

# **ВІСНИК**

**Академії праці і соціальних відносин**

**Федерації профспілок України**

Засновано у 2011 р.

---

**Науковий збірник**

---

**Серія: Право та державне управління**

**1(5)  
2012**

# ВІСНИК

Академії праці і соціальних відносин  
Федерації профспілок України

Засновано у 2011 р.

Науковий збірник

Серія: Право та державне управління

Засновник та видавець 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 № 5 від 16 лютого 2012 р.

Підписано до друку 21.02.2012 р.  
Формат – 70x108/16. Друк офсетний.  
Папір офсетний №1. Ум.-друк. арк.– 14,8

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.

*«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*
- Ковальчук А.Т.**, доктор юридичних наук, професор,  
*заступник голови*
- Мельник О.М.**, кандидат наук з державного управління,  
доцент, *відповідальний секретар*
- Бесчасний В.М.**, доктор наук з державного управління,  
професор
- Беляков К.І.**, доктор юридичних наук, старший  
науковий співробітник
- Голянич М.К.**, доктор юридичних наук, професор
- Глушков В.О.**, доктор юридичних наук, професор
- Долгий О.А.**, доктор наук з державного управління,  
професор
- Драган І.О.**, доктор наук з державного управління, доцент
- Кузиченко С.О.**, доктор юридичних наук, професор
- Копиленко О.Л.**, доктор юридичних наук, професор
- Майданик О.О.**, доктор юридичних наук, професор
- Монаєнко А.О.**, доктор юридичних наук, доцент
- Мунтян В.Л.**, доктор юридичних наук, професор
- Олуйко В.М.**, доктор наук з державного управління,  
професор
- Остапенко О.І.**, доктор юридичних наук, професор
- Петков С.В.**, доктор юридичних наук, 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
- Сіцинський А.С.**, доктор наук з державного управління,  
професор
- Хуторян Н.М.**, доктор юридичних наук, професор
- Шевченко О.О.**, доктор юридичних наук, професор
- Щербина В.С.**, доктор юридичних наук, 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

<b>Державне управління</b>	
<i>Беззубов Д. О.</i> Парадигма безпековизначаючих факторів категорії «національна безпека» України (правоохоронний аспект) .....	4
<i>Дубич К. В.</i> Нормативно-правове забезпечення системи надання соціальних послуг населенню України ..	12
<i>Васюк Н. О.</i> Світовий досвід підготовки сучасних менеджерів системи охорони здоров'я (огляд літературних джерел) .....	21
<i>Кортушак А. І.</i> До проблеми застосування окремих положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» .....	26
<i>Поживілова О. В.</i> Приватний сектор сфери охорони здоров'я – важлива складова системи охорони здоров'я України (за матеріалами літературних джерел) .....	31
<i>Радши Я. Ф., Сорока О. Я.</i> Державне регулювання медичної діяльності на Прикарпатті під час польської окупації краю (1920–1939 рр.) .....	44
<b>Юридичні науки</b>	
Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень	
<i>Бурлака С. І., Долгий О. О.</i> Механізми реалізації соціально-економічної політики окупаційної влади в Україні у 1941 – 1944 рр. (на прикладі Білоцерківщини) .....	50
Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право	
<i>Бабенко М. В.</i> Новостворене нерухоме майно як об'єкт цивільних прав .....	56
<i>Лазнюк Є. В.</i> Адміністративне судочинство. Співвідношення понять «адміністративне судочинство», «адміністративний процес» та «адміністративна юстиція» .....	62
<i>Рябченко Ю. Ю.</i> Окремі проблеми доказування у справах про захист прав споживачів .....	68
Трудове право; право соціального забезпечення	
<i>Князька Л. А.</i> Історичний розвиток соціального захисту населення у світі та сучасній Україні .....	74
<i>Мельник М. Г.</i> Про спеціальну дисциплінарну відповідальність суддів .....	79
<i>Щотова Ю. М.</i> Конкретизація обов'язків професійних спілок як необхідна умова відповідності їх правового статусу ринковим відносинам .....	83
Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право	
<i>Романяк М. М.</i> Вдосконалення визначення поняття екологічного аудиту: наукові підходи та їх впровадження у законодавство .....	89
<b>Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право</b>	
<i>Апаров А. М.</i> Поняття спортивного змагання в спортивному праві України .....	95
<i>Артеменко О. В.</i> Нормативно-правове регулювання екологічної безпеки в Україні .....	98
<i>Долгополов А. М.</i> Форми та методи правоохоронної та правозахисної діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону .....	102
<i>Ісаєва В. В.</i> Публічне фінансування Державної пенітенціарної служби України .....	106
<i>Манжула А. А.</i> Поняття та елементи правопорядку: сутність та значення .....	109
<i>Мельник М. В.</i> Транзит як вид митно-правового режиму .....	113
<i>Микитась І. М.</i> Організаційно-правові засади постпенітенціарної адаптації засуджених осіб .....	119
<i>Ненько С. С.</i> Поняття галузі житлово-комунального господарства і благоустрою та її правове регулювання .....	125
<i>Суббот А. І., Мартинюк А. В.</i> Загальний аналіз правового та адміністративно-правового захисту працівників податкової міліції .....	130
<i>Червінко К. В.</i> Про сутність категорії «суб'єкт адміністративного неюрисдикційного провадження» в діяльності митної служби України .....	134
<i>Чернетченко В. В., 138</i> Процедурне регулювання податкових відносин як методологічна основа існування спеціальних гарантій надходжень податків, зборів .....	138
<i>Чамахашивілі О. Ш.</i> Особливості удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності профспілкових організацій .....	142
Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність	
<i>Литвин М. О., Литвин О. П.</i> Співвиконавство як проста форма співучасті у кримінальному законодавстві України .....	147
Філософія права	
<i>Гвоздецький В. Д.</i> Корупція як соціальне, психологічне і моральне явище .....	151
<b>Автори номера</b> .....	157
<b>Вимоги до статей</b> .....	160
<b>Інформація</b> .....	162

---

---

# Державне управління

УДК 351.746.1(477)

**Беззубов Д. О.,**

канд. юрид. наук, доктор філософії,  
завідувач кафедри правознавства  
Київського професійно-педагогічного коледжу ім. А. Макаренка

## *Парадигма безпековизначачоких факторів категорії «національна безпека» України (правоохоронний аспект)*

*У статті розглядається проблема функціонування категорії ризику в системі національної безпеки України. Визначається модель формування ризику при управлінні системою національної безпеки. Окреслюються шляхи вдосконалення моделі управління системою національної безпеки за умов ризику та небезпеки.*

**Ключові слова:** національна безпека, ризик, небезпека, система національної безпеки, управління ризиками у системі національної безпеки.

Початок ХХІ століття ознаменувався подіями, які змінили традиційні уявлення управлінців на всіх рівнях державної ієрархії про такі категорії як національна безпека, тероризм, міжнародна злочинність та інших суміжних понять. Такими подіями стали атаки американських міст терористами-смертниками 11 вересня 2001 р., війна з рухом «Талібан» на території Афганістану та повалення режиму С.Хусейна в Іраку.

Розвиток сучасних взаємовідносин на міждержавному рівні призводить до поступової зміни векторів побудови внутрішнього управління національною безпекою. Ці зміни пов'язані з визначенням державної політики в галузі національної безпеки та захисту країни від зовнішнього втручання і загроз за допомогою побудови систем національної безпеки і оборони. Їх побудова за сучасних умов вимагає прискіпливого розрахунку варіантів виникнення і реалізації «сценаріїв» загроз та врахування всіх без виключення складових, у тому числі тих, які досі вважалися суто теоретичними або такими, що не заслуговують на увагу. Однією з таких складових виступає категорія «ризик» та всі його прояви в діяльності пов'язані з подоланням та протидії загрозам і небезпеці.

Проблема ризику в національній безпеці виникає через ймовірні негативні наслідки діяльності як суб'єктів, що несуть загрозу, так і діяльності тих суб'єктів, які покликані нівелювати або подолати загрози суспільству.

Наразі дослідженню окремих правових факторів у системі національної безпеки (далі – СНБ) в юридичному аспекті приділяється, на нашу думку, недостатня увага: вчені-дослідники цієї проблематики акцентують увагу більше на технічній, соціальній, фінансовій, тобто галузевій стороні питання, ігноруючи прикладне значення ризиків при побудові систем протидії зовнішнім загрозам. В Україні вивченням проблем правових ризиків займаються такі вчені як І.С.Братков, М.В. Возник, В.О. Шамрай, В.П. Столбовий, О.О. Лов'як, В.А. Ліпкан, М.В. Ковалів та інші відомі вчені-правовики.

Актуальність статті впливає із принципової зміни умов на зовнішньому векторі держави, які пов'язані зі світовими тенденціями, глобалізацією та ускладненням внутрішньо-державних відносин у політичній, економічній та соціальній сферах діяльності всіх гілок державної влади.

Мета даної статті є визначити та виділити небезпеки у системі національної безпеки, які присутні в СНБ держави та розглянути їх види, місце та роль, а також розрахувати їх вплив на дану систему.

Завданням статті є побудова моделі системи національної безпеки та визначення значення «юридичного ризику» в прикладному аспекті для цієї системи та її функціонування.

Наукова новизна статті полягає у результаті цього дослідження, що зумовлює пропонування моделі національної безпеки та розгляді прикладного значення юридичної безпеки в ній. Отриманий результат є авторським і визначається можливістю практичного застосування при дослідженнях систем державного управління в національній безпеці та можливості вироблення шляхів і важелів впливу на стабільний стан даних систем за умов світової нестабільності.

Юридично поняття національної безпеки визначено в Законі України «Про основи національної безпеки», де в статті 1 визначено, що національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечується сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам [1, с.3].

На думку В.Ліпкана, суть національної безпеки полягає у створенні сприятливих умов для розвитку України з метою максимального задоволення потреб представників української нації відповідно до загальноновизнаних норм співіснування [2, с.15]. Це поняття тісно пов'язане із поняттям «національний інтерес», що можна трактувати як «інтегральний вираз інтересів усіх членів суспільства, що реалізується через політичну систему» [2, с.23].

Як зазначає І.Ф.Надольний, у сучасній філософії однією з видів методології наукового пізнання є «парадигма», поняття, що введене Т.Куном. Парадигма фіксує існування особливого типу знання, що не виконує безпосередньо пояснювальної функції, а є умовою певного виду теоретичної діяльності з пояснення та систематизації емпіричного матеріалу [3, с. 274].

«Фактор» у прикладному значенні походить від латинського «factor», що означає роблячи щось, виробляючий щось та означає причину, силу, що рухає певний процес, визначає його характер чи окремі риси.

Система (за В.М.Сакатовським) – це скінченна множина функціональних елементів й відносин між ними, виокремлено із середовища згідно з певною метою у межах визначеного часового інтервалу [4, с.274].

Система в енциклопедичній групі визначень трактується як множина взаємопов'язаних елементів, відокремлена від середовища й взаємодіюча з ним як єдине ціле [5, с.274].

Визначення (логіка або дефініція) – це логічна операція встановлення сенсу певного терміну [3, с.274].

Системовизначаючий фактор, на нашу думку, – це певний об'єкт впливу на формування, функціонування, фактичний стан національної безпеки України, що призводить до його зміни.

Категорія системи національної безпеки сформована В.А. Ліпканом, який визначив, що «...система національної безпеки – множина потреб, інтересів і цінностей особи, суспільства, держави, загроз та небезпек, внутрішніх і зовнішніх, об'єктивних і суб'єктивних, природних, техногенних та антропогенних чинників, що впливають на стан національної безпеки, умови їх виникнення та розвитку, а також державні та недержавні інституції, об'єднані цілями і завданнями щодо просування потреб нації, національних інтересів і цінностей, які взаємодіють один з одним і здійснюють відповідну діяльність в межах законодавства України» [4, с.15]. Частково погоджуючись з цим визначенням, слід зазначити, що у такому аспекті система національної безпеки представлена як категорія пасивна, обмежена винятково суспільним буттям і діяльністю органів виконавчої влади.

На нашу думку, у національній безпеці України ці фактори можливо сформувати на три основні категорії, залежно від стану об'єкту впливу: пасивні фактори, активні фактори та змінні фактори.

Ми пропонуємо встановити склад першої категорії факторів, включаючи в нього три основних складових: безпека, загроза, інформація. Вищезазначені фактори формуються за рахунок активної діяльності суспільства, але становлять собою пасивні категорії буття різних аспектів суспільства. Ця група факторів формується на прикладному життєвому рівні особи, суспільства, держави.

Безпека такої групи факторів представлена у нормативно-правовій групі, що характеризується такими напрямками як: безпека що визначається формулою: безпека – відсутність ризику, загроз та небезпек. За умов функціонування національної безпеки ця категорія визначається як безпека – фактичний стан відсутності загрози національній безпеці, ризиків як ймовірностей завдання шкоди національній безпеці, небезпек пошкодження окремих ланок національної безпеки або збоїв її функціонування. Безпека як властивість систем. У цій формулі категорія безпеки визначається як безпека – властивість системи національної безпеки до протидії внутрішнім і зовнішнім загрозам, тобто властивість національної безпеки за умов правильного використання чинного законодавства при виникненні загроз обмежувати вплив на інші ланки державної влади, населення, персонал органів виконавчої влади, що задіяні для знешкодження загроз. Безпека – визначається як стан захищеності від ризиків, загроз та небезпек. У системі національної безпеки, безпека інформаційних потоків визначається як захищеність інформації від несанкціонованого втручання або протизаконних дій (навмисних чи необережних), що можуть призвести до зміни, знищення та втрати даних, які є об'єктом втручання. Безпека як відповідність певним правилам, параметрам. У такому аспекті національна безпека визначається як відповідність стандартам функціонування, нормативам і законодавчим закріпленим компетенціям. Безпека як комплекс заходів. У системі національної безпеки – це комплекс відповідних заходів органів виконавчої влади спеціальної компетенції, спрямованих на забезпечення стабільності та відповідності функціонування цієї системи як протидії внутрішнім і зовнішнім загрозам. При цьому вектор спрямування заходів адекватно відображає існування загроз і їх визначені цілі.

Поняття ризику формулюється багатьма науками, серед яких слід виділити філософію, соціологію та юриспруденцію. Потрібно зазначити, що це багатогранне та багатофункціональне поняття, яке відбиває ставлення людини до оточуючого середовища в призмі його небезпечності. Узагальнюючий підхід до визначення цього поняття відомих вчених А.П. Альгіна, М.С. Гринберга, В.А. Ойгензіхнта [7, с.274] дозволяє визначити такі його основні категорії (грані): ризик – це ймовірність настання негативних наслідків для об'єкта через діяння суб'єкта; ризик – це загроза виникнення небезпеки через суб'єктивні або об'єктивні фактори, на які є обмежений вплив або такий вплив взагалі відсутній; ризик – це небезпечна дія правомірного або неправомірного характеру в умовах обмеженості вибору та можливостях передбачення ймовірних наслідків настання; ризик – обставина, факт, що має цілеспрямований небезпечний вплив на певний об'єкт та передбачає дії по нейтралізації цього впливу з метою подолання негативного впливу.

З виділених вище граней можна визначити дві основні властивості ризику, які є його основними характеристиками: перша – ймовірність, тобто непередбаченість результату дій певного суб'єкта щодо об'єкта, друга – це небезпечність або загроза від дій, що мають цілеспрямований характер та передбачають їх виникнення.

