський порядок, у переважній більшості випадків схильні вчиняти чоловіки, втім проступки, об'єктом посягання яких є громадська безпека, можуть рівною мірою вчинятися як чоловіками, так і жінками, що пов'язано з характером проступків, які посягають на громадську безпеку, адже їх об'єктивна сторона, як зазначалося вище, пов'язана з порушенням установлених правил у різних сферах суспільної діяльності, у тому числі, й з професійною діяльністю [9]. Соціально-демографічні ознаки (вік, рівень освіти, соціальне походження та положення, рід занять, рівень матеріального забезпечення). Вікова характеристика порушників дозволяє оцінювати деліктну активність різних вікових груп, говорити про особливості протиправної поведінки людей різного віку. Все це допомагає підвищити конкретність та ефективність попереджувальної роботи серед різних вікових груп населення – неповнолітніх, молоді, людей похилого віку тощо. Так, ряд проступків, що посягають на громадський порядок, часто вчиняються саме малолітніми та неповнолітніми. До них варто віднести дрібне хуліганство (ст.173 КУпАП) [2], куріння тютюнових виробів у заборонених місцях (ст. 175-1 КУпАП), розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях (ст.178 КУпАП), завідомо неправдивий виклик спеціальних служб (ст.183 КУпАП) та ін. При цьому, наприклад, проступки, що посягають на громадську безпеку, здебільшого більшості

випадків вчиняються дорослими людьми, адже досить значна частина вказаних порушень пов'язані з професійною діяльністю [9].

Протиправна поведінка особи порушника в проступках, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, проявляється на п'яти етапах. Першим етапом у ній є існування інтересів та потреб, які формують мотиваційну сферу порушника. Другим етапом є усвідомлення цілі та засобів досягнення останньої для задоволення своїх власних потреб. Третій етап – це зіставлення цілі, можливостей та сфери цінностей, інтересів людини. Четвертий етап – прийняття рішення. П'ятий етап – здійснення відповідного рішення. На першому етапі спостерігається порушення відповідності існуючих інтересів і потреб та подальше їх перекирення. На основі цього правопорушник ставить перед собою відповідну ціль, яка зумовлена його потребами та інтересами й визначає засоби її досягнення, що є другим етапом. На третьому етапі зіставляються цінності, які є у особи, безпосередньо із самою ціллю та можливими засобами її досягнення для прийняття відповідного рішення. На четвертому етапі приймається рішення на вчинення проступку (тут має місце невірна оцінка фактичних обставин, заборонних публічно-правових норм та падіння самоконтролю за своєю поведінкою). П'ятий етап – це безпосереднє вчинення проступку, в тому числі, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку.

Отже, вчення про особу порушника, що посягає на громадський порядок та громадську безпеку, сприяє вірному вивченню причин та умов скоєння вказаних проступків, надає велику допомогу при визначенні профілактичних заходів по їх подоланню, які вживаються правоохоронними органами. А також дозволяє вдосконалювати законодавчу базу щодо профілактики зазначених проступків, як негативного соціального явища, що, в свою чергу, є перспективним напрямом наукових пошуків.

Суб'єктивну сторону проступку проти громадського порядку становить пов'язаний з його вчиненням психічний стан особи. До ознак, які характеризують суб'єктивну сторону, належать вина, мотив і мета вчинення порушення. Погоджуючись з думкою А.Т. Комзюка та на основі досліджень складів проступків, маємо зазначити, що визначення форм вини в чинному КУпАП сформульовано не зовсім вдало. Передусім це стосується визначення необережності, оскільки в ньому в основу покладено ставлення порушника до шкідливих наслідків свого діяння. Однак, зміст переважної більшості проступків проти громадської безпеки полягає в порушенні тих чи інших загальнообов'язкових правил, незалежно від того, чи настали внаслідок цього якісь конкретні шкідливі наслідки (це так звані «формальні склади»). Тому для визначення форм вини за основу має братися ставлення порушника до діяння та усвідомлення ним його протиправності.

Мотив і мета проступку – факультативні ознаки суб'єктивної сторони складу проступку [6, с.178]. Під мотивом розуміється усвідомлене особою внутрішнє спонукання, яким вона керувалася при вчиненні проступку. Мета – це наслідок, результат, якого прагне досягти особа, вчиняючи проступок. Мета – це уявний образ результату, до якого прагне винний, його уявлення про ті бажані наслідки, в які повинні настати в результаті вчинення проступку. Як конструктивна ознака складу, мета називається тільки в тих ситуаціях, коли діяння відбувається умисно. У ряді статей КУпАП ознака мети прямо не названа, але вона все рівно присутня у складах таких проступків, як дрібне розкрадання (ст. 51 КУпАП), проституція (ст. 181-1 КУпАП) тощо. У психіці особи в період підготовки й вчинення проступку істотне місце займають настрої та емоції, спонукання, різного роду переживання.

Література:

1. Бугайчук К.Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук спец.: 12.00.07 / К.Л. Бугайчук; справ. — Х.: Харк. нац. ун-т внутр. справ. — 2002. — 19 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення. — Х.:ТОВ «Одісей», 2008. — 288 с.
3. Подоляка А.М. Правове регулювання охорони громадського порядку: монографія / А.М. Подоляка. — Х.: Золота миля, 2008. — 350 с.

4. Плохой І.І. Поняття громадського порядку / І.І. Плохой // Форум права. — 2009. — № 3. — С. 500—505 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09piipgp.pdf> — Заголовок з екрану.
5. Битяк Ю.П. Административное право Украины (Общая часть). учеб. пособ. / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. — Х.: ООО «Одиссей», 1999. — 224 с.
6. Адміністративне право України: підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. — К.: ЮрінкомІнтер, 2006. — 544 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. У 2 т.: Т. 1. Загальна частина / [ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова)]. — К.: Юрид думка, 2004. — 584 с.
8. Бугайчук К.Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Бугайчук Костянтин Леонідович. — Х., 2002. — 232 с.
9. Прокопенко О.Ю. Особа порушника в адміністративних проступках, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку / О.Ю. Прокопенко // Форум права. — 2010. — № 3. — С. 364—370 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10pojtgb.pdf> — Заголовок з екрану.

Манжула А. А. Некоторые проблемы, касающиеся определения системы, состава и вида проступков против общественного порядка. В статье проанализированы система, состав и виды проступков против общественного порядка, предусмотренных действующим законодательством Украины. Предложена классификация проступков против общественного порядка, исследовано соотношение понятий «общественный порядок» и общественная безопасность».

Ключевые слова: система, проступок, состав, вид проступка, административное взыскание, общественный порядок, общественная безопасность.

Manzhura A.A. Some main aspects of defining the system, components and types of crimes against public order. The article analyzes the system, components and types of offenses against public order under the current legislation of Ukraine. The classification of offenses against public order is suggested, the correlation between «public order» and «public safety» is given.

Key words: system, misdemeanor, composition, type of misdemeanor, administrative penalties, public order, public safety.

УДК 351.713.072.2(477)

Мороз Д.О.,

здобувач кафедри управління, адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності
Національного університету Державної податкової служби України

Міжнародна взаємодія податкової міліції: інформаційно-правовий аспект

У статті досліджується сучасний стан нормативно-правового регулювання інформаційного забезпечення міжнародної взаємодії підрозділів податкової міліції органів ДПС України. Аналізується чинна в державі нормативно-правова база, якою регламентується питання міжнародної взаємодії податкової міліції, та розглядаються суть і значення таких понять як «взаємодія» та «координація».

Ключові слова: органи ДПС України, податкова міліція, міжнародна взаємодія, інформаційне забезпечення, модернізація.

На сучасному етапі суспільні відносини в державі, зокрема і у сфері оподаткування, не можуть існувати та функціонувати без взаємного і налагодженого інформаційного обміну між представниками органів Державної податкової служби України (далі – органи ДПС України), суб'єктами фінансово-господарської діяльності та суб'єктами міжнародного права (іноземними державами, міжнародними урядовими та неурядовими організаціями та ін.).

Правопорушення та злочини у сфері оподаткування різні за предметом посягання і способами їх вчинення та нерідко пов'язані із іншими посяганнями на економічні інтереси держави. Виявлення і документування ухилень від сплати податків юридичних і фізичних осіб, фактів корупції і службових зловживань потребують не лише активності й професіоналізму працівників податкової міліції, а й певних видів взаємодії із міжнародними правоохоронними та іншими державними і контролюючими органами [4, с. 11].

Актуальність розгляду питання міжнародної взаємодії податкової міліції обумовлюється такими причинами: порушення податкового законодавства України часто пов'язані із зовнішньоекономічною діяльністю суб'єктів господарювання та мають міжнародний характер, що вимагає налагодження міжнародного співробітництва органів ДПС України із зарубіжними державами в особі уповноважених податкових чи правоохоронних органів; євроінтеграційні процеси все частіше носять нормативний характер, тобто, основи міжнародної взаємодії регулюються національним законодавством країни; від результатів удосконалення міжнародної взаємодії податкової міліції залежить якісна робота щодо встановлення ділових контактів з відповідними органами іноземних держав з метою отримання та обміну інформацією, проведення спільних оперативно-розшукових та кримінально-процесуальних заходів.

Мета цієї статті полягає у розгляді та аналізі особливостей міжнародної взаємодії податкової міліції із зарубіжними країнами, або уповноваженим правоохоронними органами.

Вагомий внесок у дослідження інформаційного забезпечення діяльності податкових органів України, і зокрема податкової міліції, у контексті міжнародної взаємодії та євроінтеграції зробили такі дослідники й практики-податківці як: М.Я. Азаров, В.І. Антипов, О.М. Бандурка, В.Т. Білоус, М.В. Коваль, О.В. Литвин, П.В. Мельник, Д.Г. Мулявка, М.С. Мазуренко, В.Я. Мацюк, Д.Я. Семир'янов, О.М. Розум, П.В. Цимбал, Г.Л. Чигрина та ін.

Грунтовний розгляд питання, яке стосується міжнародної взаємодії податкової міліції, неможливий без аналізу таких понять як «взаємодія» та «координація».

Так, на думку одних авторів, «взаємодія» та «координація» – це слова-синоніми, які означають погодженість, інші автори розуміють взаємодію як більш широке поняття, ніж координація. У літературі висвітлюються й інші точки зору, наприклад, що більш широким поняттям є координація, або координація – це організація взаємодії [9, с. 2].

У Тлумачному словнику В. Даля терміни «взаємодія» і «координація» не зазначаються. Інші тлумачні словники російської та української мови також не мають термінів «взаємодія» і «координація», оскільки у них вони пояснюються лише у смисловому значенні «погодження». Автори, які стверджують, що взаємодія є більш загальним поняттям, ніж координація, посилаються на філософське визначення поняття взаємного зв'язку і взаємної обумовленості предметів та явищ [10].

Що стосується взаємодії у контексті обміну інформацією про злочини у сфері оподаткування, то, на думку В.В. Лисенка, компетентні органи надають інформацію про порушення податкового законодавства, скоєні юридичними та фізичними особами із зазначенням відомостей про: 1) спосіб податкового правопорушення; 2) наявність рахунків у кредитно-банківських установах та про рух грошових коштів (що наразі є досить проблематичним, якщо врахувати зміни і доповнення до Закону України «Про банки і банківську таємницю»); 3) отримані доходи та суми стягнених податків; 4) наявність власності юридичних та фізичних осіб [3, с. 107].

Інколи обмін податковою, оперативною та іншою інформацією у сфері протидії та виявлення злочинів у сфері оподаткування може здійснюватися за власною ініціативою сторін, які підписали відповідну угоду. Іноді правоохоронні органи «неохоче йдуть на обмін інформацією або участь у спільних заходах зі своїми колегами із зарубіжних країн, аргументуючи це витіканням інформації, що не тільки знижує ефективність тих чи інших тактичних операцій, а й ставить під загрозу життя оперативних працівників та слідчих» [4, с. 176].

На підставі чинної в Україні нормативно-правової бази підрозділи податкової міліції в особі Головного Управління податкової міліції (далі – ГУПМ) ДПА України здійснюють координацію міжнародної взаємодії на рівні центральних та обласних апаратів податкової

міліції з компетентними правоохоронними і податковими органами зарубіжних держав з метою попередження, виявлення, розкриття та розслідування правопорушень і злочинів у сфері оподаткування.

Партнерами міжнародної взаємодії податкової міліції у рамках чинної нормативно-правової бази виступають компетентні органи більш як 24 країни світу. Основними суб'єктами міжнародного права, які надають інформацію у відповідь на запити країни є: США, Великобританія, Канада, Китай, Нідерланди, Польща, Румунія, Чехія, Болгарія, Ізраїль, Туреччина та ін. Загалом, ГУПМ ДПА України має можливість отримання інформації із 65 країн світу.

Повертаючись до історії формування податкової міліції, слід зазначити, що відділ міжнародного співробітництва податкової міліції був створений ще у 1998 р. (сама ж податкова міліція – у 1997 р.) спеціально, для забезпечення потреб оперативних підрозділів у процесі міжнародної взаємодії. Основним завданням згаданого вище підрозділу було отримання інформації та документів із-за кордону про податкові правопорушення суб'єктами фінансово-господарської діяльності.

Необхідно зауважити, що за ініціативою підрозділів податкової міліції України до компетентних органів зарубіжних країн у 2010 р. направлено 385 звернень та отримано 154 відповіді та 35 запитів надійшло до ГУПМ ДПА від компетентних органів зарубіжних країн. Згідно із інформацією, яка була отримана регіональними підрозділами податкової міліції через канали міжнародного співробітництва, порушено 67 кримінальних справ, по яких встановлено збитків на суму понад 130 млн. грн. [11, с. 5]. Інформація та матеріали, які передаються від уповноважених органів зарубіжних держав, є офіційними відповідями, які не потребують додаткової легалізації в Україні і можуть використовуватись як докази при провадженні дізнання та досудового слідства підрозділами податкової міліції ДПС України.

Одним із головних моментів організації взаємодії, як вважає В.В. Лисенко, щодо протидії податковим правопорушенням, є направлення правильно оформленого та змістовного запиту. Щодо форми та змісту запиту встановлені певні вимоги. Запит на отримання інформації повинен містити: 1) назву компетентного органу, що запитує; 2) назву компетентного органу, який виконує запит; 3) виклад суті запиту та його обґрунтування; 4) фактичні обставини справи; 5) кваліфікація злочину відповідно до законодавства держави, що направляє запит; 6) розмір заподіяної шкоди; 7) інша інформація, яка необхідна для виконання запиту. Запит для отримання інформації може направлятися шляхом поштового зв'язку, а також з використанням технічних засобів передачі тексту (факс, електронна пошта). В окремих випадках запит може бути переданий із використанням телефонного зв'язку. Однак необхідно терміново виконати письмове підтвердження усного запиту. Запит до виконання має прийматися негайно. У разі необхідності може бути надана додаткова інформація. При неможливості виконати запит терміново повідомляється той компетентний орган, який направляє запит [4, с. 111].

Ефективне міжнародне співробітництво потребує швидкого обміну інформацією між державами та оперативного використання прохання про надання інформації, що зараз майже неможливо. Широке використання в цьому випадку комп'ютерних мереж або інших засобів комунікації могли б значно прискорити процес отримання, обробки та застосування необхідної інформації.

Одним із важливих напрямів міжнародного співробітництва (зокрема і для слідчих підрозділів ДПС України) є використання положень європейських конвенцій з питань кримінального судочинства [4, с. 116].

У зв'язку із значним поширенням випадків застосування у протидії злочинним проявам допомоги іноземних правоохоронних органів та створення єдиного механізму діяльності, порядок виконання європейських конвенцій знайшов відповідну нормативну регламентацію в «Інструкції про порядок виконання європейських конвенцій з питань кримінального судочинства» [5].

Так, на думку В.Т. Маляренка, надання та одержання в Україні міжнародної правової допомоги ускладнено, оскільки українське процесуальне законодавство не регламентує порядок надання та одержання міжнародної правової допомоги в кримінальних справах [6, с. 43].

Ще однією причиною, яка вимагає удосконалення міжнародної взаємодії податкової міліції виступає необхідність протидії виводу суб'єктами фінансово-господарської діяльності грошових коштів у офшорні зони.

Під офшорною зоною (від англ. off shore – «поза берегом») необхідно розуміти один із видів вільних економічних зон. Їх відносять до сервісних вільних економічних зон, особливістю яких є створення для підприємців сприятливого валютно-фінансового, фіскального та податкового режимів, високий рівень та законодавчі гарантії банківської та комерційної секретності, лояльність державного регулювання.

Зацікавленість, яку викликають офшорні зони у суб'єктів фінансово-господарської діяльності в Україні пояснюється тим, що більшість офшорних зон має відносно прості вимоги із ліцензування і регулювання діяльності фінансових компаній і інших фірм. Також однією із основних особливостей офшорної зони є поширення пільгового режиму виключно на нерезидентні компанії, які не здійснюють діяльність на території країни і, що найважливіше, забезпечують ефективний режим збереження фінансової інформації.

До офшорних зон можливо віднести наступні країни: Багамські та Бермудські острови, Беліз, Британські і Віргінські острови, Кіпр, Ірландія, Лабуан, Ліберія, Маврикія, Невіс, Панама, Острови Теркс і Кайкос, Гонконг, Сінгапур, острови Мен та Джерсі.

Проведення окремих слідчих дій на території зарубіжних держав, отримання відомостей про наявність розрахункових рахунків у банках і про рух коштів на цих рахунках, видача злочинців (екстрадиція), а також взаємодія з правоохоронними органами зарубіжних держав із зазначених питань здійснюється в порядку надання правової допомоги і входить до функцій Генеральної прокуратури України, Служби безпеки України. Існує відповідний порядок отримання інформації про відкриття за кордоном фізичними і юридичними особами рахунків у зарубіжних банках, а також про рух коштів на цих рахунках. Оскільки така інформація виступає комерційною або банківською таємницею, її одержання можливе тільки після розгляду запиту відповідним правоохоронним органом (прокуратурою, вищим органом юстиції) зарубіжної країни. Територіальні правоохоронні органи з клопотанням про проведення визначених слідчих та інших дій звертаються до Генеральної прокуратури України через прокурорів, які здійснюють нагляд за проведенням досудового слідства чи дізнання. Генеральна прокуратура України готує відповідний запит до центрального органу юстиції (прокуратури) зарубіжної країни з проханням щодо надання правової допомоги у розслідуванні злочинів [4, с. 131]. Ці питання, як правило, урегульовані угодами про надання правової допомоги між Україною та іншими країнами. На території країн СНД зміст взаємодії правоохоронних органів регламентовано Конвенцією про правову допомогу і правові відносини в цивільних, сімейних і кримінальних справах від 22 січня 1993 р. [7].

Нормативно-правовою базою взаємодії органів ДПС України, зокрема і підрозділів податкової міліції з податковими та іншими компетентними органами іноземних держав є:

- 1) міжнародні правові акти щодо уникнення подвійного оподаткування;
- 2) європейські конвенції щодо видачі правопорушників та надання правової допомоги, учасником яких є Україна;
- 3) угода між урядами Республіки Білорусь, Російської Федерації та Кабінетом Міністрів України «Про співробітництво і обмін інформацією у сфері боротьби з порушеннями податкового законодавства» від 19 жовтня 1999 р., інші міждержавні угоди;
- 4) порядок обміну інформацією за спеціальними запитами, затверджений наказом ДПА України від 18 червня 1997 р. № 185 (із змінами і доповненнями, внесеними наказом ДПА України від 25 січня 1999 р. № 42);
- 5) інструкція про порядок використання правоохоронними органами можливостей Національного центрального бюро Інтерполу в Україні у попередженні, розкритті та

розслідуванні злочинів, затверджена спільним наказом МВС, Генпрокуратури, Служби безпеки, Держкомкордону, Держмитслужби та ДПА України від 9 січня 1997 р., № 3/1/2/5/2/2;

б) методичні рекомендації щодо порядку підготовки, передачі та виконання слідчими податкової міліції органів Державної податкової служби звернень про правову допомогу у кримінальних справах (Акт Слідчого управління ДПА України від 29 вересня 2000 р. № 13/23/17/09-0017);

7) лист ДПА України «Про впорядкування міжнародного співробітництва податкової міліції України з компетентними органами іноземних держав» від 22 грудня 1998 року № 15279/10/26-0217;

8) лист ДПА України «Щодо організації міжнародного співробітництва територіальних підрозділів податкової міліції ДПА України з питань попередження, розкриття та розслідування злочинів у сфері оподаткування з компетентними органами іноземних держав» від 22 грудня 1998 р. № 10610/7/26-5517 та інші відомчі керівні листи та роз'яснення.

Перед підготовкою звернення до іноземного компетентного органу працівник податкової міліції повинен мати на увазі, що головним принципом міжнародного співробітництва є взаємна повага та дотримання вимог внутрішнього законодавства країн і супровідних процедур, яким відповідає взаємодія регулюється.

Працівнику податкової міліції необхідно чітко усвідомлювати, що запити з боку органів ДПС України є джерелом певної конфіденційної інформації. В іноземних державах ведеться професійна систематизація, аналіз і зберігання будь-якої інформації, у тому числі під час обробки запитів іноземних правоохоронних органів.

Також, необхідно звернути увагу на певний факт обмеженості можливостей міжнародного співробітництва ГУПМ ДПА України, у контексті недосконалості нормативної бази із питань міжнародної взаємодії та наявності недоліків організаційного плану. Причинами недоліків у процесі міжнародного співробітництва податкової міліції є такі фактори: складна процедура оформлення та надсилання міжнародного запиту; відсутність у достатній кількості положень, роз'яснень та методичних рекомендацій з питань міжнародної взаємодії; недостатня увага працівників до положень нормативно-правових актів та рекомендацій з питань міжнародного співробітництва та ін.

Основними шляхами покращення роботи підрозділів податкової міліції у напрямі міжнародної взаємодії виступає: аналіз негативних явищ і тенденцій та подальше їх подолання; проведення додаткових занять із особовим складом підрозділів податкової міліції з метою відпрацювання недоліків, які виникають у процесі міжнародної взаємодії; покращення організаційної роботи, в контексті, закріплення відповідних працівників за напрямом міжнародної взаємодії; необхідність у нових методичних рекомендаціях ГУПМ ДПС України.

Отже, підсумовуючи викладене вище необхідно зазначити, що проблема подолання наслідків транснаціональної економічної злочинності вимагає не лише від податкової міліції, а й інших правоохоронних органів налагодження міжнародного співробітництва та спрямування зусиль на оперативне, своєчасне та повноцінне виявлення злочинів та правопорушень у сфері оподаткування.

Література:

1. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14,15–16,17. – Ст. 112.
2. Про Державну податкову службу в Україні: Закон України від 4 грудня 1990 р., № 509-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – №6. – Ст.37.
3. Лисенко В.В. Виявлення податковою міліцією ухилень від сплати податків. – К., 2002. – 168 с.
4. Аркуша Л.И. Основы методики выявления и расследования организованной преступной деятельности при наличии коррупцированных связей: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. – Одесса, 2001. – 232 с.
5. Інструкція про порядок виконання європейських конвенцій з питань кримінального судочинства: Наказ Міністерства юстиції, Генеральної прокуратури, Служби безпеки, МВС, ВС, ДПА України, Держдепартаменту виконання покарань від 26.06.1999 р. № 34/5/22/130/512/326/73.

6. Маляренко В.Т. Щодо міжнародного співробітництва у виконанні окремих дій в кримінальних справах / В.Т. Маляренко // Вісник Верховного Суду України. – 2001. – № 1 (26). – С. 41–44.
7. Конвенція про правову допомогу і правовідносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах, 1993 р.
8. Семир'янов Д.Я. Міжнародне співробітництво органів податкової міліції України у боротьбі з податковими правопорушеннями / Д.Я. Семир'янов // Збірник наукових праць Академії Державної податкової служби України. – Ірпінь, 2003. – №1(12). – С.219 – 226.
9. Супруненко А.М. Взаємодія оперативних підрозділів податкової міліції з іншими правоохоронними органами в розкритті злочинів: Лекція з курсу «Оперативно-розшукова діяльність податкової міліції». – Ірпінь, 2004. – 28 с.
10. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка / В.И. Даль. – М., 1998. – Т. 3.
11. Головач А. Наша ефективна робота – запорука економічної безпеки держави та добробуту її громадян / А. Головач // Вісник Податкової служби України. – 2011. – № 24. – С. 6–8.

Мороз Д. О. Международное взаимодействие налоговой милиции: информационно-правовой аспект. В статье исследуется современное состояние нормативно-правового регулирования информационного обеспечения международного взаимодействия подразделений налоговой милиции системы органов ГНС Украины. Анализируется действующая в государстве нормативно-правовая база, регламентирующая вопрос международного взаимодействия налоговой милиции, рассматриваются суть и значение таких понятий как: «взаимодействие» и «координация».

Ключевые слова: органы ГНС Украины, налоговая милиция, международное взаимодействие, информационное обеспечение, модернизация.

Moroz D. O. International cooperation of the tax police: information-legal aspect. The modern state of normative - legal regulation of the information providing of international co-operation in the tax militia divisions of DPS bodies of Ukraine is investigated in the article. The author analyses the active normative- legal base which regulates the issues of international co-operation of tax militia. The essence and meaning of such concepts as «co-operation» and «co-ordination» are examined.

Key words: DPS bodies of Ukraine, tax militia, international co-operation, information providing, modernization.

УДК 342.726-053.88

Осинська О.В.,

ст. викладач кафедри політології та соціології
Київського національного університету технологій і дизайну

Права літніх людей та національна соціальна політика з проблем старіння: теоретичні та практичні аспекти

У статті розглядається сучасний стан міжнародної та національної соціальної політики щодо питань захисту прав і свобод літніх людей. Визначено основні тенденції і пріоритети формування національної соціальної політики щодо питань старіння населення.

Ключові слова: соціальна державна політика, права літніх людей, старіння населення, обмеження прав і свобод людини.

Існуючі та прогнозовані зміни демографічної структури в планетарному масштабі поставили світове співтовариство перед необхідністю сформулювати систему поглядів на старіння населення як багатофакторне явище. Демографічна ситуація в Україні є теж невтішною, оскільки за часткою населення у віці понад 60 років вона входить у тридцятку найстаріших держав світу та посідає 25-е місце (яке вона поділяє із Норвегією). Нині в Україні вже на десять платників пенсійних внесків припадає у середньому дев'ять пенсіонерів,

у 2025 р. кількість платників внесків та пенсіонерів зрівняється, а до 2050 р. кількість пенсіонерів перевищить кількість платників внесків на 25% [1, с. 7].

Актуальність нашої теми зумовлена необхідністю адаптації суспільства до процесу старіння, побудови правової держави і додержання режиму законності.

Дослідженнями у сфері старіння населення України займалися, зокрема, Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки BRAAC, цій тематиці також присвячені звіти омбудсмена України.

Метою статті є вирішення таких питань як: виявити сучасний стан міжнародної соціально-економічної політики стосовно питань старіння населення; з'ясувати перспективи використання міжнародного досвіду у формуванні національної соціально-економічної політики стосовно питань старіння населення.

У широкому сенсі права літніх людей захищені чинними міжнародними деклараціями (угодами, хартіями тощо) у сфері прав людини. Так, Загальна декларація прав людини (1948 р.), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966 р.) та Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.) стосуються усіх людей, незалежно від їх віку. На окрему увагу заслуговує Європейська соціальна хартія (1996 р.), положення якої зобов'язують держави-учасниці забезпечити достатньо ресурсів, які дозволяти б особам похилого віку жити на задовільному рівні і брати активну участь у суспільному, соціальному і культурному житті. Хартія ратифікована Законом України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)» від 14.09.2006 р.

Серед організацій, що безпосередньо займаються проблемами старіння населення, можна визначити Організацію Об'єднаних Націй (далі – ООН), Міжнародну організацію праці (далі – МОП), Раду Європи, Світовий банк. Результатом міжнародного співробітництва стосовно захисту прав літніх людей стало напрацювання певних ідей та принципів, стратегічних програм дій, що знайшли відображення у багатьох міжнародно-правових документах, зокрема у Віденському міжнародному плані дій із проблем старіння (1982 р.); у Принципах ООН стосовно літніх людей (1991 р.); у Глобальних цілях ООН з проблем старіння (1992 р.); Мадридський міжнародний план дій з проблем старіння [2] (2002 р.) (далі – Мадридський план дій); у Декларації міністрів «Суспільство для усіх вікових груп: проблеми та можливості» (2007 р.); у Доповіді Генерального Секретаря ООН «Подальша реалізація Мадридського міжнародного плану дій з проблем старіння: стратегічна рамкова програма реалізації» (2009 р.).

Мадридський план дій (Асамблея держав-членів ООН в Мадриді 2002 р.) – це глобальна стратегія дій міжнародного товариства з проблем старіння. Реалізація Мадридського міжнародного плану дій передбачає напрацювання відповідних національних програм розвитку. Кожна держава-член ООН несе відповідальність за виконання десяти зобов'язань Регіональної стратегії реалізації Мадридського плану (далі – Регіональної стратегії) та впровадження національних програм реалізації політики з проблем старіння.

Україна, як держава-член ООН, у 2002 р. взяла на себе відповідальність за виконання зобов'язань, що містяться у Регіональній стратегії реалізації Мадридського плану, зокрема:

- забезпечити повну інтеграцію та участь осіб похилого віку у житті суспільства;
- сприяти рівноправному й сталому економічному зростанню у відповідь на проблеми старіння населення;
- скоригувати системи соціального захисту із врахуванням демографічних змін та їх соціально-економічних наслідків;
- вжити заходів, щоб забезпечити ринкам робочої сили можливість реагувати на економічні й соціальні наслідки старіння населення;
- сприяти безперервному навчанню протягом життя й пристосовувати систему освіти до економічних, соціальних та демографічних умов, які змінюються;
- забезпечити якість життя в будь-якому віці та збереження самостійності, включаючи здоров'я та добробут;
- враховувати гендерні фактори у старіючому суспільстві;

- надавати підтримку сім'ям, які доглядають за особами похилого віку, й зміцнювати солідарність між поколіннями та у рамках одного покоління.

Сучасна національна політика відносно проблем старіння і соціального захисту осіб похилого віку характеризується безсистемністю документів стратегічного характеру. Так, не прийняті такі необхідні акти: Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2011 р., що суперечить Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» (2000 р.) та Національна програма реалізації політики з проблем старіння, що суперечить вимогам Мадридського плану дій (2002 р.). Крім того, прийняття Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи»[3] від 08.07.2011 р. засвідчує, що соціальний захист громадян України похилого віку має другорядний характер.

За останні роки прийнято кілька підзаконних нормативно-правових актів програмного характеру, зокрема, Стратегію демографічного розвитку України на період до 2015 р. (затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 24.06.2006 р. N 879) та План заходів щодо її реалізації (затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6.06.2007 р. N 382-р); Програму економічних реформ України на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна держава» (Програма Президента України, 2010 р.); Національний план дій на 2011 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна держава» (Указ Президента України від 27.04.2011 р. № 504/2011); Концепції реформування системи соціальних послуг (розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.04.2007 р. N 178-р) та План дій з реалізації Концепцію реформування системи соціальних послуг на період до 2012 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.07. 2008 р. N 1052-р.); Концепцію Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 р. (розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.03.2011 р. N 219-р.).

На окрему увагу заслуговує План заходів щодо реалізації Стратегії демографічного розвитку на період до 2015 р., оскільки питанню захисту людей похилого віку присвячено майже чотири пункти, які не вирішують в повному обсязі проблем, пов'язаних із демографічним розвитком України та не реалізують десяти зобов'язань Регіональної стратегії, а саме: проведення науково-практичних конференцій з питань демографічного розвитку та пріоритетних завдань демографічної політики – строк виконання раз на два роки (п.16); сприяння реформування та оновлення системи оздоровчих та рекреаційних і забезпечення їх доступності для широких верств населення – строк виконання «*постійно*» (п.17); проведення аналізу нормативно-правових актів та підготовка пропозицій щодо внесення до них змін, спрямованих на організацію безперешкодного доступу та комфортності перебування громадян похилого віку на об'єктах житлового та громадського призначення – строк виконання 2007–2008 рр. (п.18); забезпечення доступності до інформаційних матеріалів та надання профорієнтаційних послуг літнім громадянам, які зберегли працездатність і бажають працювати та звертаються до державної служби зайнятості – строк виконання «*постійно*» (п.19).

В Україні за період її незалежності створено систему законодавства в сфері надання соціального захисту літнім людям, зокрема: «Про реабілітацію жертв політичних репресій в Україні» (1991 р.), «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» (1991 р.), «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні» (1993р.), «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (1993 р.), «Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії» (2000 р.), «Про жертви нацистських переслідувань» (2000 р.), «Про соціальні послуги» (2003 р.), «Про соціальні послуги» (2003 р.), «Про соціальний захист дітей війни» (2004 р.).

З прийняттям Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» (2011 р.), були суттєво звужені як за змістом, так і за обсягом права громадян України у порівнянні із спеціальними законами у сфері соціального захисту, що суперечить нормам статей 22, 24 і 46 Конституції України, а саме: збільшено мі-

німально необхідний страховий стаж для отримання пенсії за віком з 5 до 15 років; підвищено нормативну тривалість страхового стажу для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі з нинішніх 20 років для жінок і 25 років для чоловіків до 30 і 35 років відповідно; поступово підвищуватиметься вислуга років для військових пенсіонерів (з 20 до 25 років); зменшується розмір пенсії на 0,5% за кожен місяць більш раннього виходу на пенсію (для тих жінок, які у період до 2015 р. матимуть можливість добровільного виходу на пенсію по досягненню 55 років). Все це на фоні зниження тривалості життя (до 68,2 року), підвищення вірогідності смертності чоловіків у працездатному віці (близько 38 %)[4].

Офіційне тлумачення щодо відповідності Конституції України окремих положень Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення пенсійної системи» від 8 липня 2011 р. № 3668 – VI дасть Конституційний Суд України, до якого надійшло конституційне подання 49 народних депутатів України[4].

Крім того, як наслідок реформування пенсійної системи Верховною Радою України 08.09.2011 р. прийнято за основу проект Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», положення якого скасовують пільги (їх розміри) громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, ветеранам війни, громадянам похилого віку тощо.

У разі прийняття зазначеного законопроекту порядок надання пільг та розміри виплати грошової компенсації визначатиме Кабінет Міністрів України, що суперечить пунктам 2, 3 ст. 116 Основного Закону України, оскільки Кабінет Міністрів України не наділений повноваженнями щодо встановлення розмірів соціальних пільг та стандартів, а повноважний вживати заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, забезпечувати проведення політики, зокрема, у сфері соціального захисту.

Реформування пенсійної системи співпало із періодом суспільних перетворень та економічних криз, які спричинили погіршення соціального стану більшості літніх людей. Погіршення економічного стану України протягом кризових 2008–2009 рр. зумовило загострення ситуації у соціальній сфері, обмежило фінансові можливості виконання задекларованих соціальних зобов'язань бюджету.

Станом на 01.07.2011 р. понад 3 млн. пенсіонерів в Україні (1/5) продовжують працювати. Прагнення пенсіонерів продовжити трудову діяльність зумовлена тим, що розмір пенсії не забезпечує гідного їх існування. Відповідно до Висновку Комітету із соціальних прав Ради Європи (2010 р.) щодо забезпечення прав людини згідно із нормами Європейської соціальної хартії (переглянутої), українська ситуація не відповідає вимогам ст. 23 Хартії, яка стосується прав осіб похилого віку на соціальний захист, тому що рівень мінімальної пенсії за віком є незадовільним [5].

Відповідно до ст. 21, 22 Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» та ст. 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», в Україні визначені такі показники:

<i>Дата введення</i>	<i>Розмір мінім. зароб. плати на одну особу в розрахунку на місяць (грн.)</i>	<i>Розмір прожиткового мін. на одну особу в розрахунку на місяць (грн.)</i>	<i>Розмір мін. пенсії на одну особу в розрахунку на місяць (грн.)</i>
01.10.2011 р.	985	934	784
01.12.2011р.	1004	953 а також: особи, що втратили працездатність 800	800

Аналіз національного законодавства щодо відповідності міжнародним стандартам соціального захисту літніх людей дає змогу дійти висновку, що сьогодні проблеми людей похилого віку вирішуються державою не в повному обсязі і непослідовно, рамки соціальної політики зводяться до оцінки витрат на соціальне забезпечення пенсіонерів за залишковим принципом.

Заходи виконання Україною десяти зобов'язань Регіональної стратегії ще недостатньо мірою «присутні» у багатьох напрямках соціальної політики, проблемною лишається ситуація із затвердженням Національного плану дій у царині старіння населення та функціонуванням наглядових механізмів для огляду і оцінки виконання Мадридського плану дій.

Поширеною вадою деяких національних рішень (програм) є їх декларативний характер, непослідовність та неповнота в їх реалізації, залежність від політичної кон'юнктури, що унеможливує належний контроль за їх виконанням, а також відсутність, у ряді випадків, окремого цільового фінансування на здійснення програм.

Враховуючи актуальність проблеми старіння населення України назріла необхідність у розробці теоретично обґрунтованих і практично значущих концептуальних підходів до реалізації міжнародних зобов'язань у сфері старіння, дотримання прав людини і громадянина України похилого віку та їх впровадження у національне законодавство.