Юридичний ризик, на нашу думку, – це діяння суб'єкта права за умов невизначеності та неможливості повноцінного прогнозування результатів своїх дій, що може призвести до негативних наслідків для даного суб'єкта у вигляді завдання шкоди невинній (третій особі), що призведе до настання негативних юридичних наслідків у вигляді кримінальної, адміністративної або дисциплінарної відповідальності. Саме юридичний ризик, на нашу думку, є першочерговим елементом діяльності будь-яких органів виконавчої влади, а саме – посадових осіб, у тому числі тих, що є неодмінним елементом системи національної

безпеки. Це визначається наявністю спеціальної юридичної компетенції щодо впливу представників органів виконавчої влади на розвиток суспільних відносин та можливістю їх зміни або припинення примусовими заходами. Наявність юридичного ризику визначається наявністю таких структурних компонентів при здійсненні діяльності певними посадовими особами відповідної правової компетенції як: А – умова небезпеки та виникнення конфлікту; Б – дія за умов складності прогнозування або неможливості передбачити наслідки дій; В – ймовірність настання як позитивного наслідку дій (подолання ситуації ризику), так і негативного результату (не подолання ситуації ризику або її посилювання); Г – ймовірність своїми діями завдання шкоди особам, що не мають прямого відношення до ситуації або не становлять загрози (невинні, випадкові особи); Д – негативність наслідків для суб'єкта, що здійснював ризикове діяння у вигляді будь-якої юридичної відповідальності. Ці компоненти утворюють у системі взаємоузгодження «ситуацію ризику», тобто таку ситуацію, яка передбачає ймовірність виникнення конфлікту між інтересами особами, що посягає на національну безпеку і діями відповідного представника правоохоронного органу щодо локалізації та нівелюванню таких дій і відновлення стабільності функціонування системи національної безпеки.

Термін «юридичний ризик» у нашому розумінні передбачає наявність трьох правових компонентів: перший – наявність компетенції у суб'єкта ризику щодо впливу на певну ситуацію; другий – наявність джерел права, що передбачають дії суб'єкта за умов ризику; третій – передбачена чинним законодавством юридична відповідальність за спричинення шкоди невинним особам діями, які виключають ознаку правомірності (наприклад, перевищення службових повноважень або злочинна самовпевненість).

СНБ, на нашу думку, представляє собою сукупність державних та національних інтересів, які виражаються в діяльності органів виконавчої влади методом цілеспрямованого втручання в діяльність суб'єктів, що зацікавлені у порушенні балансу та виникненні ситуації загроз цим інтересам. Балансом тут є стабільність функціонування всіх органів виконавчої влади та узгодженість їх дій на всіх рівнях суспільної ієрархії.

Модель системи національної безпеки, на нашу думку, має такий вигляд: національний інтерес [первинний стан] – суспільна загроза (небезпека) – ризик (юридичний) – діяння суб'єкта ризику – національний інтерес [відновлений стан].

Джерелом ризику в запропонованій моделі виступають суспільні загрози та суспільна небезпека. Суспільна загроза – це наявність суб'єктів, метою діяльності яких є завдання шкоди інтересам суспільства або перешкоджання вільному та демократичному розвитку суспільних відносин в Україні. Суспільна небезпека – це ймовірність проведення такими суб'єктами активних дій з метою внесення дестабілізуючого фактора в СНБ.

Функціонування цієї моделі можливе на зовнішньому та внутрішньому рівнях діяльності держави. При цьому на цих рівнях можуть виникати як ідентичні ризики, так і специфічні, притаманні лише даному рівню.

Внутрішній рівень – це фактична діяльність держави в межах своєї території та безперебійне виконання функцій, що покладено на нього чинними нормативно-правовими актами, наприклад, Конституцією України. Основними ризиками на цьому рівні можуть бути: злочинність (ймовірність завдання шкоди злочинними діями окремих суб'єктів об'єктам національної безпеки), політичні ризики (ймовірність зміни політичного устрою як не правовими методами або приходом до влади радикальних політичних угруповань), економічні ризики (можливість заподіяння шкоди інтересам національної економіки діями владних суб'єктів або впливом окремих суспільних груп), соціальні ризики (ймовірність виникнення соціального конфлікту або конфронтації між різними соціальними верствами, етнічними групами або територіальними громадами). Кожен з таких ризиків може призвести до порушення функціонування СНБ та вимагає втручання певних органів виконавчої влади з метою відновлення стабільності діяльності держави.

Зовнішній рівень – це діяльність держави на міжнародній арені та відповідні негативні наслідки такої діяльності як: тероризм (терористичні ризики), військові ризики (виникнення збройного конфлікту), ризики транснаціональної злочинності (впливу на стан

злочинності у державі), зовнішньополітичні ризики (ймовірність дипломатичного конфлікту) та економічні ризики (ймовірність негативного впливу міжнародної економіки на національну економіку).

Таку модель системи національної безпеки, на нашу думку, можливо представити в двох основних категоріях, які відображають стан системи. Перша категорія: пасивний стан, визначається як наявність основних елементів національної безпеки як прикладного поняття та взаємна узгодженість їх існування (відсутність конфлікту). Пасивна категорія системи національної безпеки передбачає наукове вивчення, обґрунтування та закріплення теоретичних результатів у практичній діяльності органів, що забезпечують охорону національних інтересів. У цьому аспекті аналізуються всі прогалини теоретичного рівня в джерелах права та наукових розробках щодо ймовірності виникнення принципів нових видів ризиків при функціонуванні системи національної безпеки та вироблення шляхів їх подолання.

Друга категорія: активна, означає діяльність всіх суб'єктів національної безпеки, що зумовлює зміну станів як суб'єктів, так і об'єктів суспільних відносин в аспекті охорони національних інтересів. При цьому саме в активній категорії з'являються основні поняття, яким притаманна мінливість та зміна, в тому числі небезпека, загроза, екстремальність. Всі ці поняття при інтегральному поєднанні знаходять своє вираження в категорії «ризик», яке не замінюючи цих понять відображає їх вплив на систему в активному і пасивному стані.

Основними елементами національної безпеки України, на думку В.Ліпкана є: суб'єкт, об'єкт, національний (державний) інтерес у різних сферах суспільного буття держави, органи, що забезпечують захист балансу національних інтересів та джерела права, якими регулюється діяльність цих органів [3, с.28]. Ми пропонуємо додати у цю систему також категорію «ризик» як складовий елемент виникнення загроз і небезпек.

Суб'єктами ризику тут є фізичні особи, які мають різний правовий статус і виступають учасниками суспільних відносин як частини системи національної безпеки. Суб'єкти визначено мають дві категорії: ризиконосії, під якими маються на увазі ті суб'єкти, які скоюють ризиковану дію та «ризикоотримувачі», тобто ті суб'єкти, на які ця дія спрямована. Основна ознака дій суб'єктів ризику – наявність конфлікту, зумовлена порушенням стабільності функціонування системи національної безпеки.

Об'єктами впливу виступають, з одного боку, суспільні відносини, коли виникає ймовірність завдання шкоди, а, з іншого, реальні фізичні об'єкти (атомні електростанції, залізничні шляхи, літаки, військові об'єкти та ін.). При цьому основною характеристикою таких об'єктів є суспільна та державна значущість.

Українські національні інтереси, на думку В.Ліпкана, результат усвідомлення цінності потреб, свідомий вибір національних цінностей, зумовлених національним ідеалом, метою та ідеєю, які забезпечують умови та засоби задоволення і реалізації національних інтересів [2, с. 23]. Національні інтереси відображають діяльність держави в усіх сферах соціально-економічного, суспільно-політичного, культурного буття. Це буття відображає об'єктивний стан речей щодо стабільності функціонування державної діяльності та узгодженості інтересів держави на внутрішньому та зовнішньому рівнях. На нашу думку, під національним інтересом можна визначити систему духовних та історичних цінностей, надбань українського народу, що визначає побудову ним певної політичної та соціальної моделі існування в об'єктивному середовищі.

Органами, що забезпечують захист балансу національних інтересів, є всі органи виконавчої, законодавчої та судової влади в межах їх компетенції, що вказано у ст. 9 ЗУ «Про основи національної безпеки України» [1]. Головними органами, на нашу думку, є правоохоронні органи, які здійснюють найактивнішу участь у забезпеченні стабільності функціонування та розвитку держави. Вся діяльність правоохоронних органів по суті спрямована на забезпечення захисту національних інтересів від злочинних посягань як внутрішніх суб'єктів, так і на міжнародному рівні. Прямі обов'язки координації дій щодо СНБ покладено на Раду національної безпеки і оборони України, яка визначає основні



напрями діяльності держави в галузі національної безпеки. Воєнна організація держави забезпечує територіальну цілісність держави та протидіють зовнішнім загрозам держави.

Органами, для яких виконання завдань в СНБ, не є пріоритетним, але виступає одним із напрямів є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, органи місцевого самоврядування, громадяни України.

Основними джерелами права, якими регулюється діяльність системи національної безпеки, виступають її правовим базисом, є функціонування законодавчих актів, які можливо розділити на: основні загальні – це Конституція України та міжнародні договори, що ратифіковані Україною у галузі дотримання прав і свобод людини і громадянина, Кримінальний кодекс України, Кодекс про адміністративні правопорушення України та інші; основні спеціальні – це закони України, якими регулюється правова основа національної безпеки та її елементів – це, наприклад, ЗУ «Про основи національної безпеки України» 2003 р. [8, с.274], Постанова КМУ «Концепція (основи державної політики) національної безпеки України» 1997 р. та ін.; основні галузеві – визначають статус та повноваження органів виконавчої влади, які забезпечують стабільність функціонування СНБ, це ЗУ «Про міліцію», «Про Службу безпеки України» та інші законодавчі акти [9, с.10].

Виникнення невідповідностей або недоробок у джерелах права може стати одним із джерел виникнення ризиків у діяльності відповідних органів виконавчої влади, що мають за мету підтримувати СНБ у стані балансу.

Одним із прикладів, на нашу думку, є ст. 10 «Про основи національної безпеки України» 2003 р., в якій подається перелік основних функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки. При їх визначенні законодавець визначив такі основні категорії як загроза, дестабілізуючі чинники і конфлікти. Але, на нашу думку більш очевидним було б введення поняття «ризик» як елемента, який би зазначив ймовірнісний характер впливу перелічених вище категорій на національну безпеку. Відсутність поняття «ризик» його трактування та обґрунтування, а також введення в системі функцій робить цей законодавчий акт обмежуючим для всіх органів виконавчої влади, що його застосовують у своїй практичній діяльності.

Ризик у запропонованій моделі СНБ може мати кілька модифікацій, що залежить від його вияву та впливу на суб'єкти, які є учасниками процесів, пов'язаних із функціонуванням управління нею. На нашу думку, саме елемент ризику зумовлює появу такого поняття як управління СНБ.

Управління СНБ, на думку В.Ліпкана, це одночасно система наукових знань, мистецтва та досвіду забезпечення національної безпеки, втілених у діяльності професійних управлінців для досягнення цілей системи національної безпеки через використання праці, інтелекту та мотивів поведінки інших людей [4, с.9].

Погоджуючись з цим визначенням, ми пропонуємо визначити управління СНБ як процес впливу на певні сторони суспільних відносин у країні з боку уповноважених суб'єктів з метою зниження ризиків настання негативних наслідків як результату дій певних суб'єктів, що можуть призвести до порушення процесу стабільного функціонування держави в галузі охорони національних інтересів та сталості суспільного розвитку.

У цьому аспекті процес управління СНБ – це фактичні заходи уповноважених органів влади щодо зниження ризиків у діяльності держави. При цьому ці заходи можуть бути спрямовані у кількох площинах: внутрішня площина – зниження ризиків у власній діяльності; зовнішня площина – подолання ситуацій ризику, що виникли як мета дій інших суб'єктів щодо порушення стабільності функціонування СНБ.

Необхідність такого управління зумовлюється постійними змінами внутрішнього і зовнішнього середовища та можливостями виникнення нових видів ризиків, що спричинено низкою об'єктивних і суб'єктивних причин. При цьому об'єктивні причини фактично виникають і діють незалежно від волі та бажання суб'єкта ризикової дії, а суб'єктивні виникають через дії суб'єкта ризику та можуть бути керовані ним.

Основними видами суб'єктивних ризиків, що можуть виникати в СНБ, можуть бути: 1. професійні ризики – це суб'єктивний ризик, що виникає через виконання своїх посадових обов'язків суб'єкта ризику та ймовірність настання негативних наслідків для нього в результаті реалізації даних дій; 2. управлінський ризик – це дії, пов'язані з прийняттям рішень та ймовірністю помилковості на всіх стадіях управлінського процесу і завдання цим шкоди іншим учасникам суспільних відносин; 3. соціальний ризик – ймовірність настання несприятливих наслідків, що призведуть до негативного соціального ефекту (зниження рівня довіри до суб'єкта ризику, його суспільне засудження та втрата певного соціального статусу та ін.). Всі вище перелічені ризики належать до групи юридичних ризиків, оскільки їм притаманні ознаки владності та правової забезпеченості.

Прикладом суб'єктивних ризиків, на думку автора, може бути професійний ризик співробітника правоохоронних органів при виконанні своїх обов'язків по попередженню або розкриттю злочину та використання при цьому зброї. Ймовірність завдання шкоди невинній особі або майну третіх осіб виступає по-суті юридичним ризиком, а втрата здоров'я або працездатності самим співробітником правоохоронного органу – це особистісний ризик. Тому професійний ризик має дві складові особистісну та юридичну.

Група об'єктивних ризиків, на наш погляд, складається із таких видів ризику як: ризик структурного впливу – ймовірність виконання розпорядження в певній структурній одиниці, що може призвести до завдання шкоди третім особам; ризик непередбачених перешкод – це виникнення об'єктивних перешкод в процесі реалізації ризикової дії суб'єктом ризику (погодні умови, землетруси, епідемії та інше); інформаційний ризик – це дія суб'єкту ризику за умов відсутності повної або достовірної інформації щодо реального стану справ, що в результаті може призвести до завдання шкоди третім особам.

Прикладом об'єктивних ризиків, на думку автора, може бути міжнародний ризик як ймовірність завдання або отримання шкоди внаслідок зовнішньої діяльності країни на міжнародному рівні. Одним із складових елементів міжнародного ризику є терористичний ризик – це ймовірність активної діяльності міжнародних терористичних угруповань на території країни та завдання такою діяльністю прямої шкоди інтересам цієї країни. Обов'язковою юридичною складовою цих ризиків виступатиме повноваження відповідних органів влади по перешкоджанню такої діяльності.

Таким чином, можливо визначити, що фактично більшу частину ризиків в СНБ становлять юридичні ризики, які одночасно є узагальнюючим показником загроз стабільності функціонування та категорією управління СНБ, тобто невід'ємним елементом управлінської діяльності СНБ на всіх рівнях управління.

Основною метою управління в СНБ, на нашу думку, є протидія ризикам, що виникають на всіх рівнях і площинах управлінської діяльності. Протидія ризикам – це процес активного впливу суб'єктами влади на діяльність інших суспільних суб'єктів з метою попередження виникнення нових видів ризиків у СНБ та протидія негативним наслідкам ситуацій ризику, що склалися через діяльність деструктивних елементів у СНБ.

Основним результатом протидії є вироблення моделі зниження ризику в СНБ. Модель зниження ризику СНБ в авторському варіанті, – це діяльність суб'єкта ризику, що цілеспрямована на мету подолання ситуацій ризику в функціонуванні СНБ і відновленні стабільності функціонування даною системою.

Така модель, на нашу думку, матиме такий вигляд: функціонування СНБ [первинний стан] – загроза [збій у роботі СНБ] – діяльність суб'єкта ризику [юридичні повноваження суб'єкта ризику] – досягнення мети подолання загроз – відновлення функціонування СНБ.

З викладеного вище доходимо таких *висновків*: парадигма юридичного ризику виступає як об'єктивна реальність як СНБ так і в процесі управління даною системою; виникнення юридичних ризиків це невідворотний процес який зумовлений постійною змінністю суспільства таплинністю подій в усіх сферах суспільного буття; розвиток вивчення та аналізу ризику в СНБ може сприяти законодавчому та практичному вдосконаленню цього поняття в діяльності уповноважених органів виконавчої влади; управління ризиками в СНБ – це процес зниження ризиків у діяльності органів виконавчої влади щодо

забезпечення стабільності функціонування системи в цілому; подальше вивчення та наукове обґрунтування поняття «ризик» в системі національної безпеки дасть можливість вдосконалити практичну діяльність правоохоронних органів при виконанні завдань та функцій щодо підтримання системи в стабільному стані.

### Література:

1. Про основи національної безпеки України: Закон України // Офіційний вісник України. – 2003. – №29. – Ст. 1433.
2. Ліпкан В.А. Національна безпека і національні інтереси України / В.А. Ліпкан. – К.: КНТ, 2006.- 68 с. (Серія: Національна і міжнародна безпека)
3. Філософія: навч. посіб./ Л.В.Губерський, І.Ф.Надольний, В.П. Андрущенко та ін.; За ред. І.Ф. Надольного. – 7-ме вид.,стер.– К.:Вікар, 2008. – 534 с.
4. Ліпкан В.А. Управління СНБ України / В.А. Ліпкан. – К.:КНТ, 2006.- 68 с. (Серія: Національна і міжнародна безпека).
5. Шамрай В.О. Інформаційна безпека як складова національної безпеки / В.О. Шамрай // Центр дослідження комп'ютерної преступности. – К., 2008.– С. 54-59.
6. Попередження, розкриття та ліквідація наслідків терористичних актів на території підрозділу ОВС: навч. посіб. / [Аксьонов Г.О., Возник М. В., Лов'як О. О., Никифорчук Д. Й. та ін.; під ред. В. Співака М.]. – К.: КНТ, 2005. – 88 с. (Бібліотека оперативного працівника).
7. Ойгензихт В. А. Проблемы риска в гражданском праве / В. А. Ойгензихт. – Душанбе: ИРфон, 1972. – 211с.
8. Братков І.С. Режим адміністративного регулювання прикордонної території. – К.: Вісник АУ МВС. – № 4. – 2008. – С. 67-89.
9. Збірник нормативно-правових актів (національна безпека). – К.: Вид. дім «Скіф», 2008. – 267 с.
10. Столбовий В. П. Правові та управлінські основи професійного ризику в діяльності ОВС: дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец 12.00.07 / Віктор Петрович Столбовий. – К.: КНУВС, 2000. – 216 с.
- 11.Чернова Г. В. Управление риском: учеб. пособ. / Г. В.Чернова, А. А. Кудрявцев. – М.: Проспект, 2003. – 158 с.

**Беззубов Д.А. Парадигма безоопасноопределяющих факторов категории «национальная безоопасность» Украины (правоохранительный аспект).** *В статье рассматривается проблема функционирования категории риска в системе национальной безоопасности Украины. Определяется модель формирования риска при управлении системой национальной безоопасности. Очерчиваются пути совершенствования модели управления системой национальной безоопасности в условиях риска и опасности.*

**Ключевые слова:** *национальная безоопасность, риск, опасность, система национальной безоопасности, управление рисками в системе национальной безоопасности.*

**Bezzubov D.A. Paradigm of the safety factors in the category "national security" of Ukraine (law-enforcement aspect).** *The problem of category of risk functioning in the system of national safety of Ukraine is examined in the article. The model of risk formation within managing the national security system determined. The ways of improving the model of the national safety system in the conditions of risk and danger are outlined.*

**Key words:** *national safety, risk, danger, system of national safety, management risks in the system of national safety.*

**Дубич К. В.,**

канд. педаг. наук,  
доцент кафедри педагогіки Східноукраїнського  
національного університету ім. В. Даля

## *Нормативно-правове забезпечення системи надання соціальних послуг населенню України*

*У статті визначено та проаналізовано рівні нормативно-правового забезпечення системи надання соціальних послуг населенню в Україні, виокремлено основні проблеми, які виникають при правовому регулюванні вказаної системи та запропоновано шляхи їх розв'язання.*

**Ключові слова:** соціальні послуги, правове забезпечення.

Економічна криза у поєднанні з іншими деструктивними процесами, які нині мають місце в Україні, призвела до таких наслідків як безробіття, зменшення розмірів реальної заробітної плати, соціальних виплат та ін. У свою чергу, це зумовило різке зниження рівня добробуту та зростання кількості українських громадян, які потребують соціального захисту. Статистичні дані вказують на те, що, незважаючи на збільшення обсягів соціальних видатків з державного бюджету, нині чинна в Україні система соціальних послуг неспроможна достатньою мірою задовольняти потреби населення та цільових соціальних груп, які потребують допомоги з боку держави, а відсотки охоплення їх соціальними послугами невинно знижуються.

Упродовж останнього десятиліття в Україні прийнято понад 20 законів, які встановлюють державні гарантії щодо надання різним категоріям населення соціальної допомоги [18]. У 2003 р. було прийнято Закон України «Про соціальні послуги» [16], яким створено передумови для започаткування кардинально нових відносин у системі соціального захисту громадян, активізував діяльність відповідних інституцій тощо. Попри того, нині й досі не створено належного правового регулювання гарантування і певного рівня якості соціальних послуг. Положення вказаного закону не тільки не знайшли належного відображення у підзаконних правових актах, що регламентують питання надання населенню соціальних послуг, поглибили протиріччя у національному законодавстві, а й не відповідають відповідним міжнародним нормам і стандартам.

У цьому контексті беззаперечною постає потреба у внесенні змін до чинної законодавчої бази, якою регламентується діяльність суб'єктів, що надають соціальні послуги, усуненні прогалин у нормах права, які на практиці перешкоджають задовольняти потреби громадян у соціальних послугах у необхідних обсягах і належної якості. Вдосконалення правової бази, яка регламентує діяльність у сфері надання соціальних послуг, продиктовано і проголошеним Україною стратегічним інтеграційним євроатлантичним курсом, що передбачає здійснення адаптації вітчизняного законодавства до законодавства Євросоюзу. З огляду на викладене вище й обґрунтовується вибір автором теми дослідження даної статті.

Питання правового регулювання відносин у сфері соціального обслуговування, надання соціальної допомоги різним верствам населення досліджувалися у працях вітчизняних учених В. С. Венедиктова, П. Д. Пилипенка, Н. М. Хуторян, О. І. Процевського, Г. І. Чанишевої, Н. Б. Болотіної, Т. З. Гарасимова, В. В. Жернакова, С. М. Прилипка, С. М. Синчук, І. М. Сироти, В. С. Тарасенко, В. В. Юровська та ін.

Розумінню систем соціального захисту населення, надання соціальних послуг сприяли роботи таких вітчизняних науковців, як К. С. Батигін, Н. Б. Болотіна, А. М. Гриненко,

М. М. Мокляк, Е. М. Лібанова, О. М. Палій, Т. В. Семигіна, В. А. Скуратівський, Б. І. Сташків, В. П. Трощинський, І. С. Ярошенко та ін.

Втім, незважаючи на наявність наукових праць, в яких вивчаються різні аспекти соціального захисту населення в Україні, питання, пов'язані з визначенням сучасних проблем та шляхів удосконалення законодавства, що регулює сферу соціальних послуг, його адаптації до законодавства Євросоюзу, реформування вітчизняної системи соціальних послуг залишаються наразі недостатньо дослідженими на науковому рівні та потребують більш ґрунтовного вивчення. Дослідженню вказаних аспектів і присвячується дана стаття.

*Метою дослідження* є визначення сучасного стану нормативно-правового забезпечення системи надання соціальних послуг населенню в Україні.

Для досягнення мети визначено такі *завдання*:

1) визначити та проаналізувати рівні нормативно-правового забезпечення системи надання соціальних послуг населенню в Україні;

2) виокремити основні проблеми, які виникають при правовому регулюванні вказаної системи та окреслити шляхи їх розв'язання.

На початку дослідження проведемо стислий аналіз основних правових актів, які регулюють відносини надання соціальних послуг населенню в Україні. Аналіз низки відповідних правових актів дає підстави стверджувати, що нормативно-правове регулювання організації та функціонування системи надання соціальних послуг населенню в Україні (далі – нормативно-правове регулювання системи), здійснюється в *трьохрівневій ієрархічній системі* (Рис. 1).



*Рис. 1. Схема нормативно-правового регулювання системи надання соціальних послуг населенню в Україні*

Перш ніж розпочати здійснення аналізу схеми, поданої на Рис. 1, відмітимо міжнародні нормативно-правові акти, вимоги і положення яких враховуються суб'єктами законодавчої ініціативи та нормотворчої діяльності при розробленні відповідних правових актів на всіх трьох рівнях нормативно-правового регулювання системи, основними з яких є:

- *Загальна декларація прав людини* [2], прийнята Генеральною Асамблеєю ООН у 1948 р., у ст. 22 якої зокрема зазначається, що «кожна людина [...] має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання гідності і для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях за

допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави».

- *Європейська соціальна хартія* [3] визначає: право на соціальне забезпечення (ст. 12); право на соціальну і медичну допомогу (ст. 13); право на користування послугами соціальних служб (ст. 14); право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист (ст. 15); право дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист (ст. 17); право на захист у випадках звільнення (ст. 24); право на захист від бідності та соціального відчуження (ст. 30) та ін.

У *Європейському кодексі соціального забезпечення* [4], прийнятому Радою Європи 1964 р. (ст. 16) проголошується надання допомоги, обчисленої відповідно до вимог цього кодексу у вигляді періодичної грошової виплати:

1) захищеним категоріям економічно активного населення;

2) усім захищеним мешканцям, матеріальний стан яких під час дії обставини, за якої надається допомога, не перевищує встановленого рівня.

Як це бачимо з *Рис. 1, перший (конституційний) рівень* нормативно-правового регулювання системи є базою для розроблення відповідних законів і підзаконних актів. Аналіз положень Конституції України [5] дає підстави стверджувати, що в основному законі держави немає окремих правових норм, які гарантували б право громадянина на соціальні послуги. Однак, у ст. 46 Конституції [5] встановлено право громадян на соціальний захист, яке включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та ін. По суті ст. 46 Основного Закону встановлено механізм практичної реалізації права громадян на соціальний захист: гарантії загальнообов'язкового державного соціального страхування; створення мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними; система державного соціального захисту; бюджетні соціальні видатки; надання громадянам, які потребують соціального захисту, житла безоплатно або за доступну для них плату.

Відповідно до ст. 47 Конституції України [5] держава взяла на себе зобов'язання створювати кожному громадянину можливості щодо будівництва, купівлі або взяття в оренду житла. Особам, які потребують соціального захисту, гарантовано право надання житла державою або органом місцевого самоврядування безкоштовно або за доступну для них плату. За цією статтею кожному громадянину гарантовано право на притулок.

Нормою ст. 36 Конституції [5] гарантується усім громадянам України право на свободу вибору громадських організацій для захисту своїх прав і свобод, а також для задоволення своїх інтересів (економічних, соціальних, культурних та ін.). Статтею 40 встановлено право громадян на звернення до органів державної влади, їх посадових і службових осіб, що важливо у випадку незадоволення якістю надання їм соціальних послуг тощо. У ст. 48, якою гарантується кожному громадянину право на достатній життєвий рівень, ст. 52 закріплює право дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, на державне утримання та інші статті Конституції [5] також певною мірою є базою для визначення соціальних правових норм, розроблення законодавчих і підзаконних правових актів щодо надання соціальних послуг в Україні.

*Другий (законодавчий) рівень* нормативно-правового регулювання системи (див. *Рис. 1*) регламентується певними законодавчими актами, до основних з яких слід віднести такі Закони України як: «Про соціальні послуги» [16]; «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [9]; «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» [8]; «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних» [15]; «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам» [7]; «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» [10]; «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» [17]; «Про об'єднання громадян» [14]; «Про звернення громадян» [13] та ін.

З даних *Рис. 1* бачимо, що другий рівень нормативно-правового регулювання системи у цілому є досить розгалуженим, що призводить до непоодиноких випадків колізій норм

права у чинному законодавстві.

*Третій (підзаконний) рівень* нормативно-правового регулювання системи (див. *Рис. 1*) утворюється підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема такі як: Концепція реформування системи соціальних послуг (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України [18]);

План дій з реалізації Концепції реформування системи соціальних послуг на період до 2012 р. (затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України [11]);

Порядок регулювання тарифів на платні соціальні послуги (прийнятий постановою Кабінету Міністрів України [12]);

інші відповідні нормативно-правові акти – укази Президента України, постанови, розпорядження КМУ, накази міністерств, їх територіальних органів та ін.).

На формування підзаконних актів справляють також вплив Програма Президента України В. Ф. Януковича «Україна – для людей», Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Становлення сучасної вітчизняної правової бази надання соціальних послуг населенню тісно пов'язане з набуттям Україною державної незалежності та переходом від командно-адміністративної економічної системи до ринкової економіки. Здійснювані в Україні соціальні реформи наблизили вітчизняну систему соціального захисту до характеристик й ознак відповідних систем, які функціонують у країнах з ринковою економікою [20, с. 289].

Втім, чинна в Україні система соціального захисту: *по-перше*, за своїми параметрами не відповідає нормам і стандартам країн Євросоюзу; *по-друге*, продовжує й надалі зберігати «рудименти» радянської системи соціального забезпечення, яка базувалася на пільгах і соціальних виплатах, які часто підміняли належний рівень зарплати та матеріального забезпечення. Так, за оцінками експертів [21, с. 3; 20, с. 285], нині в Україні:

- різноманітні пільги, соціальні виплати та соціальні послуги передбачено у 58 законах і в понад 120 підзаконних нормативно-правових актах;
- чисельність українців, які мають право на використання видів пільг, встановлених чинним законодавством, становить близько 15 млн. осіб, нараховується приблизно 120 категорій пільговиків, з яких 45 категорій мають право на пільги за соціальною ознакою, а 57 – за професійною;
- загальна вартість задекларованих у чинному законодавстві пільг щорічно становить від 3,8 до 5,8 млрд. доларів США, але фінансується фактично лише незначна їх частина.
- близько 70 % отримувачів державної соціальної допомоги (у різних видах і формах) не належать до категорії «бідного» населення, що вказує на незначну адресну спрямованість державних соціальних програм;
- соціальні видатки в розрахунку на одну особу у межах 1677 доларів США на рік, що є одним з найнижчих показників у світі (нижчі показники тільки у Кореї та Мексиці).

У період виборчих кампаній в Україні, зокрема у 2004–2006 рр., соціальний захист став об'єктом завищених обіцянок і посиленої маніпуляції з боку політиків – обсяг видатків з державного консолідованого бюджету на соціальний захист збільшився в 2,6 рази, що спровокувало взяття державою на себе додаткових соціальних зобов'язань, серед яких: підвищення розмірів пенсій, впровадження пільг для категорії «діти війни», багатократне підвищення розміру допомоги при народженні дитини.

Наразі правова база, якою регламентуються питання надання соціальних послуг населенню в Україні, незважаючи існування цілої низки нормативно-правових актів (*Рис. 1*), потребує внесення змін і вдосконалення, оскільки чинне законодавство не відповідає відповідним міжнародним стандартам. Крім цього, законодавчі акти, якими врегульовуються питання надання соціальних послуг населенню в Україні містять чимало прогалин і недоліків, які зумовлюють правову неврегульованість цієї сфери, унеможливають подальше здійснення реформування цієї системи та суттєво перешкоджають її ефективній організації та функціонуванню. Нині стає цілком очевидним те, що зволікання з реформуванням системи соціального захисту, яке є недостатнього системним і цілеспрямованим,

намагання зберегти залишки минулої системи, яка декларувала принципи повної рівності, всеосяжного піклування і була розроблена відповідно до умов господарювання радянської командно-адміністративної системи, може бути реальною загрозою для розвитку українського суспільства. У цьому контексті видається за доцільне здійснити аналіз основних проблем нормативно-правового регулювання вітчизняної системи надання соціальних послуг населенню, отримані результати якого дадуть змогу окреслити напрями вдосконалення правового забезпечення цієї системи.

Законом України «Про соціальні послуги» [16], який набув чинності на початку 2004 р., створив законодавчу базу для здійснення соціальної реформи та створення сучасного механізму надання соціальних послуг в Україні. Вказаний закон фактично «поклав край» в Україні «старій» радянській моделі соціального забезпечення, яка базувалася на не завжди прозорій та ефективній системі пільг і соціальних виплат, та задекларував перехід до форм і механізмів, притаманних європейській моделі соціального захисту та соціального забезпечення.