Література:

1. Свенчіцкі М. Демографічні та фінансові передумови пенсійної реформи в Україні: прогноз – 2050/ М. Свенчіцкі, Л. Ткаченко, І. Чапко. – К: Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки, 2010. – 72 с.
2. Мадридський міжнародний план дій з питань старіння [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.un.org/ageing/documents/building_natl_capacity/guiding.pdf.
3. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи [Електронний ресурс]: Закон України № 3668-VI від 08.07.2011 р. // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3668-17>
4. Курило І.О. Україна на шляху до десятої річниці прийняття Мадридського міжнародного плану дій з питань старіння, зокрема, 2011 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://mlsp.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=BF5A98C04B63B2C04AD14C81BBE5B975?art_id=134150&cat_id=50112.
5. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні, 2010 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://ombudsman.kiev.ua>.

Осинская Е.В. Права пожилых людей и национальная социальная политика по проблемам старости: теоретические и практические аспекты. В статье рассматривается современное состояние международной и национальной социальной политики относительно вопросов защиты прав и свобод пожилых людей. Определены основные тенденции и приоритеты формирования национальной социальной политики относительно вопросов старения населения.

Ключевые слова: социальная государственная политика, права пожилых людей, старение населения, ограничения прав и свобод человека.

Osynska O.V. Elderly people rights and national social politics on problems of ageing: theoretical and practical aspects. This article describes the current state of international and national social policies in regarding to the protection of rights and freedoms of elderly people. The main trends and priorities in the formulation of national social policies concerning the issues of ageing are defined.

Key words: social state policy, elderly people rights, ageing population, limitations on the rights and freedoms.

УДК 347.73:[351.822:339.72

Понамарчук О. М.,

здобувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права
АПСВ ФПУ

Методи валютного контролю у системі міжнародних розрахунків

У статті аналізуються методи валютного контролю у системі міжнародних розрахунків з урахуванням чинного законодавства України. Визначено ефективність застосування таких методів контролю для фінансово-правової системи держави. Запропоновано шляхи удосконалення чинного законодавства у досліджуваній сфері.

Ключові слова: методи валютного контролю, міжнародні розрахунки, валютні операції, валютні правовідносини.

Для вітчизняної правової науки розробка проблеми застосування санкцій за порушення валютного законодавства за умов становлення та розвитку ринкової економіки значною мірою є новим напрямом наукового пошуку. Це зумовлює відсутність комплексних системних монографічних досліджень, а фрагментарне висвітлення зазначеної проблеми не вирішує її.

У той самий час правозастосовча практика державних органів, на які покладено здійснення контрольної діяльності за використанням валютних операцій, вказує на об'єктивну необхідність розробки та правового закріплення дієвого ефективного державного механізму здійснення контролю за використанням валютних операцій, а також гарантій, спрямованих на прискорення процесу валютних надходжень та стримування вивозу валюти з країни, забезпечення виконання вимог законодавства щодо здійснення валютних операцій, запобіганню порушенням валютної дисципліни та удосконалення інституту юридичної відповідальності за валютні правопорушення.

Дослідження валютних відносин в Україні проводили такі вчені-правники як: І.А. Андреев, В.К. Васенко, Ж.В. Завальна, О.І. Кабанець, Є.В. Карманов, В.Д. Кольга, О.А. Костюченко, Л.А. Савченко, М.В. Старинський та ін.

Слід наголосити, що ефективність валютного контролю значною мірою визначається конкретними діями та процедурами, що здійснюють органи та агенти валютного контролю. Від способів здійснення валютного контролю, фіксації результатів відповідних методів валютного контролю залежить дотримання законних прав суб'єктів. Діяльність контролюючих суб'єктів втрачає свою ефективність через недосконалість проведення та оформлення контрольних заходів.

Питання методів валютного контролю у науковій літературі є недослідженим.

Загалом метод є сукупністю засобів або операцій практичного чи теоретичного засвоєння (пізнання) дійсності [2, с. 724]. До методів належать конкретні способи (прийоми), що застосовуються при здійсненні контрольних функцій відповідними суб'єктами.

Методи різноманітні та залежать від об'єкта контролю, мети і завдань, які стоять перед органами, що наділені контрольними повноваженнями.

Вважаємо, що під методами валютного контролю слід розуміти систему способів (приймів), які застосовуються контролюючими суб'єктами з метою виконання завдань та функцій валютного контролю.

Оскільки валютний контроль є напрямом фінансового контролю, то при його здійсненні застосовуються методи останнього.

Думки вчених із приводу методів фінансового контролю дещо розходяться. Так, деякі вчені до методів контролю відносять рахункову перевірку балансів, аналіз фінансово-господарської діяльності, документальну ревізію [3, с. 69]. П.С. Пацурківський, І.А. Андреев виділяють такі методи як перевірка, обстеження, аналіз і ревізія [1, с. 38, 5, с. 188].

Більшість вчених також вказують на існування цих методів контролю, але ще й вирізняють спостереження як особливий метод, яким передбачається загальне ознайомлення зі станом фінансової діяльності об'єкта контролю [12, с. 64 – 65.].

Л.К. Воронов, окрім зазначених методів, виділяє також такі методи як аналіз фінансово-господарської діяльності, звіти про фінансову діяльність на сесіях представницьких органів усіх рівнів, засіданнях органів виконавчої влади [4, с. 94]. Інші вчені вказують на існування таких методів як розгляд проектів фінансових планів, заявок, звітів про фінансово-господарську діяльність, заслуховування доповідей, інформації посадових осіб [11, с. 153].

Л.А. Савченко, узагальнюючи позиції вчених, розрізняє такі методи як ревізія, перевірка, обстеження, аналіз та інвентаризація [10, с. 153].

Стосовно законодавчого закріплення методів валютного контролю, то у Декреті Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» [9] не вказується на застосування конкретних методів валютного контролю. Декретом передбачено лише право органів, що здійснюють валютний контроль, вимагати і одержувати від резидентів і нерезидентів повну інформацію про здійснення ними валютних операцій, стан банківських рахунків в іноземній валюті у межах повноважень, визначених ст. 13 Декрету [9], а також право отримувати інформацію про майно, що підлягає декларуванню (ст. 12).

Даючи визначення поняттю «перевірка» як методу фінансового контролю, вчені зазначають, що вона стосується основних чи окремих питань фінансової діяльності і проводиться із використанням балансів, звітних і розхідних документів з метою виявлення порушень фінансової дисципліни, усунення їх негативних наслідків [10, с. 237].

Вважаємо, що перевірка є основним методом валютного контролю у тих випадках, коли виникає необхідність встановити факт порушення валютного законодавства. Перевірка відрізняється детальним вивченням обставин справи із застосуванням усіх необхідних документальних джерел інформації. Перевірка повинна обов'язково проводитися в тих випадках, коли органам валютного контролю стає відома інформація про порушення валютного законодавства. Отже, метод перевірки має застосовуватися, насамперед, у зв'язку із інформацією про неправомірну поведінку особи, яка порушила порядок проведення валютної операції.

Необхідно наголосити, що валютне законодавство не містить чітко визначених норм щодо підстав для проведення перевірки, тому вони можуть проводитися як при наявності інформації про порушення валютного законодавства під час здійснення валютних операцій, так і на підставі планів перевірки органів валютного контролю.

Об'єктом перевірки може бути будь-яка валютна операція, що здійснюється підконтрольними суб'єктами, тобто фізичними та юридичними особами. На практиці переважно проводяться перевірки юридичних осіб і їх відокремлених підрозділів. Випадки перевірок фізичних осіб є рідкісними.

На підставі положень п. 2 ст. 12 Декрету [9] можна дійти висновку, що правом проводити перевірки наділені тільки органи валютного контролю: «Органи, що здійснюють валютний контроль, мають право вимагати і одержувати від резидентів і нерезидентів повну інформацію про здійснення ними валютних операцій, стан банківських рахунків в іноземній валюті у межах повноважень, визначених статтею 13 цього Декрету, а також про майно, що підлягає декларуванню згідно з пунктом 1 статті 9 цього Декрету» [9]. У такій ситуації, при відсутності прямих законодавчих приписів, агенти валютного контролю не повинні проводити такі перевірки своїх клієнтів, та їх роль має обмежуватися участю в процедурах спостереження. Це обумовлено й тим, що, зокрема, уповноважені банки, наприклад, як агенти валютного контролю підлягають валютному контролю з боку Національного банку

України як органу валютного контролю. Так, відповідно до п. 14 ст. 7 Закону України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 р. [8] Національний банк України організовує й здійснює валютний контроль за банками та іншими фінансовими установами, які отримали ліцензію Національного банку на здійснення валютних операцій.

Необхідно звернути увагу на те, що податкові та митні органи проводять такі перевірки в межах своєї основної діяльності: контролю за дотриманням податкового та митного законодавства. У зв'язку із цим процедура їх проведення регламентується нормами податкового та митного законодавства, а не валютним законодавством.

Тому більш доцільно дослідити питання про перевірки, що здійснюються державним органом, безпосереднім завданням якого є контроль за дотриманням валютного законодавства під час здійснення валютних операцій. Таким органом є Національний банк України, що закріплено п. 1 ст. 13 Декрету КМ України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» [9].

Одна з головних проблем, що постає у зв'язку із цим, є недостатнє регулювання порядку проведення перевірок Національним банком та закріплення оформлення їх результатів на законодавчому рівні. Існують лише підзаконні нормативно-правові акти щодо регламентації цих дій. Так, Національний банк України затвердив Положення «Про валютний контроль» постановою № 49 від 8.02.2000 р., де регламентується порядок застосування санкцій за порушення валютного законодавства до банків та інших фінансових установ Національним банком України [6].

Єдиним законом, що вказує на методи виконання функції органу валютного контролю є Закон України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 р. [8]. Так, у ст. 44 зазначено, що до компетенції Національного банку у сфері валютного контролю належить здійснення контролю, у тому числі шляхом здійснення планових і позапланових перевірок, за діяльністю банків, юридичних та фізичних осіб (резидентів та нерезидентів), які отримали ліцензію Національного банку на здійснення валютних операцій, у частині дотримання ними валютного законодавства [8]. Стосовно підстав та порядку проведення таких перевірок, то ні Декрет КМ України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» [9], ні закони України не містять положень, які б врегульовували ці питання.

Законодавча неврегульованість питання порядку проведення валютного контролю породжувала випадки недопущення банківськими установами уповноважених працівників Національного банку України до проведення перевірок банків на предмет дотримання вимог валютного законодавства. При цьому, такі свої дії банки пояснювали тим, що завдання (розпорядження) на проведення перевірок були оформлені з порушенням вимог ст. 71 Закону України «Про банки і банківську діяльність» [7].

Під час здійснення планових та позапланових перевірок уповноважені працівники використовують комплексний метод або метод за окремими питаннями, суцільний або вибіркового порядку. Фактично, тут вказується на окремі види перевірки як методу валютного контролю.

Комплексний метод перевірки (комплексна перевірка) передбачає перевірку валютних операцій, що здійснювалися банком (фінансовою установою) та його клієнтами протягом періоду, який підлягає перевірці, щодо їх відповідності чинному в період, що підлягає перевірці, валютному законодавству України та охоплює весь перелік визначених питань.

Перевірка методом за окремими питаннями (тематична перевірка) передбачає перевірку валютних операцій, що здійснювалися банком (фінансовою установою) та/або його клієнтами протягом періоду, що підлягає перевірці, щодо їх відповідності окремим нормам чинного протягом періоду, що підлягає перевірці, валютного законодавства України, у тому числі нормативно-правових актів Національного банку, та може охоплювати лише одне або кілька питань із переліку питань, які підлягають перевірці в банку.

Суцільний порядок перевірки (суцільна перевірка) передбачає перевірку всіх без винятку валютних операцій, що здійснювалися банком (фінансовою установою) та його клієнтами протягом періоду, що підлягає перевірці, щодо відповідності цих операцій валютному законодавству України в цілому під час перевірки комплексним методом та окремим

нормам валютного законодавства України під час перевірки методом за окремими питаннями.

Вибірковий порядок перевірки (вибіркова перевірка) передбачає перевірку валютних операцій, що вибрані уповноваженими працівниками на власний розсуд та здійснювалися банком (фінансовою установою) та його клієнтами протягом періоду, що підлягає перевірці, щодо їх відповідності чинному в період, що підлягає перевірці, валютному законодавству України в цілому під час перевірки комплексним методом та щодо відповідності цих операцій деяким нормам чинного в період, що підлягає перевірці, валютного законодавства України під час перевірки методом за окремими питаннями.

Також необхідно зауважити, що існує проблема визначення тривалості перевірки, оскільки не зазначено скільки може продовжуватися перевірка. Тривалість перевірки відповідно на сьогоднішній день є в компетенції працівника органу валютного контролю, що здійснює перевірку. Відсутність конкретно встановленого строку для проведення перевірки може стати підставою для необґрунтованого затягування перевірки, не сприяти плануванню діяльності органів валютного контролю, а також створювати перешкоди нормальній діяльності підконтрольного суб'єкта. На нашу думку, у Законі «Про валютне регулювання» потрібно чітко встановити термін, протягом якого може тривати перевірка дотримання валютного законодавства.

Методи валютного контролю спрямовані на забезпечення механізму валютного регулювання та оптимізацію грошових потоків. З позиції впливу на ці потоки коштів виділяється директивний напрям валютного регулювання та економічне (ліберальне). Результатом реалізації цих напрямів є виявлення додаткових джерел фінансування зовнішньоекономічних диспропорцій та створення умов для їх ліквідації.

Отже, перевірка є основним методом валютного контролю із метою дотримання прав та інтересів підконтрольних суб'єктів валютного контролю має ґрунтуватися на загальних принципах валютного контролю та таких спеціальних принципах як принцип презумпції невинуватості особи та принцип економічної доцільності.

На відомчому рівні найбільш повне нормативне закріплення отримав метод спостереження за валютними операціями. Так, зокрема, значна кількість актів Національного банку України, адресована уповноваженим банкам як агентам валютного контролю, фактично визначає методіку спостереження за операціями клієнтів у формі попереднього контролю (до здійснення операції банк оцінює її з точки зору відповідності валютному законодавству). Спостереження за валютними операціями клієнтів здійснюється за допомогою журналів обліку валютних операцій, а також електронних баз даних, що містять відомості про зовнішньоекономічні договори.

Література:

1. Андреев И.А. Финансовый контроль в СССР / И.А. Андреев. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1974. – 197 с.
2. Большой энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова [изд. 2-е, перераб. и доп.]. – М.: Большая Российская энциклопедия, Санкт-Петербург: Норинт, 1998. – 1456 с.
3. Вознесенский Э.А. Финансовый контроль в СССР / Э.А. Вознесенский – М.: Юрид. лит., 1973. – 134 с.
4. Воронова Л.К. Фінансове право України: [піручник] / Л.К. Воронова – Киев: Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
5. Пацурківський П.С. Правові засади фінансової діяльності держави: проблеми методології / П.С. Пацурківський. – Чернівці: ЧДУ, 1997. – 244 с.
6. Положення про валютний контроль: Постанова Правління Національного банку України від 8.02.2000 р. № 49 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 14. – Ст. 573.
7. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7.12.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5 – 6. – Ст. 30.
8. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 24. – Ст. 1087.
9. Про систему валютного регулювання і валютного контролю: Декрет Кабінету Міністрів України від 19.02.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 17. – Ст. 184.

10. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: дис... доктора юрид. наук спец.: 12.00.07 / Академія Держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2002. – 455 с.
11. Финансовое право: учеб. / Отв. ред. Н.И. Химичева [3-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Юристъ, 2004. – 749 с.
12. Финансовое право: [учеб.] / Под ред. проф. О.Н. Горбуновой. – М.: Юристъ, 1996. – 400 с.

Понамарчук Е.М. Методи валютного контролю в системі міжнародних розрахунків. В статті аналізуються методи валютного контролю в системі міжнародних розрахунків на основі діючого законодавства України. Визначено ефективність застосування таких методів контролю для фінансово-правової системи держави. Предложено шляхи удосконалення діючого законодавства в досліджуваній сфері.

Ключевые слова: методы валютного контроля, международные расчеты, валютные операции, валютные правоотношения.

Ponamarchuk O.M. Methods of currency control in the system of international calculations. The article is devoted to the methods of monetary control in the system of international payments on the basis of existing legislation. The efficiency of these methods of control in the financial and legal system of the state is defined. The ways of improvement of the legislation in the researched sphere are proposed.

Key words: methods of currency control, international payments, foreign exchange, foreign exchange relationship.

УДК 364.3-62

Пирого І.С.,

аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Волинського національного університету імені Лесі Українки

Еластична ставка єдиного соціального внеску як елемент реформування системи соціального захисту

У статті досліджуються напрями реформування системи соціального захисту. Показано можливості підвищення ефективності системи при запровадженні диференційованих еластичних ставок єдиного соціального внеску. Запропоновано об'єднати в єдиній установі усі соціальні фонди, поклавши на неї відповідальність, не пов'язану зі збиранням коштів.

Ключові слова: соціальний захист, фонд оплати праці, податкова база, еластична ставка, соціальне страхування.

Загальнообов'язкове державне соціальне страхування передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законодавством, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків власником або уповноваженим ним органом (далі – роботодавець), громадянами, а також з бюджету та інших джерел, передбачених Законом.

Страховальниками за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням є роботодавці та застраховані особи [1]. Страховиками є цільові страхові фонди з: пенсійного страхування; медичного страхування; страхування у зв'язку із тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням; страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань; страхування на випадок безробіття. Страхові фонди беруть на себе зобов'язання щодо надання застрахованим особам матеріального забезпечення і соціальних послуг при настанні страхових випадків.

Основними джерелами коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування є внески роботодавців і застрахованих осіб. Найважливішою проблемою, яка є

каменем спотикання між суб'єктами соціального страхування, є розподіл фінансової відповідальності. Страхові платежі розподіляються між роботодавцями, працівниками, державою (державним бюджетом) та місцевими органами влади (місцевими бюджетами).

Чинна в Україні система загальнообов'язкового державного страхування є складною з погляду адміністрування соціальних зборів, обтяжливою для підприємництва та неефективною з огляду на адміністративні витрати на забезпечення функціонування чотирьох дійових фондів. Реформування системи соціального страхування в Україні потребує розв'язання багатьох організаційних питань. Оптимізації потребують передусім операції зі сплати страхових внесків до соціальних фондів. У світовій практиці цю проблему розв'язують шляхом передачі права на збирання страхових внесків податковій службі або іншій структурі з можливим запровадженням єдиного соціального податку. Спроби запровадження єдиного соціального податку в Україні не мали успіху [2].

Окремі питання загальнообов'язкового державного страхування досліджували такі вчені як: В. Стретович [2], В. Щербина [3], В. Міненко [4], М. Папієв [5], С. Приходько [6], Ю. Павленко [7] та ін.

Метою цієї статті є виявлення та дослідження основних проблем правового регулювання соціального захисту, обґрунтування напрямів реформування соціального забезпечення, побудови ефективної системи соціального страхування в Україні.

Недоліки системи соціального забезпечення були доволі очевидними: значна кількість страховиків, які стягують внески за різними ставками з єдиного джерела – фонду оплати праці підприємства. Сумарна ставка страхових внесків була значною – понад 38 %, що спонукало підприємства до поділу фонду оплати праці на легальну і приховану частини. Усі внески сплачувалися лише з легальної частини фонду. Тіньовий фонд оплати праці продукував тіньове виробництво і тіньовий ринок, який за обсягами майже не поступався легальному. Отже, проблема реформування системи соціального захисту передбачає наступні очевидні кроки: запровадження єдиного соціального внеску і єдиної установи, на яку покладаються функції, не пов'язані зі збиранням внесків; легалізація тіньового фонду оплати праці як необхідної умови для забезпечення достатнього рівня фінансування при зниженні ставки єдиного соціального внеску. Безпосередньо збір внесків бажано покласти на податкові органи, оскільки вони мають більш досконалі механізми адміністрування податків. З іншого боку, концентрація податків і зборів в єдиному органі забезпечує кращі механізми контролю. Як вказує європейський досвід, така модель, що має найбільший ступінь інтеграції, демонструє найвищу ефективність роботи [8].

З 1 січня 2011 р. введено в дію Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [9]. Законом запроваджено єдиний внесок на соціальне страхування, який замінив обов'язкові соціальні внески: на пенсійне страхування, на страхування від безробіття, на страхування тимчасової втрати працездатності і на страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання. Відповідно до Закону України [9] визначено правові та організаційні засади щодо забезпечення збору та обліку єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, умови та порядок його нарахування і сплати та повноваження органу, що здійснює його збір та ведення обліку. Обліком платників єдиного внеску, забезпеченням збору та веденням обліку страхових коштів, контролем за повнотою та своєчасністю їх сплати, веденням Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування здійснює Пенсійний фонд України.

Висока ставка єдиного внеску (від 36,76 до 49,7% від фонду оплати праці) продиктована виключно бажанням скорочення дефіциту коштів Пенсійного фонду. Досвід, зокрема український, засвідчує, що у такий спосіб не можна збільшити розміри соціальних внесків. Зате можна спонукати роботодавців приховувати базу єдиного соціального внеску з метою мінімізації витрат. Приховування здійснюється у кількох напрямках: по-перше, за рахунок переведення частини виробництва у тіньовий сектор; по-друге, за рахунок заниження офіційно виплачуваної заробітної плати, а отже, і фонду оплати праці. Враховуючи оцінки лише тіньових оборотів у державі (приблизно 40 %) і ставку єдиного внеску на

соціальне страхування (від 36,76 до 49,7%), можна вважати за доцільне і можливе знизити ставку єдиного соціального внеску до рівня 20 – 25 % залежно від класів професійного ризику виробництва. Однак таке різке зниження може відобразитися на доходах соціальних фондів, якщо одночасно не буде здійснена легалізація фонду оплати праці і тіньового виробництва. Звідси слідує, що зниження ставки єдиного внеску повинно відбуватися синхронно з розширенням бази для нарахування збору. Найкращим варіантом є запровадження еластичної ставки єдиного внеску. З цією метою у законі затверджується гранична ставка єдиного внеску (може бути диференційована відповідно до класів професійного ризику виробництва). На першому етапі реформування граничними можна вважати ставки, зазначені у Законі України [9]. Роботодавці сплачують єдиний соціальний внесок за еластичними ставками, які розраховується за співвідношенням:

$$E_{\text{ЕСП}} = (1 + P3/100)P_{\text{ЕСП}}/\text{ФОП},$$

де $E_{\text{ЕСП}}$ – еластична ставка єдиного соціального внеску; $P3 \geq 3\%$ – темпи зростання реальної заробітної плати; $P_{\text{ЕСП}}$ – внесок, сплачений попереднього року; ФОП – фонд оплати праці підприємства. Еластична ставка застосовується лише у випадку, якщо її значення менше, ніж базова ставка єдиного соціального внеску. При визначенні величини еластичної ставки доцільно забезпечити випереджаючий ріст середньої заробітної плати на 1–2 % у порівнянні з темпами приросту виробництва.

При застосуванні еластичної ставки єдиного соціального внеску зникає економічна доцільність у збереженні тіньового фонду оплати праці й тіньової бухгалтерії. Еластична ставка відрахувань з фонду оплати праці сприятиме поступовому виведенню з тіні тієї частини заробітної плати, яка виплачується неофіційно. За рахунок цього зросте легальна частина фонду заробітної плати – доходи фізичних осіб, а з нею – і сума прибуткового податку з громадян та відрахування до цільових фондів. Усі ці фонди бажано об'єднати в єдиній установі, на яку покладаються усі функції, крім збирання єдиного внеску. Отже, запроваджуючи еластичну ставку (тобто знижуючи реальну ставку) з фонду оплати праці, досягаємо кількох цілей: виводимо з тіні заробітну плату, а отже і виробництво; збільшуємо надходження коштів і до бюджету, і до цільових фондів.

При запровадженні еластичної ставки єдиного внеску створюються економічні передумови для росту реальної заробітної плати. На початковому етапі легальна зарплата збільшуватиметься переважно за рахунок перерозподілу частки прихованої частини фонду оплати праці. Легалізація тіньового фонду не впливатиме на споживчий попит. Лише після легалізації тіньового фонду заробітної плати подальше її збільшення призведе до зростання платоспроможного споживчого попиту і створить стимули для збільшення пропозиції товарів (робіт, послуг).

З іншого боку, збільшення податкових надходжень за рахунок розширення податкової бази створює економічні передумови для зниження граничних податкових ставок. Завдяки цьому поступово можна перейти до знижених граничних ставок з фонду оплати праці. Такий перехід може здійснюватися лише тоді, коли будуть створені сприятливі економічні умови. Іншими словами, момент переходу на знижені податкові ставки обумовлюється економічним розвитком, а не запроваджується зверху прийняттям нового закону. Наслідки такого реформування цілком передбачувані. Відсутній зовнішній лаг, який супроводжує будь-які реформи. Результат досягається практично відразу після запровадження еластичних податкових ставок.

Знижені граничні ставки фактично не впливають на доходну частину соціальних фондів і навіть забезпечують стабільні середні темпи їх приросту. Еластична ставка єдиного соціального збору забезпечить максимально ефективні регуляторні функції держави при одночасному забезпеченні мінімального втручання держави в діяльність підприємств. Держава встановлює лише граничну ставку збору. Кожен виробник створює для себе індивідуальний податковий коридор, у межах якого допускається зниження відрахувань єдиного внеску.

Слід відзначити і те, що максимально спрощується і здешевлюється система адміністрування збору. Сподіваємося, що при належній організації роботи систему адміністрування можна повністю автоматизувати, звівши до мінімуму витрати, пов'язані зі справами збору. Посилюється регуляторна функція зборів, досягається баланс інтересів платників і соціальних фондів. Запропонований підхід дає ключ до розв'язання вирішальних завдань, які постають перед концепцією податкових реформуваль, забезпечує гармонізацію загальнодержавних інтересів та інтересів платників податків. Саме ступінь володіння механізмом погодження інтересів сторін податкових відносин у результаті визначає ефективність оподаткування та його спрямованість на суспільний розвиток.

Підсумовуючи викладене, доходимо висновку, що розмір єдиного внеску запропоновано обчислювати за еластичною ставкою від бази єдиного внеску: ширша база – нижча ставка. Запровадження еластичної ставки автоматично вирішує ключові проблеми системи соціального захисту: збільшення надходжень єдиного внеску і зниження навантаження на фонд оплати праці. Запропоновано об'єднати в єдиній установі усі соціальні фонди, поклавши на неї усю відповідальність, не пов'язану зі збиранням коштів. Збір коштів доцільно доручити податковим органам.

Література:

1. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 23. – Ст.121.
2. Закон України «Про єдиний соціальний податок» // Проект: Стецьків Т. С., Стретович В. М., Оробець Л. Ю., Марущенко В. С. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2008_02_15/JF1LV00A.html#
3. Щербина В.І. Правові проблеми соціального захисту працівників митної служби України / В.І. Щербина, Н.В. Фролова, Н.О. Валуєва // Митна справа. – 2010. – № 5 (71). – С.20–30.
4. Державне регулювання ринку праці та зайнятості населення: теоретичний аспект / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2009_2/doc/1/03.pdf
5. Папієв М. Концептуальні підходи до пенсійного реформування в Україні / М. Папієв // Україна: аспекти праці. – 2003. – №6. – С. 3–7
6. Приходько С. Держава і соціальний захист громадян / С.Приходько // Право України. – 1999. – № 2. – С. 22–26.
7. Павленко Ю. Світовий досвід функціонування систем соціального страхування. Уроки для України. Соціальне страхування як елемент системи соціального захисту / Ю. Павленко // Україна: аспекти праці. – 2002. – № 6. – С. 30–36.
8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=324596&cat_id=310882&showHidden=1
9. Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08.07.2010 р. № 2464 – VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 2–3. – Ст. 11.

Пирого И.С. Эластичная ставка единого социального взноса как элемент реформирования системы социальной защиты. *В статье исследуются направления реформирования системы социальной защиты. Показаны возможности повышения эффективности системы при внедрении дифференцированных эластичных ставок единого социального взноса. Предлагается объединить в едином учреждении все социальные фонды, возложив на нее ответственность, не связанную со сбором средств.*

Ключевые слова: *социальная защита, фонд оплаты труда, налоговая база, эластичная ставка, социальное страхование.*

Pyroga I.S. Elastic rate of single social payment as an element of reformation of the system of social defence. *The article deals with the directions of reformation of the system of social defence. The possibilities of efficiency increasing of the system in the process of introduction of the differentiated elastic rates of single social payment are proposed. It is suggested to unite all social funds in a single establishment, putting on it all responsibility unconnected with fund raising. It is expedient to charge the fund raising to the tax authorities.*

Key words: *social defence, fund of remuneration of labour, tax base, elastic rate, social insurance.*

УДК 351.713.078.18

Самань В. В.,

ад'юнкт кафедри економіко-правових дисциплін
Національної академії внутрішніх справ України

Поняття фіскальної функції держави

У статті досліджується стан розробки поняття «функція держави», аналізуються причини відсутності існування поняття «фіскальної функції держави» у радянський період, доведено доцільність та необхідність її виділення як самостійної функції та надано авторське визначення «фіскальної функції держави».

Ключові слова: функція держави, фіскальна функція держави, фінансові ресурси

У юридичній літературі часто зустрічаються поняття, що ототожнюються з діяльністю держави, соціальним призначенням держави. Основу ефективної теоретичної розробки будь-якої проблеми становить чітке визначення вихідних понять. Це пов'язано з тим, що акумулюючи в собі результати пізнання, наукові поняття виконують тим самим не тільки пізнавальну функцію, а й служать базою та інструментом для подальшого проникнення в сутність явищ, які вивчаються [1, с. 128-129].

З метою визначення поняття «фіскальна функція держави», встановлення її змісту, місця серед інших функцій для виконання завдань та досягнення цілей, що стоять перед державою як особливої організації публічної влади, необхідно дослідити поняття «функція держави».

Проблема визначення функцій держави завжди знаходиться у центрі уваги та дискусій науковців, враховуючи коло питань, на вирішення яких спрямована діяльність сучасної держави. Дослідженню цього питання присвячено праці таких провідних вчених як С.С. Алексєєв, В.К. Бабаєв, А.Б. Венгерів, Л.І. Загайнов, В.В. Лазарєв, М.М. Марченко, Л.О. Морозова, М.В. Черноголовкін та ін.

Формулюючи поняття «функція держави», Л.І. Загайнов визначає її і як напрям, і як сторону діяльності держави [2, с. 13–14]. М. В. Черноголовкін у праці «Теорія функцій соціалістичної держави» визначає функцію як «реалізацію здатності держави до окремого виду діяльності», наголошує що, незважаючи на різноманіття визначень стосовно поняття функції держави, характерним для них є розуміння останньої як основних напрямів її діяльності, що визначається завданнями держави [3, с. 7–8]. С.О. Комаров розглядає функції у логічному взаємозв'язку «мета-завдання-функції», даючи таке визначення: «Функції держави – це основоположні напрями (сторони, види) діяльності держави з реалізації її цілей, що обумовлені як класовою природою, так і ... соціальним призначенням держави» [4, с. 81].

Серед ознак функцій держави можна виділити такі:

- ❑ функція держави – основний напрям діяльності держави, який здійснюється державою на конкретному історичному етапі, або протягом часу існування держави; предметна діяльність держави в тій чи іншій сфері, що складалась протягом тривалого часу;
- ❑ виражає сутність існування держави;
- ❑ виконуючи свої функції, держава вирішує нагальні завдання з управління суспільством, а її діяльність набуває практичну спрямованість;
- ❑ у концентрованому вигляді містять у собі мету державного управління на кожному історичному етапі розвитку суспільства;

- реалізуються у певних формах і за допомогою особливих методів, притаманних державній владі [5, с. 126].

Залежно від періоду історичного розвитку змінювалися і погляди на функції, здійснювані державою. Так, в епоху меркантилізму Х. Вольфом була розроблена теорія поліцейської держави, згідно з якою функції держави визначені моральними цілями людини, держава забезпечувала функціонування механізму реалізації законів, що створюють природний порядок і надає повну свободу конкуренції. Фізіократи вважали, що функції держави – збереження природного порядку, загальна освіта, підприємства суспільного характеру.

Представник класичної економічної школи А. Сміт у праці «Дослідження про природу і причини багатства народів» зазначав серед функцій держави забезпечення безпеки життя людини та її власності, вирішення спорів, тобто те, що сам індивідум не здатний ефективно вирішити, оскільки всі основні макроекономічні цілі досягаються в результаті необмежуваного державою функціонування ринкового механізму. Ж. Сімонд вважав, що функції держави – це підтримання громадського порядку, надання коштів на задоволення потреб громадян, народна освіта, медицина, національна безпека.

Представники марксистської теорії стверджують, що функції держави передбачають інтенсивне безпосереднє втручання в процеси суспільного виробництва. Представники кейнсіанства стверджували, що функції держави – контроль і регулювання загального попиту, одержавлення економіки, дефіцитне фінансування, розширення державних соціальних програм.

Представники неокласичної теорії (теорії «невтручання»), такі як Р. Лукас, Т. Сарджент, Р. Барро, М. Фрідмен стверджували, що функції держави – створення ефективної пропозиції, часткова приватизація власності, зниження бюджетного дефіциту, зміцнення грошового обігу, скорочення соціальних програм. Дж. Б'юкенен, представник інституціональної школи економічної теорії, зазначав, що основними функціями держави є захисна функція, коли держава виступає гарантом дотримання конституційного договору, і виробнича функція, коли держава розглядається як виробник суспільних благ.

У теорії держави і права процес появи нових функцій, трансформації або зникнення вже існуючих найчастіше пов'язують із динамічністю завдань, які ставляться перед державою. З огляду на викладене вище можна дійти висновку, що постановка питання щодо можливості існування тієї чи іншої функції держави вимагає, насамперед, визначити суспільні потреби і відповідні до них завдання держави. Практика побудови сильної та ефективно соціальної та правової держави наповнює проблематику функцій держави емпіричним матеріалом.

Традиційно фіскальна функція не виокремлювалась як окрема, а розглядалась у складі економічної функції [6, с. 37] або функції фінансового контролю, що передбачає виявлення і облік доходів виробників, частина яких надходить до бюджету для задоволення соціальних та загальнодержавних потреб [7, с. 159].

Л. А. Морозова виділяє у ролі самостійних функцій, що притаманні сучасній державі забезпечення народовладдя, оподаткування і стягнення податків, інтеграція у світову економіку [8, с. 103–108].

Фіскальна функція виникає з моменту утворення державності і виступає самостійною функцією сучасної держави. Протягом усього періоду існування держави спостерігається історичний відхід держави від безпосереднього володіння та управління господарськими об'єктами, і відповідно від неподаткових доходів – до податкових.

Наукові дослідження, присвячені проблемі визначення та здійснення фіскальної функції держави, у тому числі і питанням оподаткування, активізувалися вже після розпаду Радянського Союзу, із появою приватної власності, із переходом до ринкової економічної системи, оскільки у командно-адміністративній системі, яка існувала на той час, держава прагнула замінити собою економіку, сама господарювала, прагнучи виконувати весь комплекс економічних і політичних функцій, та забезпечувала здійснення своїх завдань за рахунок прибутків державних підприємств і організацій. Основну доходну частину бюджету країни становили податкові доходи, що надходили від результатів діяльності державних

підприємств (відрахування від прибутку, податок з обороту, внески до фондів соціального захисту тощо), а податкові системи СРСР та інших соціалістичних країн представляли собою механізм вилучення у запланованих обсягах фінансових надходжень у вигляді відрахувань від доходів населення та господарської діяльності державних підприємств. Форми здійснення податкових зборів до бюджету відповідали загальній схемі перерозподілу ресурсів за умов централізованого регулювання економіки, що базується переважно на державній власності на засоби виробництва. Крім того, громадянам заборонялося займатися приватною підприємницькою діяльністю і використовувати для цього власне майно, здавати його за договорами найму за плату в розмірах, що перевищували граничні межі, встановлені законодавчими актами. Особливу роль у недопущенні «збагачення» громадян відіграла норма про те, що особиста власність не повинна «служити для одержання нетрудових доходів, використовуватись на шкоду інтересам суспільства» (ч. 3 ст. 88 ЦК УРСР).

Отже, фінансова функція держави визначається здатністю держави організувати у межах власної території централізацію фінансових ресурсів, необхідних для виконання функцій держави. З точки зору фінансової науки «фінансовий» визначає збільшення державного бюджету та місцевих бюджетів, наповнення їх доходної частини. Також одним із значень слова «фіска» (віл лат. *Fiscus* – державна казна) є владні, тобто такі, що не потребують погодження з іншими суб'єктами відносин, майнові права держави як суб'єкта оподаткування.

Фінансова функція проявляється у визначенні джерел наповнення доходної частини бюджету; у визначенні засобів примусу, спрямованих на захист майнових інтересів держави; у здійсненні державного фінансового контролю, що сприяє дотриманню фінансової дисципліни та забезпечує своєчасність виявлення фактів її порушення.

Фінансова функція становить собою складний напрям діяльності держави, що призначений забезпечувати і гарантувати здійснення практично усіх функцій держави – соціальної, економічної, політичної, екологічної культурної, інформаційної, забезпечення законності та правопорядку тощо.