Специфічною рисою соціального захисту населення в Україні стала успадкована з радянських часів система пільг, яка спочатку відігравала роль у відзначенні особливих заслуг людини перед суспільством. Упродовж кризового періоду 90-х років XX ст. внаслідок створення нових категорій і зростання кількості пільговиків (учасників війни, дітей війни, тощо) ця система «гіпертрофувалася» у громіздкий, розгалужений і непрозорий механізм соціального захисту. По суті, Закон [16] став «поворотною точкою» у державній соціальній політиці, змінивши пріоритети чинної системи соціального захисту, соціального забезпечення з призначення пільг і соціальних виплат громадянам на організацію надання їм адресних соціальних послуг.

Нині в Україні існує достатньо розвинутий сектор державних соціальних послуг, надання яких належить до компетенції трьох міністерств: Міністерства соціальної політики; Міністерства освіти і науки, молоді та спорту; Міністерства охорони здоров'я. Соціальні послуги, загальний перелік видів яких становить понад 100 найменувань, надаються близько 30 категоріям отримувачів та охоплюють приблизно 1 млн. осіб, які втратили працездатність, ветеранів війни і праці, пенсіонерів, інвалідів, інших категорій осіб, які перебувають у складній ситуації [20, с. 288]. Незважаючи на те, що Законом України «Про соціальні послуги» [16] визначено основні організаційно-правові засади надання соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги, значна частина законодавчих норм і досі не реалізовано на практиці, що зумовлено кількома причинами, які умовно можна виокремити в три блоки, які подано на Рис. 2.



Рис. 2. Проблеми нормативно-правового регулювання системи надання соціальних послуг населенню в Україні



Серйозною проблемою реалізації Закону [16] є те, що у Бюджетному кодексі України [1], зокрема, у ст. 89 п. 4 (а), визначено *бюджетні видатки* в рамках державних програм соціального забезпечення на надання соціальних послуг, якою *призначаються тільки для державних установ* (територіальні центри соціального обслуговування, центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центри професійної реабілітації інвалідів). Разом з тим, можливість спрямування цих коштів для отримання гарантованих державою соціальних послуг позабюджетною установою не передбачена у Бюджетному кодексі [1]. Іншими словами, чинне бюджетне законодавство в Україні базується на концепції, яка передбачає, що найбільш соціально незахищеним категоріям громадян чи громадянам, які опинилися в складних життєвих обставинах, соціальні послуги надаються апріорі у бюджетних установах (а не в недержавних закладах) і фінансуються за статтями видатків «Соціальний захист та соціальне забезпечення». Така норма закону порушує принцип рівноправності доступу недержавних постачальників соціальних послуг до отримання фінансування. Відповідно до положень чинного бюджетного законодавства неурядова організація не може фінансуватися і за надання такої соціальної послуги як забезпечення продуктами харчування інваліда. Оскільки розрахунок коштів на харчування інваліда здійснюється під час формування кошторису відповідної бюджетної установи залежно від кількості утримуваних у ній інвалідів.

Відповідно до ст. 14 Закону [16] фінансування соціальних послуг має здійснюватися за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, спеціальних фондів, коштів підприємств та інших джерел, передбачених законодавством; у місцевих бюджетах повинні плануватися кошти, необхідні для фінансування соціальних послуг; у державному та місцевих бюджетах повинні передбачатися кошти для фінансування цільових програм надання соціальних послуг. Однак, нині в державному бюджеті відповідне призначення мають лише витрати на соціальні послуги прийомних сімей і будинків сімейного типу та не передбачено окремих програм надання соціальних послуг, які надавали б можливість закупляти послуги у недержавних надавачів. Сума видатків місцевих бюджетів (видатки спеціального фонду) на соціальний захист, соціальне забезпечення, як потенційного джерела фінансування надання неурядовими організаціями соціальних послуг, є досить незначною на практиці.

Таким чином, у державному та місцевих бюджетах дотепер не впроваджено механізмів фінансування соціальних послуг, які могли б надаватися неурядовими організаціями за рахунок видаткових статей, передбачених на соціальний захист та соціальне забезпечення. Наразі бюджетне фінансування спрямовується на утримання бюджетних установ, а не надання соціальних послуг найбільш соціально незахищеним категоріям громадян або особам, які перебувають за складних життєвих обставин і потребують сторонньої допомоги.

*Відсутність механізмів впровадження норм закону* заблокувала діяльність окремих соціальних служб та унеможливило виконання ними заходів щодо надання соціальних послуг. Так, відповідно до положень Закону [16], підставою для надання населенню соціальних послуг є ліцензія, яка має видаватися державним органом виконавчої влади, відповідальним за організацію та контроль за наданням соціальних послуг, тобто Міністерством соціальної політики України. Тобто, ліцензування є механізмом, який дає змогу здійснювати відповідні види діяльності на ринку соціальних послуг лише тим надавачам послуг, які дотримуються мінімальних вимог, визначених державою. Таким чином, є механізм ліцензування гарантує громадянам право отримання від надавачів соціальних послуг відповідного рівня, не нижчого встановленого державою.

Право на професійну діяльність у сфері надання соціальних послуг визначалося в ст. 16 вказаного закону [16], в якій зазначалося, що «професійна діяльність у сфері надання соціальних послуг підлягає ліцензуванню відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності». Втім, яка саме діяльність вважається професійною у цій сфері і які види послуг підлягають ліцензуванню законодавством не визначено. Більш того, 15 грудня 2009 р. після внесення змін до законів щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні дану статтю закону було виключено. Таким чином, існування прогалини в законодавстві, пов'язаної із відсутністю механізму ліцензування, нині перешкоджає неурядо-

вим організаціям, які надають соціальні послуги (громадські, благодійні, релігійні організації та фізичні особи, діяльність яких пов'язана з наданням соціальних послуг), мати доступ до державних фондів. Більш того, діяльність даних організацій є незаконною, оскільки вони, згідно з цим законом, повинні бути ліцензовані, а ліцензії отримати неможливо за відсутністю такого механізму. Наразі серед фахівців соціальної галузі і науковців існує невизначеність та ведуться дискусії як щодо впровадження процедури видачі ліцензій, так і щодо критеріїв, за яких необхідно встановлювати ліцензійні умови (чи за видом послуг, чи за видом соціального закладу, чи за цільовою групою отримувачів послуг).

Перешкодою на шляху до створення ефективного механізму ліцензування «професійної діяльності в сфері соціальних послуг» залишається термінологічна невизначеність поняття «професійна діяльність у сфері надання соціальних послуг», випадків ліцензування такої діяльності. Незважаючи на те, що цю професійну діяльність було включено до переліку видів *господарської діяльності*, яку податкове законодавство України визначає, як «*будь-яка діяльність особи, направлена на отримання доходу в грошовій, матеріальній або нематеріальній формах, у випадку, коли безпосередня участь такої особи в організації такої діяльності є регулярною, постійною та суттєвою*», соціальні послуги, здебільше, не є економічною діяльністю. Зокрема, такі недержавні суб'єкти надання соціальних послуг, як громадські та благодійні організації, не мають на меті отримання прибутку, тому необхідно спростити їх доступ до сфери соціальних послуг.

Варто зазначити, що до чинної редакції Закону України «Про соціальні послуги» [16] необхідно внести зміни, які б розширили зміст таких термінів як «соціальний працівник» та ін. Поняття «соціальна робота», «суб'єкт соціальних послуг», «на професійній основі» потребують юридичного роз'яснення, а терміни «матеріальна підтримка», «натуральна підтримка», «грошова підтримка» – уточнення. Досить спірним, на нашу думку, є питання віднесення *матеріальної допомоги* до переліку основних форм надання соціальних послуг. Потребують перегляду і перелік видів соціальних послуг, визначених ст. 5 Закону [16] та внесення до нього відповідних змін. Варто визначити соціальні послуги, надання яких може бути делеговане недержавним суб'єктам надання таких послуг.

Гостро постає нині і проблема відсутності іншого механізму реалізації положень, задекларованих вказаним вище законом [16], а саме стандартизація соціальних послуг, які обсяги та якість, за які мають сплачуватися кошти, мають бути чітко регламентованими відповідним нормативно-правовим актом. Кожний громадянин має право знати перелік послуг, який встановлений і гарантований державою, а також стандарти якості таких послуг. Тому такий акт має визначити перелік безоплатних соціальних послуг, які гарантує надати держава кожному громадянину в разі виникнення складних життєвих обставин (інвалідності, самотньої старості, хвороби, стихійного лиха тощо). Категорія «якість соціальних послуг» має включати стандарти соціальних послуг, ліцензування та кваліфікацію соціальних працівників. Слід зазначити, що наразі в чинному законодавстві України не має визначення поняття «стандарт якості соціальних послуг» як і вимог до їх надання, що призводить до існування різних підходів до розроблення системи показників якості та ефективності соціальних послуг. Формування правових основ для впровадження у сферу соціальних послуг потребує і механізм соціального замовлення.

У контексті викладеного вище сповна обґрунтованим і назрілим є подання до Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг від 31 березня 2011 р. реєстр. № 8319 [6], який прийнято в першому читанні. Метою цього законопроекту власне і є удосконалення Закону України «Про соціальні послуги» [16], інших законодавчих актів, правові норми яких регламентують сферу надання соціальних послуг, з метою її реформування.

Результати дослідження сучасного стану нормативно-правового забезпечення вітчизняної системи надання соціальних послуг населенню дають автору підстави сформулювати такі висновки:

1. Встановлено, що нормативно-правове регулювання організації та функціонування системи надання соціальних послуг населенню в Україні здійснюється на трьох ієрархічних

рівнях: конституційному, законодавчому та підзаконному. З'ясовано, що вказана система врегульовується відповідними правовими актами, зокрема на рівні: першому – Конституцією України (ст. 36, 40, 46-48, 52 та ін.); другому – цілою низкою законодавчих актів, основним з яких є Закон України «Про соціальні послуги»; третьому – підзаконними нормативно-правовими актами (Концепція реформування системи соціальних послуг, Порядок регулювання тарифів на платні соціальні послуги та ін.). При розробленні правових актів суб'єктами законотворчої ініціативи та нормотворчої діяльності в Україні враховуються вимоги і положення міжнародних правових документів, зокрема Загальної декларації прав людини, Європейської соціальної хартії, Європейського кодексу соціального забезпечення та ін.

2. Виявлено, що правова база, яка регламентує питання надання соціальних послуг населенню в Україні: по-перше, за своїми параметрами не відповідає відповідним європейським стандартам, а тому потребує змін і вдосконалення, по-друге, містить прогалини і недоліки, які зумовлюють правову неврегульованість, перешкоджають ефективному функціонуванню та унеможливають здійснення реформ у даній сфері. Аналізом джерельної бази дослідження виявлено проблеми, що виникають при правовому регулюванні сфери соціальних послуг, основні з яких можна умовно виокремити в три блоки:

1) прогалини у бюджетному законодавстві, які унеможливають рівність доступу суб'єктів, що надають населенню соціальні послуги, до джерел фінансування;

2) відсутність механізмів впровадження норм Закону України «Про соціальні послуги», які мають бути визначені відповідними підзаконними нормативно-правовими актами;

3) недоліки термінології та понятійного апарату, визначених у чинних правових актах, якими регулюється сфера соціальних послуг.

До можливих шляхів розв'язання окреслених вище проблем слід віднести такі:

1) приведення національної системи соціального захисту у відповідність до стандартів і норм законодавства Євросоюзу;

2) прийняття проекту закону України про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг від 31 березня 2011 р. реєстр. № 8319;

3) розроблення та прийняття правих актів, які регламентують механізми впровадження положень Закону України «Про соціальні послуги»;

4) внесення змін до бюджетного законодавства в частині удосконалення фінансування всіх суб'єктів сфери соціальних послуг.

До **перспективних напрямів подальших досліджень** слід віднести такі аспекти системи надання соціальних послуг, як ліцензування, стандартизація, удосконалення термінології та понятійного апарату, укладання соціального контракту, фінансування, організація надання соціальних послуг суб'єктами підприємництва і недержавних організацій та ін.

### Література:

1. Бюджетний кодекс України: [Кодекс, Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI (із змінами, внесеними згідно із 8 Законами України в 2010-2011 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2010. – 3 серп. (№ 59). – С. 9. – Ст. 2047.
2. Загальна декларація прав людини: [Декларація ООН, прийнята і проголошена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 217 А (III) від 10 груд. 1948 р.] // Офіц. вісник України. – 2008. – 15 груд. (№ 93). – С. 89. – Ст. 3103.
3. Європейська соціальна хартія: [Хартія Ради Європи від 3 трав. 1996 р. № ETS № 163] // Офіц. вісник України. – 2006. – 18 лист. (№ 40). – С. 37. – Ст. 2660.
4. Європейський кодекс соціального забезпечення: [Кодекс Ради Європи від 16 квіт. 1964 р. ETS № 48] // Верховна Рада України – офіц. веб-сайт. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_329&c=1#Public](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_329&c=1#Public).
5. Конституція України: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 8 груд. 2004 р.: за станом на 1 січня 2006 р.]. – К.: М-во юстиції України, 2006. – 124 с.
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг: Проект Закону України від 31 бер. 2011 р. реєстр. № 8319 // Верховна Рада України – офіц. веб-сайт. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=40021](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=40021).

7. Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам: [Закон України від 16 лист. 2000 р. № 2109-III (із змінами, внесен. згідно із 6 Законами є 2004-2011 рр.)] // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – 5 січ. (№ 1). – Ст. 2.
8. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: [Закон України від 1 черв. 2000 р. № 1768-III (із змінами, внесен. згідно із 13 Законами у 2002-2011 рр.)] // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – 5 січ. (№ 1). – Ст. 2.
9. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: [Закон України від 5 лист. 2000 р. № 2017-III (із змінами, внесеними згідно із Законом у 2007 р.)] // Офіц. вісник України. – 2000. – 17 лист. (№ 44). – С. 1. – Ст. 1876.
10. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття: [Закон України від 2 березня 2000 р. № 1533-III (із змінами, внесеними згідно із 24 Законами в 2001-2011 рр.)] // Офіц. вісник України. – 2000. – 14 квіт. (№ 13). – С. 31. – Ст. 505.
11. Про затвердження плану дій з реалізації Концепції реформування системи соціальних послуг на період до 2012 року: [Розпорядження Кабінету Міністрів України 30 лип. 2008 р. № 1052-р.] // Верховна Рада України – офіц. веб-сайт. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1052-2008-%F0>.
12. Про затвердження Порядку регулювання тарифів на платні соціальні послуги: [Постанова Кабінету Міністрів України від 9 квіт. 2005 р. № 268] // Офіц. вісник України. – 2005. – 29 квіт. (№ 15). – С. 20. – Ст. 75.
13. Про звернення громадян: [Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР (із змінами, внесеними згідно з 4 Законами в 1999-2009 рр.)] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – 19 лист. (№ 47). – Ст. 256.
14. Про об'єднання громадян: [Закон України від 5 лист. 2000 р. № 2017-III (із змінами, внесеними згідно із Законом у 2007 р.)] // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – 25 серп. (№ 34). – Ст. 504.
15. [Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей](#): [Закон України від 2 червня 2005 р. № 2623-IV (із змінами, внесеними згідно із 4 Законами в 2009-2011 рр.)] // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – 30 черв. (№ 26). – С. 1108. – Ст. 354.
16. Про соціальні послуги: [Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV (із змінами, внесеними згідно із 5 Законами у 2004-2011 рр.)] // Офіц. вісник України. – 2003. – 1 серп. (№ 29). – С. 52. – Ст. 1435.
17. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю: [Закон України від 21 черв. 2001 р. № 2558-III (із змінами, внесеними згідно із 4 Законами в 2005-2011 рр.)] // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – 19 жовт. (№ 42). – Ст. 213.
18. Про схвалення Концепції реформування системи соціальних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 квіт. 2007 р. № 178-р // Офіц. вісник України. – 2007. – 27 квіт. (№ 28). – С. 69. – Ст. 1122.
19. Скуратівський В. А. Основи соціальної політики: навч. посіб. / В. А. Скуратівський, А. О. М. Палій. – К.: МАУП, 2002. – 200 с.
20. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К.: НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.
21. Система соціального захисту та соціального забезпечення в Україні. Реальний стан та перспективи реформування. – К.: Центр громад. експертизи, 2009. – 104 с.

**Дубич К.В. Нормативно-правове забезпечення системи надання соціальних послуг населенню в Україні. В статті визначені та проаналізовані рівні нормативно-правового забезпечення системи надання соціальних послуг населенню в Україні, виділені основні проблеми, які виникають при правовому регулюванні вказаної системи в Україні та запропоновані шляхи їх вирішення.**

**Ключевые слова:** соціальні послуги, правове забезпечення.

**Dubych K. V., Legal and regulatory frameworks for the social services providing system in Ukraine. The levels of the legal and regulatory frameworks for the social services providing system in Ukraine are determined and examined In the article; key problems that arose during a legal regulation of the above-stated system and the ways of their resolving are submitted.**

**Key words:** social services, legal providing.

УДК 614-057.177:005.963

**Васюк Н.О.,**

аспірант кафедри управління охороною суспільного здоров'я  
Національної академії державного управління при Президентові України

## *Світовий досвід підготовки сучасних менеджерів системи охорони здоров'я (огляд літературних джерел)*

*У статті проаналізований світовий досвід підготовки сучасних менеджерів системи охорони здоров'я та можливість використання його в Україні.*

**Ключові слова:** підготовка управлінських кадрів, сучасні менеджери системи охорони здоров'я.

Сучасна ситуація в Україні, реформи в політичній, економічній, правовій, соціальній та інших сферах розвитку суспільства обумовлюють особливу актуальність підготовки і перепідготовки якісно нових кадрів управління в різних галузях науки, техніки, промислового виробництва, культури, особливо в системі охорони здоров'я тощо.

Недостатня компетентність сучасного менеджера системи охорони здоров'я досить суттєво впливає на якість тактичних і стратегічних рішень, що проявляється в недостатній ефективності діяльності закладів охорони здоров'я. В цій ситуації значний інтерес становить якість управлінського потенціалу галузі та його адекватність сучасним вимогам.

Вітчизняні науковці вважають домінуючими кілька моделей професійної підготовки державних службовців у зарубіжних країнах. Так, науковець Л. Титаренко [21] визначає три основні, на її погляд, домінуючі моделі: англійську, німецьку та французьку; дослідники О. Слюсаренко [17], а також Ж.Таланова [20] у своїх працях розглядають характерні ознаки добору і фахового навчання в системі кар'єрного розвитку державних службовців країн Північної Америки та Європи.

В. Гриненко [2] окреслює професійне навчання вищих керівних кадрів для державної служби в зарубіжних країнах, поділяючи моделі навчання на відкриті (Австралія, Канада, США, Великобританія) та закриті (Німеччина, Франція, Японія), окремо акцентує увагу на таких прикладах як європейський, американський, британський досвід навчання державних службовців. В. Луговий [11; 12] розглядає підготовку управлінських кадрів крізь призму північноамериканської (США, Канада) та західноєвропейської континентальної моделей (типові представники – Іспанія, Італія, Франція).

Проблеми удосконалення професійної підготовки медичних працівників та їх використання широко вивчаються в нашій країні і за кордоном. Публікації з цих питань присвячені дослідженню системи підготовки медичних кадрів як у цілому, так і окремим її складовим, зокрема, задоволеності отриманою спеціальністю і кваліфікацією, значущості для лікарів різних джерел наукової медичної інформації, перевагам служби лікарської загальної практики порівняно з діяльністю дільничних лікарів тощо [4; 10; 14].

Про важливість наукового пошуку у сфері державного управління підготовкою медичних кадрів свідчать численні наукові праці українських авторів: М.М. Білинської, Ю.В. Вороненка, В.О. Жаховського, В.В. Загороднього, В.М. Мартиненка, В.Ф. Москаленка, В.Г. Передерія, А.В. Підаєва, В.М. Пономаренка, Я.Ф. Радиша, І.М. Солоненка, Т.І. Чернишенко та ін.

Питаннями державного управління підготовкою керівників для охорони здоров'я України в умовах європейської інтеграції переймається Т. М. Курило, яка уточнює основні

напрями та тенденції у підготовці керівників системи охорони здоров'я в країнах ЄС, Росії та США з метою використання позитивного досвіду в Україні [7].

Серед невирішених складових досліджуваної проблеми є питання підготовки менеджерів охорони здоров'я на сучасному етапі.

Саме тому метою цієї статті є аналіз світового досвіду підготовки управлінських кадрів у сфері охорони здоров'я та дослідження шляхів впровадження досвіду зарубіжних країн у систему підготовки сучасних менеджерів для охорони здоров'я в Україні.

Капіталовкладення у підготовку менеджерів у країнах Заходу збільшуються і на практиці виправдовують свою ефективність. «У 90-і роки ХХ ст. більше ніж 60 тис. американців щорічно одержували дипломи менеджерів. Загальна кількість менеджерів в Японії наближається до 3 млн. осіб і тенденція до зростання зберігається» [15, с. 337].

Згідно з дослідженнями Г. Щокіна, «...у США щороку одержують ступінь магістра в галузі менеджменту приблизно 67 тис. осіб, а диплом спеціаліста з менеджменту – 238 тис. осіб» [23, с.80]. Школи бізнесу в США орієнтовані на формування традиційних менеджерів, але останніми роками навчальні програми були скориговані на підготовку менеджерів-підприємців з кардинальними змінами у співвідношенні навчання і практичної роботи в галузі підприємництва.

Е. Уткін відзначає, «що основну частину витрат на підготовку працівника системи управління в розвинених капіталістичних країнах здійснюють корпорації, торговельні дома, банки, фінансовані банками і приватними фондами університети та інші навчальні заклади» [22, с.35].

Більш як 400 компаній США мають власні школи бізнесу. В цілому в США щорічно на підготовку та навчання менеджерів витрачають 1,3 млрд. доларів. Понад 50% фірм щорічно компенсують п'ятиденну відпустку своїм службовцям для проходження спеціальних курсів з оплатою поточних видатків. Підготовку професійних менеджерів у США здійснюють 1400 вищих навчальних закладів [1, с.385].

Система освіти у США у процесі історичного розвитку ввібрала в себе кращий світовий досвід, трансформувала його до своїх соціально-економічних умов і стала еталоном, досягнення якого прагнуть нині країни Західної Європи [16, с. 16].

Системний аналіз літературних джерел засвідчує, що академічні програми Систем управління охороною здоров'я (Health Systems Management, HSM) Тюленського Університету в Новому Орлеані (США) готують чоловіків і жінок до кар'єр управління в системах охорони здоров'я, використовуючи світовий досвід навчання і практичний досвід організацій охорони здоров'я. Університет пропонує широкий спектр програм підготовки менеджерів охорони здоров'я, ступеневі програми якого передбачають [26; 27]:

1. Магістр Управління Охороною Здоров'я (Master of Health Administration, МНА) – найбільш загальноприйняте посвідчення особи управління в приватних і суспільних секторах Американської системи охорони здоров'я.

2. Магістр охорони здоров'я (Master of Public Health, MPH) зосереджується на використанні концепцій управління в суспільному секторі охорони здоров'я, щоб захистити і поліпшити здоров'я суспільства.

3. Магістр Охорони Здоров'я в Міжнародних Системах Управління Охороною Здоров'я (Master of Public Health in International Health Systems Management, IHSM) поєднує елементи суспільної і міжнародної охорони здоров'я з засобами управління, необхідними для створення, впровадження, підтримки і реформування систем охорони здоров'я в країнах усього світу.

4. Магістр медичного управління (Master of Medical Management, MMM) створено винятково для лікарів, які беруть на себе виконавчі ролі лідерів у забезпеченні послугами охорони здоров'я і, які потребують навчання успішного управління і лідерства, щоб підтримувати цей новий напрям у їх професійних кар'єрах.

5. Доктор охорони здоров'я (Doctor of Public Health, DrPH) забезпечує поглиблене вивчення теоретичних основ і методів дослідження, необхідних для вивчення систем управління охороною здоров'я.

6. Доктор наук (Doctor of Science, ScD) – один з двох непостійних, виконавчих форматів докторських програм у країні для працюючих професіоналів, які бажають спрямувати свою кар'єру у напрямі прикладних методів дослідження в охороні здоров'я.

Також ці програми передбачають об'єднані (комбіновані) ступені [26]:

7. Доктор права /Магістр Управління Охороною Здоров'я (Juris Doctor/Master of Health Administration, JD/МНА) забезпечує знання системи охорони здоров'я і знання управління охороною здоров'я особам, які планують спеціалізуватися в законодавстві охорони здоров'я.

8. Магістр управління Бізнесом /Магістр Управління Охороною Здоров'я (Master of Business Administration/Master of Health Administration, MBA/МНА) об'єднує використання бізнесу і курси управління охороною здоров'я між відділом управління системами охорони здоров'я і Школою бізнесу Фрімана.

9. Лікар/магістр охорони здоров'я (Medical Doctor/Master of Public Health, MD/MPH) створено для підтримки розвитку цілеспрямованих лікарів, які беруть на себе ролі лідерства у забезпеченні послугами охорони здоров'я, що покращує стан здоров'я індивідуумів і населення.

10. Ділард-Тюлейн 3-2 Магістр охорони здоров'я (Dillard-Tulane 3-2 Master of Public Health, 3/2 MPH) створена для об'єднання основного наукового, професійного і адміністративного досвіду в галузі охорони здоров'я.

Для перепідготовки і підвищення кваліфікації у США створена Американська асоціація менеджменту (АМА), яка об'єднує 140 тис. індивідуальних та колективних членів. Асоціація здійснює силами 900 штатних та 500 залучених викладачів більш як 2000 семінарів і курсів для 100 тис. осіб серед нижньої та середньої ланки управлінського персоналу. Система підвищення кваліфікації у США передбачає також такі форми навчання як короткотермінові курси при школах бізнесу, вечірні курси, внутрішньо фірмові курси, центри підвищення кваліфікації, перепідготовка на робочому місці або в школі бізнесу на основі довгострокової угоди з фірмою тощо. Так, наприклад, тільки вечірня школа Американського інституту світової торгівлі пропонувала вивчення 23 курсів двічі на тиждень [28].

Результати проведеного дослідження Т. М. Курило дають право стверджувати, що в провідних країнах світу, а саме – в США, досвід підготовки менеджерів охорони здоров'я значно відрізняється від українського як за змістом, так і за обсягом. Програми підготовки більш різноманітні, охоплюють міжнародний досвід, мають додаткові докторські, а також комбіновані програми. Це доводить необхідність подальшого докладного вивчення зазначених програм з метою використання світового досвіду підготовки керівників охорони здоров'я в Україні [9].

Підготовка спеціалістів з управління у Великій Британії здійснюється на базі шкіл бізнесу, програм підготовки спеціалістів у галузі менеджменту і ділового адміністрування при університетах, на базі незалежних (госпрозрахункових) шкіл і заочного навчання (екстернату) на ступінь бакалавра [5].

Великий вплив на розвиток шкіл охорони здоров'я в Європі здійснюють дві організації: Асоціація шкіл суспільного здоров'я (ASPHER), що займається в основному освітою, і Європейська асоціація суспільного здоров'я (EUPHA), що підтримує наукові дослідження в сфері суспільного здоров'я, зміцнення здоров'я і епідеміології [19].

Асоціація Шкіл охорони здоров'я Європейського регіону (Association of Schools of Public Health in The European Region, ASPHER) – ключова незалежна організація в Європі створена з метою підсилення ролі охорони здоров'я шляхом навчання професіоналів охорони здоров'я як практиці так і дослідженням. Заснована в 1966 р. Асоціація має понад 70 членів. Вони є членами Європейського Союзу, Ради Європи і Європейського регіону ВООЗ [205], представлені на вебсайті ASPHER [24].

Членам асоціації надається допомога щодо функціонування їх служб і проектів [25]:

1) Участь в діяльності Асоціації і можливості мережевого зв'язку з Європейськими учасниками (деканські і директорські зустрічі і Міжнародні конференції).

2) Офіційна система рівноцінного оцінювання створена для покращення якості навчальних програм для професіоналів охорони здоров'я (Європейська Оцінка Освіти охорони здоров'я): цей процес може створити дієве додаткове значення для програм завдяки міжнародному аудиту інших шкіл.

3) Вебсайт ASPHER дає інформацію про членів Асоціації і доступ до багатьох сайтів Охорони здоров'я Європейського Союзу і решти світу.

Згадування вашої школи в членському списку дає можливість зв'язку з вашим вебсайтом.

4) Серійні публікації, включаючи «Щомісячні Вісті» (Monthly Newsletter) до членів організацій і Інтернет Журнал Освіти в Охороні Здоров'я. Щомісячні Вісті можуть також допомогти членській діяльності.

5) Участь в таких проєктах як акредитація, EMPH (European Master of Public Health, Європейський майстер охорони здоров'я) тощо.

Рівень підготовки менеджерів охорони здоров'я на Україні за кількістю закладів, що займаються підготовкою зазначених фахівців, відповідає рівню деяких Європейських країн, таких як Вірменія, Чеська республіка, Естонія, Греція, Угорщина, Казахстан, Латвія, Литва, Норвегія, Португалія, Словачія, Узбекистан, Югославія. Значно вищий він у Франції, Німеччині, Італії, Іспанії, Швеції, Великобританії, де зазначених установ нараховується від 4 до 7 [24].

Отримання в медичних вузах Російської Федерації освіти в галузі охорони суспільного здоров'я відповідало потребам існуючої системи охорони здоров'я, деяким чином дозволяло підготувати наукових співробітників і аналітиків, здатних формувати політику охорони здоров'я і визначати її пріоритети, однак не забезпечувало можливостей післядипломної спеціалізації у цій сфері. Реформування охорони здоров'я в умовах соціально-економічних і політичних перетворень, що відбувалися в Росії, призвели до розробки багаторівневої системи освіти у сфері охорони суспільного здоров'я: організовані тематичні цикли підвищення кваліфікації, проводяться короткотермінові семінари, передбачена дворічна післядипломна освіта, працює літня школа охорони суспільного здоров'я [7].

Окремі фахівці з управління охороною здоров'я наголошують, що сучасна система підготовки фахівців з управління охороною здоров'я за своїм змістом і організацією має відповідати цілям та завданням, які стоять перед різними рівнями служби охорони здоров'я. Для цього в Україні доцільно запровадити поетапну підготовку спеціалістів з управління охороною здоров'я, починаючи з найнижчого організаційного рівня і закінчуючи найвищим державним. Системи освіти розвинутих країн включають три основних типи навчальних програм підготовки спеціалістів, які можуть працювати як керівники у системі охорони здоров'я. Це магістерські програми з управління охороною громадського здоров'я та державного управління. Магістерська програма з бізнесу (загального менеджменту) також вважається базовою для підготовки керівників медичних закладів. Вказані навчальні програми здебільшого передбачають дворічне навчання та охоплюють різноманітні дисципліни, пов'язані із забезпеченням належного рівня громадського здоров'я [8, с. 104].

У державах з розвинутою ринковою економікою менеджерами називають професійних управлінців, що отримують спеціальну освіту на базі вже існуючої. Менеджери здійснюють кваліфіковане управління діяльністю підприємствами (вища ланка), його структурних підрозділів (середня ланка) або забезпечують виконання певної діяльності в сфері бізнесу (нижча ланка). Менеджерами вищого чи середнього рівня, прирівнюючи до чинної номенклатури посад в охороні здоров'я, можна визначити всіх керівників підприємств, установ, організацій або їх структурних підрозділів – генеральний директор, директор, головний лікар, начальник, завідувачий. Що стосується менеджерів нижчого рівня, то в умовах розвитку комерційної діяльності, малого або середнього бізнесу може виникнути потреба і у керівниках, що займатимуться маркетингом, матеріально-технічним забезпеченням, рекламно-інформаційним забезпеченням [3; 6; 13; 18].