Будь-яка держава незалежно від історичної епохи, в яку воно існує, форми правління, державного устрою завжди потребує фінансових ресурсів, необхідних для виконання її завдань. Мета кожної держави полягає у забезпеченні колективних потреб суспільства шляхом надання державних «послуг», зокрема у сфері освіти, медицини, оборони, підтримання правопорядку, утримання державного апарату тощо, для надання яких державі необхідно акумулювати, розподілити та направити фінансові ресурси на фінансування соціально значущих заходів. Інакше кажучи, для фінансового забезпечення діяльності держави необхідна централізація фінансових ресурсів. Залежно від підвищення рівня розвитку держави зростають і державні видатки, що, у свою чергу, вимагає збільшення і потреб держави у доходах. І саме від ступеня ефективності здійснення централізації необхідних державі фінансових ресурсів залежить і питання забезпечення необхідними державними, перш за все соціальними, послугами.

За умов розвитку ринкових відносин зростає і роль фінансової функції, що органічно пов'язана з економічною і соціальною. Бюджет держави, її фінансові можливості цілком залежать від податків, зборів та інших обов'язкових платежів, тому принципового значення набуває державна політика у сфері оподаткування. Умовно всі джерела надходження коштів для фінансування діяльності держави можна поділити на дві групи: ті, які формуються із урахуванням волі платників податку, коли держава як господарюючий суб'єкт, володіючи певним майном, здійснює комерційну діяльність, надаючи майно в оренду, або надає за окрему плату адміністративні послуги; і які формуються без урахування такої волі, зокрема податки [9]. Однак, слід підкреслити, що хоч і забезпечення діяльності держави фінансовими ресурсами є необхідною умовою її існування, але така діяльність не має виступати самоціллю держави.

Таким чином, на підставі викладеного, враховуючи теоретичні розробки у галузі теорії держави і права, фінансового та податкового права, беручи до уваги важливість цієї функції на сучасному етапі розвитку держави, можна надати таке визначення фінансової функції держави: «Фінансова функція держави – нормативно-регламентований та організаційно-

забезпечений напрям діяльності держави у сфері оподаткування та адміністрування податків і зборів, включно із системою контролю і притягнення до відповідальності, який здійснюється у визначених формах та за допомогою визначених методів з метою мобілізації та розподілу фінансових ресурсів на вирішення поставлених перед державою завдань».

Література:

1. Горский Д. П. Вопросы абстракции и образования понятий / Д. П. Горский. – М.: АН СССР, 1961. – 352 с.
2. Загайнов Л. И. Экономические функции советского государства / Л. И. Загайнов. – М., 1968. – 263 с.
3. Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства / Н. В. Черноголовкин. – М.: Юрид. лит., 1970. – 215 с.
4. Комаров С. А. Общая теория государства и права / С. А. Комаров. – 7-е изд., испр. и доп. – СПб.: Питер, 2004. – 512 с.
5. Теория государства и права: Курс лекций / [Под ред. Н. И. Матузова и А.В. Малько]. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2001. – 776 с.
6. Теория государства и права: учеб. для вузов / [под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова]. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Инфра-М, 2002. – 616 с.
7. Хропанюк В. Н. Теория государства и права: учеб. пособ. для высших учеб. завед. / В. Н. Хропанюк; [под ред. проф. В.Г. Стрекозова]. – М.: Изд-во «ПРИОР», 2000. – 192 с.
8. Морозова Л. А. Функции Российского государства на современном этапе / Л. А. Морозова // Государство и право. – 1993. – № 6. – С. 98–108.
9. Актуальные проблемы теории и практики финансового права Российской Федерации [Электронный ресурс] / [под ред. проф., докт. юрид. наук А. Н. Козырина]. – Система ГАРАНТ, 2009. – Режим доступа: Система ГАРАНТ. Платформа F1.

Самань В. В. Понятие фискальной функции государства. *В статье исследуется состояние разработки понятия «функция государства», анализируются причины отсутствия существования понятия «фискальная функция государства» в советский период, доказана целесообразность и необходимость её выделения как самостоятельной функции и предоставлено авторское определение «фискальной функции государства».*

Ключевые слова: *функция государства, фискальная функция государства, финансовые ресурсы*

Saman' V.V. The concept of the fiscal function of the state. *The author of the article examines the state of development of the term «the state function», analyzes the reasons for the lack of existence of the concept of «the fiscal function of the state» in the Soviet period, proves the necessity of its determination as an independent function and gives her own definition of the concept «the fiscal function of the state».*

Key words: *the state function, the fiscal function of the state, financial resources*

УДК 351.86.073.52(477)

Шевчук В.А.,

заст. начальника факультету податкової міліції
Національного університету Державної податкової служби України

Правові основи фінансування витрат на національну оборону і забезпечення безпеки держави

У статті проаналізовані основні елементи фінансування витрат на національну оборону України, їх види та порядок розподілу для гарантування безпеки держави.

Ключові слова: національна оборона, безпека держави, Збройні сили України, Стратегія національної безпеки України.

Фінансування видатків на національну оборону зумовлюється необхідністю захисту інтересів держави у міжнародному співтоваристві. Обсяг таких витрат визначається системою офіційних поглядів військового характеру, виходячи із співвідношення різних воєнних угруповань у світі, напрямів зовнішньої політики України та інших факторів.

Правові основи фінансування витрат на національну оборону України включають закони і підзаконні акти, якими регламентується виділення бюджетних коштів для розвитку оборонної галузі в Україні. Оскільки в державі питання безпеки постало дуже гостро, багато науковців досліджували фінансове забезпечення оборони. Серед них В.Я. Білий, В.І. Варус, В.Б. Вагапов, В.П. Горбулін, А.Б. Качинський, О.М. Гончаренко, В.О. Косевцов, Е.М. Лисицин, В.І. Мунтіян, К.П. Морозов, В.О. Мартинюк, О.О. Сохін, І.П. Голосніченко, В.Т. Шлемко, І.Ф. Бінько, А.Д. Лодзянов, В.Й. Ольшевський, Г.М. Перепелиця та ін.

У свою чергу, Б. Андресюк стверджував, що найважливішим показником економічної безпеки країни є рівень витрат на національну оборону у відсотках до ВВП, показовими є також витрати на оборону на одного мешканця та на утримання одного військовослужбовця і що армія сильна не числом бійців, за сучасних умов, щоб залишатися боездатною, вона повинна мати новітнє озброєння. При цьому оборонні витрати цілковито залежать не тільки від потреб ЗСУ, а й від можливостей держави, її економічного зростання.

Основною метою цієї статті є аналіз фінансування витрат на національну оборону України на сучасному етапі, чинники, які впливають на розподіл коштів та короткий огляд основних оборонних програм для гарантування безпеки держави.

Основною складовою Воєнної організації, ключовим силовим інститутом держави є Збройні Сили України (ЗСУ). У статті 17 Конституції України зазначено: «Захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладається на Збройні Сили України» [1].

Серед комплексу чинників, що впливають на фінансування військових витрат, одним із визначальних є стан національної економіки – можливості держави утримувати силові інститути. Разом з тим визначення частки створеного суспільством валового внутрішнього продукту, що спрямовується на потреби національної безпеки та оборони, є питанням угоди між народом та владою про роль та місце силових структур у системі державних інститутів.

Організаційно-правовим підґрунтям фінансування витрат на оборону держави є прийняття та виконання оборонного бюджету як складової Державного бюджету України. Відповідно до норм чинного законодавства, річний загальнодержавний кошторис готується урядом та приймається парламентом. Після підписання Президентом законопроект отримує статус Закону України – обов'язкового для виконання державними інститутами та

громадянами України документа. Організація фінансового забезпечення ЗСУ та інших силових інститутів держави здійснюється за єдиним, унормованим Конституцією та законами України механізмом.

Видатки на оборону – це спрямування фінансових ресурсів на оборону держави для утримання Збройних сил, розвитку оборонної промисловості, проведення військових досліджень та ліквідації їх наслідків. Вони включають прямі, побічні і непрямі витрати.

Прямі витрати на оборону включають витрати на міністерства і відомства оборони держави, які складаються із витрат на утримання та навчання особового складу Збройних Сил України, придбання, утримання та експлуатацію озброєння, військової техніки та майна, військові науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, видатки на цивільну оборону, військову допомогу іноземним державам та інші витрати. Вони поділяються на поточні і капітальні.

Поточні витрати на оборону пов'язані в основному з підтримкою бойової могутності Збройних Сил України на досягнутому рівні. Вони включають грошове утримання військовослужбовців та заробітну плату цивільного вільнонайманого персоналу, витрати на медичне обслуговування, транспортування та інші види забезпечення діяльності особового складу, а також витрати, пов'язані з експлуатацією та ремонтом військової техніки.

Капітальні витрати пов'язані з матеріально-технічним переоснащенням Збройних Сил України та розвитком оборонної промисловості. Вони включають витрати на військові наукові дослідження і дослідно-конструкторські роботи, закупівлю озброєння та військової техніки, військове будівництво тощо.

Побічні видатки на оборону зумовлені утриманням Збройних Сил України, ліквідацією наслідків війни, переозброєнням тощо. Вони включають витрати на виплати пенсій, допомогу ветеранам війни, інвалідам та сім'ям загиблих, витрати із відбудови руйнувань, спричинених війною, відшкодування збитків, завданих воєнними діями тощо.

Непрямими вважаються видатки, що за своїм характером значною мірою відносяться до оборонних, але включені до кошторисів витрат цивільних міністерств і відомств.

Забезпечення фінансування ґрунтується на визначеному Конституцією і законами України розподілі повноважень між державними інститутами й реалізується наступним чином.

1. Верховна Рада України при формуванні та затвердженні Державного бюджету України визначає обсяги витрат на національну оборону.

2. Контроль за використанням коштів, що виділяються на потреби національної оборони здійснює Рахункова палата.

3. Кабінет Міністрів України:

- визначає згідно із законодавством потреби у витратах на національну оборону;
- забезпечує виділення в повному обсязі бюджетних асигнувань на потреби національної оборони;
- у межах своєї компетенції здійснює контроль за використанням коштів, що виділяються на національну оборону.

4. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковуються відповідні силові інститути:

- розробляють орієнтовні фінансові показники на довгострокову перспективу, державні програми розвитку відповідно до завдань та функцій силових структур, що визначені нормативно-правовими актами, виходячи з необхідності досягнення конкретних результатів за рахунок бюджетних коштів;
- забезпечують фінансування заходів державних програм розвитку та планів утримання та розвитку силових інститутів у межах виділених коштів;
- здійснюють контроль за цільовим та ефективним використанням коштів, що виділяються на зазначені цілі.

Таким чином, нормативно-правова база фінансування ЗСУ та інших військових формувань у цілому відповідає завданням забезпечення національної безпеки України. Існуюча система державного управління в цій сфері ґрунтується на європейській традиції розподілу повноважень та компетенції між гілками влади і є досить збалансованою.

Ще при зародженні класичної політекономії Адам Сміт дійшов висновку, що витрати на утримання армії – це необхідні витрати для виконання обов'язку держави перед народом. Такий специфічний товар купує населення у держави, сплачуючи його вартість у вигляді податків. Отож, оборонні витрати – одне із головних «суспільних благ», які безперервно конкурують із соціальними витратами за частку, відведену їм у держбюджеті. Суперництво тим гостріше, чим більший тягар соціальної відповідальності покладається на державу. Соціальний сенс витрат на оборону існує лише в тому разі, коли вони перебувають у межах розумної достатності і справді служать гарантом безпеки держави.

Історія знає цікаві приклади. Скажімо, Японія, ринкова країна повоєнного періоду, яка зростала найшвидше, коштів на воєнне виробництво не витратила. Вона спрямовувала ресурси на випуск споживчих товарів, зокрема побутової електроніки. Аналогічний досвід мала повоєнна ФРН. Кошти на оборону не виділялися зовсім, а в повному обсязі спрямовувались на економічний розвиток. Зате потім, здійснивши економічний прорив (Японія вийшла на друге, а ФРН – на третє місце у світі), ці держави почали інтенсивно створювати власні збройні сили, які сьогодні є одними з найдієздатніших у світі. Так, сьогодні оборонні витрати Японії становлять 1% від ВВП і чисельність збройних сил удвічі менша, ніж в Україні, однак в абсолютних показниках оборонні витрати Японії вищі за українські майже у 100 разів. Як бачимо, маючи свого часу слабку економіку, і ФРН, і Японія все ж таки віддали пріоритет саме економіці (на відміну від України, яка теж має слабку економіку), але функції із забезпечення своєї зовнішньої безпеки делегували США.

Те, що Україна економічно не могла утримувати частину збройних сил, яку успадкувала від колишнього СРСР, було зрозуміло одразу. Їх уже не міг утримувати і сам СРСР. Це чітко простежувалось, починаючи вже з 1986 р. Для прикладу. У 1985 р. військовий бюджет становив 343,6 млрд дол. США у цінах 1997р. [3, с. 168].

За даними на 1991 рік, на території України розміщувалось близько 30% списочного складу Збройних Сил СРСР. Отже, якщо до витрат на їх утримання долучити витрати ВПК, то загальна сума становила майже 30% від ВВП. За ядерним потенціалом Україна посідала третє місце у світі (після США та Росії). На території України містився величезний військово-промисловий комплекс, який налічував 1840 підприємств, де працювало 2,7 млн. осіб. Із них 700 підприємств випускали суто військову продукцію та налічували 1,3 млн. працівників [4, с. 31].

Тепер оцінимо нинішні здобутки. Відсутність науково обґрунтованої та практично реальної, побудованої на основі національних інтересів політики держави у сфері оборони та безпеки на початковому етапі державотворення зробила нас заручником тієї патової ситуації, яку ми переживаємо, не роблячи правильних висновків і сьогодні.

Ключовою пересторогою функціонування та розвитку оборони України залишається відсутність єдиного загальновизнаного розуміння місця та ролі ЗСУ та інших військових структур у системі забезпечення національної безпеки, що обумовлює дисбаланс чисельності особового складу й фінансування її складових.

Правовою основою оборони держави є Конституція України, закони України «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про Раду національної безпеки і оборони України», інші законодавчі акти та відповідні міжнародні договори.

Як вже зазначалося, фінансування потреб оборони здійснюється виключно за рахунок Державного бюджету України, що визначається Бюджетним кодексом України та спеціальним законодавством. Чинне законодавство визначає також мінімальну суму коштів, які мають бути спрямовані на фінансування потреб національної оборони – не менше 3% запланованого обсягу ВВП [2].

Функціональна структура видатків на національну оборону (код 0200) включає видатки у сфері оборони, наприклад, витрати Міністерства оборони України на виконання визначених йому завдань. Вони фінансуються Кабінетом Міністрів України за рахунок виділених на ці завдання коштів або додаткових коштів.

За рахунок коштів Державного бюджету утримуються органи військового управління – Міністерство оборони України, інші центральні органи виконавчої влади, що здійснюють керівництво військовими формуваннями, Генеральний штаб Збройних Сил України, штаби,

командування, управління, постійні і тимчасово утворені органи у Збройних Силах України та інших військових формувань, призначені для виконання функцій з управління військами, об'єднання, з'єднання, військові частини, військові навчальні заклади, установи та організації, які належать до сфери управління зазначених центральних органів виконавчої влади, а також військові комісаріати, що забезпечують виконання законодавства з питань загального військового обов'язку і військової служби, мобілізаційної підготовки та мобілізації.

Чинним законодавством України передбачається, що Збройні Сили України можуть здійснювати господарську діяльність. Так, земля, води, інші природні ресурси, а також майно, закріплені за військовими частинами, військовими навчальними закладами, установами та організаціями Збройних Сил України, є державною власністю, що належить їм на праві оперативного управління, та звільняється від сплати всіх видів податків. Отже, законодавством передбачається можливість національних Збройних Сил отримувати доходи від господарської діяльності, що витрачатимуться на їх власні потреби.

Фінансування органів і установ національної оборони здійснюється на основі їх кошторисів доходів і видатків. Зведені кошториси розглядаються у Міністерстві фінансів України і включаються до проекту Державного бюджету України. Фінансування видатків на оборону здійснюється через Державне казначейство України.

Видатки на правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки держави зумовлені необхідністю захисту її зовнішніх та внутрішніх інтересів. Фінансування правоохоронної діяльності і гарантування безпеки держави здійснюється в межах обсягу грошових коштів, затверджених у Державному бюджеті через систему головних розпорядників бюджетних коштів. Всі ці видатки фінансуються з Державного бюджету за винятком видатків на утримання підрозділів міліції, які фінансуються за рахунок місцевих бюджетів.

Відповідно до функціональної класифікації видатки бюджету на правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки держави включають такі витрати:

- видатки на утримання органів внутрішніх справ, до яких належить матеріально-технічне забезпечення спеціальних підрозділів з боротьби із організованою злочинністю; підрозділів органів внутрішніх справ; підрозділів дорожньо-патрульної служби та дорожнього нагляду; інспекції у справах неповнолітніх; приймальників-розподільників для неповнолітніх; спеціальних приймальників-розподільників;
- видатки на поточне утримання внутрішніх військ МВС України;
- видатки на утримання прокуратури, які включають видатки на поточне утримання Генеральної прокуратури України та місцевих органів прокуратури;
- видатки на кримінально-виправні системи: установи і підприємства України з виконання покарань;
- видатки на Прикордонні війська України, до яких належать видатки на утримання Прикордонних військ України та комплексну програму розбудови державного кордону України;
- видатки на Службу безпеки України, які включають видатки на поточне утримання Служби безпеки України, антитерористичного Центру Служби безпеки України та матеріально-технічне забезпечення спеціальних підрозділів із боротьби з організованою злочинністю та ін.

Планування видатків на правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки держави здійснюється за програмно-цільовим методом. До найважливіших програм належать: «Забезпечення захисту прав і свобод громадян, суспільства і держави від протиправних посягань, охорона громадського порядку», «Охорона та оборона особливо важливих державних об'єктів і супроводження перевезення ядерних матеріалів по території України», «Участь внутрішніх військ в охороні громадського порядку та боротьбі зі злочинністю, конвоювання арештованих і засуджених та охорона підсудних під час судових процесів» та ін.

З метою задоволення потреб окремі служби правоохоронної діяльності поєднують свою діяльність з господарською для залучення додаткових грошових коштів. Це, зокрема, виконання певної господарської діяльності установ і підприємств з виконання покарань, служби пожежної охорони тощо.

Важливою є Стратегія національної безпеки України [5], яка є одним із стратегічних пріоритетів політики національної безпеки і визначає: «Реформування інститутів сектору безпеки – Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з метою забезпечення їх готовності до виконання завдань оборони держави...». У контексті, що розглядається, реалізація цього стратегічного завдання здійснюється за такими напрямками:

- підтримка Збройних Сил України та інших військових формувань у стані високої боєздатності, бойової й мобілізаційної готовності, наближення їх за складом, системою управління, навчання і підготовки, рівнем оснащення озброєнням та військовою технікою до стандартів збройних сил держав-членів НАТО;
- забезпечення бюджетного фінансування сектора безпеки як цілісної системи в обсягах, достатніх для його реформування і розвитку;
- визначення оптимальної структури та штатної чисельності органів сектора безпеки, виходячи з нагальних потреб національної безпеки та економічних можливостей держави;
- розвиток системи стратегічного планування, координації та контролю діяльності органів сектора безпеки.

Стратегія національної безпеки передбачає поетапно привести бюджетне фінансування сектору безпеки до обсягів, які можна співставити з аналогічними видатками країн Європи.

Необхідність завершення воєнної реформи безпосередньо пов'язана із виконанням «Державної програми розвитку Збройних Сил України на 2006–2011 рр.», «Державної програми переходу Збройних Сил до комплектування військовослужбовцями, що проходять державну службу за контрактом» та інших нормативно-правових актів.

Наразі жодна із державних програм не виконується у повному обсязі. Реалізацію воєнної реформи в Україні фактично заблоковано. Фінансовий чинник у цьому контексті є одним із ключових.

Головним механізмом визначення реального стану та перспектив розвитку ЗСУ є державний оборонний огляд.

У Стратегічному оборонному бюлетені України до 2015 р. (Білій книзі України [6]), прийнятому у 2004 р. на основі оборонного огляду, здійсненого українськими фахівцями у взаємодії із штаб-квартирою НАТО, серед ключових чинників будівництва ЗСУ визначається необхідність максимально ефективного використання коштів, передбачених на потреби оборони. Помилки і прорахунки у плануванні витрат на оборону призведуть не тільки до руйнації планів реформування й будівництва армії нового типу, а й до дискредитації самої ідеї оборонного планування в Україні та поставить під сумнів спроможність державних органів якісно виконати це завдання.

На основі розробленої вітчизняними науковцями інформаційно-аналітичної системи підтримки оборонного планування було здійснено фінансово-економічне обґрунтування реформування та розвитку Збройних Сил України на період до 2015 р. Стратегічним оборонним бюлетенем передбачалось, що на 2015 р. загальна чисельність ЗСУ становитиме близько 90–100 тис. осіб (близько 70–75 тис. військовослужбовців і 20–25 тис. цивільного персоналу), буде виведена з бойового складу велика кількість ОВТ та вивільнена зайва інфраструктура. При цьому реформовані ЗСУ будуть здатні реагувати на конфлікти низької (збройний конфлікт) та середньої (локальна війна) інтенсивності, брати участь у міжнародних операціях, надавати підтримку органам державної влади, здійснити мобілізацію на випадок конфлікту високої інтенсивності.

Реалізація визначених Білою книгою України параметрів реформування ЗСУ передбачала такі видатки із загального фонду державного бюджету на потреби Міністерства оборони України: 2009 р.: 9,764 млрд. грн., 2010 р. – 10,708 млрд. грн., 2011 р. – 11,678 млрд. грн., 2012 р. – 12,660 млрд. грн., 2013 р. – 13,786 млрд. грн., 2014 р. – 15,64 млрд. грн., 2015 р. – 16,446 млрд. грн.

До того ж, як заявив міністр оборони України М. Єжель, у 2012 р. закладені на фінансування оборонних видатків кошти дадуть змогу розпочати фінансування програм з технічної модернізації Збройних Сил. Вперше в проекті державного бюджету урядом закладено

видатки, які дадуть змогу розпочати фінансування програм розвитку озброєння та військової техніки. На це передбачено 2 млрд. 867 млн. грн., що втричі більше, ніж у 2011 р. Це дасть змогу зупинити процес зниження рівня технічної готовності [7].

Також планується частково оновити найважливіші зразки техніки, провести дослідно-конструкторські роботи з розробки і модернізації озброєння та військової техніки. Зокрема, у проекті держбюджету на 2012 р. закладено 1,36 млрд. грн. на фінансування проекту створення зразків військової техніки, а саме – корабля класу «Корвет», ракетного комплексу «Сапсан» та військово-транспортного літака Ан-70. На ці програми у бюджеті 2011 р. передбачалося 529 млн. грн.

На 13% збільшиться фінансування програми створення військово-транспортного літака Ан-70 – на це планується виділити 454 млн. грн. у 2012 р. Фінансування створення ракетного комплексу «Сапсан» порівняно з 2011 р. збільшено у 10 разів (до 196 млн. грн.), корабля класу «Корвет» – у 5 разів (до 430 млн. грн.). На створення єдиної автоматизованої системи управління Збройними Силами України передбачено 285 млн. грн., що в 11 разів більше, ніж у бюджеті-2011 [8].

Економіка України перебуває у фазі трансформації. Висновок – необхідність забезпечення економічного зростання. Якщо немає відповідного фінансового ресурсу, робиться інвентаризація, на її основі – аналіз, потім прогноз та план із визначенням пріоритетів із прив'язкою до реальних ресурсів. Потім створюються конкретні програми реалізації накреслених реформ та заходів зі збалансування бойового потенціалу з оборонними витратами. На початку 90-х років держава повинна була прийняти та узаконити відповідні рішення: що необхідно залишити для Збройних Сил, що законсервувати, що перевести на самокупність, що конвертувати, що передати в народногосподарський комплекс, які залишки реалізувати. Це потрібно було робити з відповідною підготовкою питань, комплексно, виходячи з національних інтересів і в найкоротші терміни. Але цього зроблено не було. Замість того, щоб отримати додатковий фінансовий ресурс від використання надлишку потенціалу, зосередженого у Збройних Силах, держава несе додатковий тягар від експлуатації зайвої техніки, озброєння, інфраструктури, ліквідність яких за ці роки безжалісно з'їдає фізичне та моральне старіння, величезні затрати на утилізацію та зменшення вибухово-пожежної небезпеки баз, складів, арсеналів. Усе це призвело до того, що потенціал безпеки ми перетворили на потенціал небезпеки.

Література:

1. Конституція України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Закон України «Про оборону України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Безопасность России: XXI век – М., 2000. – С. 168.
4. Кузьменко П.В. Інвестиційна політика в регіоні / П.В. Кузьменко. – К; 1992. – С.31.
5. Стратегія національної безпеки України затверджена Указом Президента України від 12 лютого 2007 р. № 105/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>
6. Стратегічний оборонний бюлетень України до 2015 року (Біла книга України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
7. Інформація Національного інформаційного бюро «Уряд збільшить наступного року видатки на оборону» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua/>
8. Інформація Національного інформаційного бюро «Бюджет-2012 дасть змогу розпочати фінансування програм з технічної модернізації ЗСУ – Єжель» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua/>

Шевчук В.А. Правовые основы финансирования затрат на национальную оборону и обеспечения безопасности государства. В статье проанализированы основные элементы финансирования затрат на национальную оборону Украины, их виды и порядок распределения для гарантирования безопасности государства.

Ключевые слова: национальная оборона, безопасность государства, Вооруженные Силы Украины, Стратегия национальной безопасности государства.

Shevchuk V.A. Legal frameworks of expenditure financing of the national defense and state safety provision. The basic elements of expenditure financing of national defense of Ukraine, their types and order of distribution to guarantee the safety of the state are analyzed in the article.

Key words: national defense, state security, the Armed Forces of Ukraine, National Security Strategy of Ukraine.

Яровий Б.Д.,

здобувач кафедри адміністративного, фінансового
та господарського права АПСВ ФПУ

Особливості взаємодії слідчих підрозділів з іншими підрозділами у розкритті та розслідуванні злочинів

У статті розкривається сутність, особливість та нормативно-правове забезпечення взаємодії органів слідства з іншими підрозділами у боротьбі зі злочинністю, визначається стан та перспективи її розвитку з метою забезпечення ефективної діяльності щодо викриття, документування та розслідування злочинів.

Ключові слова: органи слідства, взаємодія, принципи, ефективність, повноваження.

Найважливішою умовою досягнення успіху в розкритті та розслідуванні злочинів є взаємодія органів, які беруть участь у цій діяльності. У боротьбі зі злочинністю правоохоронні органи утворюють єдину систему і здійснюють свої функції відповідно до Конституції України та інших законів. Водночас правоохоронна система характеризується тим, що до її складу входять управлінські структури різної відомчої підпорядкованості. Спільність мети, завдань, принципів і характеру діяльності пов'язують їх у цілісну систему. Це стосується органів досудового слідства, проблема взаємодії яких є наразі актуальною, оскільки безпосередньо пов'язана із завданням посилення ефективності боротьби зі злочинністю. Проблема взаємодії між різними службами органів внутрішніх справ, слідчими апаратами й оперативно-розшуковими підрозділами неодноразово обговорювалася на сторінках наукових криміналістичних та оперативно-розшукових видань, однак на практиці подібна взаємодія ще недостатньо ефективна.

Мета статті полягає у тому, щоб на основі комплексного вивчення наукових джерел, нормативних актів, узагальнення аналізу практики органів слідства та інших підрозділів розробити шляхи удосконалення їх взаємодії; надати пропозиції, спрямовані на її оптимізацію.

Аналізом означеної проблеми займалися такі науковці як А. М. Балашов, Г. Ю. Бондар, Б. О. Вікторова, С. М. Вологін, М. М. Гапанович, І. Ф. Герасимов, О. О. Герасун, І. М. Гуткін, А. Я. Дубинський, В. О. Дубрівний, Є. П. Іщенко та ін.

Питання взаємодії слідчого та оперативно-розшукових органів у розкритті злочинів розглядаються в різних розділах криміналістики: у загальнотеоретичному плані – як проблема, що має загальне значення для вирішення тактичних і методичних завдань розслідування в цілому, та окремо – у криміналістичній тактиці та криміналістичній методиці. Однак найбільш повне та предметне вираження ця проблема отримує у методиці розслідування злочинів, де на основі загальнотеоретичних положень криміналістики питання взаємодії реалізуються в окремих методиках розслідування [1].

Термін «взаємодія» в Кримінально-процесуальному Кодексі України (далі – КПК) відсутній, але він застосовується в інших законах України – «Про оперативно-розшукову діяльність» (ст. 4, п. 4 ст. 7), «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» (розд. V). У зв'язку із цим цей термін та саме поняття «взаємодія» відрізняється від таких близьких до них за змістом понять як «взаємозв'язок», «узгоджені дії», «координація», «сприяння», «виконання доручень та вказівок», «надання допомоги» та інші, зміст яких роз'яснюється у відповідних правових нормах або впливає з їх змісту.

Відповідно до ч. 3 ст. 114 КПК взаємодія слідчого з оперативно-розшуковими органами здійснюється насамперед у процесі досудового слідства. Однак, виходячи зі змісту ч. 4

ст. 97, ч. 2 ст. 190, ч. 4 ст. 191 КПК, така взаємодія можлива й до порушення кримінальної справи, а відповідно до ч. 2 ст. 138, ч. 1 ст. 139 КПК — й після зупинення досудового слідства.

Оперативно-розшукові заходи мають переважно пошуковий характер, здійснюються спеціальними негласними методами і засобами та мають на меті своєчасне виявлення злочинів і осіб, які їх вчинили, знарядь злочину, викраденого майна, встановлення фактичних даних, важливих для розслідування, а також обставин, що сприяли вчиненню злочинів. Така діяльність ґрунтується на положеннях законів України «Про міліцію», (п. 2, 9 ст. 10, п. 10 ст. 11), «Про оперативно-розшукову діяльність» (ст. 8), «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» (ст. 13–15) та ін.

У криміналістиці існує кілька визначень взаємодії органів розслідування злочинів, узагальнюючи які взаємодію правоохоронних та інших державних органів і посадових осіб у процесі розкриття і розслідування злочинів можна розглядати як узгоджену діяльність різних гілок однієї або кількох організаційних систем, спрямовану на досягнення загальної мети з найменшими витратами сил, засобів і часу [2, с. 147].

Взаємодія як найбільш організована і ефективна форма боротьби правоохоронних органів зі злочинністю характеризується певними основними властивостями. У зв'язку з цим вона розглядається як вищий ступінь консолідації сил і засобів правоохоронних та контролюючих органів, наділених законом відповідними повноваженнями (серед яких один з основних видів — взаємодія слідчого та оперативно-розшукових органів), у різних поєднаннях участі залежно від виду злочину, що розслідується, складності завдань, що вирішуються, необхідності використання відповідних засобів, прийомів та методів.

Основою взаємодії є обов'язкова участь відповідних правоохоронних та контролюючих органів у розкритті злочинів з виділенням для цього необхідних, специфічних для кожного органу, джерел інформації, сил та засобів. Слід зазначити, що така взаємодія не зводиться лише до обміну процесуальною, оперативно-розшуковою та іншою службовою інформацією, передбаченою відповідними законодавчими актами. Йдеться також про реалізацію цієї інформації шляхом проведення спільних дій, обговорення отриманих результатів, планування подальших заходів, спрямованих на розкриття злочинів [3, с. 215].

У боротьбі зі злочинністю правоохоронні органи становлять єдину систему. Однак єдність системи як основна вимога ефективної діяльності потребує оптимальної цілеспрямованості та узгодженості усіх її елементів, тобто структур різної відомчої належності та підпорядкованості.

Необхідно особливо відзначити повернення до ідеї співробітництва правоохоронних органів із громадськими формуваннями з охорони громадського порядку, застосування накопиченого раніше досвіду роботи в цьому напрямі, створення нових видів таких формувань, залучення їх до участі у боротьбі зі злочинністю.

Вид системи взаємодії, що вивчається криміналістикою, відображає лише частину системи: «слідчий – оперативно-розшукові органи». До реальної системи взаємодії, що здійснюється в практичній діяльності, входять органи прокуратури, органи внутрішніх справ, Служби безпеки, деякі державні органи України (Національний банк України, Міністерство фінансів України, Міністерство економіки України, Державна митна служба України, Фонд державного майна, Антимонопольний комітет, Державна прикордонна служба України, Державна податкова адміністрація України та ін.), а також експерти, спеціалісти та консультанти відповідних галузей знань, аудитори, представники підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян, громадські формування з охорони громадського порядку. Особливе місце у цій системі посідають спеціальні підрозділи органів внутрішніх справ та Служби безпеки України по боротьбі з організованою злочинністю та корупцією [4, с. 89].

Найбільш загальним видом взаємодії є координація діяльності правоохоронних органів. Цей вид взаємодії має широкий характер та спрямований на узгодження у вирішенні загальних питань боротьби зі злочинністю, у тому числі розробки стратегії, тактики та практичних рекомендацій по боротьбі зі злочинністю, а також її профілактики. Форми взаємодії у цьому випадку специфічні і мають в основному організаційний характер. До них

належать міжвідомчі оперативні наради, обмін інформацією, розробка спільних доповідей про стан злочинності, основні напрями та результати боротьби з нею.

Взаємодія слідчого та оперативних підрозділів у процесі розкриття та розслідування злочинів є найбільш поширеним та важливим видом взаємодії, необхідною умовою успіху в розкритті злочинів. Форми взаємодії слідчого, органу дізнання та оперативно-розшукових органів поділяються на: нормативно-правові, що випливають з положень КПК, законів України, якими регулюється діяльність органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, прокуратури та організаційно-тактичні.

Перша форма взаємодії стосується питань:

- передачі слідчому матеріалів про виявлені шляхом оперативно-розшукових заходів ознаки злочину для вирішення питання про порушення кримінальної справи;
- проведення слідчим процесуальних дій одночасно зі здійсненням органом дізнання узгоджених оперативних заходів;
- проведення оперативно-розшукових заходів у справі, в якій не встановлена особа, яка вчинила злочин, після передачі цієї справи слідчому;
- виконання доручень слідчого щодо проведення розшукових дій;
- здійснення заходів щодо встановлення особи, яка підлягає притягненню як обвинувачений після припинення досудового слідства;
- отримання інформації та документів про операції, рахунки, внески, внутрішні та зовнішні економічні угоди фізичних і юридичних осіб.

Друга форма взаємодії стосується питань:

- спільної розробки версій і узгодженого планування слідчих дій та оперативно-розшукових заходів;
- організації слідчо-оперативних груп (СОГ), до складу яких входять слідчі й оперативні працівники. Ця форма взаємодії отримала поширення як одна з найефективніших, особливо коли йдеться про розслідування складних тяжких злочинів, вчинених організованою злочинною групою, багатоепізодної злочинної діяльності.

Поряд з такими нормативно-правовими формами взаємодії як виконання органом дізнання доручень слідчого щодо проведення слідчих дій, сприяння слідчому при проведенні окремих слідчих дій, передача відповідним спеціальним підрозділам оперативної інформації, документів та інших матеріалів, пов'язаних з організованою злочинністю, слід виділити організаційно-тактичні форми взаємодії, а саме: спільний виїзд слідчого та працівників органів дізнання на місце події, проведення слідчими та працівниками органів дізнання тактичних операцій, спільні виїзди слідчих та працівників органів дізнання в інші міста, райони для виконання комплексу слідчих дій, оперативно-розшукових та інших заходів. Розслідування злочинів, вчинених організованими злочинними угрупованнями, може викликати необхідність виїздів до зарубіжних держав[5, с. 268].

Взаємодія прокурора із слідчим має місце, коли:

- прокурор дає доручення та вказівки слідчому щодо конкретних справ;
- слідчий передає кримінальні справи за підслідністю та приймає до свого провадження кримінальні справи;
- прокурор сам бере участь у розслідуванні та проводить слідчі дії;
- прокурор бере участь у проведенні окремих слідчих дій.

Необхідність наукового забезпечення розслідування визначає види взаємодії слідчого з експертом, спеціалістом у відповідних галузях знань. Така взаємодія здійснюється в процесі:

- виконання доручень правоохоронних органів при проведенні ревізій, перевірок та інших дій щодо контролю за дотриманням законодавства України;
- підготовки та проведення огляду місця події;
- проведення інших слідчих дій (слідчого експерименту, перевірки показань на місці, обшуку тощо);
- підготовки та збирання матеріалів для експертного дослідження;

- складних експертних досліджень, коли попередні результати потребують уточнення питань, поставлених слідчим, або виникає потреба у додаткових матеріалах.

При розслідуванні злочинів, що вчиняються у сфері економіки, великого значення набуває взаємодія слідчого з установами Національного банку України, Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державної податкової служби України, та інших державних органів України, що мають право контролю за дотриманням організаціями та громадянами законодавства. Цей вид взаємодії може здійснюватися в таких формах:

- передача отриманої при здійсненні контрольних функцій та аналізі інформації, відомостей, що можуть містити ознаки злочинної діяльності;
- ботримання відомостей з автоматизованих інформаційних та довідкових систем і банків даних, що створюються Антимонопольним комітетом, Фондом державного майна, Державною митною службою, Державним комітетом статистики, іншими міністерствами, відомствами, банківськими, фінансовими органами та організаціями, у тому числі інформації про реальні прояви злочинної діяльності;
- спільна розробка пропозицій, спрямованих на з'ясування та усунення умов, що сприяли вчиненню злочинів цього виду.

У справах про економічні злочини слідчі взаємодіють з іншими державними органами щодо перевірки своєчасності подання документів, пов'язаних із підприємницькою або зовнішньоекономічною діяльністю. Органи Державної митної служби сприяють проведенню оперативно-розшукових заходів (у зоні митного контролю), проводять перевірку порушень з боку організацій та громадян, пов'язаних із переміщенням предметів через митний кордон України [6, с. 78].

При розслідуванні різних видів злочинів залежно від специфіки сфери їх вчинення, предмета посягання, злочинних способів, що застосовуються, винних осіб слідчий чи орган дізнання взаємодіють з різними державними органами. При розслідуванні злочинів проти життя та здоров'я громадян, діянь, пов'язаних із незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин тощо, виникає потреба у взаємодії з медичними закладами, використанні допомоги фахівців – фармацевтів, хіміків, ботаніків, банку даних з цих питань.

Взаємодія слідчого із працівниками оперативно-розшукових органів та інших служб органів внутрішніх справ необхідна при підготовці та проведенні різних слідчих дій та реалізації отриманих результатів. Відповідно до ч. 3 ст. 114 КПК слідчий у розслідуваних ним справах має право давати органам дізнання доручення і вказівки щодо провадження розшукових та слідчих дій і вимагати від органів дізнання допомоги при провадженні окремих слідчих дій. Такі доручення і вказівки слідчого є для органів дізнання обов'язковими [8, с. 174].

Відповідно до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, повинні виконувати письмові доручення слідчого про проведення оперативно-розшукових заходів, здійснювати взаємодію між собою та іншими правоохоронними органами з метою швидкого і повного розкриття злочинів та встановлення винних.

Згідно із ч. 4 ст. 191 КПК органи внутрішніх справ зобов'язані надавати слідчому допомогу в проведенні огляду. Насамперед це стосується проведення найскладнішого його виду – огляду місця події.

Орган міліції зобов'язаний повідомити слідчого про виявлені ним ознаки злочину та вжити заходів щодо охорони місця події, а також попередження злочинних дій, надання допомоги потерпілим, усунення наслідків злочину, переслідування злочинців по «гарячих слідах» [9, с. 96].

Взаємодія проявляється у підготовці та проведенні огляду, а саме: визначенні меж місця події та спрямування огляду, поділенні його на вузли, встановленні свідків, організації роботи кінолога та ін. По закінченні огляду взаємодія спрямовується на проведення невідкладних слідчих дій та оперативно-розшукових заходів за результатами спільної роботи на місці події. Важливу роль в огляді відіграють спеціалісти відповідних галузей – криміналісти, судові медики, автотехніки та ін. [10, с. 84].

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що практика виробляє нові та удосконалює традиційні форми, види і напрями взаємодії слідчого та інших підрозділів, спрямовані на підвищення якісного рівня та раціональності розслідування за допомогою опосередкованого застосування слідчим спеціальних знань. Тактично грамотне використання різних форм і напрямів взаємодії із працівниками інших сфер дозволить слідчому ще до порушення кримінальної справи одержати достатню інформацію про злочинну подію, про особу, яка готується до вчинення злочину, а також зібрати наявну інформацію про злочинну подію. Але у кожному конкретному випадку саме слідчий вирішує, які форми, види і напрями взаємодії будуть застосовуватися під час розслідування у кримінальній справі. Слідчий несе відповідальність за якість розслідування у кримінальній справі і тому необхідним чином зобов'язаний контролювати її застосування оперативних заходів у процесі своєї взаємодії з іншими підрозділами.

Література:

1. Красюк І.П. Взаємодія експертних підрозділів і оперативних служб у протидії організованій злочинності: історія, сучасність, перспективи / І.П. Красюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mndc.naiu.kiev.ua/.../g8_03.htm>.
2. Салтєвський М.В. Криміналістики (у сучасному викладі): підруч. / М.В. Салтєвський. – К.: Кондор, 2005. – 588 с.
3. Криміналістика: [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти] / [За ред. В.Ю. Шепітька]. – [2-ге вид., переробл. і допов.]. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – 728 с.
4. Ляш А.О. Проблеми взаємодії слідчого з оперативними підрозділами органів внутрішніх справ у сучасних умовах матеріали наук.-практ. конф. «Використання сучасних досягнень науки і практики у підвищенні ефективності боротьби зі злочинністю» / А.О. Ляш. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2000. – 332 с.
5. Герасимов И.Ф. Понятие и виды взаимодействия участников расследования преступлений / И.Ф. Герасимов // Вопросы взаимодействия следователя и других участников расследования преступлений: Межвуз. сб. науч. тр. – Свердловск; 1984. – 349 с.
6. Бондаренко А.А. Зміст і форми взаємодії слідчого та оперативно-розшукових підрозділів / А.А. Бондаренко // Науковий вісник НАВС України. – 2003. – № 2. – С. 247-248.
7. Наказ Міністерства внутрішніх справ України №777 від 07.09.2005 «Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового слідства з оперативними службами органів внутрішніх справ України у розкритті і розслідуванні вчинених злочинів». – (Відомчий нормативний акт).
8. Озерський І.В. Взаємодія органів слідства і дізнання у боротьбі з організованою злочинністю / І.В. Озерський // Міжвідомчий науковий збірник / [за ред. А.І. Комарової]. – К., 2001. – 635 с.
9. Стахівський С.М. Взаємодія слідчого з органами дізнання та органами прокуратури при розслідуванні злочинів / С.М. Стахівський. – К., 2002. – 243 с.
10. Михеєнко М.М. Кримінальний процес України / М.М. Михеєнко, В.Т. Нор, В.П. Шибіко. – К.: Либідь, 1999. – 534 с.

Яровий Б. Д. Особенности взаимодействия следователей подразделений с другими подразделениями в раскрытии и расследовании преступлений. В статье раскрывается сущность, особенность и нормативно-правовое обеспечение взаимодействия органов следствия с другими подразделениями в борьбе с преступностью, определяется состояние и перспективы ее развития с целью обеспечения эффективной деятельности относительно разоблачения, документирования и расследования преступлений.

Ключевые слова: органы следствия, взаимодействие, принципы, эффективность, полномочия.

Yarovy B. D. Peculiarities of cooperation of investigators of different subdivisions in detection and investigation of crimes. The article reveals the essence, peculiarities and normative-legal framework for cooperation between investigators of different departments in the fight against crimes. The character and prospects of its development aiming to ensure the efficient functioning of disclosure, documentation and investigation of crimes are determined.

Key words: investigating agencies, co-operation, principles, efficiency, plenary powers.

Конституційне право; муніципальне право

УДК 342.721.01:141.319.8

Бровко Н.І.,

канд. юрид. наук, доцент
кафедри історії, теорії держави і права та державного будівництва
Білоцерківського державного аграрного університету

Антропологічно-правові засади дослідження феномену свободи індивіда

У статті розглядаються антропологічно-правові засади феномену свободи. Доводиться, що одним з найбільш перспективних для дослідження свободи є антропологічно-правовий підхід, адже феномен свободи нерозривно пов'язаний з людиною

Ключові слова: свобода, антропологія, право на свободу, антропологічно-правові засади.

Сьогодні антропологізація відбувається у сучасній українській філософії та загальній теорії права. Свідченням цього є розгортання антропологічно-правових досліджень у філософії, юриспруденції, розвиток загальної теорії прав людини. Поряд з цим, процесу інтенсифікації антропологічно-правових досліджень в Україні притаманні певні вади: недостатня координація таких досліджень, що здійснюються представниками філософської та юридичної науки, недостатнє врахування позитивних здобутків української наукової спадщини та неповне застосування досягнень сучасної зарубіжної антропологічної науки, недостатня увага приділяється антропологічно-правовим дослідженням прав людини і феномену свободи індивіда зокрема. Враховуючи це, необхідно не зупинятись у напрямі антропологічно-правових досліджень та активувати дії на їх більш поглиблене вивчення. Реалізація свободи індивіда буде неповною без філософсько-правового осмислення її змісту, адже в якій площині починати шукати шляхи розв'язання проблем прав людини, як не в самій людині та у суспільстві, в якому вона існує. Саме тому головні напрями обґрунтування феномену свободи сконцентровані в площині антропологічно-правових досліджень, і досліджувана проблема, на нашу думку, є досить актуальною на цьому етапі розвитку.

Проблему свободи та її антропологічно-правові засади розглядали мислителі минулого (Дж. Локк, Т. Гобс, Р. Декарт, І. Кант, Г. Гегель, Ф. Шеллінг, С. К'єркегора, Л. Фейєрбах), важливе місце вона займала у працях М. Шелера, В. Брюггера, С. Ф. Мура, різні аспекти та філософсько-методологічні засади осмислення цієї проблеми аналізували О.О. Бандура, М.В. Костицький, В.В. Пітулей, Л.М. Слободянюк та інші вітчизняні дослідники.

Мета нашого дослідження – здійснити філософсько-правове обґрунтування феномену свободи індивіда, розглянути його антропологічно-правові засади та довести, що одним з найбільш перспективним для дослідження свободи є антропологічно-правовий підхід, оскільки джерела свободи вкорінені в природі людини.

У зв'язку з цим було поставлено такі завдання:

- розглянути історію антропологічно-правових досліджень прав людини та права на свободу зокрема;

- визначити антропологічно-правові засади дослідження свободи індивіда та відповідного природного права людини;
- здійснити філософсько-правове осмислення свободи індивіда.

Антропологія права як галузь філософсько-правових досліджень і як самостійна галузь знань вивчає глибинні основи взаємодії людини і права, тобто ті засади, на яких будується право як інституція загальнолюдського масштабу, а також вказує на загальні підстави права у людському бутті. Антропологічний принцип є основою типологізації концепцій природного права, за допомогою якого науковці прагнуть обґрунтувати позитивне право природою людини. Головною метою при цьому стає реальна свобода індивіда, а права тлумачаться як природжені, невід'ємні та невідчужувані.

Філософське осмислення свободи з початком нового тисячоліття не втратило своєї актуальності, а у деяких своїх аспектах навіть набуло особливої гостроти. Звернемось до першоснов виникнення антропологічно-правових поглядів і прослідкуємо їх шлях.

Античне мислення було звернене до космосу та природи, до людини лише настільки, наскільки вона була пов'язана з ними. Антична людина породжує запити «...що ти є, світе, з чого збудований?», однак вже епоха Середньовіччя, заснувавши світ на силових лініях добра і зла, любові й віри, гріха і спокути, закорінило людину в трансцендентному, усунувши онтологію зі сфери своїх інтересів. І хоча в цю епоху людина розглядалась як складова частина божественної впорядкованості світу, ці питання вже можна назвати антропологічними.

Епоха Ренесансу продовжує питання про межі творчих здібностей, а вже модерна доба знову ставить питання про співмірність людини й світу, однак саму можливість пізнання ставить під сумнів. Намагаючись подолати ці суперечності, Новий час народжує найбільш масштабні філософські системи німецьких основоположників. Однак з'ясовується, що людина боліче відчуває свою винятковість, адже є у ній щось таке, проти чого вороже налаштоване системне буття.

Починаючи з Ф. Шеллінга та С. К'єркегора, відбувається поворот європейського мислення у бік індивідуальної та історичної конкретизації людського існування та поняття життя. Відтак до свого кінця Модерн підходить з усвідомленням того, що «головна проблема людини – проблема її самої» [4, с. 19].

Антропологічний принцип, особливо розвинутий у філософії Л.Фейєрбаха, в якого людина розглядається як природна родова істота, є вихідним принципом матеріалістичних вчень (до Маркса) про людину та людське суспільство. Відповідно до нього людська природа незмінна та має позасуспільний характер, що презентує вже застарілий позаісторичний підхід до природи людського [2, с. 25]. Через Ф. Ніцше та М. Шелера розвиток йшов далі до екзистенціалізму, в якому філософська антропологія знайшла своє тимчасове втілення, і, як стверджували екзистенціалісти, завершення. Згодом самі ж мислителі-екзистенціалісти почали відмежовуватись від філософської антропології.

З антропологічного принципу беруть початок філософські концепції, автори яких вважають поняття «людина» у ролі основної світоглядної категорії та на її основі розробляють систематичні уявлення про природу і суспільство. Однією з галузей філософської антропології, яка згодом відокремилась і приєдналась до іншої системи знань, можна вважати правову антропологію, яка виникає у XIX ст. у зв'язку з інтересом дослідників вікторіанської епохи до природи та походження культури людей у «нецивілізованих» суспільствах.

Основоположник філософської антропології М. Шелер вважав, що основні проблеми філософії можна звести до питання, хто ж є людина. Філософи-антропологи ставлять завдання вироблення принципів, керуючись якими можна було б захистити гідність і свободу людини.

Інший німецький вчений В. Брюггер, творчість якого викликає інтерес у зв'язку із розробкою антропологічно-правової проблематики, у своїх працях презентує формулу своєрідного відображення людини або її «образу», яка виникла внаслідок аналізу міжнародно-правових документів з прав людини, вивчення історії поколінь прав людини, а також судової практики Конституційного суду ФРН. Вчений доходить висновку, що метою інституту

прав людини є забезпечення самовизначального, значущого та відповідального способу життя для кожної людини [1, с. 53-69].

Загалом дослідження у сфері правової антропології у другій половині ХХ ст., на думку С. Ф. Мура, характеризуються розширенням проблематики цієї галузі знань: вивчення незахідних спільнот доповнюється новим напрямом, що досліджує питання класу та домінування в західних правових інститутах. Антропологічно-правові розробки останніх років ХХ ст., на думку С.Ф. Мура, є політично заангажованими дослідженнями різних аспектів демократії, прав людини та перепон на шляху їх реалізації [5, с. 95-116].

Така спрямованість антропологічно-правових пошуків була зумовлена соціальним замовленням, оскільки права людини були і залишаються доволі актуальною темою як для політичних, так і для наукових дискусій, і де ж шукати причини і шляхи розв'язання проблем прав людини, як не у самій людині. Даючи відповіді на питання: Чим є для людини право? Які права є природними? Як пов'язані між собою право і свобода? Слід неодмінно звертатись до антропології, адже антропологічно-правові виміри людського буття слід вивчати осмислюючи співвідношення природи людини і природи права.

Для людини природно захищати своє життя, здоров'я від будь-яких посягань, які не узгоджуються з її волею, добиватися задоволення власних потреб. Однією з ключових потреб людини, яка зумовлена її природою, є також потреба володіти та вільно розпоряджатись чимось. Можна сказати, що основою того чи іншого права є свобода. Право людини на свободу вкорінено в самому визначенні людини як істоти розумної – розумної, отже, здатної свідомо діяти, якщо й за необхідністю, то за необхідністю усвідомленою.

Свобода існує у різних вимірах та втілюється в різних явищах і процесах. Одним із таких втілень є соціальний простір свободи, який у людській життєдіяльності існує у відносінах індивідів та колективів, утворений цей простір різними стандартами, нормами, правилами, концентрованим виразом яких є право. Суперечливий характер має особистий вимір свободи суб'єкта з огляду на історичний процес, однак його закономірне втілення в сучасних міжнародних і державних правових нормах в кінцевому підсумку свідчить про необхідний характер зв'язку права і свободи. Реалізація особистої свободи була б неповною без філософсько-правового осмислення її змісту, а головні напрями її обґрунтування сконцентровані в площині антропологічно-правових досліджень.

Поняття свободи тісно пов'язане з людською сутністю як істоти розумної, та такої, що володіє духовністю, а також з історичним розвитком людства і становленням людської цивілізації. У зв'язку з цим можна відзначити, що вже з самого початку історії людства його суб'єкти (роди, етноси, популяції) у різних місцях планети мали різну ступінь свободи. Саме ця ступінь свободи у подальшому і послужила фактором, що визначив різну долю тих чи інших цивілізацій.

Характерною рисою сучасного суспільства є формальне розширення свободи вибору в товарах, продуктах чи способі занять, дозвіллі та побуті, однак реально людина втрачає свою свободу, бо втрачає людську подобу і перетворюється на бездушний автомат для споживання благ, що виробляються суспільством. Недаремно філософи б'ють на сполох і попереджають про загрозу антропологічної катастрофи.

Більшість науковців схиляються до такого загального висновку: «Феномен права щонайтісніше пов'язаний з людиною, її сутністю, змістом її буття». Водночас «...між правом та людиною можна зафіксувати таку залежність: право є системою правил, що робить нормальне життя людини можливим, тоді як основні факти людської природи роблять такі правила необхідними» [3, с. 191, 210–211]. Актуалізація юридико-антропологічних досліджень зумовлюється багатьма об'єктивними чинниками соціокультурного та суспільно-політичного порядку.

Підходів до осмислення сутності свободи є доволі багато. Узагальнивши позиції мислителів давнини та дослідивши позиції сучасних науковців щодо цієї проблеми, свобода може бути визначена як можливість мислити і діяти на власний розсуд, відповідно до власних бажань і потреб, безперешкодно обирати альтернативи власного внутрішнього

вибору та поведінки. Свобода є іманентною властивістю людської природи і у певному сенсі її можна вважати найважливішою змістовною характеристикою права.

Свобода розуміється як свобода дії, тобто чинному суб'єкту надається можливість самому вирішувати, до чого він прагне і як він досягатиме своїх цілей. Таким чином свобода індивіда є фундаментальною правовою цінністю, в якій реалізується одна із сутнісних характеристик права, і, відповідно, природним, невід'ємним і невідчужуваним правом людини, яке потребує захисту суспільними інституціями. Природа людини пов'язана зі свободою, право відображає свободу, відповідно природні права також за своїм змістом виражають певну форму свободи людини.

Антропологія права як система теоретичних підходів, спрямованих на висвітлення взаємовідносин людини з правовою реальністю, не дає однозначної відповіді на проблемні питання, які виникають у зв'язку із реалізацією прав людини і громадянина в сучасному суспільстві за умов глобалізації, терористичної загрози чи становлення інформаційного суспільства. Водночас антропологічно-правові пошуки дозволяють дійти до джерел цих прав, вбачаючи їх у людській природі. Саме тому цю тему слід продовжувати розглядати, не зупиняючись на досягнутому і працювати у вказаному напрямі. Це дозволить краще пізнати і зрозуміти феномен свободи та шукати його пояснення у природі людини за допомогою антропології.

Таким чином, свобода є фундаментальною загальнолюдською цінністю, джерелом якої є природа людини. Отже, справжня свобода передбачає усвідомлення, а значить, мислення, тому вона нерозривно пов'язана із особливостями організації людської свідомості в цілому і є невід'ємною характеристикою людини як особистості.

Література:

1. Брюггер В. Відображення людини у концепції прав людини / В. Брюггер // Людина і політика. – 2003. – № 1. – 146 с.
2. Кушаков Ю. В. Историко-философская концепция Л.Фейербаха: Теория, методология, конкретные результаты / Ю. В. Кушаков. — Киев: Вища школа, 1981. — 166 с.
3. Максимов С. И. Правовая реальность: опыт философского осмысления / С. И. Максимов. – Х.: Право, 2002. – 328 с.
4. Метельова Т.О. Людина в історії: пошук системних закономірностей / Т.О. Метельова. – К.: Українська книга, 2002. – 448 с.
5. Moore S. F. Certainties undone: fifty turbulent years of legal anthropology, 1949–1999 // Journal of the Royal Anthropological Institute. – 2001. – № 7. – P. 95–116.

Бровко Н.И. Антропологически-правовые принципы исследования феномена свободы индивида. *В статье рассматриваются антропологически правовые принципы феномена свободы. Доказывается, что одним с наиболее перспективных для исследования свободы является антропологически-правовой подход, ведь феномен свободы неразрывно связан с человеком.*

Ключевые слова: свобода, антропология, право на свободу, антропологически-правовые принципы.

Brovko N.I. Anthropologically-legal principles of research of the phenomenon of freedom of individual. *The article is devoted to the anthropologically and legal principles of phenomenon of freedom. It is proved that the most perspective approach in the research of freedom is anthropological and legal principle because the phenomenon of freedom is indissolubly related to a man.*

Key words: freedom, anthropology, right on freedom, anthropological - legal principles.

Домбровська О.В.,

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

Характеристика елементів змісту конституційного права людини на життя

У статті досліджено можливості, які становлять зміст конституційного права людини на життя. Розроблено пропозиції та рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства в сфері забезпечення конституційного права на життя.

Ключові слова: життя, право людини на життя, евтаназія, самогубство.

Важкі випробування довелося витримати ідеї значущості та неповторності кожного окремого людського життя до утвердження її як неспростовної істини. Право людини на життя почало складатися набагато раніше за його теоретичне обґрунтування представниками філософської та юридичної науки.

Окремі аспекти елементів конституційного права людини на життя досліджувалися у працях М. Вітрука, О. Горової, В. Кравченка, А. Колодія, М. Малєїної, П. Михайлова, А. Олійника, П. Рабіновича, В. Скобелкіна, А. Соловійова, Ю. Тодики. Багато вчених розглядали право на життя в аспекті проблеми смертної кари. На це вказують, насамперед, наукові доробки під загальною редакцією Г. Келіної, праці О. Кистяківського, О. Лавріна, А. Нікіфорова, Т. Сви́ди, С. Шевчук та ін. Все частіше з'являються праці, де «право на смерть» розглядається як реалізація права на життя. Серед них можна назвати фахові розвідки М. Ковальова, Л. Коновалової, І. Мадояна.

Незважаючи на те, що в Україні проведені та проводяться теоретичні дослідження цієї проблеми, виникає багато питань, пов'язаних із реалізацією права людини на життя, які потребують детального правового регулювання. Зокрема, до них належать проблеми юридичних меж життя, визначення нових складів злочинів, пов'язаних зі зловживанням сучасної медицини тощо. У цьому зв'язку одним із важливих завдань правової науки стає створення необхідної для розвитку науки теоретичної бази, зокрема юридичне визначення елементів права людини на життя.

Метою цієї статті є з'ясування складових елементів права людини на життя та їх характеристика. Заявлена мета забезпечує необхідність вирішити задачі, у формуванні яких відобразилося авторське бачення проблеми:

- узагальнюючи розвиток поглядів на визначення права людини на життя, запропонувати власне розуміння цього поняття;
- сформулювати основні елементи конституційного права на життя та дослідити їх специфіку;
- розглянути випадки, за яких можливе втручання в право на життя, оцінити їх з конституційних позицій та сформулювати пропозиції щодо попередження незаконних довільних втручань у конституційне право на життя.

На нашу думку, право на життя – це належна від народження, юридично закріплена, гарантована державою сукупність певних можливостей, об'єктивно зумовлених досягнутим рівнем розвитку людства, загальних та рівних для всіх, необхідних для користування та розпорядження таким соціальним благом як життя. Ці можливості пов'язані з індивідуальною життєдіяльністю особи на основі саморегулювання та виключають будь-яке втручання в життя з боку інших осіб, крім випадків, прямо передбачених законом.

Характеризуючи зміст права на життя, необхідно спиратися на філософську категорію

змісту. Як відомо, з філософської точки зору, зміст – це певним чином впорядкована сукупність елементів і процесів, які утворюють предмет чи явище. Структура, внутрішня впорядкованість є необхідними компонентами змісту [16, с. 315].

Зміст зазвичай розглядається у безпосередньому зв'язку із сутністю, під якою розуміють сукупність найбільш глибоких, стійких та необхідних внутрішніх зв'язків явища. Зміст та сутність не співпадають. Сутність є ядром змісту, більш стійким та концентрованим утворенням [13, с. 92].

Статтею 281 Цивільного кодексу України визначається зміст права на життя, який включає: право на захист свого життя та здоров'я, а також життя та здоров'я іншої фізичної особи від протиправних посягань будь-якими засобами, не забороненими законом; порядок проведення медичних, наукових та інших дослідів, а також клінічних випробувань лікарських засобів [2]; заборону евтаназії; право на стерилізацію; право на штучне переривання вагітності; право на проведення лікувальних програм допоміжних репродуктивних технологій [17, с. 377].

В юридичній літературі існують різні думки стосовно змісту аналізованого конституційного права. Наприклад, В. Кравченко розрізняє право на: життя; захист свого життя і здоров'я від протиправних посягань; захист життя і здоров'я інших людей від таких посягань [10, с. 77]. В. Погорілко у зміст права на життя включає: проведення державою миролюбної політики, яка виключає війни та конфлікти; заборону вбивств; боротьбу із злочинністю, особливо з терористичними акціями; попередження дитячої смертності; охорону від нещасних випадків на виробництві; профілактику дорожньо-транспортних пригод; профілактику пожежної безпеки; заборону смертної кари тощо [9, с. 269].

А. Соловійов обґрунтовує положення, що зміст права людини на життя охоплює: право на відмову від життя активною поведінкою людини (самопожертву); право на піддання свого життя ризику; право на участь у медичному, науковому та іншому досліді чи експерименті; право надати інструкції на випадок такої хвороби чи перебування у такому стані, коли людина буде неспроможна висловити свою волю щодо підтримання свого життя; право на захист свого життя та життя інших людей від протиправних посягань [15, с. 5-6].

С. Булеца пропонує включити до змісту права на життя такі права: 1) право повнолітньої особи брати участь у медичних, наукових та інших наукових дослідженнях за особистою згодою; 2) право на зміну (корекцію) статевої належності; 3) право живого донора на згоду на взяття у нього гомотрансплантанта, кісткового мозку, інших здатних до регенерації анатомічних матеріалів [3, с. 11]. На нашу думку, оскільки перелічені можливості безпосередньо не впливають на фізичне життя самого носія права, хоча й можуть вплинути на якість його життя, то їх доцільно віднести до змісту права на охорону здоров'я й медичну допомогу.

О. Рогова у структурі права людини на життя виділяє статичні елементи (заборона свавільного позбавлення життя, можливість самозахисту та опору насильству тощо) та динамічні (можливість отримання кваліфікованої медичної допомоги, вимога жити у безпечному та нешкідливому природному середовищі, у недалекому майбутньому – можливість за допомогою новітніх медичних технологій покращувати власні біологічні можливості та ін.) [14, с. 14–15].

М. Малєїна розглядає право на життя як право на збереження життя (індивідуальності) та право на розпорядження життям. Поряд із традиційними елементами змісту права на збереження життя, таких як відмова від смертної кари, встановлення порядку застосування вогнепальної зброї та перебування його в цивільному обігу, вона включає і право на збереження людської індивідуальності, що обумовлено, на її думку, досягненнями сучасної медицини. Це стосується осіб, які були піддані операції щодо корекції біологічної статі, трансплантації органів тощо [12, с. 54–55].

К. Веллмен до змісту включає права на життя такі складові елементи: 1) смертна кара з точки зору моралі завжди є злом; 2) не є злом убити когось, захищаючи своє життя; 3) вбивця втрачає своє право не бути страченим; 4) держава повинна надати кожному із своїх громадян засоби для існування; 5) смертельно хворий може дозволити лікареві здійснити акт евтаназії, відмовившись від свого права на життя [18, с. 2].

Таким чином, зміст права на життя утворюють конкретні юридичні можливості, пра-

вомочності, які надаються та гарантуються суб'єкту. Більшість вітчизняних вчених у змісті суб'єктивного права виділяють єдність трьох гарантованих можливостей: можливість певної поведінки самого носія суб'єктивного права; можливість вимагати здійснення певних дій з боку інших (зобов'язаних) осіб; можливість звернутися в необхідних випадках до сили державного апарату.

Право на життя – надзвичайно об'ємне поняття. Для розгляду змісту права на життя, на нашу думку, доцільно спиратися на схему, запропоновану М. Матузовим, який виділяє у кожному суб'єктивному праві чотири елементи: правоповедінку, правовимогу, правокористування та праводомагання [13, с. 100].

Першим складовим елементом змісту конституційного права на життя є можливість певної поведінки уповноваженої особи – носія права, яка забезпечується його власними активними діями та обов'язками зобов'язаної сторони. Можливість діяти означає, що уповноважена особа, існуючи у часі і просторі, може самостійно обирати законні засоби, шляхи та способи задоволення своїх потреб, якщо при цьому не порушується право на життя інших осіб.

Слід зауважити, що законом не визначаються конкретні активні повноваження суб'єкта – носія права на життя, але вирізняється багато прав, які є гарантіями здійснення конституційного права на життя.

Загальновідомо, що там, де є суб'єктивне право, завжди присутній юридичний обов'язок. Звідси, другим складовим елементом змісту конституційного права на життя людини і громадянина є можливість вимагати належної поведінки від зобов'язаної сторони.

Конституційне право на життя є абсолютним правом, тобто на всіх інших суб'єктах, що оточують носія цього права, лежить обов'язок не порушувати це право, насамперед це стосується держави.

У ч. 2 ст. 27 Конституції України зазначено, що обов'язком держави є захист життя людини [1]. Зводячи природне право на життя людини у ранг позитивного, держава: по-перше, гарантує неприпустимість свавільного позбавлення життя людини; по-друге, зобов'язується не чинити дій, що прямо чи побічно можуть загрожувати праву на життя, зокрема проведення миролюбної зовнішньої політики, що виключає війни та збройні конфлікти. Деякі країни, наприклад, Японія, проголосили у своїх конституціях відмову від війни, а також від застосування збройної сили як засобу розв'язання міжнародних спорів; по-третє, сприяє реалізації права на життя шляхом зведення до мінімуму факторів, що являють загрозу життю людини; по-четверте, охороняє право на життя, застосовуючи владні повноваження в разі його порушення, а також для відшкодування завданої шкоди.

Таким чином, держава у своїй діяльності в зазначених напрямках поєднує як активну, так і пасивну форми. Якщо звернутися до аналізу природи обов'язку держави щодо людського життя, то ще Д. Локк в обґрунтуванні теорії суспільного договору стверджував, що люди, створюючи суспільство, відмовляються від влади, яку вони мали в природному стані, та передають її до рук суспільства з наміром якнайкраще зберегти себе (тобто своє життя), свою свободу та свою власність [11, с. 310]. З точки зору сучасної науки конституційного права можна дійти висновку, що народ-суверен уповноважує державу здійснювати правомочність щодо захисту життя від неправомірних посягань.

Однією із гарантій недоторканності життя є заборона застосування смертної кари, яка є «запереченням права на життя» [8, с. 5]. При вступі до Ради Європи Україна взяла на себе зобов'язання скасувати смертну кару. Згідно з Рішенням Конституційного Суду України (справа про смертну кару) № 11–рп/99 від 29 грудня 1999 р. [7, с. 863–867] були внесені відповідні зміни до Конституції України.

Хоча смертна кара в Україні скасована, але суперечки з цього приводу не стихають. Розглядаючи аргументи «за» чи «проти» смертної кари, дослідник доходить висновку, що смертна кара не лише не сприяє суспільній безпеці, не лише не утримує від злочинів, а й має шкідливий вплив. Єдина перевага смертної кари – це простота. Щоб людину утримувати у в'язниці, щоб перевиховати її та зробити корисною чи хоча б небезпечною для суспільства, необхідні значні видатки, велике терпіння, багато часу.

Із другої складової суб'єктивного права – вимагати належної поведінки від зобов'я-

заної сторони – витікає також і право-вимагання людини і громадянина щодо забезпечення максимально безпечних та сприятливих умов, що виключають ризик позбавлення життя.

Держава повинна зменшувати ступінь ризику шляхом розробки та впровадження комплексу профілактичних заходів прийняття нормативно-правових актів, які визначають та регулюють діяльність, пов'язану з ризиком для життя та здоров'я осіб, і, нарешті, запровадження ефективної системи контролю за правомірністю діяльності, що містить елементи ризику.

Отже, вимога, звернена до зобов'язаних осіб, є формою поведінки уповноваженої особи – носія права на життя, але якщо ця вимога не виконується, то в дію вступає третя із закладених у суб'єктивному праві можливостей – можливість захисту з боку держави, міжнародних правозахисних інституцій та самозахисту – право-претензія.

Будь-яка претензія передбачає, по-перше, певну зобов'язану особу, по-друге, стан певної незадоволеності, тобто порушення права, і, по-третє, можливість усунення цієї незадоволеності (порушення) зобов'язаною стороною [13, с. 113].

Законодавством України передбачається відповідальність за порушення конституційного права на життя людини і громадянина. Це право є конституційно гарантованою можливістю, ця гарантованість забезпечує його належний захист і реалізацію. Уповноважена особа, в разі порушення її права або невиконання в повному обсязі зобов'язаною стороною відповідних обов'язків, завжди може звернутися за захистом до державних органів, які зобов'язані відновити порушене право, але фактично неможливо відновити таке благо як життя. Це зумовлює необхідність встановити посилення гарантій його захисту, якими можна було б попередити порушення права на життя.

Аналіз чинного законодавства засвідчує той факт, що державою створені певні юридичні гарантії забезпечення конституційного права на життя людини і громадянина, обумовлені встановленням відповідальності осіб, які порушують зазначене суб'єктивне право та перешкоджають його реалізації. Ці гарантії можуть бути дієвими за умови ефективної діяльності органів держави. Якщо особою – носієм права на життя використано всі національні засоби правового захисту, відповідно до ст. 55 Конституції України, вона має право звернутися за захистом свого права до відповідних міжнародних установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна [1].

Крім захисту суб'єктивного права за допомогою державних та міжнародних органів, може мати місце також самозахист. Конституцією України (ч. 3 ст. 27) закріплене право кожної людини захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань.

Четверта можливість, що становить зміст суб'єктивного права на життя – це можливість користування таким соціальним благом як життя. На нашу думку, таку можливість слід розширити та додати до неї можливість вільного розпорядження життям, яку можна охарактеризувати як можливість добровільного прийняття особою рішення поставити своє життя в небезпечне становище, вільний вибір форм ризику, а також здатність вирішувати питання про припинення життя. Але слід зазначити, що межею реалізації цього права є виключення загрози життю інших осіб.

Граничною межею розпорядження людиною своїм життям є самогубство (суїцид – англ. suicide, від лат. «sui» – себе та «cedo» – вбиваю). Самогубство – це свідомі, навмисні дії, які спрямовані на позбавлення себе життя [4, с. 6]. Несвідоме позбавлення себе життя деякі вчені пропонують розглядати як нещасний випадок, зокрема це стосується малолітніх, психічно хворих, крім випадків ремісії [5, с. 13].

Вважаємо, що самогубство не набуває форми суб'єктивного права, оскільки ця можливість не може покладати обов'язків щодо сприяння здійснення цього права ні на державу, ні на будь-яких осіб.

У науковій літературі та пресі дуже часто можна зустріти обговорення питання про право на смерть. У дискусіях стикаються дві протилежні позиції, що визначають, з одного боку, необмеженість свободи особистості у вирішенні цих питань, а з іншого, – її повну підпорядкованість суспільним та державним інтересам (концепція патерналізму). При цьому в сучасних дискусіях про «право на смерть» мають на увазі не самогубство як дію ак-

тивного суб'єкта, а право помираючої людини, що виступає як пасивний об'єкт, якому штучно уповільнюють настання смерті.

Ця проблема виникла не сьогодні і не раптом. Термін «евтаназія» (від грецької – euthanasia, eu – добре, thanatos – смерть) ввів англійський філософ Ф. Бекон (1561–1626) для позначення легкої безболісної смерті. У сучасних публікаціях використовуються різні інтерпретації терміну: «евтаназія», «еутаназія», «ейтаназія».

На нашу думку, під евтаназією слід розуміти бездіяльність чи умисні дії медичного працівника, які вчиняються згідно з явним проханням інформованого хворого чи його законного представника з метою припинення фізичних та психічних страждань хворого, який перебуває за медичними показниками в стані, що загрожує життю, у результаті яких настає смерть.

Розрізняють активну й пасивну евтаназію. Пасивна евтаназія (чи як її ще називають «метод відкладеного шприца», негативна евтаназія) виражається в тому, що припиняється надання спрямованої на продовження життя медичної допомоги, що прискорює настання природної смерті. Під активною евтаназією (її ще називають «метод наповненого шприца», позитивна евтаназія) розуміють введення помираючому будь-яких лікарських чи інших засобів або інші дії, що тягнуть за собою швидке і безболісне настання смерті.

Українським законодавством забороняється здійснення як активної, так і пасивної евтаназії, але дані дії не є привілейованим видом навмисного заподіяння смерті, а розглядаються як умисне вбивство, хоча мотив співчуття може бути врахований при призначенні покарання, але не при кваліфікації злочину.

На нашу думку, слід погодитися із пропозицією В. Глушкова, який пропонує до кримінального законодавства включити спеціальну норму, що передбачатиме відповідальність за застосування методу евтаназії відносно невиліковно хворих людей, яку можна викласти в такій редакції: «Навмисне позбавлення життя хворої людини з метою полегшення її страждань / евтаназія...». Що стосується міри покарання, то вона могла б бути приблизно такою ж, як за вбивство при перевищенні меж необхідної оборони [6, с. 49].

На нашу думку, не можна легалізувати активну евтаназію насамперед тому, що це суперечить принципам гуманізму і призначення медицини. Цінність людського життя спонукає до боротьби за нього навіть всупереч об'єктивним медичним законам і у найбезнадійніших ситуаціях, оскільки медична наука і практика багаті на випадки зцілення безнадійних хворих.

Отже, висвітлюючи зміст конституційного права на життя людини і громадянина, ми вказали на чотири можливості, які є його складовою:

1. Можливість певної поведінки носія права на життя, тобто уповноважена особа, існуючи у часі і просторі, може самостійно обирати законні засоби, шляхи та способи задоволення своїх потреб, якщо при цьому не порушується право на життя інших осіб.