Підсумовуючи викладене, доходимо висновку, що при підготовці сучасних менеджерів системи охорони здоров'я в Україні необхідно враховувати вітчизняні напрацювання, стан



сучасних закладів охорони здоров'я та світовий досвід підготовки менеджерів для охорони здоров'я.

Незважаючи на значні реформаторські зрушення в управлінській освіті, чинна система підготовки сучасних менеджерів системи охорони здоров'я досі не є оптимальною і потребує більш широкого дослідження. Тому подальші дослідження у цьому напрямі мають стосуватися порівнянь загальних тенденцій системи підготовки менеджерів для охорони здоров'я у світі та Україні.

### **Література:**

1. Герчикова И.Н. Квалификационные требования к специальностям по менеджменту и коммерции для внешнеэкономического комплекса / И.Н. Герчикова // Проблемы теории и практики управления. – 1995. – №4. – С.116-119
2. Гриненко В. Професійне навчання вищих керівних кадрів для державної служби в зарубіжних країнах / В. Гриненко // Вісник УАДУ. – 2005. – №3. – С. 162-169.
3. Журавель В.И. Основы менеджмента в системе здравоохранения / В.И. Журавель – Киев, 1994. – 335 с.
4. Корвецький О.Д. Значення навчання та інформаційного забезпечення персоналу для проведення реформи охорони здоров'я / О.Д. Корвецький, А.Д. Літвак, Т. Віттенберг // Українські медичні вісті. – 1997. – №1 (56). – С.76.
5. Кретов И. Система делового образования в Великобритании / И. Кретов // Проблемы теории и практики управления. – 1995. – № 4. – С.120-123
6. Криштопа Б.П. Управління медичною галуззю в Україні / Б.П. Криштопа // Медичний всесвіт. – 2001. – № 1. – Т. 1. – С. 132-137.
7. Курило Т. М. Державне управління підготовкою керівників для охорони здоров'я України в умовах європейської інтеграції: автореф. дис... канд. наук з держ. управління: спец. 25.00.02 / Т.М. Курило; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К., 2006. – 20 с.
8. Курило Т. Підготовка нової формації керівників для галузі охорони здоров'я // Державна політика з охорони громадського здоров'я в Україні: навч. посіб. / Т. Курило / За ред. І.М.Солоненка, Л.І.Жаліло. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – С. 103 – 108.
9. Курило Т. Удосконалення підготовки менеджерів охорони здоров'я на Україні та досвід США / Т. Курило // Вісн. НАДУ. – 2005. – №3. – С.214 – 221.
10. Лехан В.М. Пріоритетні напрямки розвитку первинної медико-санітарної допомоги в Україні / В.М. Лехан // Матеріали другої щорічної донорської конф. «2001 рік – рік охорони здоров'я населення України», Київ, 7-8 грудня 2000 р. – К., 2000. – С. 121-124.
11. Луговий В. Про принципи і тенденції підготовки вищих керівників у галузі державного управління (професійно-методологічний підхід) / В. Луговий // Вісн. УАДУ. – 2004. – №2. – С. 5-13.
12. Луговий В.І. Шляхи і засади вдосконалення підготовки керівного персоналу державної служби (аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду) / В.І. Луговий // Підвищення кваліфікації державних службовців: зб. наук. Праць / Кол. авт.; Кер. П.С. Назимко. – К.: Вид-во Вісн. УАДУ. – 1999. – С. 108-138.
13. Магістерська програма і управління охороною здоров'я в Україні: 4-річний досвід / І. Солоненко, О. Кунгурцев, О. Мартинюк та ін. / VII Конгрес СФУЛТ, 16–20 серпня 1998 р., Ужгород // Українські медичні вісті. – 1998. – Т.2, Ч. I. – С. 100–101.
14. Подрушняк В. Б. Обґрунтування і розробка кваліфікаційних критеріїв у системі професійної підготовки і використання медичних кадрів в охороні здоров'я: автореф. дис... канд. мед. наук: спец. 14.02.03 / В. Б. Подрушняк; Нац. мед. ун-т ім. О.О.Богомольця. – К., 2002. – 20 с.
15. Самыгин С.И. Менеджмент персонала / С.И.Самыгин, Л.Д. Столяренко. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1997. – 480 с.
16. Система управління якістю медичної освіти в Україні: монографія / І.Є. Булах, О.П. Волосовець, Ю.В. Вороненко та ін. – Д.: АРТ-ПРЕС, 2003. – 212 с.
17. Слюсаренко О. Про професійний добір і фахове навчання в системі кар'єрного розвитку державних службовців країн Північної Америки та Європи / О. Слюсаренко // Вісник УАДУ. – 2004. – № 2. – С. 202-210.
18. Соціальна медицина та організація охорони здоров'я / Під заг. ред. Ю.В. Вороненка, В.Ф. Москаленка. – Тернопіль: Укрмедкнига, 2000. – С. 570-598.
19. Стан підготовки спеціалістів у галузі охорони громадського здоров'я в Україні та в світі: огляд / Ю.В. Вороненко, В.В. Глухівський, О.С. Коваленко, В.М. Лехан, В.М. Рудий, Л.М. Скоропада, І.М. Солоненко. – К.: Сфера, 2003. – 86 с.

20. Таланова Ж.В. Стандартизація фахової підготовки з державного управління в країнах Північної Америки і Європи: автореф. дис.... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 / Нац. акад. держ упр. при Президентові України. – К., 2004. – 20 с.
21. Титаренко Л. Підготовка управлінської еліти в Україні та зарубіжний досвід // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління. – Одеса: ОРІДУ Вісн. УАДУ. – 2003. – Вип. 1 (13). – С. 206-216.
22. Уткин Э.А. История менеджмента / Э.А. Уткин. – М.: ЭКМОС, 1997. – 224 с.
23. Щёкин Г.В. Практическая психология менеджмента / Г.В. Щёкин. – Киев: Украина, 1994. – 399 с.
24. ASPHER members: [http://www.aspher.org/B\\_%20Membership/Aspher%20Members/Asphermember.htm](http://www.aspher.org/B_%20Membership/Aspher%20Members/Asphermember.htm)
25. Benefits of membership: [http://www.aspher.org/B\\_%20Membership/index\\_members.htm#1.%20Benefits%20of%20membership](http://www.aspher.org/B_%20Membership/index_members.htm#1.%20Benefits%20of%20membership)
26. Degree programs (view list): [http://www.hsm.tulane.edu/programs/programs\\_index.html](http://www.hsm.tulane.edu/programs/programs_index.html)
27. Health Systems Management (HSM) at Tulane University in New Orleans:
28. The Evening School of World Trade. Training Program in International Trade. – NY, 1998. – p. 11-15  
<http://www.hsm.tulane.edu/index.html>

**Васюк Н.О.** *Мировой опыт подготовки современных менеджеров системы здравоохранения (обзор литературных источников). В статье проанализирован мировой опыт подготовки современных менеджеров системы здравоохранения и возможность использования его в Украине.*

**Ключевые слова:** подготовка управленческих кадров, современные менеджеры системы здравоохранения.

**Vasiuk N.O.** *International experience of training the managers in the health care system (review of literary sources). The article analyzes the international experience of training the managers in modern health care system and the possibility of using it in Ukraine.*

**Key words:** management training, modern managers of health care system.

УДК 352/354.078-027.555

**Коротушак А. І.,**

здобувач Науково-дослідного інституту  
Державної прикордонної служби України

## *До проблеми застосування окремих положень Закону України «Про доступ до публічної інформації»*

У статті розглядаються проблемні питання застосування окремих положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» в частині поширення суб'єктами владних повноважень відкритої інформації та інформації з обмеженим доступом та дотримання при цьому законності.

**Ключові слова:** публічна інформація, доступ до інформації, інформаційні відносини, інформаційний запит, інформація з обмеженим доступом.

Вже більше півроку діє Закон України «Про доступ до публічної інформації» (далі – Закон) [1], в якому принципово по-новому врегулюється питання доступу до інформації, зібраної суб'єктами владних повноважень у процесі виконання владно-розпорядчих функцій.

Згідно з цим законом інформацію, що відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформації, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, а також юридичних

та фізичних осіб, яким делеговані повноваження з розпорядження цією інформацією, було виокремлено в окрему групу та ідентифіковано як публічну інформацію.

Крім того, що в законі вперше було сформовано поняття публічної інформації, тут також було встановлено і нові критерії поширення цієї інформації.

Зокрема, визначаючи умови доступу до публічної інформації цей закон виходить з того, що ця інформація становить особистий та суспільний інтерес, тому, апіорі, повинна бути доступною.

Як наслідок, цим законом суб'єктів владних повноважень зобов'язано надавати достовірну, точну та повну інформацію за запитом на інформацію, незалежно від того, стосується ця інформація запитувача особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту.

Законом визначено статус і повноваження суб'єктів владних повноважень вже не як власників публічної інформації, а як її розпорядників та відповідно по новому визначено їх права і обов'язки у сфері розпорядження та поширення цієї інформації.

Визначивши статус суб'єктів владних повноважень, закон усунув давню суперечність законодавчих актів в інформаційній сфері з вимогами Конституції України, якою не було передбачено права власності держави, її органів на відкриту інформацію, що становить суспільний інтерес, або інформацію про особу [2].

Таким чином, вже більше ніж півроку як суб'єкти владних повноважень організовують свою діяльність у сфері інформаційних відносин, з огляду на закріплені в законі принципи пріоритету інтересів особи та суспільства над відомчими інтересами, зокрема: прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень; вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, установлених законом; рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Це включає обов'язок суб'єктів владних повноважень оприлюднювати інформацію про свою діяльність та прийняті рішення, за зверненням особи надавати доступ до цієї інформації (робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації) тощо.

Встановлюючи значний перелік обов'язків суб'єктів владних повноважень у цій сфері, зазначеним законом не лише визначається механізм задоволення конституційних прав особи на доступ до публічної інформації, зокрема на ознайомлення в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею (ч. 3 ст. 32 Конституції України), на вільний доступ до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення тощо (ч. 2 ст. 50 Конституції України), а і врегулював існуючий юридичний конфлікт у сфері застосування прав особи та обов'язків суб'єктів владних повноважень.

Відтепер суб'єкти владних повноважень можуть провадити свою діяльність з поширення публічної інформації згідно з вимогами ст. 19 Конституції України, за якою правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Отже, Законом значно полегшено процедуру запиту та отримання публічної інформації.

Крім згаданого вище обов'язку суб'єктів владних повноважень надавати достовірну, точну та повну інформацію за запитом на інформацію, незалежно від того, стосується ця інформація запитувача особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту, законом визначені певні принципові новації.

Зокрема, на відміну від Закону України «Про інформацію» (далі – Закон № 2657-XII), яким до набрання чинності цим законом регулювалося питання доступу до інформації, тут по-новому врегульовано питання строків розгляду запитів на інформацію [3]. Якщо редакцією Закону № 2657-XII, чинною до 09.05.2011, установлювався спочатку десятиденний термін для вивчення запиту на предмет можливості його задоволення, і лише за такої умови, а на задоволення запиту відводився місячний термін, то тут для надання відпо-

віді на звернення відводиться лише строк, що не повинен перевищувати п'ять діб, а в окремих випадках до 20 діб.

У практику було введено й інші нововведення. Крім традиційних форм запиту інформації у державних органах (подання усного чи письмового запиту), Законом було визначено і нові форми подання запитів на інформацію.

Зокрема, відповідно до ч. 3 ст. 19 цього закону, якою передбачено вимоги щодо оформлення запитів на інформацію, запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача.

Як бачимо, на відміну від Закону № 2657-XII у редакції, чинній до 09.05.2011, що передбачав лише одну (письмову) форму запитів, які адресуються державним органам, цей закон суттєво розширив перелік форм, а, отже, можливостей запитувачів отримати публічну інформацію.

Тобто, визначена у Законі можливість використання телекомунікацій значно пришвидшує час інформаційного обміну, економить кошти і час запитувача інформації та є звичною і зручною формою комунікації у час всеохоплюючої інформатизації, тому загалом відповідає духу цього Закону.

З прийняттям Закону зроблено значний поступ до забезпечення відкритості в роботі державних органів, що є ознакою демократизації, а також становлення в Україні громадянського суспільства.

Тому на суб'єктів владних повноважень та інших суб'єктів розпорядників публічної інформації покладається відповідальність за реалізацію державної політики в інформаційній сфері.

Однак, ведучи мову про обов'язки розпорядників інформації щодо забезпечення доступу до публічної інформації, не можна нехтувати тим фактом, що закон не звільняє їх від обов'язку збереження інформації, розголошення якої може завдати шкоди суспільним, державним та особистим інтересам.

Виконання цього завдання є не менш важливим, оскільки стан забезпечення демократичних свобод у країні оцінюється не лише за рівнем відкритості та прозорості діяльності органів державної влади, а й за дотриманням прав особи на доступ до публічної інформації.

Як вже зазначалося вище, Законом гарантується право особи на доступ до інформації про неї, яка збирається і зберігається державними органами. Цьому праву особи кореспондується обов'язок державного органу надавати безперешкодно і безконтрольно інформацію на вимогу осіб, яких воно стосується, крім випадків, передбачених законом. Отже, цим законом на розпорядників інформації покладається обов'язок вживати заходів щодо захисту інформації про особу, яка була зібрана в процесі виконання владно-розпорядчих функцій, та унеможливлення несанкціонованого доступу до цієї інформації інших осіб. Право особи гарантується визначеним у законі правом особи на відшкодування у разі розкриття інформації про неї з порушенням вимог, визначених законом.

Однак, чи є можливим виконати це завдання, якщо законом не визначено механізму контролю за використанням отриманої інформації, а за такими засобами передачі інформації як факс, електронна пошта, телефон навряд чи можливо побачити конкретну особу.

Якщо за Законом запит має письмову форму, то за обов'язковими реквізитами можна визначити особу запитувача.

На бланку такого запиту і на конверті зазначено ім'я (найменування) запитувача, адреса проживання, запит обов'язково має бути підписаний особою, що є певною гарантією від зловживань, зокрема, випадків оформлення запитів іншими не уповноваженими особами.

Щодо запитів, які надходять факсом, електронною поштою чи задаються усно з використанням засобів телефонного зв'язку, то тут ця умова не виконується. Запит надісланий факсом забезпечує доставлення адресату фотокопії документа, що містить реквізити запитувача, але за фотокопією підпису не можливо стверджувати про його оригінальність.

Щодо запитів, які надсилаються за допомогою електронної пошти, то вони не мають такого реквізиту як підпис. Цей запит не ідентифікує запитувача взагалі.

Запити на інформацію, заявлені усно у ході телефонної розмови, тим більше не надають такої можливості.

Направити факсом чи електронним документом запит про надання інформації про особу може як сама особа, так і будь-хто інший. Для цього не обов'язково потрібно мати особистий факс чи комп'ютер.

У зв'язку з цим, на нашу думку, природно виникають такі запитання:

1. Чи будуть законними дії розпорядника інформації, якщо на запит, що надійшов на його адресу факсом чи електронною поштою, чи з використанням засобів телефонного зв'язку, будуть надані не статистичні чи знеособлені дані та інша відкрита інформація, а інформація про особу?

2. Чи не призведе надання відповіді на інформаційний запит про особу, що надійшов факсом, електронною поштою чи заданий усно з використанням засобів телефонного зв'язку, до порушення прав особи?

3. Чи є інформація про особу, що була зібрана розпорядником інформації в процесі виконання покладених на неї завдань і не містить повних персональних даних чи іншої конфіденційної інформації про особу, в тому значенні, як це визначається Законом № 2657-ХІІ, зокрема даних про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреси, дати народження і місця проживання, такою, що може бути надана за інформаційним запитом, який надійшов факсом чи електронною поштою?