2. Можливість вимагати належної поведінки від зобов'язаної сторони, тобто від всіх інших суб'єктів, які оточують носія даного права (гарантії від свавільного позбавлення життя людини, забезпечення максимально безпечних та сприятливих умов, що виключають ризик позбавлення життя тощо).

3. Можливість звернення до авторитету та сили держави за необхідності захисту порушеного права чи відшкодування збитків при посяганні на життя, а також можливість людини захищати своє життя і здоров'я, життя та здоров'я інших людей від протиправних посягань.

4. Можливість користування таким соціальним благом як життя та вільне розпорядження ним, яке можна охарактеризувати як можливість добровільного прийняття особою рішення про поставлення свого життя в небезпечне становище, вільний вибір форм ризику, а також можливість вирішувати питання про припинення життя.

На нашу думку, стаття 27 Конституції України потребує вдосконалення та може мати таку редакцію: «Кожна людина має невід'ємне право на життя. Обов'язок держави – захищати та охороняти життя людини. В Україні не допускається покарання у вигляді смертної кари. Кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань».

На основі нашого аналізу доходимо висновку про доцільність прийняття спеціального закону, спрямованого на охорону життя людини, що було б вирішенням проблеми законодавчого врегулювання права на життя. Метою цього закону має бути встановлення правових засад державної політики у сфері забезпечення безпечних умов життя людини. Такий закон про охорону життя має містити: основні поняття; принципи державної політики та гарантії забезпечення, охорони і захисту життя людини та її репродуктивних прав; порядок проведення експертизи факторів ризику для життя та здоров'я у зв'язку з діяльністю деяких організацій; правові засади біоетики медичних досліджень (наприклад, захист людини, яка є об'єктом дослідів); порядок відшкодування шкоди внаслідок порушення права на життя; організаційні засади забезпечення охорони життя людини; відповідальність за порушення цього закону тощо.

Література:

1. Конституція України [Текст]. – Х.: Право, 2011. – 54 с.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо клінічних випробувань лікарських засобів: Закон України № 3323-VI від 12 травня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 45. – Ст. 479.
3. Право фізичної особи на життя та здоров'я як об'єкт цивільно-правової регламентації: порівняльно-правовий аналіз регулювання в Україні, Угорській, Словацькій та Чеській республіках: автореф. дис... канд. юрид. наук спец.: 12.00.03 / С.Б.Булеца. – О., 2005. – 22 с.
4. Жабокрицький С.В. Визначення поняття «самогубство» та його диференціація з іншими випадками смерті: Методичні рекомендації / С.В. Жабокрицький. – К.: МОЗ України, Укр. центр наукової медичної інформації та патентно-ліцензійної роботи, Укр. НДІ соціальної та судової психіатрії, 1996. – 18 с.
5. Глушков В.А. Социологические и правовые аспекты эвтаназии / В.А. Глушков // Социологические исследования. – 1992. – № 7. – С. 13–16.
6. Глушков В.А. Эвтаназия (уголовно-правовые аспекты) / В.А. Глушков // Проблемы борьбы зі злочинністю в Україні (тези доповідей і повідомлень на республіканській науковій конференції). 25–26 вересня 1992 р. – К., 1992. – С. 48–49.
7. Законодавчі акти. Коментар. Офіційне тлумачення /С.В. Лінецький, М.І. Мельник, А.М. Ришелюк. – К.: Атіка, 2000. – 896 с.
8. Когда убивает государство. Смертная казнь против прав человека. – М.: Прогресс, 1989. – 298 с.
9. Конституційне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищих закладів освіти / О.В. Городецький, М.І. Корнієнко, Є.Я. Кравець та ін./ За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999. – 520 с.
10. Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посіб. Ч. 1. – К., 1998. – 450 с.
11. Локк Д. Два трактата о правлении / Д. Локк // Соч.: В 3 т. – М.: Мысль, 1988. – Т. 3. – С. 135–405.
12. Малейна М. Н. О праве на жизнь / М. Н. Малейна // Государство и право. – 1992. – № 2. – С. 50–59.
13. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Н.И. Матузов. – Саратов: Саратов. ун-т, 1972. – 292 с.
14. Рогова О.Г. Право на життя в системі прав людини: автореф. дис... канд. юрид. наук спец.: 12.00.01 / О.Г. Рогова. – Х., 2006. – 20 с.
15. Соловйов А.В. Право людини на життя: цивільно-правові аспекти: автореф. дис... канд. юрид. наук спец.: 12.00.03/ А.В.Соловйов. – Л., 2004. – 17 с.
16. Философский словарь /Под ред. И.Т. Фролова. – 6-е изд. перераб. и доп. – М.: Политиздат, 1991. – 560 с.
17. Цивільний кодекс України: наук.-практ. коментар: У 2 ч. / За заг. ред. Я. М. Шевченко. – К.: Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2004. – Ч. 1. – 692 с.
18. Wellman C.A. Theory of Rights. Persons under Laws, Institutions and Morals. – Rowman and Allanheid Publishers, 1985. – 658 p.

Домбровська О.В. В статті досліджено можливості, складаючі зміст конституційного права людини на життя. Розроблено пропозиції та рекомендації по удосконаленню діючого законодавства в сфері забезпечення конституційного права на життя.

Ключевые слова: життя, право людини на життя, евтаназія, самоубийство.

Dombrovska O.V. Description of elements of the content of constitutional human right to life. The article is devoted to the possibilities which are derived from constitutional human right to life. Proposals and recommendations for improvement of current legislation in the sphere of ensuring constitutional right to life are developed.

Key words: life, human right to life, euthanasia, suicide.

Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень

УДК 342.72/.73(477)

Грачова К.Ю.,

викладач кафедри практичної психології та соціальної роботи
АПСВ ФПУ

Подолання правового нігілізму як основна умова реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні

У статті розглядаються теоретичні аспекти правового нігілізму, передумови його виникнення, основні форми прояву в українському суспільстві. Підкреслюється необхідність застосування комплексних заходів, спрямованих на подолання правового нігілізму, акцентується важливість правового виховання та формування правосвідомості громадян.

Ключові слова: активний та пасивний правовий нігілізм, правова держава, верховенство права, критика права, правосвідомість, правова культура.

У перехідні періоди суспільного розвитку, в кризових станах суспільства відбувається загострення проблем нігілізму, що спонукає до переоцінки існуючих цінностей.

Термін «нігілізм» у перекладі з латинської означає негативне ставлення суб'єкта, групи, класу до певних норм, цінностей, ідеалів, поглядів, а подекуди – і до всіх сторін людського буття. Нігілізм – це заперечення існуючих цінностей, не на користь іншим цінностям, а заперечення – як принцип [6, с. 14].

Термін «нігілізм» ввів ще блаженний Августин для позначення людей невіруючих. У середні віки словом «nihilista» називали помилково віруючих чи еретиків.

Повний вираз це поняття отримало в працях Фрідріха Ніцше – родоначальника філософської теорії нігілізму. Він уперше дав визначення поняттю нігілізм. «Що означає нігілізм? Те, що вищі цінності втрачають свою цінність... немає мети, немає відповіді на питання «навіщо?» [6, с. 17].

Нігілізм може бути етичним, правовим, політичним, ідеологічним, релігійним залежно від того, які цінності заперечуються, про яку сферу знань і соціальної практики йдеться: право, культуру, релігію, науку, мистецтво, етику, політику, економіку.

У сучасній правовій літературі термін «правовий нігілізм» використовується для характеристики певних соціально-психологічних тенденцій негативного ставлення до тих чи інших правових цінностей. Правовий нігілізм – це напрям суспільно-політичної думки, спрямований на девальвацію права і законності, на відверту недооцінку соціальної і особистої цінності права. Згідно з іншою інтерпретацією, правовий нігілізм – це деформований стан правосвідомості особи, суспільства, групи, який характеризується усвідомленим ігноруванням вимог закону, цінності права, зневажливим ставленням до правових принципів і традицій, однак, виключає злочинний намір [1; 7; 10].

Як напрям суспільного життя нігілізм зародився давно, проте найбільшого поширення набув у минулому столітті переважно у Західній Європі та Росії. Характерною рисою російської дореволюційної юридичної думки було або зневажливе ставлення до права, або його цілковите нехтування та ідеалізація морально-релігійного чинника.

Крайнім проявом цього явища був правовий нігілізм Л. Толстого. Він не визнавав

цінності права та його позитивного впливу на державотворення і стверджував, що народ словом «право» не користується, оскільки отожднює його винятково з насиллям. Треба жити не за законом, а по совісті – такий вихідний імператив його світоглядного вчення.

У Російській імперії у період ХІХ – початку ХХ ст. неповага до закону, права, держави стали частиною національної свідомості та культури. Причини такої неповаги: багатокласова правова незабезпеченість суспільства, нерівність перед законом і судом, правовий цинізм уряду та інших вищих органів влади, погнання національної самобутності народу – все це, за словами О. Герцена, «...вбило будь-яку повагу до законності» у Російській імперії, до складу якої протягом кількох століть входила значна частина України [4 с. 263]. Таким чином, правовий нігілізм українського суспільства має глибокі історичні витоки.

Подолати негативне ставлення до права, відновити його цінність на початку ХХ ст. намагався український юрист Богдан Кістяківський. Саме йому належать дослідження з права, правової держави, обґрунтування верховенства права, захисту прав людини. «Невід'ємні права особистості не створюються державою, – як зазначав учений – а, навпаки, вони за своєю суттю притаманні особистості». Він розкриває право як духовне явище, що виражає культуру суспільства [8, с. 92].

Сьогодні в Україні проблема подолання негативного ставлення до права та практики його безпосереднього застосування все ще залишається актуальною.

У Конституції України закріплено положення, відповідно до якого Україна – демократична правова держава. Це означає, що в такій державі основну роль повинно відігравати право, закон, порядок, повага до прав і свобод людини, які визнані вищою соціальною цінністю. Їх захист та гарантування – обов'язок держави. Однак, практичному втіленню у життя цих гуманістичних ідей, закріплених у Конституції України, заважають різні негативні фактори, одним з яких є правовий нігілізм.

Наразі складне матеріальне становище переважної більшості населення України, невпорядкованість, нестабільність, суперечливість нормативних актів становлять собою сприятливе середовище для формування та розвитку правового нігілізму. Ступінь його прояву в суспільстві виступає своєрідним показником реалізації громадянами своїх прав і свобод. Неможливість їх реалізації породжує зневіру в справедливості права, знецінює норми права та зрештою призводить до появи правового нігілізму. Склалась ситуація, коли одна категорія громадян не вірять в силу законів, інші використовують закони задля своїх цілей. В.І. Червонюк вважає: «Та обставина, що правовий нігілізм для нас, скоріше, не патологія, а норма, хоча і не оптимістично, але, на жаль, близько до істини» [3, с. 430].

Сьогодні правовий нігілізм пронизує всі сфери соціальної життєдіяльності, набуваючи глобального характеру, що безпосередньо впливає на стан законності і правопорядку в суспільстві. При такій ситуації будь-які, навіть найпрогресивніші реформи, можуть бути зведені нанівець.

Для подолання правового нігілізму необхідно реалізувати принцип верховенства права, який є одним з базових принципів Конституції України. Принцип верховенства права повинен носити не декларативний характер, а бути реально діючим принципом життєдіяльності суспільства, коли право встановлює, захищає основні права та свободи громадян, незалежно від статі, релігійних і політичних переконань, етнічного, соціального походження та виступає гарантом їх реалізації тощо.

Основною умовою виникнення правового нігілізму є недосконалі нормативні акти. Вони сприймаються як несправедливі, або такі, що не мають суттєвої цінності для суспільства, носять декларативний характер. Але недоліки у законодавстві не виправдовують правовий нігілізм. У разі сформованості в суспільстві правосвідомості, активної правової позиції недоліки права можна усунути.

Правовий нігілізм потрібно відрізнити від такого поняття як «критика права». Критика права спрямована на заперечення недосконалих норм та містить у собі пропозиції і реальні заходи стосовно усунення прогалин, недоліків, суперечностей у законодавстві. З викладеного можна дійти висновку, що критика права на відміну від правового нігілізму має прогресивний характер та спрямована не на заперечення цінності права, а на вдосконалення конкретних нормативних актів, виступаючи каталізатором вдосконалення законодавства.

У юридичній літературі виділяють три рівні правового нігілізму: загальносоціальний – заперечення права на рівні всієї соціальної системи; нігілізм соціальних структур – державних, недержавних, формальних і неформальних; правовий нігілізм окремої особистості [1; 7].

За ступенем заперечення цінності права правовий нігілізм поділяють на пасивний і активний. Пасивний – невіра в цінність права, його реальні та потенційні можливості, заперечення як соціальної, так і особистісної цінності права. Невіра в право нерідко досягає такого ступеня, що людина відмовляється від реалізації своїх законних інтересів, лише б не мати справи з органами державної влади, які покликані допомогти їй реалізувати свої права.

Активний правовий нігілізм є крайньою формою його прояву, що втілюється в певних діях: свідоме порушення законів та інших нормативних актів, вороже ставлення до законодавчих актів як таких, що нав'язують певні форми поведінки. Активний правовий нігілізм завдає пряму або опосередковану шкоду благополуччю громадян: вбивства, крадіжки, формування злочинних угруповань, корупція, податкові злочини.

У науковій юридичній літературі висловлена думка, згідно з якою правовий нігілізм лише «...свідоме ігнорування вимог закону, що виключає злочинний намір», в свою чергу, «...ігнорування закону зі злочинною метою становить собою самостійну форму деформації правосвідомості» [7 с. 52]. Автор не погоджується з такою точкою зору, оскільки саме свідоме порушення законів є активним проявом правового нігілізму.

Існує безліч форм прояву правового нігілізму. Доцільно вказати на ті з них, які найбільш поширені в сучасному українському суспільстві:

- прямі навмисні порушення чинних законів і інших нормативно-правових актів. Ці порушення становлять величезний масив кримінальних діянь, а також цивільних, адміністративних і дисциплінарних проступків;
- видання суперечливих, паралельних, неузгоджених, взаємовиключних нормативних актів. Як наслідок, у правозастосовчій практиці виникають правові колізії, які важко розв'язати;
- прийняття правових актів, які захищають та обслуговують інтереси певних верств населення;
- підміна законності політичною, ідеологічною або прагматичною доцільністю;
- порушення прав людини, особливо таких як право на життя, честь, гідність, житло, майно, безпеку. Правова незахищеність особи підриває віру в закон, у здатність держави забезпечити порядок і спокій у суспільстві.

Зважаючи на системний характер прояву правового нігілізму, який охоплює державу, суспільство та особистість потрібно вжити комплексні заходи для подолання цього деструктивного явища. В юридичній літературі пропонується до цього комплексу заходів включити спеціально-юридичні, загальносоціальні та виховні заходи [1; 7].

Комплекс спеціально-юридичних заходів спрямований на формування якісно нової, ефективної правової системи: ефективної правової політики, вдосконалення законодавства, усунення колізій між законами та підзаконними актами, профілактика правопорушень, боротьба з корупцією тощо. Однак наявність досконалих законів, прийнятих з урахуванням загальновизнаних міжнародних стандартів – ще не є гарантією того, що право посіде належне місце у системі соціальних регуляторів. Тому необхідно також піднести на якісно новий рівень діяльність виконавчих, контрольно-наглядових, судових органів держави, привести її у повну відповідність до нових соціальних цінностей і пріоритетів.

Комплекс загальносоціальних заходів спрямований на поліпшення об'єктивних умов життя суспільства, на формування нового соціального середовища: зниження бідності, безробіття, підвищення прожиткового мінімуму тощо.

Комплекс виховних заходів спрямований на виправлення деформацій правосвідомості і підвищення рівня правової культури населення.

На нашу думку, подолати правовий нігілізм і досягти реальних успіхів у реформуванні суспільства за умов економічної кризи та політичної нестабільності можливо лише за умов розвитку правосвідомості та правової культури населення. Тому, автор вважає, що саме виховні заходи подолання правового нігілізму є пріоритетними.

Правове виховання покликане підвищити рівень знань і розуміння права, авторитет права, правову активність суспільства, правову культуру, сформувані юридичні навички, позитивне сприйняття права, повагу до правових норм. Це потребує вирішення проблеми розвитку правової пропаганди, надання в закладах освіти мінімуму правових знань.

Сформована правосвідомість, правова активність дозволить громадянам мати чітке уявлення про свої права, свободи, обов'язки та надасть можливість відстоювати свої права законними засобами, активно впливати на прийняття нових законодавчих актів. Правова обізнаність всіх верств населення, вміння захищати свої конституційні права та виконання покладених обов'язків дозволить уникнути ситуації, коли статус окремих осіб або соціальних груп не відповідає вимогам соціальної справедливості.

На думку Б. Кістяківського, «...дія права вимагає безперервної духовної активності всіх членів суспільства, істинної творчості кожної особистості» [8, с. 96]. Таким чином, саме особистість виступає основою формування правового ладу. Це положення можна розглядати як відправну тезу правового виховання та формування правової культури. Неможливо повною мірою втілити норми права в суспільстві, в якому право залишається найбільш занедбаною культурною цінністю.

Відображення в нормах права демократичних принципів та ідеалів, встановлення гарантій їх реалізації призведе до підвищення цінності права в українському суспільстві. Повага до норм права виступає однією з умов розбудови громадянського суспільства та демократичної, соціальної, правової держави, в якій право виступає реальним важелем для реалізації прав і свобод людини та громадянина.

У суспільстві, яке поважає себе, право стає «духовним явищем, що виражає культуру суспільства» та володіє власним ціннісним змістом [8, с. 105].

Література:

1. Волошенюк А.В. Правовий нігілізм: общетеоретическая характеристика / А.В. Волошенюк. – Х.: ООО «ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС», 2005. – 104 с.
2. Вопросы эффективности правового воспитания: сб. науч. трудов / Редкол.: А.Д. Бойков, А.И. Долгова, У.М. Миньковский, В.В. Степанов А.С., Шляпочников. – М.: Всесоюз, 1974. – 195 с.
3. Дмитрієнко Ю. М. Актуальні аспекти української правосвідомості як категорії правознавства / Ю.М. Дмитрієнко // Економічна стратегія і перспективи розвитку сфери торгівлі та послуг: зб. наук. праць. – Х.: ХДУХТ, 2007. – Вип. 2. – С. 436.
4. Кафарський В. Нація і держава: культура, ідеологія, духовність / В. Кафарський. – Івано-Франківськ: Плай, 1999. – 336 с.
5. Конституція України. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
6. Лютий Т. В. Нігілізм: антологія НІЩО / Т. В. Лютий – К.: ПАПАПАН, 2002. – 296 с.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. / О.Ф. Скакун / Пер. з рос. – Х.; 2001. – 656 с.
8. Фінько А.Є. Державознавча теорія Богдана Кістяківського у контексті формування етичного реформсоціалізму / А.Є. Фінько // Мультиверсум: Філософський альманах: [зб. наук. праць] / Ін-т філософії ім. Г.С. Сковороди НАН України. – К.: Стило, 1998. – Вип. 2. – С. 89-115.
9. Черненко А. Українська національна ідея / А.Черненко. – Дніпропетровськ: Вид-во ДДУ, 1994. – 144 с.
10. Юридичний словник-довідник. – К.: Femina, 2006. – С. 450.

Грачова К. Ю. Преодоление правового нигилизма как основное условие реализации прав и свобод человека и гражданина в Украине. В статье рассматриваются теоретические аспекты правового нигилизма, предпосылки его возникновения, основные формы проявления в украинском обществе. Подчеркивается необходимость применения комплексных мероприятий, направленных на преодоление правового нигилизма, акцентируется важность правового воспитания и формирования правосознания граждан.

Ключевые слова: активный и пассивный правовой нигилизм, правовое государство, верховенство права, критика права, правосознание, правовая культура.

Grachova K.U. Overcoming the legal nihilism as the main precondition for the realization of the rights and liberties of a person and a citizen of Ukraine. The article deals with the theoretical aspects of legal nihilism, its background, the main forms of display in the Ukrainian society. The necessity of applying comprehensive means aiming at overcoming legal nihilism is emphasized as well as the importance of legal education and creation of legal consciousness is stressed.

Key words: active and passive legal nihilism, legal state, supremacy of law, law criticism, legal consciousness, legal culture.

УДК 340.15(477)"1917/1921

Капелюшна М.В.,

асистент кафедри історії права та держави
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Державно-правові ідеї в Україні революційної доби 1917–1921 рр.: стан та перспективи наукової розробки

У статті досліджується науковий доробок істориків права щодо вивчення державно-правової думки в Україні за революційної доби 1917–1921 рр.

Ключові слова: національний державотворчий процес, державно-правові концепції, право, держава, конституційні акти.

Відновлення Української держави і розбудова державності повертають українців до власних державницьких традицій, державотворчого процесу, до незнищеної ідеї самостійної та соборної України. Ця ідея мала різний вигляд, але в українській державно-правовій думці завжди наголошувалося на «тяглоті», тобто безперервності процесу її втілення.

Україна переживає сьогодні вистражданий і виборений процес реабілітації і запізнитого повернення на батьківщину багатьох імен духовних провідників нації, ідеї, справи і помисли яких були сфальсифіковані, перекручені, несправедливо оговорені, приречені на дискримінацію і гоніння офіційною пропагандою. Серед них – представники національної політичної та наукової еліти доби Української революції 1917–1921 рр., які уособлюють у собі хресний шлях до незалежності, демократичності і соборності України.

Метою цієї статті є спроба з'ясувати, наскільки ґрунтовно обрана нами наукова проблема досліджена вченими-правознавцями, які її аспекти висвітлені з достатньою повнотою, а які залишаються малодослідженими.

У 1917–1921 рр. держава як ідея, як практичне втілення стає на теренах України одночасно організуючим центром ідейно-політичних та світоглядних розмежувань, з'єднань, угруповань, уподобань, симпатій та антипатій.

Ідейні суперечності, конфлікти революційної доби 1917–1921 рр. мали різні лінії розвитку, різну перспективу. Так, на думку А.Хитра, найгострішими і найактуальнішими були суперечності між «федералізмом» і «самостійництвом» у питанні державного суверенітету України, між республіканською та монархічною тенденцією у встановленні форми держави і, відповідно, між одноосібною й колегіальною владою, між національним і соціальним у змісті держави та революційних перетворень, між ідеологіями консерватизму, соціалізму, націоналізму та більшовизму [1, с. 2].

Як стверджує Ю.Шемшученко, характерною особливістю української революції 1917–1921 рр. було те, що тогочасна Україна намагалася розбудувати свою національну державність у правовому полі, а теоретичні засади такої державності були сформульовані ще до початку революції у конституційних проектах М.Драгоманова, М.Міхновського, С. Дністрянського, М.Грушевського та деяких інших авторів [2, с.49].

Зрозуміло, що у процесі революції ці засади коригувалися конкретною практикою державного будівництва, а безпосередня правова основа, за твердженням О.Мироненка, формулювалась у писаних юридичних конституціях чи їх проектах або встановлювалась іншими способами у фактичних конституціях десятків державних утворень чи квазідержав, які виникали у стихії запеклої боротьби [3, с.9].

Осмилення різних аспектів українського революційного конституціоналізму 1917–1921 рр. розпочалося ще безпосередньо в ході революційної стихії, а потім за радянської

доби. За підрахунками О. Мироненка, періоду, який аналізується, лише у радянській літературі присвячено близько 15 тис. книг і статей, 80 багатотомних збірників документів, тільки в Україні упродовж 1970–1990 рр. було опубліковано 2 тис. книжок, брошур і статей на цю тему [3, с.6]. Підготовлені ці наукові доробки з різних, часом діаметрально протилежних платформ праворозуміння, політичних і ідеологічних уподобань. Тому, є нагальна потреба не лише проаналізувати та узагальнити цей пласт публікацій, а й по-новому дослідити погляди діячів революційної доби на радянську державність в Україні з використанням нових джерел, нових методологічних підходів.

Велику роль в осмисленні проблеми відіграла правова думка української діаспори. Вона, внаслідок загальновідомих об'єктивних і суб'єктивних причин не тільки змогла зберегтись і знайти сили для дальшого розвитку, будучи відірваною від рідної землі і поставленою у жорстокі умови відсутності власної національної державності, а й виконала, в певному розумінні, місію національного хоронителя «вогнища» української правничої науки протягом останніх 70 років. Щодо досліджень у галузі історії українського права, то найбільший внесок у його розвиток на чужині внесли відомі правознавці С. Баран, В.Гришко, Р.Лашенко, Л. Окиншевич, М. Стахів, Я. Падох, М. Чубатий, С. Шелухін, А. Яковлів та ін. Серед узагальнюючих праць науковців діаспори, присвячених досліджуваній нами проблемі, варто виділити ґрунтовну колективну монографію «Ідеї і люди визвольних змагань 1917–1923» [4]. На жаль, їх науковий доробок правознавців української діаспори залишається маловивченим.

З проголошенням незалежності України активізується дослідницька діяльність і вітчизняних правознавців. Проте, варто зазначити, що в деяких аспектах проблеми дослідниками-першопрохідцями стали історики, філософи та політологи. Наприклад, державотворчі ідеї наукової спадщини І.Огієнка проаналізувала І.Тюрменко, правознавця С.Шелухіна – Я.Турчин, еволюцію поглядів М.Міхновського на українську державність дослідив А.Бутенко, проблему держави в історіософській концепції В.Липинського – І.Тукаленко, політичним ідеям С.Єфремова присвячено дисертацію Н.Бойко, автономістсько-федералістські погляди М.Грушевського досліджено Г.Корольовим, державотворчій діяльності В.Винниченка присвячена дисертація Л.Лозинської та ін. [5].

Щодо дослідження витоків ідеї політичної самостійності України, то одним з перших серед правознавців її дослідив Л.Комзюк [6]. На думку вченого, автономістсько-федералістська концепція політичної самостійності України, класичного теоретичного оформлення якій надав М.Драгоманов, домінувала протягом майже всієї постдрагоманівської історії вітчизняної політико-правової думки, трансформувавшись у часи «всесвітніх катаклізмів» (війн, революцій, «перебудови» та ін.) на концепцію і політику здобуття державної незалежності України [6, с. 1-2].

Продовженням дослідження розпочатої Л.Комзюком проблематики, щоправда, у значно ширших масштабах, стала дисертація Н.Стецюк [7]. Дослідниця наголошує, що конституційні ідеї у класичному розумінні фактично присутні в українській політико-правовій думці, починаючи з середини ХІХ ст., а в період 1917–1920-х років український конституціоналізм до певної міри виявився реалізованим у практиці створення та функціонування Української Народної Республіки та Західно-Української Народної Республіки [7, с. 1]. Щодо теоретичної значущості, то конституційні ідеї в Україні періоду УНР – ЗУНР та їх реалізація на практиці відповідали тогочасному рівню розвитку європейського конституціоналізму [7, с.3–4].

Значний інтерес викликає другий розділ «Конституційні ідеї в українській політичній та правовій думці ХХ століття» дисертації Н.Стецюк, присвячений питанням розвитку конституційних ідей, поглядів, доктрин в Україні у період створення та функціонування українських національних держав – УНР та ЗУНР, аналізу практики застосування цих ідей у державотворчих процесах українського народу, особливостям розвитку конституційних ідей у політичній і правовій думці після поразки Української революції 1917–1921 рр. Певний зріз суспільного рівня розвитку конституційних ідей та поглядів в Україні того часу являють собою проекти української конституції, серед яких дослідницею проаналізовано проект «Основного державного закону Української Народної Республіки» 1920 р. (проект

Урядової Комісії), «Проект Конституції (основних державних законів) Української Народної Республіки» проф.О.Ейхельмана (1920), «Проект Конституції Української Народної Республіки» доктора права С.Барана (1920), проект закону «Основні права і обов'язки українських громадян» доктора права Т.Галіпа, проект «Основ державного устрою Галицької Республіки», запропонований урядом ЗУНР Найвищій Раді і Лізі Націй 30 квітня 1921 р., авторський проект «Конституції Західно-Української Народної Республіки» проф. Станіслава Дністрянського (1920).

Серед наукового доробку правознавців з досліджуваної нами проблеми своєю ґрунтовністю виділяються праці О. Копиленка. Особливий інтерес викликає масивний комплекс досліджень науковця, присвячений осмисленню політико-правових ідей М. Грушевського [8]. Монографії О.Копиленка «Повернення М.С. Грушевського» та «Українська ідея» М.Грушевського: історія і сучасність» стали першими дослідженнями в новітній Україні, в яких здійснено спробу дати об'єктивну оцінку політико-правової концепції М.Грушевського як вченого, політика і державного діяча.

Комплексний аналіз історико-правової спадщини М.Грушевського здійснено у дисертації О.Копиленка [9], в якій отримало висвітлення підходів вченого до проблем, пов'язаних із Хмельниччиною й козацькою автономією, його власного бачення завдань і шляхів відродження української державності й особистої ролі в українському національному русі, а також узагальнення досвіду практичної діяльності як голови Центральної Ради з точки зору еволюції аналогічного державотворчого процесу в сучасній Україні, осмислення в цьому плані його перших уроків і перспектив.

О. Копиленко наголошує, що еволюція позиції Центральної Ради і її голови М. Грушевського від федеративних гасел до повної незалежності була закономірним наслідком логічного процесу перетворення «широкої автономії» на «повну державу», причому незалежність не можна оцінювати як альтернативу федералізму – в цей період він переходить у сферу внутрішнього життя УНР як модель її територіального конституювання; повну державну незалежність УНР визначили й завдання її інтеграції у світове співтовариство як повноцінного суб'єкта міжнародного права [9, с.6].

Принагідно зазначимо, що сучасними дослідниками досить ґрунтовно проаналізовано один з найвідоміших правових актів доби Української революції – Конституцію УНР. Оцінюючи це важливе джерело нашої державотворчої і правотворчої спадщини, Ю. Шемшученко наголошує, що вона базувалася на прогресивних ідеях тогочасного конституціоналізму. На думку вченого, частина її принципів не втратила свого значення і до теперішнього часу, що є підставою для використання національного досвіду конституційного будівництва у розбудові сучасної демократичної і правової держави [2, с.56].

Істориками українського права здійснено спробу проаналізувати державно-правові погляди ще одного державотворця революційної доби – П. Скоропадського [1], постать якого була поєднуючим елементом у системі таких зв'язків: традиційна українська консервативна ідея – гетьманат (консервативна форма української держави 1918 р.) – гетьманський рух (форма громадської діяльності прихильників українського консерватизму). На думку А.Хитра, саме в державотворчій та громадській діяльності П. Скоропадського ідеї українського консерватизму легалізувались і втілювались, причому протягом життя відбулася трансформація П.Скоропадського від стихійного реалізатора консервативних цінностей на впливового теоретика українського консерватизму та монархізму у формі гетьманства [1, с. 1-2].

Окрему, ще досить малочисельну групу праць сучасних українських правознавців становлять дослідження, присвячені аналізу державно-правових поглядів відомих вітчизняних теоретиків та істориків права. Серед них своєю ґрунтовністю вирізняються дисертації В. Вольного та С.Осадчук.

У своєму дослідженні В.Вольний вперше комплексно проаналізував наукову спадщину академіка С.Дністрянського, визначив її місце в загальному розвитку української юридичної науки. Автор включив до наукового обігу деякі невідомі та маловідомі праці вченого, що дозволило по-новому оцінити раніше опубліковані джерела та висвітлити вклад С. Дніст-

рянського в розвиток теорії і історії держави та права, окремих галузей права, а також у розроблення української юридичної термінології. Особливий інтерес у контексті дослідження нашої проблеми викликають аналітичні матеріали підрозділу 1.4 «Еміграційний період творчості С.С. Дністрянського (1918–1935 рр.)» та другий розділ дисертації В. Возного, «Характеристика наукової спадщини С.С.Дністрянського» [10], в яких він характеризує внесок академіка в розробку різних галузей права, а особливу увагу звертає на аналіз його двох проектів конституції Республіки. Слід наголосити, що ґрунтовному аналізу цих джерел присвячено також монографію П. Стецюка [11].

У дисертації С.Осадчук [12] досліджуються різні аспекти діяльності М. Лозинського як видатного правознавця і будівничого української державності, в тому числі й у період ЗУНР.

На жаль, про інших знаних українських правознавців досліджуваної доби ґрунтовних узагальнюючих праць ще не створено.

Отже, є підстави стверджувати, що науковцями створено багато ґрунтовних праць з питань вивчення різних аспектів досліджуваної нами проблеми. Однак відсутність у науковому доробку сучасних правознавців комплексних монографічних досліджень з історії становлення державно-правових ідей в Україні, їх еволюції, ґрунтового аналізу вітчизняного досвіду щодо спроб їх практичного втілення, в тому числі і у державотворчих процесах 1917–1921 рр., є свідченням нагальної потреби в активізації творчих зусиль вчених у вивченні цієї важливої проблеми, що має як науково-теоретичне, так і практичне значення.

Література:

1. Хитра А.Я. Державно-правові погляди Павла Скоропадського: автореф. дис. ...канд. юрид. наук серія: 12.00.01 – історія та теорія держави і права; історія політичних і правових вчень / Андрій Ярославович Хитра. – Львів, 2003. – 19 с.
2. Шемшученко Ю. Уроки конституційного будівництва в Українській Народній Республіці / Юрій Шемшученко // Україна в революційних процесах перших десятиліть ХХ століття / Міжнародна науково-теоретична конференція 20–21 листопада 2007 р. та наукові дослідження. – К.: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України, 2008. – С.49–56.
3. Мироненко О.М. Витоки українського революційного конституціоналізму 1917–1920 рр. Теоретико-методологічний аспект / О.М.Мироненко. – К., 2002. – 260 с.
4. Ідеї і люди визвольних змагань 1917–1923. – Нью-Йорк, 1968. – 400 с.
5. Тюрменко І.І. Проблеми української державності в діяльності та науковій спадщині Івана Огієнка: автореф. дис. ... доктора іст. наук / Ірина Іванівна Тюрменко. – К., 2000. – 33 с.; Турчин Я. Б. Суспільно-політичні погляди та державотворчі ідеали С.Шелухіна: автореф. дис... канд. політ. наук / Ярина Богданівна Турчин. – Львів, 2005. – 19 с.; Тукаленко І.А. Проблема держави в історіософській концепції В.Липинського у контексті європейської консервативної думки: автореф. дис. ...канд. філос. наук / Інна Анатоліївна Тукаленко. – К., 1998. – 18 с.; Бутенко А.П. Еволюція поглядів М. Міхновського на українську державність та шляхи їх практичної реалізації: автореф. дис. ...канд. іст. наук / Андрій Петрович Бутенко. – Черкаси, 2006. – 20 с.; Лозинська Л.О. Державотворча діяльність В.К.Винниченка (березень 1917 – вересень 1920 рр.): автореф. дис. ... канд. іст. наук / Леся Олександрівна Лозинська. – К., 1996. – 26 с.; Бойко Н.Р. Політичні ідеї Сергія Єфремова в контексті його суспільно-політичної діяльності: автореф. дис. ... канд. політ. наук / Наталія Романівна Бойко. – К., 2009. – 16 с.; Корольов Г.О. Автономістсько-федералістські погляди Михайла Грушевського: формування, втілення, трансформація: автореф. дис. ... канд. іст. наук / Геннадій Олександрович Корольов. – К., 2009. – 19 с.
6. Комзюк Л.Т. Драгоманивська конституційно-правова концепція політичної самостійності України і ХХ століття: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Леонід Трохимович Комзюк. – Харків, 1998. – 18 с.
7. Стецюк Н.В. Конституціоналізм в українській політичній та правовій думці (середина ХІХ ст. – кінець 80-х років ХХ ст.): автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Наталія Василівна Стецюк. – К., 2003. – 20 с.
8. Копиленко О.Л. Повернення М.С.Грушевського / Олександр Копиленко. – К.: Знання, 1991. – 48 с.; його ж. «Українська ідея» М.Грушевського: історія і сучасність. – К.: Либідь, 1991. – 184 с.; його ж. Нездійсненні мрії й марні уроки (Михайло Грушевський) // Українська ідея. Постаті на тлі революції. – К., 1994. – С. 5–31 та ін.
9. Копиленко О.Л. Політико-правові ідеї М.Грушевського і проблеми сучасної розбудови української державності: дис. на здоб. наук. ступеня доктора юрид. наук у формі наукової доповіді, яка виконує функції автореферату / Олександр Любимович Копиленко. – Одеса, 1993. – 49 с.

10. Возьний В.І. Державно-правові погляди академіка С.С. Дністрянського: автореф. дис. ...канд. юрид. наук / Володимир Іванович Возьний. – К., 1999. – 19 с.
11. Стецюк П. Станіслав Дністрянський як конституціоналіст / П.Стецюк. – Львів, 1999. – 212 с.
12. Осадчук С.С. Правові погляди Михайла Лозинського: автореф. дис. ...канд. юрид. наук спец. / Стефанія Стефанівна Осадчук. – К., 2001. – 17 с.

Капелюшна М.В. Государственно-правовые идеи в Украине революционной эпохи 1917–1921 гг.: состояние и перспективы научной разработки. В статье исследуются научные разработки историков права относительно изучения государственно-правовой мысли в Украине в революционную эпоху 1917–1921 гг.

Ключевые слова: национальный государственный созидательный процесс, государственно-правовые концепции, право, государство, конституционные акты.

Капелюшна М.В. Державно-правові ідеї в Україні революційної доби 1917–1921 рр.: стан та перспективи наукової розробки. Article deals with the scientific heritage of the historians of law in the research of the statehood thought in Ukraine during the revolution 1917 – 1921.

Key words: state national creative process, conceptions of state building, law, state, constitutional acts.

УДК 347.9(477)(091)

Козачина А.Є.

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

Удосконалення українського судочинства: історичний досвід держави

У статті зроблена спроба історично-філософського аналізу розвитку судочинства в Україні за часів оголошення її незалежності.

Ключові слова: органи державної влади, органи прокуратури, суди, судочинство, кадрова політика.

Актуальність теми характеризується необхідністю всебічного дослідження з точки зору історичного матеріалізму становлення і розвитку судової системи в Україні після проголошення її незалежності.

Мета статті – аналіз основних напрямів формування судової системи і здійснення судочинства в Україні на сучасному етапі. Виходячи з цього основними завданнями є:

- на основі чинного законодавства України дослідити етапи становлення судочинства в Україні за часів її незалежності;
- проаналізувати законодавчі акти внести пропозиції щодо вдосконалення судочинства в Україні.

Початок 90-х років минулого століття був складним періодом для усіх країн, що були союзними республіками в державному утворенні СРСР. Україна також опинилась у вирі подій та стала перед необхідністю вирішення багатьох кардинальних проблем як свого існування, так і облаштування свого життя. Серед першочергових завдань, які мала вирішити молода держава, були питання формування інститутів державної влади, зокрема її законодавчої, виконавчої та судової гілок. Разом з тим, процеси формування владних інститутів необхідно було вкласти у чітко визначені нормативно-правові рамки, що відповідали б змісту поставлених завдань та баченням основних політико-соціальних рис нової держави, а також, маючи необхідну правову форму, могли б забезпечити та гарантувати виконання завдань по формуванню нового суспільного ладу та нової державності.

З метою унормування суспільного та політичного життя держави у найкоротший термін після дня проголошення незалежності України було прийнято Закон України «Про правонаступництво України», статтею 4 зазначеного закону було встановлено, що «...органи державної влади і управління, органи прокуратури, суди та арбітражні суди, сформовані на підставі Конституції (Основного Закону) Української РСР, діють в Україні до створення органів державної влади і управління, органів прокуратури, судів та арбітражних судів на підставі нової Конституції України» [1]. Отже, правові рамки діяльності держави юридично було сформовано.

Відповідно до ст. 1 Конституції України, «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава» [2], де поняття «правова держава» акцентує увагу на ствердженні принципу верховенства права, яке шляхом нормотворення, розвитком правозахисних інститутів забезпечує належні умови для реалізації та забезпечення інших ознак держави.

Вирішення питання про реформування судової системи займало важливе місце, але черга його розгляду була відтермінована. Після розв'язання нагальних, першочергових питань, пов'язаних із створенням законодавчих та забезпеченням фінансово-матеріальних засад діяльності державної влади увага була спрямована на розвиток та регулювання судової системи України. Було прийнято кілька правових та організаційних рішень, спрямованих на посилення ролі незалежного суду в Українській державі.

Посилення ролі судової влади у правовій державі здійснювалося різними шляхами. Важливими були питання матеріально-технічного забезпечення судів. Відповідно до Закону України «Про обернення майна Компартії України та КПРС на державну власність» [3] судам у першочерговому порядку були передані адміністративні приміщення, які належали Комуністичній партії Радянського Союзу.

Посилювалась роль судів також за рахунок розширення суддівського корпусу, відбувались нові призначення на посади суддів, утворювались та реорганізовувались місцеві судові органи.

Найбільш значущим кроком у напрямі розвитку судочинства та інституту правосуддя від початку утворення самостійної, незалежної держави України стало визначення основних завдань та перспектив реформування судово-правової сфери, яке містилось у Концепції 1992 р. про судово-правову реформу, відповідно до якої передбачалося реформування застарілих засад судочинства та визначалось три етапи реформ.

На першому етапі було заплановане розроблення змін до законодавства у судовій сфері, зокрема до законів про судоустрій і до процесуальних законів. На цьому самому етапі мали бути вирішені питання матеріально-технічного забезпечення роботи судів та соціального забезпечення працівників судових органів.

На другому етапі планувалось запровадження організаційної структури із спеціалізації судів, створення адміністративних судів, судів у сімейних справах та у справах неповнолітніх. Також планувалось завершити формування основ фінансування та матеріально-технічного забезпечення роботи судів. Важливим заходом, який планувалось реалізувати на цьому етапі, було створення Вищого апеляційного суду України.

Третій етап передбачав проведення роботи із узагальнення ефективності реалізації судово-правової реформи та здійснення заходів щодо вирішення конкретних недоліків, які мали місце при втіленні Концепції у життя. При цьому, кінцевою метою судово-правової реформи було створення в державі такої системи судоустрою, яка б забезпечила високу якість відправлення правосуддя за рахунок чіткого розмежування судової спеціалізації по галузевому принципу. Окремі положення, що стосувались статусу суддів, зокрема про порядок та строки обрання суддів судів загальної юрисдикції та Конституційного суду України, пізніше були закріплені у відповідних законодавчих актах.

У Концепції було чітко викладено загальну структуру судової системи, зокрема, передбачалось існування двох незалежних судових інституцій – Конституційного суду та судів загальної юрисдикції. При цьому окреме значення надавалось арбітражним судам, які на рівні із судами загальної юрисдикції розглядалися як «специфічна» ланка судової системи.

Відносно судів загальної юрисдикції слід зазначити, що Концепцією передбачався поглиблений внутрішній поділ всередині самої системи таких судів, яка включала наступні

суди: Верховний Суд України – вища касаційна інстанція; місцеві суди, які здійснювали судові впровадження із цивільних, кримінальних справ; військові суди, що вели провадження у справах про військові злочини та спеціалізовані суди, які здійснювали господарське (арбітражне) та адміністративне судочинство.

Разом з тим, ті положення Концепції, якими у ролі апеляційної інстанції визначались суди, прирівняні своїм статусом до обласних судів, пізніше також знайшли своє відображення у Законі України «Про судоустрій України» [4].

Таким чином, положення Концепції вказували шлях, що дозволяв вирішити основні завдання, які були покладені в основу проведення судово-правової реформи. А зводились вони до наступної мети – визначення загальних принципів здійснення судочинства в державі, забезпечення своєчасної реалізації судових рішень та започаткування нових підходів до організації ефективної системи юстиції, яка змогла б функціонувати у перехідних умовах від старої тоталітарної системи СРСР до молодшої української демократії та у наступних періодах.

Необхідно зазначити, перш ніж були сформульовані конкретні пропозиції щодо напрямів проведення судово-правової реформи, у Концепції було зроблене обґрунтування необхідності реалізації обраного курсу реформ. Зокрема, були окреслені основні недоліки існуючої на той час, успадкованої від СРСР системи судочинства і структури судового устрою, головною ознакою яких була залежність суду від влади. З урахуванням успадкованих проблем судочинства та конкретного бачення майбутньої системи правосуддя були сформульовані пропозиції, які дозволили розв'язати існуючі проблеми не лише у структурі судової влади, а й у процесуальному аспекті здійснення судочинства.

Важливим аспектом стало реформування адміністративного судочинства, концепція передбачала поступове виділення адміністративного судочинства із структури місцевих судів загальної юрисдикції в окрему структурну ланку – адміністративні суди.

Однак, реально наблизитись до втілення задумів щодо адміністративного судочинства вдалось лише через десять років з моменту визначення основних положень Концепції. У 2002 р. указами Президента України про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України та про кількість суддів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України було розпочато фактичне виконання тієї частини Концепції, що передбачала запровадження у судову систему України спеціалізованих адміністративних судів.

У ході реалізації заходів Концепції все очевиднішим ставав той факт, що коло проблем, які уповільнюють темп реформ, значно розширюється. Здебільшого проблеми мали конкретний характер, вони пов'язувались із труднощами здійснення спеціалізації судів. Непростим виявилось створення першого та другого рівнів системи адміністративних судів, здійснення забезпечення їх діяльності, що передбачало надання їм необхідних матеріально-технічних та фінансових умов провадження адміністративного судочинства. Також характер проблем торкався питань відсутності належного забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції.

Однак, незважаючи на усі складнощі, пов'язані із реалізацією Концепції 1992 р., у результаті її виконання було зроблене наступне: у цьому ж році прийнято закони України «Про статус суддів» [5], «Про адвокатуру» (6), а також прийнято нову редакцію Закону України «Про судоустрій України». У 2003 р. прийнято Цивільний [7] та Господарський [8] кодекси України, внесені зміни до кримінально-процесуального законодавства, повністю оновлено положення цивільного процесу.

Указом Президента України від 29 травня 2002 р. № 780/2002 [9] створено центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом – Державну судову адміністрацію України, завданням якої є здійснення організаційного та фінансового забезпечення діяльності судів, інших органів та установ судової системи. Першочерговою метою, покладеною на Державну судову адміністрацію України є своєчасний аналіз та вжиття заходів щодо забезпечення належних умов функціонування діяльності судів загальної юрисдикції, здійснення матеріального та соціального забезпечення суддів та працівників апарату суду. У питаннях організаційного забезпечення роботи судових органів значною мірою покладено

початок вирішенню проблем, пов'язаних з незалежним матеріально-технічним та соціально-побутовим забезпеченням судів.

Разом з тим, саме протягом останніх кількох років по-новому, дуже гостро відчувалась необхідність змін, які б охоплювали не лише існуючі проблеми, а й вирішували нові завдання щодо реформування судочинства та пропонували заходи, необхідні для втілення її у життя.

Останнім часом більш активно почали висловлювати своє ставлення до проблем судочинства в Україні різні державні органи, які відчували на собі тягар відповідальності за незадовільні умови судочинства. Зокрема, Міністерство юстиції України висловило свій критичний погляд на ситуацію, що склалася навколо питань проведення судово-правової реформи. Через призму виконання положень Закону України «Про судоустрій України» [10], ухвалення якого у 2002 р. вважається початком так званої малої судової реформи, було відзначено, що реалізація зазначеного закону виявила певні недоліки та проблеми при застосуванні. Цими проблемами є, по-перше, недосконалість правового регулювання діяльності судової системи, яка виявилася у частині побудови системи судів, структурі та порядку функціонування кваліфікаційних комісій судів; по-друге, визначення процедурних норм стосовно добору кандидатів і призначення на посаду суддів тощо. Також міністерство окремо підкреслило недосконалість процесуального законодавства України та необхідність внесення змін до нього.

Відповідні оцінки щодо стану реформування судової системи та системи правосуддя також надавались Президентом України та Верховною Радою України.

Найбільша увага наголошувалась на відсутності системного та узгодженого бачення подальших шляхів здійснення судової реформи. Причини, що заважали забезпечити системний підхід реформ, пов'язувались із недостатнім законодавчим врегулюванням засад організації та діяльності системи правосуддя, оскільки Конституцією України визначаються лише їх загальні риси. Тому для вирішення окресленого питання необхідно додатково виробити та на законодавчому рівні закріпити чітке системне бачення процесу реформування правосуддя. Разом з тим, в Указі наголошувалось, що система судів загальної юрисдикції не відповідає вимогам Конституції України, видам та стадіям судочинства.

Недоліки чинної системи правосуддя полягали у тому, що системі судових інституцій притаманні нераціональна побудова та недосконалий розподіл юрисдикції, що нерідко спричиняє розгляд спору різними судами одного рівня та несправедливе обмеження права на оскарження судових рішень по окремих категоріях справ.

Також зазначалось, що ще й досі не завершено формування цілісної системи адміністративних судів, обов'язком яких є захист прав і свобод особи в її відносинах із суб'єктами владних повноважень – державними органами.

Наступною проблемою вважалась незалежна кадрова підготовка працівників судового апарату. Зокрема, підкреслювалось, що процедура добробуту суддів є непрозорою, не забезпечується належний рівень матеріального забезпечення суддів, процедура відкриття провадження у кримінальних справах щодо суддів є недосконалою, низький рівень кваліфікації значної частини суддівського корпусу та низька ефективність системи професійної відповідальності суддів. Наслідками ігнорування цієї проблеми буде створення сприятливих умов для зловживань та залежність суддів від посадових осіб, задіяних у цій процедурі. Зазначене також не дозволить вже на рівні окремих персоналій – суддів – виконувати незалежне та професійне судочинство.

Окремо були відзначені проблеми неактуальності принципів процесуального законодавства та їх невідповідності світовим стандартам судового процесу. Особливу увагу привертає ситуація щодо правового регулювання кримінального судочинства, яке залишається неререформованим ще з радянських часів. Кримінально-процесуальний кодекс України [11] в редакції 1960 р., незважаючи на деяке оновлення, не відповідає вимогам захисту прав людини відповідно до європейських стандартів. Виникають проблеми щодо належності норм господарського законодавства до цивільно-правових положень та прямого знаходження в Цивільному кодексі України. Незважаючи на ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України, наразі не прийнятий закон про адміністративні процедури.

У черговий раз були відзначені недоліки, пов'язані з недостатнім фінансуванням судової влади та неефективністю системи виконання судових рішень. Зокрема, зауважувалось, що з досвіду розгляду справ Європейським судом з прав людини, у рішеннях проти України найчастіше констатуються порушення права на справедливий суд саме внаслідок невиконання рішень національних судів та право на розумний термін розгляду судових справ.

За викладених обставин, як зазначалось в Указі, справедливе судочинство та належний захист прав і свобод людини уявляються неможливими. Підсумком суперечок та непослідовностей, якими супроводжувався процес, судово-правової реформи, стало те, що навіть сьогодні українські суди ще не сформувались як неупереджений та ефективний інститут захисту прав людини, а рівень довіри до судової гілки влади з боку суспільства лишається вкрай низькою.

Проблематика, пов'язана із низькою якістю судочинства в Україні, неодноразово ставала предметом розгляду парламенту України.

Останнім приводом для обговорення проблеми реформування українського судочинства та визначення майбутніх перспектив вдосконалення правових та правозахисних інститутів, зокрема інституту суддівства та адвокатури, стали парламентські слухання на тему «Про стан правосуддя в Україні», що відбулися наприкінці травня 2007 р.

Важливим результатом парламентських слухань стало те, що після дискусій щодо проблем реформування судової системи та правосуддя були прийняті оптимістичні рішення. Варто відзначити, що оцінки, які давались під час парламентських слухань, значною мірою відповідали президентському баченню основних проблем щодо здійснення судово-правової реформи. У рекомендаціях, які були прийняті на парламентських слуханнях, було визначено перелік першочергових завдань нового етапу проведення судової реформи.

Серед перших кроків має стати розроблення та затвердження Концепції розвитку правосуддя в Україні до 2015 р. та Концепції реформування досудового слідства. Наступними мають бути прийняті в новій редакції Кримінально-процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Господарський процесуальний кодекс України. Їх прийняття дозволило б забезпечити основні принципи судового процесу, зокрема, змагальність, прозорість, неупередженість, а також гарантувати незалежність суддів при ухваленні рішень.

Третім кроком мало стати запровадження відновного правосуддя та введення у процесуальне законодавство положень, що дають можливість особі отримувати компенсації у разі порушення визначених термінів судового розгляду справи. Зважаючи на конкретність пропозицій, зазначені новації були вкрай важливими.

У рекомендаціях парламенту були пропозиції щодо внесення змін до законів України «Про судоустрій України» та «Про статус суддів», якими передбачалось запровадження інституційних змін до вищої ланки системи судів України, утворення та запровадження процесуальної форми діяльності суду присяжних та мирових суддів.

На виконання зазначених пропозицій 7 липня 2010 р. Верховною Радою прийнято Закон «Про судоустрій і статус суддів», яким більш повно визначаються правові засади організаційної судової влади та здійснення правосуддя в Україні з метою захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина.

Література:

1. Закон України «Про правонаступництво України» // Відомості Верховної Ради України від 12.11.1991 р. № 46. – Ст. 4.
2. Конституція України прийнята 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. № 30. – Ст. 141.
3. Закон України «Про обернення майна Компартії України та КППС на державну власність» // Відомості Верховної Ради України від 31.03.1992р. № 30.
4. Закон України «Про судоустрій України» від 12.07.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. № 27 – 28. – ст. 180.
5. Закон України «Про статус суддів» від 23.02.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 8. – Ст. 56.

6. Закон України «Про адвокатуру» // Відомості Верховної Ради України від 02.03.1991 р. – 1993 – № 9.
7. Цивільний кодекс // Відомості Верховної Ради України від 03.10.2003 р. – 2003 – № 40.
8. Господарський кодекс // Відомості Верховної Ради України від 02.05.2003 р. – 2003 – № 18.
9. «Про Державну судову адміністрацію України» // Указ Президента України від 29 серпня 2002 р., № 780/2002. — www.rada.gov.ua

Козачина А.Е. **Совершенствование украинского судопроизводства: исторический опыт.** В статье предпринята попытка сделать историко-философский анализ развития судопроизводства в Украине за время провозглашения ее независимости.

Ключевые слова: органы государственной власти, органы прокуратуры, суды, судопроизводство, кадровая политика.

Kozachyna A.E. **Improvement of the Ukrainian justicement: historical experience.** The article deals with an attempt to do the historical and philosophical analysis of the development of judicial procedure in Ukraine in the times of proclamation of its independence.

Key words: public authorities, organs of public prosecutions department, courts, justicement, personnel policy.

УДК 340.15(477)"1917/1921"

Красніцький А.В.,

здобувач кафедри історії права та держави
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Тенденції та етапи дослідження державотворчих процесів в Україні (1917–1921 рр.): історико-правовий аспект

У статті охарактеризовано тенденції та етапи дослідження українського державотворення революційної доби 1917–1921 рр.

Ключові слова: національне державотворення, українська радянська державність, революційна доба 1917–1921 рр., історико-правова наука.

Утворення незалежної Української держави та розбудова її державно-правових інститутів дало новий поштовх до об'єктивного дослідження заборонених раніше тем з історії державності українського народу. Важливе місце у цьому дослідженні посідає історико-правова наука, яка, на думку багатьох вчених, отримує якісно нові можливості для свого розвитку. Однією зі сфер історико-правового дослідження є вивчення державних утворень українського народу та діяльність їх виконавчих та законодавчих органів влади. Історичний досвід державотворення дає можливість критично оцінити сучасний процес розбудови Української держави та уникнути помилок, які були допущені у попередній період. Такою, ще не повністю дослідженою сторінкою українського державотворення, є період революційної доби 1917–1921 рр.

Історія державотворчих процесів в Україні присвячена величезна кількість літератури, різнопланова за проблематикою, шириною висвітлюваних аспектів, а також за формою і жанром. Лише дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата та доктора юридичних наук, присвячених різним аспектам досліджуваної нами проблеми, з 1991 р. до листопада 2011 р. захищено, за нашими підрахунками, 37.

Протягом десятиліть ця проблема цілеспрямовано фальсифікувалась або ж просто замовчувалась науковцями колишнього СРСР. Радянськими суспільствознавцями ігнорувался сам факт існування суверенної Української держави за доби революції, він був віднесений до явищ «буржуазного націоналізму» і фактично не вивчався. Боротьба за національне відродження, за українську національну державність кваліфікувалась контрреволю-

ційними, буржуазно-націоналістичними, антинародними рухами. Проте, за межами СРСР історія державотворчих процесів в Україні революційної доби 1917–1921 рр. досить активно і плідно досліджувалась істориками та правознавцями діаспори.

Істориками України видрукувано кілька ґрунтовних монографій, в яких опрацьовано та узагальнено науковий доробок попередників із зазначеної проблеми [1]. Проте величезний пласт літератури, написаної правознавцями, в цих дослідженнях вивчений лише побіжно або взагалі залишився без уваги у зв'язку зі специфікою та відмінностями предмета дослідження, мети та дослідницьких завдань істориків і правознавців. З цього приводу слухним є твердження В. Румянцева, що «...процес державотворення в Україні у 1917–1922 рр. ще досі не став предметом комплексного, всебічного дослідження в спеціальній історико-правовій літературі, а тому деякі суттєві аспекти цього процесу мають дискусійні й суперечливі оцінки, не позбавлені тенденційності та ідеологічних нашарувань» [2, с.7]. Фактично традиція осмислення та комплексного узагальнення наукового доробку правознавців була перервана ще в середині 1980-х років [3]. Підтримуючи точку зору В. Румянцева, вважаємо, що існує нагальна потреба в підготовці дослідження, в якому б значний масив літератури, створеної правознавцями, було проаналізовано і узагальнено.

Аналіз наукового доробку попередників дає підстави виокремити три основних етапи в розробці проблеми: перший – довоєнний (до Другої світової війни, а також роки війни); другий – повоєнний; третій – сучасний (з початку 1990-х років).

Перший етап розпочинається роками української революції (1917–1921 рр.), коли відбулося відродження національної державності України, а потім і її втрата. Революційні і державотворчі процеси поставили перед дослідниками завдання створення нових праць з історії державності України. Водночас утворення Української Народної Республіки, а згодом Західно-Української Народної Республіки, відкрило сприятливі умови для розвитку вітчизняної науки, започаткувало їй державницьку підтримку. Державне усамостійнення України заклало реальні підвалини для подальшого унезалежнення української історичної та історико-правової науки. Саме в цей період виходять з друку перші історико-правові дослідження з проблеми, написані безпосередніми учасниками революційних подій М. Возняком, М. Василенком, Р. Лашенком, В. Кучабським, К. Левицьким, М. Лозинським, М. Чубатим та ін. [4]. На жаль, ці наукові доробки сучасними правознавцями ще й досі ґрунтовно не проаналізовані.

Слід зазначити, що уже в роки української революції 1917–1921 рр. серед дослідників почали формуватись два непримиренних напрями, які і сьогодні поділяють їх на два табори: гетьманський і антигетьманський.

Специфіка першого етапу дослідження проблеми полягає у тому, що із втратою Україною незалежності у 1920-х роках, коли в УСРР почав насаджуватися тоталітарний режим, наукові дослідження з проблеми розгорталися як за умов радянської України, так і за її межами. Історичні школи, що базувалися на народницькому та державницькому напрямах, проіснували в Україні до початку ХХ ст. і лише наприкінці 1920-х років під адміністративним тиском вони припинили існування в радянській Україні, хоча плідно продовжували розвиватися вченими з української діаспори. В радянській Україні у цей час на сторінках наукових видань ще допускалися плюралізм думок та обговорення дискусійних питань історичної та історико-правової науки [5]. Варто наголосити, що тоді навіть у публікаціях відомих більшовицьких діячів не заперечувалось існування національної влади, національної державності в Україні, з якою боролась радянська влада [6]. Однак наприкінці 20-х років таке стає можливим лише за межами УСРР, зокрема в діаспорі та на західно-українських землях. А щодо радянської України, то з виходом у 1938 р. «Короткого курсу історії ВКП(б)» остаточно завершився процес пристосування історичного минулого до нових політичних стандартів.

У цей період за межами радянської України було опубліковано величезний масив літератури, присвяченої різним аспектам українських визвольних змагань 1917–1921 рр., в тому числі й історико-правовому. Серед публікацій міжвоєнного періоду, виданих за межами УСРР, виділяються своєю документальною насиченістю та аналітичністю дослід-

ження правознавців К. Левицького, М. Лозинського, С. Шелухіна, А. Яковліва [7] та ін. Однак поразка українців у боротьбі за державність наклала свій відбиток на ці публікації, тому треба враховувати принципову різницю у течіях і напрямках діаспорної історіографії та підходити до цього важливого наукового доробку диференційовано, персоналістично.

Своєрідним видавничим центром української діаспори в міжвоєнний період стала Чехо-Словаччина, завдяки активній підтримці керівництвом країни системи української освіти, наукової роботи та культурного життя емігрантів. Велику роль у виданні правничої літератури при Українському Вільному університеті та Українській господарській академії у Подебрадах відіграли відомі правники С.Дністрянський та К.Лоський. Так, лише з теорії держави і права було здійснено сім видань та п'ять з історії держави і права, у тому числі «Нова держава» (1923) С. Дністрянського, «Основи права» (1927), «Історія державних конституцій» (1928) О.Ейхельмана та ін. Цей пласт публікацій правознавців залишається невідомим або маловідомим, адже досліджений він лише на рівні бібліографії [8].

Другий етап – повоєнний. Щодо вивчення державотворчих процесів в Україні революційної доби 1917–1921 рр. в радянській історико-правовій науці, то він виявився теоретично безплідним. Цілковито заідеологізовані підходи до вивчення різних аспектів проблеми, закладені в партійних документах, змушували дослідників обґрунтовувати спотворені погляди на події революційної доби. Тому, при всій повазі до авторів тогочасної друкованої продукції слід визнати, що їх науково-пізнавальна цінність є невисокою [9]. Праці цього періоду, особливо підручники та навчальні посібники з історії держави та права, мають багато схожих, шаблонних фраз та схем розгляду.

Лише з середини 80-х років із початком політики гласності, проголошеної М. Горбачовим у ході перебудови, з'явилися перші позитивні зрушення в радянській історичній та історико-правовій науці. У 1986 р. на Всесоюзній нараді завідувачів кафедрами суспільних наук вперше офіційно була визнана наявність «білих плям» в історії, засуджений схематизм і догматизм у її висвітленні та викладанні.

За межами України у повоєнний період різні аспекти проблеми висвітлювались часописами «Визвольний шлях», «Смолоскип», «Сучасність» і особливо «Український історик». Вийшли й перші узагальнюючі монографії. Націоналістично-радикальні погляди на розвиток історії Української революції були притаманні історикам української діаспори повоєнного періоду, зокрема П. Мірчуку, В. Веризи [10] та ін. За їхньою концепцією, революція 1917–1921 рр. є виключно національною і її головною метою мало стати відродження самостійної України.

Велике значення для ґрунтовного вивчення історії українського державотворення та правотворення революційної доби цих років мають узагальнюючі дослідження правознавців української діаспори, особливо М. Стахіва, К. Костіва, А. Яковліва [11]. В їх працях аналізуються державотворчі процеси і законодавчі акти як національних державних утворень (УНР, ЗУНР, Гетьманат П.Скоропадського), так і радянської України.

На початку 90-х років розгортається третій етап дослідження проблеми – сучасний. Глибинні зміни, що відбулися в українському суспільстві за часів перебудови, а згодом – із проголошенням державної незалежності України та розпадом СРСР дали поштовх до початку нового етапу дослідження обраної теми. Вже перші публікації цього періоду, здійснені правознавцями, засвідчили про відхід від сталінсько-брежневських стереотипів у трактуванні національних державотворчих процесів, у тому числі й доби української революції 1917–1921 рр. [12].

За умов державної незалежності зняті всі штучні обмеження і перепони для пізнання минулого. Небачене раніше розширення доступу до архівів, відкриття спецховищ, надана можливість для використання найрізноманітніших документів позитивно позначились на вивченні багатьох аспектів досліджуваної проблеми. Науковці отримали реальну можливість для неупередженого і широкого перегляду на основі нових документів і підходів установлених раніше висновків, для об'єктивного відтворення повної картини історії українського державотворення, у тому числі й досліджуваного нами періоду.

Велике значення для подальшого розвитку вітчизняної історичної та історико-правової науки мала також реабілітація наукового доробку видатних українських істориків минулого, повернення в Україну історичних праць учених української діаспори, доступність часописів «Сучасність», «Український історик». Більшість радянських правознавців, зокрема О. Копиленко, О. Мироненко, В. Кульчицький, А. Рогожин, В. Румянцев, Б. Тищик, Ю. Шемшученко зуміли відійти від усталених догм попереднього періоду і активно долучились до осмислення державотворчих процесів минулого. У вищих навчальних закладах відкриваються кафедри з історії України, розширюються кафедри теорії та історії держава і права, де як обов'язковий вводиться курс історії держави і права України, а згодом як спецкурс історія українського права.

З проголошенням незалежності України науковцями-правознавцями була відкинута концепція буржуазно-демократичної революції, яку пропагувала радянська наука і поновлена концепція національної революції [13]. Окремі дослідники, наприклад, О. Мироненко, дещо скептично ставляться до терміна «українська революція», наголошуючи, що «...говорити про явище окремишньої «української революції» з теоретичного погляду підстав немає» [14]. Проте, переважна більшість правознавців, зокрема Ю. Шемшученко, О. Копиленко, В. Румянцев та ін., цей скептицизм відкидають [15].

Останніми роками все помітнішою стає тенденція до збільшення наукових праць, присвячених розробці різних аспектів державотворчої діяльності за доби української революції 1917–1921 рр. Слід зазначити, що якщо за радянської доби юридичні проблеми та державно-правовий аналіз розбудови української національної державності революційної доби фактично були «білою плямою», а історики права писали головним чином про радянську державність України, то за умов незалежності у полі зору правознавців перебувають усі державні утворення, які існували в Україні у 1917–1921 рр., хоча домінуючою є тенденція надання переваги дослідженню національно-державних утворень революційної доби.

Свідченням зростання інтересу до ґрунтовного вивчення досліджуваної нами проблеми є поява понад трьох десятків докторських та кандидатських дисертацій, безпосередньо присвячених цій темі, захищених правознавцями за 20 років незалежності України.

Отже, науковий доробок правознавців з проблеми українського державотворення 1917–1921 рр. представлений десятками ґрунтовних монографій, дисертацій, сотнями статей, однак навіть стислий їх бібліографічний огляд та їх тематичний аналіз вказує на те, що багато аспектів цієї проблеми залишаються малодослідженими і потребують більш ґрунтовного вивчення та узагальнення.

Література:

1. Радченко Л.О. Сучасна історіографія національно-демократичної революції в Україні 1917–1920 років / Л.О.Радченко.–Харків,1996. – 120 с.; Солдатенко В.Ф. Українська революція: концепція та історіографія / В.Ф. Солдатенко. – К.: Книга пам'яті України,1997. – 416 с.; його ж. Українська революція: концепція та історіографія (1918–1920 рр.) / В.Ф.Солдатенко. – К.: Просвіта,1999. – 508 с.; Капелюшний В.П. Здобута і втрачена незалежність: історіографічний нарис української державності доби національно-визвольних змагань (1917–1921 рр.) / В.П. Капелюшний. – К.: Олан, 2003. – 608 с.
2. Румянцев В.О. Українська державність у 1917–1922 рр.: національно-демократична і радянська альтернативи: автореф. дис. ...докт.юрид.наук / Вячеслав Олександрович Румянцев. – Харків,1998. – 49 с.
3. Бабий Б.М. Правовые исследования в Академии наук УССР (1919–1973 гг.) / Б.М. Бабий.– Киев, 1974; його ж. Очерк развития правовых исследований в Украинской ССР. – Киев, 1984 та ін.
4. Возняк М. Українська державність. – Відень, 1918.–152 с.; Кучабський В. Січові стрільці, їх історія й характер: Нарис.– Львів,1920. – 45 с.; Левицький К. Перший Державний Секретаріат у Львові / К. Левицький // Український скиталець. – Відень, 1923. – №11. – С.15–18; Лозинський М. Галичина у рр. 1918–1920 / М. Лозинський. – Відень,1922. – 228 с.; Лашенко Р. Як обирали Директорію УНР / Р. Лашенко // Календар «Дніпро» на 1923 рік. – Львів,1922. – С.7–14; Чубатий М. Державний лад на Західній області Української Народної Республіки / М. Чубатий. – Львів, 1921. – 40 с.
5. Кулик І. Огляд революції на Україні. Ч.1. Березень 1917 р. – квітень 1918 р. / І. Кулик.– Харків,1921. – 40 с.; Лозинський М. В десятиріччя галицької революції: Факти й спроба оцінки / М. Лозинський // Червоний шлях. – Харків,1928. – №11. – С.180–191 та ін.
6. Бош Е. Национальное правительство и Советская власть на Украине / Е. Бош.– М.,1919. – 56 с.

7. Левицький К. Великий зрив / К. Левицький.– Львів,1931. – 152 с.; його ж. Історія визвольних змагань галицьких українців з часу світової війни 1914–1918 рр. – Ч.3 / К. Левицький.– Львів,1930. – С.497 – 776 с.; Лозинський М. Уваги про українську державність / М. Лозинський.– Відень, 1927. – 86 с.; Шелухін С. Варшавський договір між поляками і С.Петлюрою 21 квітня 1920 року / С. Шелухін– Прага,1926. – 40 с.; Яковлів А. До питання про легальність Уряду УНР // Тризуб. – Париж,1928. – №43. – С.5–15; його ж. Всеукраїнський Національний Конгрес 1917 року // Тризуб. – Париж,1937. – №17/18. – С.3–10 та ін.
8. Петрів М.Й. Наукові праці українських правників в галузі права в Чехо-Словацькій Республіці в 1921–1940 рр.: Бібліографічний покажчик / М.Й. Петрів.–К.,1998.–62 с.
9. Бабій Б.М. Місцеві органи державної влади Української РСР в 19017–1920 рр / Б.М. Бабій.– К.,1956. – 268 с.; Історія держави і права Української РСР (1917–1960). – К.,1961; История государства и права Украинской ССР. – Киев, 1976; Кульчицький В.С. Галицька радянська республіка / В.С. Кульчицький.– Львів,1965; Макогон С. Розвиток радянської державності на Україні / С. Макогон, Ткач А., Цветков В. – К.: Політвидав України, 1966. – 146 с.; Тищик Б.Й. Галицька Соціалістична Радянська Республіка (1920 р.) / Б.Й. Тищик.– Львів,1970. – 197 с. та ін.
10. Мірчук П. Українська державність. 1917–1920.–Філадельфія,1967.–400 с.; Верига В. Галицька Соціалістична Советська Республіка (1920 р.): (Перша більшовицька окупація Галичини).–Нью-Йорк, Торонто, Париж, Мельбурн,1986. – 202 с. та ін.
11. Костів К. Конституційні акти відновленої Української держави 1917–1919 років і їхня політично-державна якість / К.Костів. – Торонто,1964. – 186 с.; Стахів М. Гетьманський режим в Україні 1918 р. та його державноправна якість / М.Стахів. – Нью-Йорк, Скрантон, 1951. – 40 с.; його ж. Чи повстання Директорії УНР було правне? / М.Стахів // Правничий вісник–Нью-Йорк,1955.–С. 27–38; його ж. Третя советська республіка в Україні: Нариси з історії третьої воєнної інвазії Сов. Росії в Україну і розвитку окупаційної системи в часі: листопад 1919 – листопад 1924 / М.Стахів.–Нью-Йорк,1968.–244 с.; Яковлів А. Основи Конституції УНР /А.Яковлів.–Нью-Йорк,1964.–63 с. та ін.
12. Андрусак Т.Г. Правові основи Гетьманської держави 1918 р. / Т.Г.Андрусак // Останній гетьман. Ювілейний збірник пам'яті Павла Скоропадського (1873–1945).–К.,1993.–С.83–93; Копиленко О.Л. «Українська ідея» М.Грушевського: історія і сучасність / О.Л.Копиленко.–К.,1991.–184 с.; його ж. Повернення М.С. Грушевського / О.Л. Копиленко.–К.,1991.–48 с.; Кульчицький В.С. З історії української державності / В.С.Кульчицький, М.І. Настюк, Б.Й. Тищик. –Львів,1992.–88 с. та ін.
13. Історія держави і права України. В 2-х т.–Харків, 1993.–Т.2.–С.6–34; Копиленко О.Л. Сто днів Центральної Ради / О.Л. Копиленко.–К.,1991.–204 с.; його ж. Проблема правотворення періоду Української революції / Олександр Копиленко // Україна в революційних процесах перших десятиліть ХХ століття / Міжнародна науково-теоретична конференція 20–21 листопада 2007 р. та наукові дослідження. – К.: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України, 2008. – С.24–48; Тищик Б.Й. Західноукраїнська Народна Республіка 1918–1923 рр / Б.Й.Тищик, О.А. Вівчаренко.–Коломия, 1993.–120 с.; Тищик Б.Й., Вівчаренко О.А. Українська Народна Республіка (1917–1920).–Коломия, 1994.–64 с. та ін.
14. Мироненко О.М. Витоки українського революційного конституціоналізму 1917–1920 рр. Теоретико-методологічний аспект / О.М.Мироненко.–К.,2002.–С.22.
15. Румянцев В.О. Українська державність у 1917–1922 рр.: національно-демократична і радянська альтернативи: автореф. дис. ...доктора юрид.наук / Вячеслав Олексійович Румянцев. – Харків,1998. – 49 с.; Копиленко О. Проблема правотворення періоду Української революції / Олександр Копиленко // Україна в революційних процесах перших десятиліть ХХ століття / Міжнародна науково-теоретична конференція 20–21 листопада 2007 р. та наукові дослідження. – К.: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф.Кураса НАН України, 2008. – С.24–48; Шемшученко Ю. Уроки конституційного будівництва в Українській Народній Республіці / Юрій Шемшученко.–К.,2008.–С.49–56 та ін.

Красницький А.В. Тенденції та етапи дослідження державотворення державотворення процесів в Україні (1917–1921 гг.): историко-правовой аспект. *В статье дается характеристика тенденций и этапов исследования украинского государственного строительства революционного периода 1917–1921 гг. правоведами советской эпохи, историками права диаспоры, современными отечественными учеными.*

Ключевые слова: *национальное государственное строительство, украинская советская государственность, революционная эпоха 1917–1921 гг., историко-правовая наука.*

Красницький А.В.Тенденції та етапи дослідження державотворчих процесів в Україні (1917–1921 рр.): историко-правовой аспект. *Characteristics of tendencies and stages of the research of Ukrainian state building during revolutionary period of 1917-1921*

Key words: *national state building, soviet Ukrainian statehood, times of the revolution 1917-1921, historical and legal science.*

Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право

УДК 347.132/.136+351.078

Власов А.О.,

ст. викладач кафедри адміністративного,
фінансового та господарського права АПСВ ФПУ

Цивільно-правові та адміністративні послуги, їх співвідношення

У статті розглядаються поняття та ознаки послуг в цивільному та адміністративному праві, їх характерні риси та особливості. Проводиться аналіз основних відмінностей між поняттям послуги у сфері цивільно-правових відносин та сфері адміністрування. Обґрунтовується висновок про недоцільність правового розуміння феномену адміністративних послуг виходячи з цивільно-правового визначення послуги.