Щоб відповісти на ці запитання доцільним буде пригадати, як саме цим Законом визначено статус органів державної влади та інших суб'єктів, що у процесі виконання владно-розпорядчих функцій збирають інформацію про осіб. Цим Законом визначено їхній статус уже не як власників такої інформації, а як її володільців. У зв'язку з тим, що володіння, як визначає цей термін Популярна юридична енциклопедія 2002 р., розглядається як фактичне, законне або протиправне перебування майна у користуванні фізичної або юридичної особи без утримання майна у власності [4], законом визначено статус органів державної влади та інших суб'єктів, що в процесі виконання владно-розпорядчих функцій збирають інформацію лише як її розпорядників.

Важливо, що визначаючи термін володіння в Енциклопедії акцентується увага на одній з можливих форм володіння, його «протиправному перебуванні у користуванні». Тобто, володіння навіть фактичне і законне, а не лише протиправне, не створює права власності на майно, у цьому випадку інформацію.

Це також підтверджується і Законом № 2657-ХІІ, у редакції, чинній до 09.05.2011 р. Тут зазначається, що інформація може бути об'єктом права власності як у повному обсязі, так і об'єктом лише володіння, користування чи розпорядження.

Тобто, органи державної влади та інші суб'єкти, що в процесі виконання владно-розпорядчих функцій збирають інформацію про осіб, не є власниками зібраної про них інформації, тому їх повноваження у сфері розпорядження цією інформацією є обмеженими.

У зв'язку з цим праву суб'єктів владних повноважень у процесі виконання покладених на них функцій збирати інформацією про осіб кореспондується обов'язок зберігати ввірену їм інформацію.

Отже, на підставі викладеного можна дійти висновку, що, організовуючи роботу з виконання закону розпорядники цієї інформації повинні вживати заходів для запобігання випадкам неналежного оприлюднення інформації про осіб. Виходячи із специфіки такої інформації, вона не може бути об'єктом інформаційних запитів, що надсилається факсом чи електронною поштою, чи з використанням засобів телефонного зв'язку. Надання інформації на такі запити може призвести до випадків незаконного заволодіння нею, порушити особисті та майнові права особи.

Встановлюючи обов'язок розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом, законодавець наділив їх повноваженнями відмовляти у наданні інформації про особу, що надсилається факсом, електронною поштою чи з використанням засобів телефонного зв'язку.

З метою дотримання законності у діяльності суб'єктів владних повноважень в інформаційній сфері, дотримання гарантованих Конституцією України прав особи на доступ до відомостей про себе, зібраних суб'єктами владних повноважень у процесі виконання владно-розпорядчих функцій, а також права особи на збереження цієї інформації від незаконного поширення та використання, органи державної влади та інші суб'єкти – розпорядники публічною інформацією зобов'язані надавати інформацію про особу лише за умови, що ця інформація не потрапить до сторонніх осіб, тобто на особисті запити чи запити, що відповідають установленій у законі письмовій формі.

У зв'язку з існуванням імовірності надсилання запитів про надання інформації про особу не уповноваженими особами, розпорядники публічної інформації, як відповідальні за неналежного поширення та використання публічної інформації, повинні вживати заходів для підтвердження особи заявника. Можливими способами є долучення до запиту ксерокопії паспорта із сторінками, на яких проставлено підпис особи, а також зазначено інформацію про реєстрацію особи. За допомогою такої інформації вбачається за можливе підтвердити відповідність підпису тому, що проставлений у паспортному документі, перевірити адресу особи-заявника.

З огляду на зазначене, доходимо висновку, що з прийняттям Закону України «Про доступ до публічної інформації» зроблено суттєвий поступ у напрямі до забезпечення відкритості суб'єктів владних повноважень в Україні.

Унаслідок прийняття цього закону вдалося подолати конфліктність інтересів держави та особи в інформаційній сфері, що в перспективі сприятиме збільшенню довіри суспільства до держави загалом.

Застосування цього закону вказує на те, що суб'єкти владних повноважень нашої держави на окремі проблеми, пов'язані з його практичною реалізацією. Окремі норми, які мали б визначати практичний механізм виконання цього закону, є декларативними. Наразі, практика реалізації цього закону ще не остаточно сформована, однак вже вироблено певні практичні підходи до його застосування, що дають змогу суб'єктам владних повноважень виконувати на належному рівні покладені на них державою завдання.

### Література:

1. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI //Голос України. – 2011. –9 лют.
2. Конституція України від 28.06.1996 №254к/96-ВР //Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII //Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48.
4. Популярна юридична енциклопедія / Кол. авт.: В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, В.А. Ковальський (кер.)та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.

**Коротушак А.И.** К проблеме применения отдельных положений Закона Украины «О доступе к публичной информации». В статье рассматриваются проблемы применения некоторых положений Закона Украины «О доступе к публичной информации» в части распространения субъектами властных полномочий открытой информации и информации с ограниченным доступом, а также соблюдение при этом законности.

**Ключевые слова:** публичная информация, доступ к информации, информационные отношения, информационный запрос, информация с ограниченным доступом.

**Korotushak A.I.** To the problem of application of certain norms of the law of Ukraine «On access to public information». This article deals with the important issues of application of certain norms of the law of Ukraine «On access to public information» in the framework of public information distribution and restricted admission information by the public authority and observance of the law within this process.

**Key words:** public information, access to information, information relations, information request, restricted admission information.

УДК 614.213:34(477)

Поживілова О.В.,

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

*Приватний сектор сфери охорони здоров'я – важлива складова системи охорони здоров'я України (за матеріалами літературних джерел)*

*У статті за матеріалами літературних джерел досліджується сфера охорони здоров'я як важлива складова системи охорони здоров'я України.*

**Ключові слова:** охорона здоров'я, медичні послуги, приватний сектор охорони здоров'я в Україні, нормативно-правова база охорони здоров'я

*Оглядатися варто тільки для того, щоб узяти корисні уроки з минулого і скористатися гірким досвідом Джордж Вашингтон*

Охорона здоров'я є однією з найважливіших сфер життєдіяльності суспільства. Основою розвитку системи охорони здоров'я України є загальноприйняті стратегічні пріоритети з баченням кінцевих результатів, а саме: опанування ринкових відносин у галузі та трансформація потенціалу охорони здоров'я, що відповідатиме вимогам ринкового суспільства; профілактика як найефективніший шлях вирішення проблем здоров'я нації; удосконалення механізмів державного управління потенціалом галузі та кадровими ресурсами, реалізація інноваційної політики. Саме тому на сучасному етапі розвитку України надзвичайної актуальності набуває проблема державного регулювання суспільних відносин у галузі охорони здоров'я. Істотною причиною цього, з одного боку, є наявність недосконалих механізмів державного управління цією сферою, а, з другого, вказане явище обумовлюється недостатністю ґрунтовних наукових досліджень, які б охоплювали весь спектр державного регулювання медичних правовідносин у різних сферах діяльності медичної галузі.

На початку 90-х років у великих містах України з'явилися перші приватні клініки, які пропонували населенню платні медичні послуги. За цих умов питання державного регулювання приватної медичної діяльності набули особливої актуальності, яка зберігається до сьогодні, незважаючи на кілька опублікованих праць, присвячених цій проблемі.

Актуальність нашої статті посилюється нагальною необхідністю удосконалення національного законодавства щодо державного регулювання діяльності приватного сектора в галузі охорони здоров'я України в контексті її реформування.

На важливості наукового пошуку щодо різних складових державного регулювання сфери охорони здоров'я наголошують науковці досліджуваної нами проблеми: С. Антонюк [10], І. Бедрик [12], Л. Буравльов [12, 25], В.Лобас [23], Н. Мезенцева [25], З. Надюк [26 – 28], В. Рудий [56], С. Стеценко [60] та ін.

Однак, незважаючи на певні розробки українських дослідників, слід визнати, що досі залишаються невирішеними чимало питань, пов'язаних з опрацюванням та впровадженням у практичну діяльність ефективних механізмів державного регулювання приватної медичної діяльності в Україні. Відтак, необхідність теоретичного обґрунтування нової парадигми

системи державного регулювання відносин, які існують між пацієнтом і лікарем, за умов розширення недержавного сектора охорони здоров'я, багатоканального фінансування, включення до процесів реформування галузі інститутів громадянського суспільства і зумовлюють актуальність цієї статті.

Метою даного дослідження є аналіз діяльності приватного сектора здравооохоронної сфери як важливої складової системи охорони здоров'я

Виклад основного матеріалу. Останніми роками в Україні однією з форм надання медичних послуг населенню, при якій пацієнти повністю сплачують вартість свого лікування, є індивідуальна медична діяльність або ж, іншими словами, приватна лікарська практика.

Ініціативність та самостійність – це орієнтована на діяльність природа самовираження приватно практикуючого лікаря. Саме він, залежно від своєї працездатності, економічних очікувань і професійної компетентності, визначає кількість пацієнтів, прогнозує професійне задоволення та власне економічне і соціальне благополуччя, а також повинен глибоко усвідомлювати соціально відповідальний характер своєї діяльності.

Здійснений автором комплексний аналіз літературних джерел дає право стверджувати, що у приватному секторі охорони здоров'я України наприкінці 2010 р. працювало 1,3% підприємств, установ і закладів з кількістю працюючих більше 1 тис.; на 2,2% – працювало до 400 осіб; на 7,6% – працювало від 150 до 400; на 5,6% – від 70 до 150; на 9,1% – від 20 до 70 осіб; на 29,6% – від 10 до 19; і на 44,6% працювало до 10 осіб. Таким чином, у приватному секторі галузі охорони здоров'я переважну більшість (74,2%) становлять установи і заклади, в яких працює до 10–20 співробітників – це стоматологічні кабінети, аптеки, лабораторії і невеликі медичні центри [57].

*Аналіз законодавчого забезпечення діяльності приватного сектора охорони здоров'я в Україні.* Право України – це собою сукупність загальнообов'язкових, встановлених або санкціонованих державою норм, правил поведінки, виконання яких, при необхідності, забезпечується примусовою силою держави. Місією суспільного визнання права є забезпечення в нормативному порядку свободи в суспільстві, утвердження справедливості та виключення свавілля в житті суспільства. Регульовані нормами права відносини людей між собою іменуються правовідносинами. Будь-яке правовідношення включає в себе такі поняття як суб'єкт права (тобто учасник правовідношення: громадянин або організація) та об'єкт права (будь-яке матеріальне чи нематеріальне благо).

Правовідносини в галузі медицини – це форма реалізації норми права, перетворенням її на життя, нормою права в дії. Законодавчу базу охорони здоров'я в Україні становлять: Конституція України; Міжнародні угоди, ратифіковані Верховною Радою України; Основи законодавства України про охорону здоров'я та інші закони України («Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення», «Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів», «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними», «Про донорство крові та її компонентів», «Про лікарські засоби», «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині», «Про психіатричну допомогу», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про імплантацію електростимуляторів», «Про невідкладні заходи щодо запобігання поширенню ВІЛ-інфекції/СНІДу»); Укази Президента України; Постанови та Розпорядження Кабінету Міністрів України; нормативні акти Міністерства охорони здоров'я України [1, 2 – 7, 19, 29 – 40, 42 – 52, 54, 55, 65 – 70].

Відповідно до спільного Наказу Держпідприємництва України та МОЗ України від 16.01.2001 р. № 38/63, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 02.03.2001 р. за № 189/5380 та введеного в дію з 13 березня 2001 р., при здійсненні господарської діяльності з медичної практики, окрім вказаних вище законів України, ліцензіат повинен дотримуватися вимог:

а) законів України: «Про захист прав споживачів», «Про підприємства в Україні», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про захист прав споживачів», «Про



захист населення від інфекційних хвороб»;

б) Постанови Кабінету Міністрів України від 15.07.97 р. № 765 «Про затвердження Порядку державної акредитації закладу охорони здоров'я».

Згідно з п. 2.1.3 вказаного вище спільного Наказу Держпідприємництва України та МОЗ України від 16.01.2001 р. № 38/63, господарська діяльність з певних видів медичної практики здійснюється суб'єктами господарювання на підставі ліцензії та наявності:

- приміщень, що відповідають установленим санітарним нормам і правилам; відповідність приміщень цим нормам засвідчується висновком закладу державної санітарно-епідеміологічної служби (за місцем провадження діяльності);
- приладів, обладнання, оснащення відповідно до Табеля оснащення виробами медичного призначення лікувальних та діагностичних кабінетів амбулаторно-поліклінічних закладів, стаціонарних відділень лікарень, що затверджуються МОЗ України.

При цьому засоби вимірювальної техніки повинні бути метрологічно перевірені.

Відповідність матеріально-технічної бази Табеля оснащення, наявність нормативно-правової бази з певних видів медичної практики підтверджується висновком МОЗ України або уповноваженої ним установи.

Пунктом 2.1.4 проаналізованого автором спільного Наказу Держпідприємництва України та МОЗ України від 16.01.2001 р. № 38/63 передбачено, що суб'єкти господарської діяльності при здійсненні медичної практики не мають права видавати листки непрацездатності.

Видача рецептів для придбання (отримання) пацієнтами медикаментів і виробів медичного призначення безоплатно чи на пільгових умовах, а також виписування рецептів на дозволені до застосування в Україні наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори, віднесені до відповідних таблиць Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, № 770, здійснюється суб'єктами господарювання відповідно до Правил виписування рецептів на лікарські засоби та виробу медичного призначення, затверджених наказом МОЗ України від 30.06.94 р. № 117 та зареєстрованого у Міністерстві юстиції України 28.07.94 р. за № 171/380.

Кваліфікаційні вимоги до суб'єктів господарювання, що здійснюють медичну практику, визначені пунктами 2.2.1 – 2.2.5 спільного Наказу Держпідприємництва України та МОЗ України від 16.01.2001 р. № 38/63.

Спеціальні вимоги до суб'єктів господарювання, що здійснюють медичну практику, визначені п. 2.3.1, де, зокрема, вказано, що вони повинні:

- дотримуватися вимог щодо ведення медичної документації (обліку та звітності) за формами державної статистичної звітності, затвердженими Наказом МОЗ України та Держкомстату України від 31.07.2000 р. № 256/184 «Про затвердження форм державної статистичної звітності з питань охорони здоров'я та інструкцій щодо їх заповнень» і зареєстрованими у Міністерстві юстиції України 22.09.2000 р. за № 635/4856, та подавати звіти до територіальних органів медичної статистики й обласних центрів медичної статистики в установлені терміни;
- надавати першу невідкладну медичну допомогу хворим, які перебувають у критичному для життя стані, а також при нещасному випадку та гострих захворюваннях;
- дотримуватися вимог професійної етики і деонтології, зберігати лікарську таємницю, крім випадків, передбачених законодавчими актами.

Пунктом 2.4 вже неодноразово цитованого спільного наказу визначені особливі вимоги до суб'єктів господарювання, що здійснюють медичну практику. Так, суб'єкти господарської діяльності при здійсненні медичної практики повинні дотримуватися вимог Порядку та умов обов'язкового страхування медичних працівників та інших осіб на випадок інфікування вірусом імунодефіциту людини під час виконання ними професійних обов'язків, а також на випадок настання у зв'язку з цим інвалідності або смерті від захворювань, зумовлених розвитком ВІЛ-інфекції, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.98 р. № 1642.

Поряд з переліченими вище нормативними актами, які є нормативно-правовою базою охорони здоров'я, медичні працівники, у тому числі й співробітники приватних лікувально-профілактичних закладів, у своїй діяльності постійно стикаються з багатьма галузями права, до яких відносяться: цивільне право (регулює майнові та особисті немайнові відносини); трудове право (регулює суспільні відносини, що пов'язані з трудовою діяльністю громадян); адміністративне право (регулює відносини у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади та управління); кримінальне право (регулює відносини щодо захисту громадян від злочинних посягань на їх права); право соціального забезпечення; міжнародне публічне та міжнародне гуманітарне право.