Ключові слова: послуга, адміністративна послуга, цивільно-правова послуга, адміністрування.

З ймовірним прийняттям, у недалекому майбутньому, Закону України «Про адміністративні послуги», українська юриспруденція отримає законодавчо закріплену дефініцію терміну «адміністративна послуга». Але можна заздалегідь передбачити, що це не припинить наукову дискусію про те, що собою являє феномен адміністративних послуг і що об'єктивно розуміється під цим поняттям. Розпочата В. Авер'яновим у 1999 р. [17, с.10] ця дискусія триває й сьогодні.

Актуальність цієї проблематики характеризується необхідністю розмежування адміністративних послуг від послуг як об'єкта цивільних правовідносин. Метою дослідження є співставлення понять цивільно-правових та адміністративних послуг, а також виявлення небезпечності цивільно-правового підходу до поняття адміністративних послуг для відносин громадянина і держави в сфері публічного адміністрування.

Поняття й інші науково-теоретичні аспекти адміністративних послуг в українській правовій науці досліджуються такими провідними науковцями як В. Авер'янов, В. Гаращук, І. Голосніченко, В. Долечек, В. Кампо, І. Коліушко, Е. Демський, В. Тимощук та ін. Але, попри значну кількість публікацій з тематики адміністративних послуг, сьогодні не існує єдиного підходу до їх визначення.

Проект Закону України «Про адміністративні послуги», у ст. 1 містить таку дефініцію: «адміністративна послуга – прийняття на підставі закону за зверненням конкретної фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків» [2]. А статтею 2 згаданого проекту визначається, що «Дія цього Закону не поширюється на здійснення державного нагляду (контролю), а також на надання бюджетними установами платних послуг фізичним та юридичним особам, які не пов'язані із виконанням владних функцій з надання адміністративних послуг». Таким чином, поняття адміністративної послуги не поширюється на освіту, охорону здоров'я тощо.

У цьому зв'язку є проблема розмежування публічних послуг, врегульованих цивільним законодавством від адміністративних (публічних) послуг у сфері адміністрування. Майже всі дослідники феномену адміністративних послуг зазначають, що адміністративна послуга – це послуга, і далі на неї накладається кліше цивільно-правового розуміння послуги. Наприклад, професор О.А. Задихайло стверджує, що «Поняття «адміністративної послуги» в цілому має те саме змістовне навантаження, що й «послуги» в приватно-правовому розумінні» [7, с.379]. О.О. Сосновик у своїй дисертації «Діяльність органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг: організаційно-правові питання» [12, с.12-28] на 16 сторінках досліджує поняття адміністративних послуг, виходячи з цивільно-правового розуміння послуги, і при цьому зазначає, що «...публічне право, в даному випадку адміністративне, може збагачуватись за рахунок термінів приватного права, які набувають при цьому нового змісту» [12, с.23]. Г.М. Писаренко у дисертації «Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти», яка була захищена на два роки раніше попередньої, також зазначає, що «Тут є цілком виправданим запозичення категорій приватного права...» [11, с.43].

Добре, звернемося до поняття послуги як категорії приватного (цивільного права). Згідно із ст. 901 Цивільного кодексу України: «За договором про надання послуг одна сторона (виконавець) зобов'язується за завданням другої сторони (замовника) надати послугу, яка споживається в процесі вчинення певної дії або здійснення певної діяльності, а замовник зобов'язується оплатити виконавцеві зазначену послугу, якщо інше не встановлено договором» [1]. У Коментарі до Цивільного кодексу України, виданому у 2004 р., зазначається, що правове регулювання договору про надання послуги є новелою вітчизняного законодавства, а саме – поняття послуги не має однозначного визначення в законодавстві, хоча й вживається у багатьох нормативно-правових актах, наприклад, законах України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22 лютого 2000 р.; «Про аудиторську діяльність» від 22 квітня 1993 р.; «Про зв'язок» від 22 грудня 1999 р.; «Про поштовий зв'язок» від 10 квітня 2001 р.; Постанова Кабінету Міністрів України «Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг)» від 28 червня 1997 р.; Наказ Держстандарту «Про затвердження Правил обов'язкової сертифікації готельних послуг» від 27 січня 1999 р. та ін. Але принциповим у понятті послуги є те, що «послуги – це діяльність, результати якої не мають, як правило, матеріального виразу, вони реалізуються і споживаються в процесі здійснення цієї діяльності» [16, с.610].

Підручники з цивільного права дають такі визначення послуги: «...послуга – це певне нематеріальне благо, яке надається однією особою (виконавцем) і споживається іншою особою (замовником) у процесі вчинення виконавцем певних дій або здійснення певної діяльності» [15, с.268].

«Послуга є різновидом правомірних дій і трактується як діяльність, здійснювана з метою виконання цивільного обов'язку і не пов'язана зі створенням матеріального блага» [13, с.167].

«Послуги – це певна діяльність, що не пов'язується зі створенням речі (її відновлення, ремонт), однак яка сама по собі породжує відповідне благо, що має споживну вартість і внаслідок цього стає об'єктом цивільного права» [10, с.385].

Щодо ознак послуг як об'єкта цивільних правовідносин, то різні автори наводять різну їх кількість, висвітлюючи ті чи інші аспекти послуг. Наприклад, В.І. Борисова визначає, що «... для усіх послуг характерним є те, що вони:

- мають нематеріальний характер, а їх результат не набуває уречевлюваного вигляду;
- тісно пов'язані з особою виконавця та процесом вчинення ним певних дій (здійснення певної діяльності);
- не збігаються із самими діями (здійсненням діяльності) виконавця, а існують як окреме явище – певне нематеріальне благо» [15, с.268].

С.С. Бичкова виділяє більш широке коло ознак:

- послуга спрямована на досягнення певного корисного і правомірного результату;
- результат послуги є завжди немайновим, хоча може мати речову форму (наприклад, письмовий юридичний висновок може бути результатом надання юридичних пос-

луг). При цьому слід розуміти, що при наданні послуги головним є не майнова форма вираження результату послуги, а її зміст;

- послуга є різновидом товару, адже вона спрямована на задоволення потреб і має грошову оцінку;
- послуга невіддільна від джерела, тісно пов'язана з особою виконавця та процесом її надання;
- послугу неможливо зберігати, тобто вона існує лише на той час, коли надається;
- надання й споживання послуги відбувається одночасно, тобто послуга споживається в процесі її надання [14, с.198].

Не вдаючись до аналізу тонкощів наведених визначень та ознак послуг, можна дійти таких висновків: по-перше, послуга – це об'єкт нематеріального характеру, по-друге, послуга споживається в процесі вчинення дії або здійснення певної діяльності і, по-третє (з тексту ст.901 ЦК України), має бути оплаченою замовником, якщо інше не встановлено договором.

Майже всі «цивілісти», які у своїх працях досліджують поняття послуги, співставляють поняття договору про надання послуги із договором на виконання робіт або із договором підряду, акцентуючи увагу на тому, що у договорі на виконання робіт важливим є не процес, а саме результат. Замовнику, по великому рахунку, байдуже яким чином буде виконуватися робота, головне щоб він був задоволений її результатом. І результат цей, як правило, існує в матеріальній формі. При виконанні ж договору про надання послуг, навпаки, важливим є процес, а не результат. Наприклад, туристична послуга. Авжеж, тут головним є процес, а не результат. Нікому і в голову не прийде сказати відпочиваючому, що неважливо як тебе обслуговують у санаторії, головне, щоб загар був гарний. Іноді, може здаватися, що і при наданні певних видів послуг головним є результат, але цей результат є нематеріальним. Наприклад, освітянські послуги з вивчення іноземної мови. Не таким вже й важливим є процес викладання, він може бути нудним і неприємним, але головним є результат – володіння мовою. І результат цей є нематеріальним. Також, іноді здається, що головним у деяких послугах є саме матеріальний результат. Наприклад, юридична послуга з розробки колективного договору. Начебто, результат є матеріальним – проект договору. Але ж у договорі важливим є його зміст, а не папір як матеріальна форма. Отже, логічний ланцюжок при визначенні поняття послуги в її цивільно-правовому розумінні виглядає так: послуга – це процес, а не результат, якщо ж послуга – результат, то цей результат є нематеріальним, якщо ж результат є матеріальним, цінність його полягає у змісті, а не у матеріальній формі.

Для співставлення адміністративно-правового та цивільно-правового розуміння послуги важливо вказати також і на інші властивості договору про надання послуг, характерних для всіх цивільно-правових відносин: добровільність та рівноправність сторін. А, якщо поряд із точкою зору на послуги з суто юридичної точки зору, розглянути її економічний аспект, то можна побачити, що, зазвичай, діяльності по наданню послуг притаманна така риса як конкурентність. Тобто, як правило, однорідну послугу надають кілька виконавців і у замовника послуги є можливість обирати виконавця, керуючись своїми власними міркуваннями про якість послуги, що надається, строк її виконання тощо. Якщо надана послуга чимось не задовольнила замовника, у нього майже завжди є альтернатива. Слід оговоритися, що все викладене властиве для сфери так званих публічних послуг, якими є, відповідно до ст. 633 ЦК України договірні зобов'язання виконавця послуги (підприємця) надати її всім, хто до нього звернеться. Але якщо розглядати весь масив правовідносин з надання послуг, то публічні послуги у ньому займатимуть абсолютну більшість. Мабуть, важко й придумати послугу, яка б надавалась виключно одному споживачеві індивідуально. І таким чином, для цілей цього дослідження можна вивести ще одну ознаку послуг (у їх цивільно-правовому розумінні) – конкурентність.

Відмінність адміністративно-правового і цивільно-правового розуміння терміну «публічні послуги» становить окрему і досить цікаву для дослідження проблему. Статтею 633 ЦК України визначається, якщо одна із сторін договору про надання послуги (підприємець) бере на себе зобов'язання надати цю послугу всім, хто по неї звернеться, то такий договір є

публічним. Тобто, з точки зору цивільного права, «...не сферою управлінських відносин чи відносин адміністрування визначається публічність послуги (договору), а колом осіб, що звертаються за наданням послуги» [6, с. 49]. Публічна послуга в цивільно-правовому розумінні, це послуга, яка надається не індивідуально, а певному колу суб'єктів. В адміністративному праві термін «публічна послуга» вживається досить широко і є більш широким поняттям ніж адміністративні (державні, управлінські) послуги. В.П. Коліушко вважає, що «Для цілей підвищення ефективності виконання завдань держави та місцевого самоврядування доцільно використовувати «найширше» поняття — «публічні послуги», тобто всі послуги, які надаються публічним сектором і за надання яких відповідальність несе публічна влада» [3, с.117]. Сам термін «публічні послуги» вважається запозиченим з англійської «public services», який перекладається на українську мову і як «державні послуги», і як «управлінські послуги», що В.П. Коліушко вважає помилковим через відмінності понятійного апарату західної правової науки та практики [3, с.117]. Тобто, якщо публічність послуги у цивільному праві визначається колом осіб, що по неї звернулися, то в адміністративному праві – суб'єктом її надання (державним органом, установою тощо). Тенденції розвитку як науки адміністративного права, так і сучасного законодавства вказують на те, що найбільш вдалим терміном для позначення відповідного правового феномену є термін «адміністративні послуги» [3, с.117; 7, с.380; 9, с.167].

Отже, виходячи з викладеного, можна сформулювати такі ознаки і властивості послуг як об'єкта цивільних правовідносин:

- послуга споживається в процесі її надання;
- має нематеріальний характер;
- оплачується замовником;
- договір про надання послуг є добровільним;
- сторони цього договору характеризуються рівноправністю;
- послуги надаються у конкурентному середовищі.

Наведений перелік ознак не є вичерпним, вказані лише ті ознаки, які є важливими для співставлення послуг у їх цивільно-правовому розумінні із адміністративними послугами. Ці ознаки являють собою певною мірою узагальнення і їх треба сприймати, враховуючи розглянуті вище зауваження.

Що ж стосується поняття послуг в адміністративному праві, то провідні фахівці галузі наводять такі визначення.

«Управлінські послуги — це діяльність уповноважених законом органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (уповноважених державою суб'єктів), спрямована на забезпечення передбачених законом прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, які проявили ініціативу в їх реалізації» [8, с.31].

«Адміністративні послуги – це публічні (тобто державні та муніципальні) послуги, що надаються органами виконавчої влади, виконавчими органами місцевого самоврядування й іншими уповноваженими суб'єктами, і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень» [5, с.28].

«Адміністративна послуга – діяльність адміністративного органу, спрямована на юридичне оформлення умов, визначених законодавством необхідними для забезпечення належної реалізації суб'єктивних прав, охоронюваних законом інтересів і виконання обов'язків фізичних або юридичних осіб, що здійснюється за зверненням цих осіб і офіційним результатом якої є адміністративний (індивідуальний) акт відповідного органу» [4, с.303].

Серед ознак адміністративних послуг виділяються такі:

- управлінські послуги надаються лише за ініціативою фізичних та юридичних осіб (за їх зверненням);
- необхідність (і відповідно можливість) отримання конкретної управлінської послуги безпосередньо передбачена законом;
- закон наділяє повноваженнями з надання кожної управлінської послуги відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування;

- для отримання управлінських послуг фізичним та юридичним особам необхідно виконати певні вимоги, визначені законом (тобто має бути дотриманий встановлений порядок (процедура) надання відповідної послуги) [8, с.31].

Е.Ф. Демський визначає такі ексклюзивні (притаманні лише їм) ознаки адміністративних послуг:

- адміністративні послуги надаються виключно органами владних повноважень – органами державної влади; уповноваженими на те державними підприємствами, установами, організаціями; органами місцевого самоврядування – в порядку здійснення ними завдань і функцій в межах, визначених законом;
- надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними чи юридичними особами прав, свобод і законних інтересів шляхом вирішення відповідних процедурних питань;
- надання адміністративних послуг презюмується (вбачається) за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів, тобто має бути безоплатним;
- компетенція органів владних повноважень щодо надання певного виду послуг визначається законодавством та відповідно до затверджених стандартів [6, с. 51].

Разом з тим, слід зазначити, що послуги і в адміністративному праві, і у цивільному мають спільні ознаки: надаються за зверненням осіб, за взаємною згодою сторін, у певний визначений термін, оплачуються замовником (як правило) тощо.

Але відмінних рис в адміністративних послугах у порівнянні із цивільними більше, ніж спільних.

По-перше, суб'єктом надання адміністративної послуги є державно-владний орган чи орган місцевого самоврядування, або структура, що здійснює делеговані державно-владні повноваження. Не може бути суб'єктом надання адміністративної послуги фізична чи юридична особа приватного права.

По-друге, адміністративна послуга не споживається у процесі її надання. Більше того, замовника послуги абсолютно не цікавить цей процес, наприклад, в які чиновницькі кабінети потрапляє його заява та супроводжуючі документи, які спеціалісти розглядають, хто візує відповідні документи, з ким це погоджується тощо. Замовника цікавить лише результат – адміністративний (індивідуальний) акт відповідного органу, який створює умови для реалізації замовником адміністративної послуги свого права, свободи чи законного інтересу. Ще, що може цікавити замовника – це строк і якість виконання послуги, з чим за умов українських реалій велика проблема, коли, наприклад, свідоцтво про право власності на земельну ділянку може оформлюватися роками.

По-третє, якщо цивільна послуга завжди надається в рамках договору про надання послуги, усного чи письмового, адміністративна послуга надається за зверненням особи в позадоговірних відносинах. Якщо при укладанні цивільного договору сторони погоджують його умови, виходячи із своїх інтересів, і, у разі незгоди, можуть взагалі відмовитися від його укладання, у сфері адміністрування, замовник не може впливати на умови надання адміністративної послуги, все визначає держава в особі органів влади, або уповноважених ними суб'єктів. З цього випливає безальтернативний характер адміністративних послуг. Якщо замовник цивільної послуги може звернутися по неї до певного кола виконавців (підприємців), які конкурують між собою за клієнта, то замовник адміністративної послуги завжди вимушений (за незначними винятками) звертатися до тієї структури, яка уповноважена надавати таку послугу.

По-четверте, сторони цивільного договору про надання послуг характеризуються рівноправністю. У випадку надання адміністративної послуги здійснюються державно-владні відносини, в межах яких, виконавець послуги реалізує свої владні функції. Здебільшого надання послуги має взагалі примусовий характер, коли, відповідно до законодавства, замовник зобов'язаний протягом визначеного терміну звернутися до відповідного органу за певною послугою. Наприклад, держава зобов'язує реєструвати народження дитини, смерть особи, отримання паспорта тощо, і передбачає юридичну відповідальність за невиконання відповідних вимог закону.

По-п'яте, зважаючи на конституційний принцип: «дозволено все, що не заборонено законом», особи приватного права можуть надавати різноманітні послуги, які вони зможуть вигадати, якщо це не суперечить закону. Що ж стосується виконавця адміністративної послуги, то діє інший принцип: «дозволено лише те, що прямо передбачено законом», отже, надання кожної окремої адміністративної послуги має бути врегульовано на законодавчому рівні. До того ж, певне значення має і та обставина, що надання цивільних послуг регулюється матеріальним правом, а адміністративних – процесуальним (процедурним) правом.

Таким чином, можна узагальнити відмінності адміністративно-правового розуміння послуги від цивільно-правового:

- суб'єктом надання послуг є орган владних повноважень;
- послуга не споживається в процесі її надання;
- зацікавленість замовника послуги не у процесі її надання, а у результаті і строках;
- як правило, не договірний характер;
- безальтернативний характер (немає конкуренції у наданні послуги);
- нерівноправність сторін;
- у багатьох випадках примусовий, недобровільний характер;
- процедура надання послуги повинна бути законодавчо закріплена;
- регулювання надання послуги здійснюється процесуальним, а не матеріальним правом.

Таким чином, з викладеного можна дійти висновку про те, що адміністративна послуга має інше змістовне навантаження ніж послуга у цивільному праві. Адміністративна послуга – це діяльність органів владних повноважень, спрямована на визнання та забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб у сфері публічних відносин.

Перенесення цивільно-правового поняття послуги в сферу адміністрування є небезпечним і породжує чисельні проблеми, насамперед для громадян у їх відносинах із державою, не сприяє покращенню реалізації суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів громадян, а також зменшує ефективність державного управління в цілому. Правильне розуміння поняття адміністративної послуги, однозначна трактовка цього терміна і його змістовного навантаження в науці адміністративного права є шляхом до ефективного забезпечення прав і свобод людини та створення в Українській державі умов для їх реалізації.

Література:

1. Цивільний Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
2. Проект Закону України «Про адміністративні послуги» // Офіційний сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/24008>.
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Авт.-упор. В.П.Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. Т. 1: Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. – 592 с.
5. Афанасьев К. К. Адміністративні послуги: навч. посіб. / К. К. Афанасьев. – Луганськ: РВВДУВС, 2010. – 175 с.
6. Демський Е.Ф. Адміністративні послуги: поняття, ознаки, та питання правового регулювання / Е.Ф. Демський // Вісник прокуратури. – 2010. – №7. – с. 25.
7. Задихайло О. А. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 379–384 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11zaorvu.pdf>
8. Коліушко І. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Коліушко, В. Тимошук // Право України. – 2001. – №5. – с. 9.
9. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник. – 2006. – № 7. – С. 167.
10. Панченко М.І. Цивільне право України: навч. посіб. – К.: Знання, 2005.

11. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Одеська національна юридична академія / Г.М. Писаренко.– О., 2006. – 196 с.
12. Сосновик О. О. Діяльність органів внутрішніх справ щодо надання адміністративних послуг: організаційно-правові питання: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ / О. О. Сосновик – Х., 2008. – 216 арк.
13. Цивільне право України: підруч. / Є. О. Харитонов, Н.О. Саніахметова. — К.: Істина, 2003.
14. Цивільне право України. Договірні та недоговірні зобов'язання: Підручник / С.С. Бичкова, І.А. Бірюков, В.І. Бобрик та ін.; За заг. ред. С.С. Бичкової. – К.: КНТ, 2006.
15. Цивільне право України: підруч.: У 2 т. / Борисова В. І., кер. авт. кол.), Баранова Л. М., Жилінкова І.В. та ін.; За заг. ред. В. І. Борисової, І. В. Спасибо-Фатеевої, В. Л. Яроцького. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – Т. 2.
16. Цивільний кодекс України. Коментар. – Вид. 2-е. – Харків: Одісей. – 2004.
17. Авер'янов В. Актуальні завдання реформування адміністративного права // Право України. – 1999. – № 8.

Власов А.А. Гражданско-правовые и административные услуги: их соотношение. *В статье рассматриваются понятие и признаки услуг в гражданском и административном праве, их характерные черты и особенности. Проводится анализ основных отличий между понятием услуги в сфере гражданско-правовых отношений и сфере администрирования. Обосновывается вывод о неправильности правового понимания феномена административных услуг, исходя из гражданско-правового определения услуги.*

Ключевые слова: *услуга, административная услуга, гражданско-правовая услуга, администрирование.*

Vlasov A. O. Civil legal and administrative services: their correlation. *The concept and signs of services in the civil and administrative law, their features and peculiarities are examined in the article. The analysis of basic differences between the concept of services in the field of civil legal relations and administration is conducted. A conclusion about the misunderstanding of the phenomenon of administrative services based on the civil legal defining of services is made.*

Key words: *service, administrative service, civil legal service, administration.*

Трудове право; право соціального забезпечення

УДК 349.2:331.22

Кохан М.С.,

аспірантка кафедри цивільно-правових дисциплін,
трудового та господарського права Інституту економіки та права
ХНПУ ім. Г.С. Сковороди

Місце премій у системі стимулювання та оплати праці, співвідношення їх з компенсаціями, доплатами і надбавками

У статті розглядаються питання співвідношення премій у системі стимулювання праці та у системі оплати праці із компенсаціями, доплатами і надбавками. Робиться висновок про необхідність розроблення на кожному підприємстві Положення про преміювання, про необхідність законодавчого розширення підстав і закріплення принципів заохочення, що надасть матеріальному заохоченню характер матеріального схвалення сумлінної праці і, зокрема, вирішить теоретичні суперечки про місце премій у системах оплати праці та співвідношенні їх з компенсаціями, доплатами і надбавками до неї.

Ключові слова: премія, компенсація, доплата, надбавка, заохочення, стимулювання, оплата праці.

Сьогодні, у складі матеріальних форм заохочення премії займають найбільшу частину. Завдяки їм система стимулювання праці стає гнучкішою та дієвішою. За допомогою премій роботодавці можуть розвивати у працівників якості, що впливають на результативність виробництва. Ось чому проблема співвідношення премій у системі стимулювання праці та у системі оплати праці з компенсаціями, доплатами і надбавками є актуальною. Встановлення чітких правових критеріїв такого співвідношення мало б велике практичне значення для правозастосовчої практики, локальної нормотворчості та індивідуального регулювання.

Цим питанням протягом багатьох років займалися такі науковці: С. С. Каринський [1], М. В. Молодцов, В. Г. Соїфер [2], В. І. Семенов [3], М. Г. Александров [4], В. В. Іглін [5], а останнім часом воно було розглянуто у наукових доробках Н. А. Гущиної [6], М. О. Дей [7], О. О. Петрова [8], Л. Д. Ухової [9].

На подвійну природу премій і, відповідно, можливість і допустимість віднесення їх до заохочень у сенсі трудового законодавства може вказувати аналіз стимулюючих доплат і надбавок, які встановлюються персонально до тарифної ставки (окладу) за професійну майстерність, за високі досягнення в праці, за виконання особливо важливих робіт, за час, відпрацьований понад тривалість робочого часу, за інтенсивність і напруженість у праці.

Кодекс законів про працю України не уточнює відмінностей по порядку встановлення і умов застосування доплат, надбавок і інших стимулюючих виплат, надаючи роботодавцеві право визначати їх з урахуванням думки трудового колективу в колективному договорі, а для бюджетних організацій – державою через її органи.

У той самий час, залежно від способу їх встановлення, характеру, джерела виплат, періодичності, обліку можна виділити доплати і надбавки, які входять в інші умови оплати праці, а також ті, що мають характер заохочення.

Перші характеризуються систематичністю виплат, як правило, щомісячно, встановлюються в конкретному розмірі, в межах планового фонду оплати праці, мають компенсаційний характер, включаються до складу заробітної плати і передбачаються особливими нормативними актами. Основне призначення цих доплат полягає у тому, щоб, в одних випадках, відшкодувати підвищені витрати праці, не враховані при розрахунку основної і додаткової винагороди, а в інших, — гарантувати збереження за працівником певного стійкого заробітку, якщо його пониження відбулося не з його провини. Доплати до заробітної плати мають самостійне значення, власну сферу поширення, відмінну від ролі, призначення і галузі застосування надбавок [1, с. 20].

Надбавки розглядаються С.С. Каринським як один із видів додаткової винагороди, що систематично нараховується працівникам, в першу чергу, для того, щоб стимулювати тривалішу роботу в місцевості, перебування і робота в яких пов'язані з різними труднощами, чи стимулювати опанування цінних знань і накопичення корисного досвіду для певних трудових функцій. Надбавки, як правило, виплачуються без покладання на працівників яких-небудь нових обов'язків (окрім узгоджених ними при укладенні трудового договору) і без встановлення прямої і безпосередньої залежності між їх виплатою і виконанням будь-яких заздалегідь визначених конкретних завдань.

Безумовно, надбавки і доплати, які встановлюються понад загальнообов'язкові нормативи або за тривалу сумлінну працю, мають заохочувальний характер незалежно від умов систематичності їх нарахування. Проте, очевидно, що вони стимулюють працю в певній сфері, місцевості, за певних умов, але не індивідуальність працівника і його ставлення до праці, а тому не мають прямого відношення до заохочень. Практика надбавок і доплат на підприємствах Харкова у деяких випадках не відповідає їх правовій природі, оскільки мають місце і такі, як: за високі досягнення в праці, за виконання «особливо важливих робіт» [10], «за професійну майстерність» [11], що припускає можливість їх суб'єктивного застосування.

Заохочувальний характер надбавок може бути обумовлений лише тим, що при їх встановленні враховуються ділові (професійні) і особисті якості. У колективному договорі мають бути встановлені критерії оцінки ставлення до праці, професійної майстерності, що дозволяють диференціювати оплату, відобразити, у тому числі і на рівні тарифного заробітку, індивідуальні особливості працівника: його здібності, талант, досвід, високі результати праці, які ще не можуть бути прийняті за єдину міру кваліфікації всіх працівників певної категорії [2, с. 150]. Значення доплат за професійну майстерність спочатку полягало у забезпеченні диференціації оплати праці залежно від виробничого досвіду і трудових навичок працівників у межах одного розряду.

Надбавка за професійну майстерність може встановлюватися за умови тривалості безперервної роботи, як наприклад, працівникам АТ «Філіп Моріс Україна», яка має заохочувальний характер, оскільки залежить не лише від розміру фонду матеріальних заохочень, а й від тривалості трудового вкладу, рівня дисциплінованості працівника [12].

Локальними актами підприємства можуть передбачатися і особливі умови преміювання за виконання особливо важливих завдань. Так, для працівників ДП «Завод імені Г.О.Малишева» Положенням «Про порядок встановлення доплат за керівництво бригадою» встановлено, що такому преміюванню підлягають безпосередньо виконавці, керівники і організатори робіт. Положення містить список особливо важливих завдань, необхідність виконання яких визначається керівником підприємства, що порівнюється із заслугою як однією із підстав заохочення, якщо вона не входить до повсякденних обов'язків працівника [13]. У той самий час, з позиції законодавця, встановлення надбавок не має одноразового характеру, а є формою стимулювання праці працівників пріоритетних, затребуваних професій, спеціальностей, у цілях підвищення їх привабливості, заповнення вакансій.

Проте, якщо працівникові надається персональна одноразова виплата (доплата, надбавка, премія), яка набуває характеру заохочення на підставі відповідного наказу і пов'язана

із оцінкою його сумлінності, то він має право вимагати внесення запису до трудової книжки, наприклад, за запобігання аварії працівником, не зобов'язаним до цього.

Дуже спірним і не завжди обґрунтованим є віднесення до заохочення премій з нагоди ювілейних дат, урочистостей, свят (наприклад, до дня літньої людини, Нового року, до 23 Лютого, 8 Березня, 9 Травня та ін.). Правова природа таких премій залежить від міри регламентації підстав преміювання локальними актами. Причому, нерідко норми про преміювання з нагоди ювілейних дат (до дня народження) адресовані ветеранам, що пішли на пенсію, з урахуванням стажу їх роботи в організації [12, п. 3.22]. Адже саме стаж роботи в організації, відданість роботодавцеві заохочується в даному випадку.

Як правило, однією із умов виплати таких премій є наявність грошових ресурсів на ці цілі, і їх розміри іноді цілком залежать від цього. Остання обставина взагалі ставить під сумнів можливість дотримання при цьому гарантованості і справедливості, а зрештою і виконання умов колективного договору щодо працюючих осіб.

Іноді ці виплати спочатку встановлюються для певного кола осіб: жінок, чоловіків, людей похилого віку та ін., а, відповідно, можна говорити про те, що вони мають дискримінаційний характер. Загальновідомо, що керівники, начальники груп (відділів) заохочуються преміями у більшому розмірі, ніж рядові працівники.

На нашу думку, одним із способів, що виключає подібні явища, може бути чіткіше законодавче закріплення поняття підстав і принципів заохочення, якими присікатимуть практику прийняття локальних норм, що мають цензовий підхід до заохочення (статевий, віковий, посадовий).

Інакше йде справа, коли премія виплачується з нагоди ювілейної дати після досягнення похилого віку, але з урахуванням тривалості бездоганної роботи. Так, працівникам АТ «Філіп Моріс Україна», що безперервно працюють у компанії протягом 15 років, виплачується премія в розмірі 300 грн., 30 років – 400 грн., залежно від тривалості безперервного трудового стажу, тобто за умови тривалості сумлінної праці [12].

Ми вважаємо, що є необґрунтованим застосування у вигляді заохочення такої міри як збільшення розміру поточної премії, оскільки її застосування на практиці може спричинити випадки безпідставного одноразового збільшення заробітку окремим працівникам. Не співвідноситься із заохоченням і переоцінка керівником результатів роботи, що вже знайшли своє вираження в оплаті праці.

Якщо локальний акт пов'язує індивідуальні результати праці окремих працівників із загальними результатами роботи усього підприємства, то результатом такої праці є матеріальне заохочення, а саме – особливий різновид премії, якщо вона не входить до основної частини заробітної плати. Така форма матеріального заохочення забезпечує поєднання інтересів окремих працівників з інтересами усього колективу.

Очевидно, що роль заохочення в матеріальному стимулюванні полягає у тому, що воно створює додаткові умови до підвищення продуктивності праці через його змінні характеристики, за допомогою вираження оцінки обґрунтованості результатів праці (за його кількістю і якістю), що вже отримали своє вираження в системі заробітної плати.

Для того, щоб об'єктивно оцінювати результати праці працівників у кожній організації, на кожному підприємстві необхідно розробити Положення про преміювання, і найважливішою складовою частиною його повинен стати розділ, присвячений вибору умов і показників преміювання.

Чинне трудове законодавство не містить такого поняття як депреміювання (тобто позбавлення премії). Практика застосування системи преміювання ґрунтується на тому, що невиконання працівником умов або показників преміювання створює передумову для її ненарахування, або нарахування в меншому розмірі, ніж у разі виконання всіх умов і показників преміювання в повному обсязі. Умови і показники преміювання, в разі відсутності в організації Колективного договору, додатком до якого найчастіше є Положення про преміювання, повинні бути відображені в Трудовому договорі з працівником.

До вибору умов і показників преміювання необхідно підходити виважено, після ретельного аналізу наслідків, до яких може привести їх виконання, невиконання або пере-

виконання усіма працівниками або окремими підрозділами. Правильно підібрані умови і показники преміювання можуть стати двигуном, що прискорює розвиток організації. Вони можуть міцно пов'язати та спрямувати в одне русло енергію всіх працівників на досягнення цілей, покладених на те чи інше підприємство.

Умови і показники преміювання мають ту особливість, що до їх вибору необхідно підходити, маючи на увазі два аспекти: мотивацію трудової поведінки працівників (тобто облік їх потреб та інтересів) і завдання, що стоять перед організацією (врахування інтересів організації).

Вибір умов і показників преміювання ґрунтується на наступних принципах:

- умова преміювання має об'єднувати всіх працівників та спрямуватись на кінцевий результат роботи;
- показники преміювання більш детально і об'ємно повинні відображати ті передбачувані результати, які повинні бути досягнуті конкретним працівником конкретного підрозділу організації, показники преміювання у працівників, зміст роботи яких не змінюється протягом тривалого періоду, як правило, пов'язується із якісним виконанням обов'язків, встановлених посадовою інструкцією, показники преміювання у працівників, зміст роботи яких часто і швидко змінюється, пов'язуються цілями і завданнями, що ставляться перед ними;
- показники працівників суміжних функціональних сфер, що реалізують один бізнес-процес, повинні бути взаємопов'язаними, відображати актуальні цілі та завдання, що стоять перед цим підрозділом організації, мають спрямовувати працівників на ефективну дружню роботу і креативний підхід до вирішення проблем;
- показники повинні бути чітко сформульованими, зрозумілими, прозорими, легко вираховуватись і аналізуватись, показники – реально досяжними, у працівників має бути чітке усвідомлення і відчуття, що виконуючи або не виконуючи той чи інший показник, саме вони реально впливають на розмір своєї заробітної плати;
- показники преміювання повинні відображати цілісну картину реалізації завдань, що стоять перед організацією, а не бути вихопленими в довільній формі із загального контексту, показники (умови) можуть містити в собі вимогу відсутності у працівника можливих певних проступків (порушення трудової або технологічної дисципліни, порушення термінів виконання роботи, невиконання розпорядження керівника та ін.).

Затверджене роботодавцем Положення про преміювання є локальним нормативним актом, обов'язковим для виконання. Роботодавець не має права довільно, без ретельного аналізу виконання умов і показників преміювання, закріплених у Положенні, позбавити премії жодного працівника. Невиплата премії без відповідних обґрунтувань є порушенням трудових прав працівника.

Отже, тільки законодавче розширення підстав і закріплення принципів заохочення надасть матеріальному заохоченню характер матеріального схвалення сумлінної праці і, зокрема, вирішить теоретичні суперечки про місце премій у системах оплати праці та у системі стимулювання праці й співвідношенні їх з компенсаціями, доплатами і надбавками. Можливо, слід встановлювати преміювання за принципом, що використовувався раніше при встановленні щорічної винагороди за загальні річні підсумки роботи організації [14], роль якого полягала в тому, що воно виконувало заохочувальну функцію, передбачаючи облік результатів праці кожного з працівників, і, одночасно, тривалість безперервного стажу роботи.

Література:

1. Каринский С. С. Правовые способы материального и морального стимулирования рабочих и служащих к дальнейшему повышению эффективности труда: автореф. дис. на соискание ученой степени доктора юрид. наук. спец.: 12.00.05 – трудовое право, право социального обеспечения / С.С. Каринский. – М., 1965.- 25 с.
2. Молодцов М. В. Стабильность трудовых правоотношений / М. В. Молодцов, В. Г. Соيفер. – М.: Юрид. лит., 1976. – С. 184.

3. Право и повышение активности рабочих и служащих // [Научный редактор В. И. Семенков]. – Минск: Наука и техника, 1983. – 161 с.
4. Хозяйственная реформа, труд и право / [отв. ред. Н. Г. Александров]. – М.: МГУ, 1969. – 181 с.
5. Иглин В. В. Правовое регулирование поощрений за успехи в труде на предприятии: автореф. дис... канд. юрид. наук / В. В. Иглин. – М., 1990. – 20 с.
6. Гущина Н. А. Поощрение в праве: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. на соискание науч. степени доктора юрид. наук / Н. А. Гущина. – СПб., 2004. – 38 с;
7. Дей М.О. Правове регулювання засобів стимулювання праці в умовах ринкової економіки: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / Дей М. О. — Харків, 2005. – с. 24.
8. Петров А.А. Проблемы стимулирования работников как социально-правового инструмента управления трудом: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук / А. А. Петров. — Владивосток, 2002. – 36 с.
9. Ухова Л.Д. Правовое регулирование поощрения добросовестного труда по российскому трудовому законодательству: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук / Л. Д. Ухова. — Екатеринбург, 2006. – 26 с.
10. Колективний договір АТ «Хлібзавод Салтівський» на 2010–2015 рр. (офіційно не опублікований).
11. Колективний договір ДП «Завод імені Г.О.Малишева» від 24 березня 2010 р. (офіційно не опублікований, з архіву).
12. Колективний договір АТ «Філіп Моріс Україна» від 1 серпня 2008р. (офіційно не опублікований, з архіву).
13. Положення «Про порядок встановлення доплат за керівництво бригадою» від 24 березня 2010р. / Додаток №6 до колективного договору ДП «Завод імені Г.О. Малишева». Офіційно не опублікований.
14. Типовое положение о премировании работников промышленных предприятий, переводимых на новую систему планирования и экономического стимулирования производства, утв. Государственным комитетом Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы и ВЦСПС 4 февраля 1967г. // Бюлетень комитета по труду. – 1967. – № 4. – С. 3–10.

Кохан М. С. Место премий в системе стимулирования и оплаты труда, соотношение их с компенсациями, доплатами и надбавками. *В статье рассматриваются вопросы соотношения премий в системе стимулирования труда и в системе оплаты труда с компенсациями, доплатами и надбавками. Делается вывод о необходимости разработки на каждом предприятии Положения о премировании, о необходимости законодательного расширения оснований и закрепления принципов поощрения, что предоставит материальному поощрению характер материального одобрения добросовестного труда, так же, в частности, решит теоретические споры о месте премий в системах оплаты труда, соотношении их с компенсациями, доплатами и надбавками к ней.*

Ключевые слова: премия, компенсация, доплата, надбавка, поощрение, стимулирование, оплата труда.

Kohan M. S. Place of bonuses and their correlation with refundings, additional charges and premiums in the system of stimulation and remuneration of labour. *The paper considers the issues of the correlation of bonuses with compensation, premiums, additional charges in the system of labour stimulation and wage system. The necessity of the development of Provision about bonuses at every enterprise is concluded. The importance of the legislative base which expands and consolidates the promotion principles is proved. It is said that it will provide the material nature of the approval of decent work and, in particular, solve the theoretical debate about the place of bonuses in the wage systems, the ratio of their compensation, additional payments and allowances for it.*

Key words: bonus, compensation, additional charge, premium, encouragement, stimulation, remuneration of labour.

Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність

УДК 343.14(44+73)

Долгополов А.М.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного Університету біоресурсів та природокористування України

Особливості доказування в кримінальному процесі Франції і США

У статті здійснено аналіз процесу доказування в кримінальному процесі Франції і США, визначено його особливості.

Ключові слова: кримінальний процес, доказове право, обвинувачення, доказування.

Особливості доказування в кримінальному процесі Франції полягають у трьох основних моментах:

1. Тягар доказування. Цю проблему аналізують в літературі через співвідношення з принципом презумпції невинуватості (запроваджений до КПК Франції законом від 15 червня 2000 р.). Згідно з цим принципом встановити винуватість особи повинна сторона обвинувачення. Отже, тягар доказування покладено на прокуратуру, яка пред'являє обвинуваченому порушений нею публічний позов, і на цивільного позивача, який пред'являє йому ж цивільний позов. Однак на обвинувачення не покладено тягар доказування всіх обставин справи – наявність деяких зобов'язаний доводити захист.

Обвинувачення повинно доказати три групи обставин (це основні обставини справи):

- ❑ відсутність деяких формальних обставин, що виключають провадження у справі, таких як акт амністії, скасування відповідного кримінального закону, вплив строків давності притягнення до кримінальної відповідальності тощо;
- ❑ так званий матеріальний елемент злочину, тобто те, що мало місце злочинне діяння, що його вчинила конкретна особа, що діяння вчинене з обтяжуючими відповідальність обставинами тощо;
- ❑ винність особи у вчиненні злочину, тобто наявність у її діях умислу або необережності [2, с. 92-94].

Захист вправі спростовувати ці обставини, але не зобов'язаний цього робити, що впливає з принципу презумпції невинуватості.

Принцип презумпції невинуватості не є догмою, тому в деяких випадках тягар доказування переходить на захист:

- ❑ у певних категоріях справ, пов'язаних із окремими видами злочинів (спеціальні правила про тягар доказування);
- ❑ в усіх категоріях справ, коли йдеться про доказування деяких обставин справи (загальні правила про покладення тягаря доказування на захист).

На виконання загального правила саме захист повинен доказати наявність обставин, що виключають злочинність діяння (наприклад, необхідної оборони). Іноді суди вимагають, щоб захист доказав суб'єктивні обставини, які роблять кримінальну відповідальність неможливою, наприклад, неосудність у момент вчинення діяння. Захист доказує факти наявності імунітету від кримінальної відповідальності, факт засудження за той самий злочин у закордонній державі та ін.

Спеціальні випадки є досить чисельними. Наприклад, згідно із п. 3 ст. 255 КК Франції особа визнається винною у звідництві, якщо вона «...за неможливості обґрунтувати джерела доходів, які відповідають її способу (характеру) життя, проживає з особою, котра систематично займається проституцією». Інший приклад – ст. 418 Митного кодексу, де вказано, що товари, вилучені у митній зоні у зв'язку із відсутністю необхідних документів, презюмуються контрабандою.

Отже, проблему тягара доказування вирішено в законодавстві Франції неоднозначно, що ставить під сумнів реальне існування тут презумпції невинуватості, тягар доказування покладено і на слідчого суддю (у ході попереднього розслідування), і на суд (під час судового розгляду справи). Вони зобов'язані встановити істину в справі незалежно від ініціативи сторін і відповідно вправі самостійно здійснювати доказування.

2. Засоби доказування. Загальним принципом французького доказового права є принцип свободи доказів: «...за винятком випадків, коли законом передбачається інший порядок, наявність злочинних діянь може бути встановлена за допомогою будь-якого виду доказів, а суддя ухвалює рішення на підставі свого внутрішнього переконання» (ч. 1 ст. 427 КПК). Це означає, що будь-який доказ є допустимим, незалежно від того, зазначений він у законі, чи ні.

Однак існують і винятки з цього принципу. Одні з них стосуються всіх кримінальних справ, а інші – тільки певних їх категорій:

- гарантують адвокатську таємницю: «...письмовий доказ не може бути отриманий із листування між підсудним і його адвокатом» (ст. 432 КПК);
- згідно зі ст. 537 КПК правопорушення доказуються протоколами і рапортами, складеними співробітниками судової поліції. Це істотно формалізує процес доказування і є відмовою від принципу свободи доказів [6, с. 238-239].

Французьке доказове право, допускаючи свободу у визначенні видів доказів, які використовуються в процесі доказування в кримінальній справі, досить суворо регламентує процедуру їх збирання (принцип «законного режиму збирання доказів»).

Іншими словами, обставини справи можуть доказуватися за допомогою будь-якого виду доказів, але це не означає, що докази можуть збиратися будь-яким способом. У той самий час у законі відсутня пряма заборона або інші чіткі вказівки, які обмежують процесуальну ініціативу посадової особи, яка веде процес. Це розуміють на практиці і у теорії як дозвіл здійснювати будь-які процесуальні дії на власний розсуд, незважаючи на те, що про них не згадано в КПК. Отже, відсутність вичерпного переліку видів доказів доповнюються відсутністю вичерпного переліку процесуальних дій, дозволених у процесі доказування.

Детально регламентовано тільки ті засоби доказування, в процесі впровадження яких істотно торкаються прав особи. До них насамперед належать: показання обвинуваченого, показання свідків, висновки експерта, протоколи поліційних і слідчих дій.

3. Доказова сила. Проблема доказової сили пов'язана із оцінкою доказів, тобто з питанням про те, яку силу має той чи інший доказ, як їх слід оцінювати і яким чином суддя повинен ухвалювати рішення, якщо він має певну сукупність доказів, які часто суперечать один одному.

Вільна оцінка доказів – загальне правило, яке, однак, не є абсолютним. Винятком з нього є особлива доказова сила, яка надається в деяких випадках поліційним протоколом і рапортом. Поряд із протоколами (рапортами), які визнають «рядовими» доказами, є дві інші категорії:

- протоколи, що мають силу наперед встановленого доказу, доки не буде доведено зворотне (використовуються у справах про правопорушення (ст. 537 КПК) і

проступки (ст. 431 КПК). Фактично тут існує спростовна презумпція істинності протоколу (рапорту) дізнання (може бути спростовано за допомогою письмових документів або показань свідків);

- протоколи, що мають силу наперед встановленого доказу, доки не буде ухвалено рішення про їх підроблення. Тут передбачено необхідність їх спростування не просто шляхом надання інших доказів, а подання заяви про підроблення протоколу, яку розглядає Касаційний суд. Доки останній не визнав такий протокол підробленим, його доказова сила є абсолютною для судді. Такі протоколи можуть бути доказами тільки за вузьким колом проступків [2, с. 98-99].

Особливості доказування в кримінальному процесі США зумовлені розумінням кримінального процесу як суперечки між обвинувачем і обвинуваченим, що відбувається у суді з приводу пред'явленого обвинувачення. Ці особливості виявляються в кількох аспектах:

1. Положення пред'явленого обвинувачення і відповідне визначення його змісту є істотним чинником, що визначає одне із центральних питань доказового права – питання про мету доказування, іншими словами, про необхідність і можливість встановлення істини при розгляді конкретної кримінальної справи. В американській кримінально-процесуальній доктрині панує точка зору, що кримінальний процес – це не та суперечка, у ході якої має народжуватись істина.

Кожний із його учасників приходять у суд захищати свої інтереси: обвинувач, зокрема державний, – домагатися засудження і покарання особи, яку притягують до кримінальної відповідальності, а обвинувачений (підсудний) або його захисник – «відбиватися» у будь-який спосіб від обвинувачення. Вони прагнуть до захисту свого інтересу, «виграшу» своєї справи. Щодо суду, то він відповідно до такого доктринального трактування покликаний фіксувати, кому вдалося «виграти», «переможця судової дуелі», «боротьби», а не істину. Отже, суддя не є активним шукачем істини у справі, яку він розглядає [7, с. 442].

2. Доказування в США здійснюється за стандартами двох рівнів. Суди можуть зажадати високого стандарту (рівня) доказування (докази мають виключати будь-яку іншу гіпотезу, окрім гіпотези про винуватість), а в інших – явно зниженого («переваги доказів»). Коли і в якій конкретній ситуації (наприклад, при вирішенні питання про винуватість підсудного, встановлення обставин, що виключають допустимість доказів, оцінці добровільності визнання підсудним своєї вини, законності утримання під вартою) допустимо використовувати якийсь з цих стандартів – практично залишено на розсуд суддів. Однак, у будь-якому випадку, високий стандарт, що вимагає, щоб рішення ухвалювалось на основі «гіпотези про винуватість», є далекий від орієнтування на досягнення істини. Будь-яка гіпотеза – лише припущення, а не достовірне знання чогось.

3. Трактування кримінального процесу як суперечка обумовлює також вирішення питання про доказове значення визнання обвинуваченим своєї вини. Цьому різновиду доказів заздалегідь дано явно завищену оцінку. В її основу покладено той факт, що до цього часу і доктрина, і практика (судова і законодавча) виходять із такого посилення: якщо кримінальний процес – це суперечка, і якщо один з її учасників (обвинувачений) визнає себе винним («таким, що зазнав поразки»), то тим самим втрачає сенс продовження такої суперечки, бо те, що вважається у будь-якій справі суперечливим (факт вчинення злочину конкретною особою), після заяви обвинуваченого про те, що він визнає себе винним, перестає бути таким. Від позиції обвинуваченого значною мірою залежать дії поліції у ході досудового провадження. Якщо така особа погоджується з тим, що ставиться їй у провину (в чому підозрюють або обвинувачують), то не треба шукати даних, які могли б її викрити, бо вони не знадобляться у суді. Визнання обвинуваченим своєї вини відкриває можливість для спрощеного закінчення кримінальної справи з допомогою переговорів з приводу так званої угоди на випадок визнання вини. Визнання вини може також бути підставою для того, щоб журі присяжних не комплектувалось і судова перевірка доказів, у тому числі обвинувальних, не здійснювалась. Отже, визнання обвинуваченим вини призводить до фактичного його засудження. Саме така ситуація становить зміст відомого англосаксонського інституту «оголошення себе винним», який настільки широко використовується на практиці, що пере-

важну більшість обвинувальних вироків постановляють не у результаті успішного доказування з боку сторони обвинувачення, а лише тому, що на початку судового розгляду обвинувачений дав ствердну відповідь на питання головуючого: «Чи визнаєте Ви себе винним у пред'явлених пунктах обвинувачення?».

4. Норми доказового права США орієнтовано переважно на вирішення конкретних (приватних) питань, а саме: про коло осіб, яких можна викликати як свідків; про умови, за яких особа може бути свідком (вік, психічний стан, присяга тощо); про доказове значення впізнання і умови його правомірності; про правила усунення від давання показань свідка, який змінив свої показання не на користь сторони, яка його викликала; про порядок встановлення факту засудження свідка у минулому; про допустимість у справах про статеві злочини надання доказів, що стосуються манери потерпілої носити одяг; про деякі особливості дослідження доказів у справах про незаконний обіг наркотиків тощо. Така детальна регламентація зумовлена тим, що присяжні, які розглядають справу, не мають юридичної освіти.

5. Класифікація доказів дещо відрізняється від вітчизняної. Наприклад, існує поділ доказів на судові та позасудові; задовільні (заслуговують на довіру) і незадовільні (не заслуговують на довіру). Для кожного виду доказів встановлено специфічні правила належності та допустимості [5, с. 167-169].

Література:

1. Боботов С.В. Правосудие во Франции / С.В.Боботов – М.: Наука, 1994. – 98 с.
2. Головки Л.В. Дознание и предварительное следствие в уголовном процессе Франции / Л.В. Головки. – М., 1995, – 130 с.
3. Гончаренко В.Д. Історія держави і права зарубіжних країн: [Хрестоматія] / В.Д. Гончаренко, О.Д. Святоцький, М.М. Страхов. – К.: Ін Юре, 2002. – 664 с.
4. Гуценко К.Ф. Основы уголовного процесса США / К.Ф.Гуценко. – М.,: МГУ, 1993, – 83 с.
5. Гуценко К.Ф. Уголовный процесс западных государств / К.Ф.Гуценко, Л.В. Головки, Б.А. Филимонов. – М.: Зерцало, 2002. – 528 с.
6. Калиновский К.Б. Уголовный процесс современных зарубежных государств / К.Б. Калиновский. – Петрозаводск: ПГУ, 2000. – 48 с.
7. Лобойко Л.М. Кримінально-процесуальне право: [навч. посіб.] / Л.М. Лобойко. – К.: Істина, 2005. – 456 с.
8. Махов В.Н. Уголовный процесс США / досудебные стадии / В.Н. Махов, М.А. Пешков. – М.: ЗАО «Бизнес-школа», 1998. – 208 с.
9. Михеенко М.М. Уголовно-процесуальное право Великобритании, США и Франции / М.М. Михеенко, В.П. Шибико. – Киев: КНУ, 1988. – 450 с.
10. Молдован В.В. Порівняльне кримінально-процесуальне право: Україна, ФРН, Франція, Англія, США / В.В. Молдован, А.В. Молдован. – К.: Юрінкомінтер. – 1999. – 40 с.
11. Петрухин И.Л. Уголовный процесс зарубежных государств / И.Л. Петрухин. – М., 1996. – 142 с.
12. Стойко Н.Г. Уголовный процесс в США / Н.Г. Стойко, О.Б. Семухина. – Красноярск: КГУ, 2000. – 315 с.

Долгополов А.Н. Особенности доказывания в криминальном процессе Франции и США. В статье осуществлен анализ процесса доказывания в криминальном процессе Франции и США, определены его особенности.

Ключевые слова: криминальный процесс, доказовое право, обвинение, доказывание.

Dolgoplov A.M. Features of proving the evidence in the criminal process of France and the USA. The analysis of the process of proving the evidence in the criminal process of France and the USA is carried out in the article. The main peculiarities have been identified.

Key words: criminal process, evidence law, prosecution, proving.

УДК 343.98:621.376.23](100-87)

Мотлях О.І.,

канд. юрид. наук, доцент, професор кафедри кримінального права і процесу
Національного авіаційного університету

Нормативно-правове регулювання використання поліграфа правоохоронними органами зарубіжних країн

У статті розглядається питання щодо нормативно-правового регулювання суспільних відносин у застосуванні поліграфа правоохоронними органами зарубіжних країн.

Ключові слова: поліграф, нормативно-правове регулювання, оперативно-розшукова діяльність, правоохоронні органи зарубіжних країн.

Чільне місце використання поліграфа в діяльності вітчизняних та зарубіжних правоохоронних органів відводиться в теорії та практиці кримінально-процесуальної науки. Особливу зацікавленість викликає його використання саме у сфері боротьби із злочинністю у ході проведення оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної діяльності. Перевірка на поліграфі дозволяє не лише визначити найбільш перспективні напрями розслідування кримінальної справи, а й сприяти особам, які не мають відношення до злочину, але підозрюються у ньому, довести свою презумпцію невинуватості.

Метою цієї статті є аналіз нормативно-правового регулювання використання поліграфа правоохоронними органами зарубіжних країн.

Дослідження цієї теми знайшло своє відображення у наукових працях: Р.С. Белкіна, В.П. Бахіна, О.В. Белюшиної, Н.С. Карпова, Г.К. Кравцової, Я.В. Комісарової, Ю.К. Орлова, М.А. Селіванова, І.В. Строкова, А.П. Сошнікова, Ю.І. Холодного та ін.

Основоположні принципи: законності, доцільності, ефективності, безпечності, етичності були і залишаються ключовими в діяльності роботи правоохоронних органів. Розробка і впровадження нових форм, прийомів, методів та науково-технічних засобів у процедуру розслідування злочинів, запорука успішної реалізації поставленої мети – встановлення об'єктивної істини у справі. Одним з таких науково-технічних засобів є поліграф.

Однозначно стверджувати про всебічну підтримку поліграфа різними державами практично неможливо, оскільки дуже багато тертя навколо етичних, моральних, а також правових питань його використання, зокрема, у слідчій діяльності. Чимало теоретиків і практиків противників застосування поліграфа та використання поліграфологічних даних у кримінальному судочинстві. Спірним залишається питання щодо якості та надійності отриманих криміналістично-значущих для слідства інформаційних даних тощо. Вченими здійснювалися різні підходи до визначення місця і ролі цього технічного забезпечення, але єдиного системно-концептуального бачення, стосовно нормативно-правової регламентації поліграфа не вироблено і донині. Міжнародний досвід практики застосування поліграфа у правоохоронній діяльності вказує на те, що наукова дискусія навколо цього питання точиться і сьогодні в колі процесуалістів, криміналістів, кримінологів і психологів.

Варто зазначити, що наприкінці 30-х років минулого століття застосування поліграфа почало поступово проникати та утверджуватися в правозастосовну практику деяких зарубіжних країн. Нині його використовують більш як у 50 державах, серед яких загально-визнаним лідером є США. Великою популярністю він користується в діяльності правоохоронних органів Японії, Туреччини, Ізраїль, Бельгії, Індії, Казахстану, Канади, Китаю, Колумбії, Латвії, Литви, Естонії, Македонії, Південної Кореї, Сербії, Сінгапуру, Фінляндії,

Хорватії, Чорногорії. Серед держав-сусідів: Польщі, Болгарії, Чеської Республіки, Словаччини, Словенії, Угорщини, Росії, Білорусі, Молдови та ін.

Вивченню зарубіжного досвіду вітчизняними вченими та дослідниками використання поліграфа в правоохоронній діяльності різних держав приділялася належна увага, однак результат досліджень вказав на невпорядкованість нормативно-правових норм щодо застосування його в кримінальному судочинстві. О.В. Белюшина наголошує «... в зарубіжній практиці одним із основних напрямків застосування поліграфа є діяльність правоохоронних органів по розслідуванню злочинів» [1, с. 84].

Міжнародна практика свій акцент зосереджує здебільшого, на питаннях організаційних, технічних, тактичних, психологічних, меншою мірою на правових. Д.А. Мовчан відповідно до нормативно-правового регулювання застосування поліграфа під час розкриття та розслідування злочинів, названі вище країни умовно поділив на чотири групи:

- країни, в яких застосування поліграфа врегульовано окремим законом;
- країни, де застосування поліграфа врегульовано окремими правовими нормами закону, якими регулюється ширше коло суспільних відносин;
- країни, де застосування поліграфа врегульовано підзаконними нормативно-правовими актами;
- країни, в яких застосування поліграфа нормативно не врегульовано [2, с. 258].

До першої групи країн Д.А. Мовчан відніс Сполучені Штати Америки, Литву та Молдову.

Порядок використання поліграфа у США визначений законами «Про допустимість застосування поліграфа у всіх випадках можливості витoku секретної інформації» (1985 р.) та «Про обмеження застосування поліграфа у приватному секторі» (1988 р.).

У Литві цей науково-технічний засіб використовується з 1992 р., хоча Закон «Про використання поліграфа» був прийнятий лише у 2000 р.

На думку Вітаса Сальджюнаса, завідувача відділу Нагляду діяльності Департаменту суспільної безпеки МВС Литовської Республіки, цей закон написаний лише для одного психофізіологічного методу; поліграфологічні дослідження дозволяють проводити кільком державним інстанціям; дослідження кримінальних подій не передбачається, а тому цей закон не є доцільним для спеціалістів [2].

У Молдові діє Закон «Про застосування тестування на детекторі симуляції (поліграфі)» 2009 р. Слід зауважити, що зазначені закони в основному регламентують використання поліграфа при здійсненні професійного відбору персоналу на деякі посади, що пред'являють до працівників, які їх обіймають, особливі вимоги, а також при проведенні внутрішніх або службових розслідувань. У той самий час у них також передбачається можливість застосування поліграфа в ході здійснення оперативно-розшукової діяльності з дотриманням загальних вимог до проведення поліграфологічного опитування.

До другої групи науковець відносить Індію, колишню Югославську Республіку Македонію, Польщу, Туреччину, Сербію, Словенію, США, Канаду, Угорщину, Чорногорію, а також Литву та Молдову.

Статтею 41 Закону Угорщини «Про поліцію» (1994 р.) дозволяється застосовувати поліграф для отримання інформації про місцезнаходження осіб та сприяння в проведенні інших слідчих дій, а у Законі Угорщини «Про розшук поліцією осіб та речей» 2001 р. поліграф згадується як один із засобів встановлення місцезнаходження осіб та речей, а також ідентифікації невідомих трупів. У ст. 180, 182/2 та 435 КПК Угорщини 1998 р. передбачено можливість застосування поліграфа у кримінальному процесі.

У § 3, 4 ст. 151 КПК колишньої Югославської Республіки Македонія 1997 р. органам внутрішніх справ надано право застосовувати поліграф для опитування осіб, підозрюваних у вчиненні злочинів.

Частиною 2 ст. 230 КПК Чорногорії (2003 р.) поліції надається право застосовувати поліграф для викриття злочинців, попередження втечі або переховування злочинців та їх співучасників, виявлення та збереження слідів злочинів та предметів, які містять доказову інформацію, а також для отримання іншої інформації, що може сприяти успішному здійсненню кримінального судочинства.

Законом Словенії «Про поліцію» (п.б ст. 54) визначається можливість застосування поліграфа щодо отримання даних під час розкриття та розслідування злочинів.

У Законі Молдови «Про оперативно-розшукову діяльність» 1994 р. органам, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, надається право проводити бесіди з підозрюваними із застосуванням детекторів симуляції (поліграфів).

Слід зауважити, що в Європейських країнах досить поширеною є практика регламентування оперативно-розшукової діяльності у кримінально-процесуальних кодексах та законах з питань діяльності поліції.

Пунктом 10 ст. 7 Закону Литви «Про оперативну діяльність» 2002 р. оперативним підрозділам надається право проводити поліграфний тест [2, с. 259].

Відповідно до Конституції Індії і Закону «Про докази», а саме – п. 25 визначено, що результати поліграфних опитувань у ролі доказів є недопустимими у кримінальному судочинстві. Окрім випадків, коли опитування проводить спеціаліст, який не є поліцейською посадовою особою, чи незалежний експерт.

Досвід застосування поліграфа в Індії цікавий тим, що це багатонаціональна країна, де населення розмовляє різними мовами, проте опитування проводиться через перекладача і при цьому досягаються хороші результати [3, с. 173-187].

США посідає окреме місце серед країн другої групи, оскільки у цій країні кожний штат має власне законодавство, а отже, застосування поліграфа регламентується по-різному. Законодавство більшості штатів з питань застосування поліграфа в основному розвиває положення Федерального Закону «Про захист працівників від поліграфа» 1988 р., дія якого не поширюється на органи державної влади. У той самий час у законах деяких штатів безпосередньо згадується можливість застосування поліграфа при розкритті та розслідуванні злочинів.

Використання поліграфа регламентується поправками до Конституції США, Федеральним законодавством і законодавством Штатів [4, с. 17].

Законом «Про допустимість застосування поліграфа у всіх випадках можливості витоку секретної інформації» (1985 р.) розширюються межі поліграфних опитувань. На федеральному рівні проведення такі дії є обов'язковим для службовців Державного департаменту, Міністерства оборони, Служби безпеки, ФБР, поліції, для експертів, консультантів та інших осіб, пов'язаних із названими відомствами. У кожному штаті є відповідні підзаконні акти, якими регламентується застосування поліграфа у трудовій і службовій діяльності. Конгрес США у 1990 р. санкціонував широке використання поліграфа правоохоронними органами, передбачивши жорсткіший контроль за якістю проведених перевірок.

У Каліфорнії (Закон Каліфорнії 351.1 1983 р.) допускається використання результатів поліграфного опитування як доказу в суді у кримінальних справах [5, с. 107].

Разом з тим, § 659.227 Зводу законів штату Орегон встановлює загальну заборону на проведення поліграфних тестів, за винятком добровільної згоди особи, в рамках кримінального чи цивільного процесу. Законодавством штатів Айова, Арізона, Вірджинія, Іллінойс, Каліфорнія, Колорадо, Коннектикут, Мічиган, Нью-Йорк, Оклахома та Флорида окремо регламентується порядок застосування поліграфа під час розкриття та розслідування статевих злочинів [2, с. 259].

Увага до прикладного використання поліграфа з'явилася у Польщі перед Другою світовою війною, коли цей прилад був отриманий Інститутом психічної гігієни у Варшаві.

Інтерес щодо застосування поліграфа зберігся і в повоєнні роки. На початку 50-х років польська розвідка зацікавилася цим пристроєм і придбала американський поліграф і почала використовувати цей прилад у оперативно-розшуковій діяльності.

Поліграфні пристрої у діяльності поліції (міліції) МВД Польської Республіки почали використовуватися з 1970 р. Практика проведення поліграфних досліджень у країні здійснюється в оперативно-розшуковій діяльності та у кримінальному процесі [6, с. 148].

З 1997 р. відповідно до § 2 ст. 192 КПК Польщі дозволяється експертам застосовувати технічні засоби контролю мимовільних реакцій особи.

У 2003 р. КПК був доповнений новою статтею 192 / а, в інтересах зменшення кількості

підозрюваних чи для визначення доказової цінності зібраних доказів експерту дозволяється застосовувати технічні засоби, спрямовані на контроль неусвідомлених реакцій людини.

Верховний і апеляційний суди країни приймають результати поліграфних досліджень як докази при дотриманні двох умов:

- поліграфні дослідження мають бути проведені за згодою особи;
- дослідження має бути у формі висновку експертизи, яка складена відповідно до ст. 200 КПК Польщі [7].

До третьої групи відносять Англію, Бельгію, Болгарію, Білорусь, Державу Ізраїль, Канаду, Південну Корею, Чеську Республіку, Росію, Литву, Угорщину.

Законом Великобританії «Про контроль над правопорушниками» 2007 р. передбачається обов'язкове проведення поліграфних опитувань осіб певних категорій, у тому числі й неповнолітніх, а також осіб, засуджених за вчинення статевих злочинів та які підлягають умовно-достроковому звільненню від відбування покарання [8].

Болгарія використовує поліграф більше 30 років. З 1995 р. в Інституті психології МВС Республіки Болгарії функціонує відділ для проведення оперативно-психологічних експертиз щодо осіб, підозрюваних у вчиненні тяжких злочинів, співробітників, які звинувачуються у нелояльній поведінці і корупції.

Наразі у Болгарії процедура поліграфної перевірки розглядається як самостійний етап судово-психологічної експертизи. В країні активно обговорюється можливість виділити поліграфне дослідження як окремий вид доказу.

Поліграфні опитування в Ізраїлі проводяться з 1959 р. Більшість поліцейських спеціалістів мають власну приватну практику. У діяльності по застосуванню поліграфа при розслідуванні злочинів поліція Ізраїлю керується відомчими нормативними актами [9, с. 406].

В Угорщині поліграф застосовується з 1978 р. при розслідуванні злочинів. Інструкцією МВС № 40/1987 визначається порядок застосування приладу.

Пунктами 127, 132 спільного наказу МВС та Мін'юсту Угорщини № 23 від 2003 р. встановлюється порядок оформлення результатів застосування поліграфа, визначаються категорії осіб, відносно яких прилад не може застосовуватися.

До четвертої групи входять Латвія, Сінгапур, Японія.

В Японії поліграф застосовується з 1956 р. На сферу діяльності поліції припадає 90% всіх поліграфних перевірок. Незважаючи на відсутність нормативно-правового регулювання застосування поліграфологічного приладу поліграф може використовуватись у загальному порядку, встановленому для проведення оперативно-розшукових заходів та слідчих дій. При застосуванні поліграфа у розслідуванні злочинів поліція Японії керується окремими відомчими нормативними актами. У діяльності поліції поліграф застосовується практично без обмеження. Тобто, поліція Японії має розширені права по його використанню, порівнюючи з іншими поліціями світу, включаючи і США.

У Японії норма права дозволяє використовувати результати поліграфної перевірки у кримінальному процесі. Результати поліграфного обстеження оформляються як експертний висновок, що розглядається Нижніми судами як доказ (п.4 ст. 321 КПК).

З викладеного можна дійти висновку, що співвідношення країн, в яких застосування поліграфа при розкритті та розслідуванні злочинів передбачене на нормативно-правовому рівні, та країн, в яких застосування поліграфа при розкритті та розслідуванні злочинів здійснюється в загальному порядку, в діяльності правоохоронних органів є наближено однаковими. Діяльність правоохоронних органів зарубіжних країн більш орієнтована на підзаконні нормативно-правові акти, окремі норми законів, якими забезпечується нормативно-правове регулювання та регламентуються суспільні відносини.

Література:

1. Белюшина О.В. Психофизиологическая экспертиза с использованием полиграфа имеет право на жизнь [електронний ресурс]. / О.В. Белюшина. – режим доступу <http://www.allpravo.ru/doc5195p0/instrum5778/item5779.html>.
2. Мовчан Д.А. Питання імплементації в Україні зарубіжних підходів до нормативно-правового регулювання застосування поліграфа у процесі розкриття та розслідування злочинів / Д.А. Мовчан

- // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ.– 2009.– № 5.– С 256-262.
3. Ganguly A.K The polygraph in India. Poligraph. – 1987. – Vol 16. – № 3. – P 173-187.
 4. Ansley N Quick Reference Guide to Poligraph Admissibility, Zicensing Law and Limiting Laws. Poligraph, 1988. – Vol 17.– № 3. – P. 1 -17.
 5. Chistolini J. A. The Admissibility of polygraph evidence in the commonwealth of Massachusets. Poligraph, 1988. – Vol. 17.– № 3. – P. 106-113.
 6. Весельський В.К. Сучасні проблеми допиту (процесуальні, організаційні і тактичні аспекти): дис. на здобуття наук ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза. – К.: НАВСУ, 1999. – 212 с.
 7. Холодный Ю.И. Применение полиграфа в Польше [Электронный ресурс] / Ю. И. Холодный // Вестник криминалистики. – 1999. – №27. – Режим доступа до журн.: <http://www.bnti.ru/showart.asp?aid=911&lvl=02.13>.
 8. Князев В.М. История развития детекции лжи. Практика применения полиграфа в различных странах. (продолжение) В.М. Князев // <http://www.saib-poligraf.ru/rosopoligraf/index.php?artid=601>
 9. Undeutsch U. Vernehmung und non-verbale information // Wissenschaft tliche kriminalistic. Grund langen and perspektive. E. Kube. H.O. Storzer. S. Bruggen (Ed.) Bd. 16 Wiesbaden, 1983. – S. 389 – 395.

Мотлях А.И. Нормативно-правовое регулирование использования полиграфа правоохранительными органами зарубежных стран. *В статье рассматриваются вопросы нормативно-правового регулирования общественных отношений в использовании полиграфа правоохранительными органами зарубежных стран.*

Ключевые слова: полиграф, нормативно-правовое регулирование, оперативно-розыскная деятельность, правоохранительные органы зарубежных стран.

Motlyakh O.I. The normative and legal regulation of the usage of polygraph by law enforcement authorities in foreign countries. *The article deals with the questions of the normative and legal regulation of public relations in the usage of polygraph by law enforcement authorities in foreign countries.*

Key words: polygraph, normative-legal regulation, operative-search activity, law enforcement authorities of foreign countries.

Автори номера

- Баклан
Олег Володимирович,** кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри фінансового та адміністративного права Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі
- Богатюк
Ірина Григорівна,** здобувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок (далі – АПСВ ФПУ)
- Бровко
Наталія Іванівна,** кандидат юридичних наук, доцент кафедри історії, теорії держави і права та державного будівництва Білоцерківського державного аграрного університету
- Власов
Андрій Васильович,** здобувач кафедри адміністративного права Національного університету Державної податкової служби України
- Власов
Андрій Олександрович,** старший викладач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ
- Грачова
Катерина Юрійівна,** викладач кафедри практичної психології та соціальної роботи АПСВ ФПУ
- Губанова
Ольга Валеріївна,** кандидат юридичних наук, доцент кафедри правознавства Полтавської філії МАУП
- Демський
Едуард Францович,** кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ
- Долгополов
Анатолій Миколайович,** кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів та природокористування України
- Домбровська
Оксана Валентинівна,** кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії, історії держави і права та конституційно-правових дисциплін АПСВ ФПУ
- Журавель
Ярослав Володимирович,** кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ
- Журавський
Олександр Анатолійович,** науковий співробітник відділу дослідження проблем фінансової безпеки Національного дослідного центру з проблем оподаткування Національного університету Державної податкової служби України
- Зьолка
Валентин Леонідович,** кандидат юридичних наук, доцент, полковник юстиції, начальник кафедри цивільного права та процесу Національної академії Державної прикордонної служби України ім. Б. Хмельницького
- Капелюшна
Марина Валеріївна,** асистент кафедри історії права та держави Київського національного університету імені Тараса Шевченка
- Козачин а Алла Євгенівна** кандидат філософських наук, доцент кафедри теорії, історії держави і права та конституційно-правових дисциплін АПСВ ФПУ
- Косянчук
Тетяна Олександрівна,** кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного, господарського та фінансового права АПСВ ФПУ
- Кохан
Марина Сергіївна,** аспірантка кафедри цивільно-правових дисциплін, трудового та господарського права Інституту економіки та права ХНПУ ім. Г.С. Сковороди



Красніцький Андрій Володимирович,	здобувач кафедри історії права та держави Київського національного університету імені Тараса Шевченка
Латка Оксана Ярославівна,	кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ
Лопушанська Ольга Володимирівна,	здобувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права, начальник відділу аспірантури університету «Україна»
Макаров В'ячеслав Валерійович,	здобувач науково-дослідного інституту Державної прикордонної служби України
Максименко Наталія Володимирівна,	кандидат юридичних наук, доцент кафедри менеджменту та економіки Державної льотної академії України
Маляренко Артем Васильович,	суддя Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ
Манжула Андрій Анатолійович,	кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Кіровоградського юридичного інституту ХНУВС
Мороз Дмитро Олегович,	здобувач кафедри управління, адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності Національного університету Державної податкової служби України
Мотлях Олександр Іванович,	кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри кримінального права і процесу Національного авіаційного університету
Осинська Олена Валеріївна,	старший викладач кафедри політології та соціології Київського національного університету технологій і дизайну
Пирога Ігор Степанович,	аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Волинського національного університету імені Лесі Українки
Понамарчук Олена Михайлівна,	здобувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ
Радиш Ярослав Федорович,	доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри управління охороною суспільного здоров'я Національної академії державного управління при Президентові України
Самань Вікторія Віталіївна,	ад'юнкту кафедри економіко-правових дисциплін Національної академії внутрішніх справ України
Сорока Оксана Ярославівна,	начальник юридичного відділу Івано-Франківського національного медичного університету
Тітов Микола Микитович,	кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри кримінального права, процесу та криміналістики АПСВ ФПУ
Шамрай Василь Олександрович,	доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ
Шевчук Валерій Андрійович,	заступник начальника факультету податкової міліції Національного університету Державної податкової служби України
Яровий Богдан Демянович,	здобувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВ ФПУ



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 криминологія; кримінально-виконавче право
Кримінальний процес та криминологія; 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 (**A4**) 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 авторів не повертаються.

Інформація

За особисті видатні досягнення в області практичного застосування права, активну участь у суспільному житті, становлення правової держави та реального втілення принципу верховенства права **Шамраю Василю Олександровичу** Союзом Юристів України присвоєно Почесне звання «**Видатний юрист України**»

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:

Хитру Ігорю Ярославовичу, дисертація на тему: «Адміністративно-правове забезпечення діяльності банків в Україні».

Губановій Ользі Валеріївні, дисертація на тему: «Організаційно-правове регулювання усиновлення в Україні».

Іваненко Яні Леонідівні, дисертація на тему: «Адміністративні неюрисдикційні провадження».

Бібік Вікторії Володимирівні, дисертація на тему: «Адміністративно-правовий статус режимів особливих адміністративно-територіальних утворень».