Досліджуючи права пацієнтів на отримання медичної допомоги взагалі та право на поважне і гуманне ставлення до пацієнта при наданні медичних послуг приватно практикуючими лікарями, зокрема, автором цієї статті виокремлено п'ять психофізіологічних феноменів (феномен професійного погляду на особистість людини, феномен звикання, феномен технологізації медичної допомоги, феномен втомленого рятувальника, феномен атмосфери), врахування яких дозволяє попередити виникнення багатьох етичних і правових проблем у приватній медичній практиці. Наявність вказаних вище несприятливих факторів вимагає особливої уваги і своєчасних коригуючих дій з боку керівника приватної медичної установи, оскільки лікарі, як вказує наш особистий досвід, не розуміють згубного впливу подібної поведінки на результати професійної діяльності та імідж клініки в цілому.

У контексті викладеного ми поділяємо точки зору українських дослідників І.О. Бедрик та Л.О. Буравльова, які, розглядаючи психологічні та етичні аспекти менталітету приватно практикуючих лікарів, виділяють дві різні культури: «комунну» і «персоніфіковану». Лікарі, які сповідують принцип «комунальності», «конвейерності» при взаємодії з пацієнтом, використовують так званий поточний метод, проявляючи себе при цьому «технарем», нерідко й дуже високого класу. Лікарі ж, які орієнтуються на особистість хворого, привносять у взаємодію з ним гуманістичне начало і тим самим одуховнюють процес лікування [12].

Комплексний аналіз нормативно-правової бази з регулювання підприємницької діяльності дає право стверджувати, що в Україні законодавчо передбачено такі напрями державного регулювання підприємництва як:

А. забезпечення свободи конкуренції між підприємцями, захист споживачів від проявів несумлінної конкуренції та монополізму в будь-яких сферах підприємницької діяльності;

Б. органи державного управління мають будувати свої відносини з підприємцями, використовуючи:

- податкову та фінансово-кредитну політику, включаючи встановлення ставок податків і відсотків по державних кредитах; податкових пільг; цін і правил ціноутворення; цільових дотацій; валютного курсу; розмірів економічних санкцій;
- державне майно і систему резервів, ліцензії, концесії, лізинг, соціальні, економічні та інші норми і нормативи;
- науково-технічні, економічні й соціальні державні та регіональні програми;
- договори на виконання робіт і поставок для державних потреб [4, 7, 8, 17, 24].

Автор поділяє думку тих дослідників [11, с. 327], які стверджують, що, з одного боку, підприємець сплачує податки на прибуток від провадження свого бізнесу і тим самим поповнює державний бюджет, тобто працює на державу, з іншого, – держава здійснює підтримку підприємництва.

Аналіз міжнародного досвіду урядової підтримки бізнесу переконливо вказує на доцільність таких форм державної підтримки підприємницької діяльності:

- інформація та консультування;
- позика або гарантована позика, за якою гарантується платоспроможність позичальника і сплачується позика державою у разі, коли підприємець неспроможний цього зробити;

- сервіс, який передбачає використання підприємцями державних комунікацій, фахівців, підготовлених на базі державних вищих навчальних закладів тощо [21, 41, 53, 58, 59, 61, 62 – 64].

Грунтуючись на викладеному, доходимо висновку, що розвиток ринкових відносин в Україні, з одного боку, і обмежене бюджетне фінансування охорони здоров'я, з другого, дало поштовх для розвитку приватної підприємницької діяльності в галузі надання медичних послуг населенню. Розвиток підприємницької діяльності призвів до організації медичних центрів, асоціацій, фірм, кабінетів тощо, що базуються на приватній власності.

Відповідно до законодавства України, пацієнт при зверненні за медичною допомогою та її отриманні має досить широкі права, зокрема, на:

- чуйне та гуманне відношення зі сторони медичного та обслуговуючого персоналу;
- вибір лікаря з врахуванням його згоди, а також вибір лікувально-профілактичного закладу;
- обстеження і лікування за умов, що відповідають чинним санітарно-гігієнічним стандартам;
- проведення за його проханням консилиуму та консультацій інших спеціалістів;
- полегшення болю, пов'язаного із хворобою і (чи) медичним втручанням, доступними способами і засобами;
- збереження в таємниці інформації про факт звертання за медичною допомогою, про стан здоров'я, діагноз та інших даних, отриманих при його обстеженні та лікуванні;
- добровільну згоду на медичне втручання;
- відмову від медичного втручання;
- отримання інформації щодо своїх прав та обов'язків та стану свого здоров'я, а також на вибір осіб, яким в інтересах пацієнта може бути передана інформація про стан його здоров'я;
- компенсація збитків у випадку нанесення шкоди його здоров'ю під час надання медичної допомоги;
- оскарження неправомірних рішень та дій медичних працівників і лікувально-профілактичних закладів [12].

У випадку порушення своїх прав пацієнт може звертатися зі скаргою безпосередньо до керівника чи іншої посадової особи закладу, в якому йому надавали медичну допомогу, до відповідних професійних медичних (стоматологічних) асоціацій та ліцензуючих органів чи безпосередньо до суду.

Побувають різні думки щодо природи відносин, які виникають між клінікою та пацієнтом з приводу медичної допомоги. Саме тому це питання слід вважати ключовим для визначення правового режиму здійснення приватної медичної практики [13].

Відстоюється, наприклад, думка, що відносини у сфері медичного обслуговування мають переважно адміністративно-правову природу і лише спричинення матеріальної шкоди пацієнту в лікувально-профілактичному закладі слугує підставою для виникнення юридичних зобов'язань щодо відшкодування останньої. Аналогічні погляди були широко розповсюджені в епоху радянської охорони здоров'я, коли медична допомога населенню розглядалася як особлива державна функція.

Для такого підходу були характерні такі риси:

- нерівноправне становище учасників процесу приватної медичної допомоги;
- регулювання відносин між ними нормативними актами органів державного управління;
- розгляд конфліктів, як правило, в адміністративному порядку [9, 14 – 16, 18 – 20, 22].

За умов демократизації життя суспільства і розвитку ринкових відносин правильною вважається більш обґрунтована точка зору, відповідно до якої відносини, що виникають між клінікою і пацієнтом, за своєю суттю є цивільно-правовими і характеризуються рівними правами обох сторін, а не підпорядкуванням однієї сторони (пацієнта) іншій стороні

(клініка). Такий підхід відповідає нормам цивілізованого суспільства і досить переконливо відображений у відповідній юридичній літературі.

Разом з тим, сьогодні вже можна досить впевнено констатувати, що медична послуга набуває свого правового змісту за нових соціально-економічних умов. Саме тому, щодо приватної медичної практики може бути використана норма чинного цивільного законодавства, відповідно до якої за угодами надання послуг виконавець зобов'язується на підставі завдання замовника надати послуги (здійснити відповідні дії або здійснити певну діяльність), а замовник зобов'язується сплатити зазначені послуги.

Практика вказує на те, що більшість медичних працівників і навіть керівників лікувально-профілактичних закладів мають вельми поверхове уявлення про юридичну відповідальність, що передбачена вітчизняним законодавством за правопорушення у сфері охорони здоров'я. Водночас знання про види, підстави і наслідки юридичної відповідальності, з одного боку, дисциплінує медичних працівників, а з іншого, — зменшує ймовірність безпідставного притягнення медиків до юридичної відповідальності.

Відповідно до законодавства України за правопорушення, скоєні медичними працівниками при здійсненні ними професійної діяльності, залежно від учиненого настає кримінальна, адміністративна, цивільно-правова, матеріальна або дисциплінарна відповідальність.

*Форма інформованої згоди пацієнта на медичне втручання та юридичні способи її закріплення.* Законом не встановлюються вимоги щодо того, в якій формі (усній чи письмовій) має надаватися згода пацієнта на медичне втручання. Проте, як підтверджує практика, перевага має віддаватися саме письмовій формі. У випадку письмового оформлення інформованої згоди на медичне втручання у пацієнта з'являється можливість краще усвідомити повідомлену лікарем інформацію, яка отримує наочний вигляд і узагальнюючий характер. До того ж пацієнт починає більш виважено і відповідально ставитися до свого рішення про надання згоди на медичне втручання або про відмову від нього. Більш того, у разі виникнення конфліктних ситуацій текст інформованої згоди допомагає чітко встановити, яка саме інформація була надана пацієнтові і яке рішення було прийняте ним на її підставі. Зрозуміло, що вищезазначене можливе тільки тоді, коли інформована згода є добре складеним, змістовним документом.

Вибір способів юридичного закріплення інформованої згоди пацієнта на медичне втручання значною мірою визначається формою власності та специфікою лікувального закладу, здійснюваних ним видів медичної практики та характером передбачуваного втручання.

До найбільш поширених способів фіксації згоди пацієнта на медичне втручання належать:

- укладання лікувальним закладом та пацієнтом договору про надання медичної допомоги (послуг);
- підписання пацієнтом інформованої згоди на медичне втручання у вигляді документа, що є додатком до історії хвороби чи медичної картки амбулаторного хворого;
- фіксування інформованої згоди пацієнта шляхом його підпису під відповідним записом в історії хвороби чи медичній картці.

Нерідко зустрічається і комбінація зазначених способів.

Фіксація згоди пацієнта на медичне втручання шляхом вказівки на це у договорі про надання медичної допомоги (послуг), як правило, застосовується лікувальними закладами приватної форми власності, які надають платні медичні послуги. У таких договорах зазначаються загальні умови надання медичної.

Крім захисту прав пацієнта, який може робити свідомий вибір щодо того, погодитися на запропоноване йому медичне втручання чи звернутися до альтернативних методів лікування, інформована згода може бути і засобом захисту прав лікарів від необґрунтованих претензій пацієнтів.

У разі виникнення конфліктних ситуацій текст інформованої згоди допомагає чітко

встановити, яка саме інформація була надана пацієнтові і яке рішення було прийняте ним на її підставі щодо послуги (наприклад, порядок розрахунків) та умови медичного втручання (скажімо, лазерної корекції зору).

У багатьох випадках договір про надання медичних послуг є «рамковим» документом, яким визначаються загальні питання взаємовідносин між лікувальним закладом і пацієнтом, а питання, пов'язані з конкретним медичним втручанням, зазначаються в інформованій згоді на відповідне втручання, яка є додатком до договору та його невід'ємною частиною.

Цей варіант є найбільш прийнятним у разі, коли існує велика вірогідність того, що в ході лікування пацієнта вимагатиметься не одне, а кілька медичних втручань. Наприклад, він широко застосовується у приватних лікувально-профілактичних закладах стоматологічного профілю, де багатьом пацієнтам надається комплекс послуг з лікування і протезування хворих зубів, що передбачає різноманітні втручання (видалення зуба, протезування зуба, реставрація зубів тощо).

Лікувальні заклади різних форм власності широко використовують інформовану згоду пацієнта на медичне втручання, яка є окремим документом, що зберігається разом з іншою медичною документацією (передусім, історією хвороби чи медичною карткою амбулаторного хворого). Бажано, щоб така інформована згода була додатком і невід'ємною частиною історії хвороби чи медичної картки амбулаторного хворого. Такі інформовані згоди розроблені щодо тих методів діагностики чи лікування, які супроводжуються найбільшим потенційним ризиком для життя і здоров'я пацієнтів (наприклад, інформовані згоди на різні види хірургічного втручання).

*Правове регулювання приватної медичної діяльності в Російській Федерації: досвід для України.* Відповідно до ст. 56 «Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» приватна медична практика – це надання медичних послуг медичними працівниками поза закладами державної та муніципальної систем охорони здоров'я за рахунок коштів громадян або за рахунок коштів підприємств, установ та організацій, у тому числі страхових медичних організацій, відповідно до укладених договорів.

Право займатися приватною медичною практикою у Російській Федерації мають особи, які отримали диплом про вищу або середню медичну освіту, сертифікат спеціаліста та ліцензію на медичну діяльність.

Дозвіл на заняття приватною медичною діяльністю видається місцевою адміністрацією після погодження з професійними медичними асоціаціями і діє на підвідомчій їй території.

Контроль за якістю надання медичної допомоги здійснюють професійні медичні асоціації та місцева адміністрація. Інші втручання місцевої адміністрації у діяльність осіб, які займаються приватною медичною практикою, не допускається, за винятком випадків, коли таке втручання прямо передбачене законом.

Заборона заняттям приватною медичною практикою здійснюється за рішенням органу, який видав дозвіл на заняття приватною медичною практикою або рішенням суду.

Що стосується досвіду правового регулювання приватної медичної діяльності в Росії, то, на нашу думку, найкраще цю проблему висвітлили Ю.Д. Сергеев та А.А. Мохов у навчальному посібнику «Основы медицинского права России» [59].

Медична допомога в рамках медичної послуги, як стверджують вказані вище автори, виступає як об'єкт цивільних правовідносин. У зв'язку з цим, медична послуга з огляду на свою специфічність, повинна бути виокремлена з інших послуг та мати самостійну правову регламентацію [59].

Ми погоджуємося з цитованими вище авторами, що практичну медицину не можна розглядати як сферу обслуговування, спрямовану на задоволення потреби суспільства у здоров'ї. Адже мало того, що точкою прикладання медичної діяльності є найцінніше із благ – життя та здоров'я людини, на результат медичної діяльності впливає ще й велика сукупність різних факторів: індивідуальні особливості організму пацієнта; його толерантність до зовнішнього впливу; «агресивність» самої медичної допомоги; відсутність

повноти знань щодо сутності процесів, які відбуваються в організмі людини як у нормі, так і при патології; професіоналізм медичного працівника, своєчасність надання медичної допомоги тощо. У зв'язку з цим, при наданні медичної допомоги завжди присутня небезпека спричинення шкоди життю і здоров'ю хворого навіть при умові належного лікування, тобто, як стверджується у ст. 41 Кримінального Кодексу (далі – КК) РФ, медична допомога надається за умов обґрунтованого ризику (ризик визнається обґрунтованим, якщо особа спрямовує свої дії для досягнення суспільно корисної мети і використовує достатні з професійної точки зору заходи перестороги). Саме тому, на переконання російських дослідників, оцінки якості, що характеризують інші види послуг, важко використовувати у медичній діяльності [59].

Як засвідчує практичний досвід, в окремих сферах медичної галузі, зокрема, стоматології, особливо ортопедичної, пов'язаної з технічним компонентом виконання медичної послуги – виготовленням і встановленням зубного протезу, пацієнти найчастіше вважають себе спроможними давати правильну оцінку якості виконаної послуги.

При зверненні до приватного лікувально-профілактичного закладу для лікування метою пацієнта стає не якась там певна медична дія, втручання, маніпуляція, виготовлення зубного чи іншого протезу, а наступне [60]:

- усунення причини та симптомів захворювання, травми, патологічного стану, змін і деформацій;
- стабілізація змін процесів в організмі;
- відновлення функцій органів, гомеостазу; програми природних змін організму, а інколи й сповільнення інволюційних процесів;
- покращення соматичного та психологічного стану;
- продовження терміну функціонування окремих органів, систем організму і, відповідно, всього організму в цілому;
- попередження розвитку і виникнення патологічних процесів, деформацій, змін;
- можливість соціальної адаптації в оточуючому середовищі.

На практиці основними причинами розвитку конфліктних ситуацій на ґрунті незадоволення пацієнтів проведеним лікуванням бувають такі [59, 63, 64]:

- недостатня якість наданої медичної допомоги. Так, практика стоматологічної, відомчої та судово-медичної експертизи показує, що найчастішими і найсерйознішими причинами розвитку ускладнень є: відсутність повноцінного обстеження зубо-щелепної системи; необґрунтоване розширення показань до виготовлення конструкцій, що не знімаються; виготовлення «зустрічних» мостовидних протезів (одночасне постійне протезування зубів-антагоністів); виготовлення консольних мостовидних протезів при відсутності показань; відмова від виготовлення тимчасових кап і тимчасових пластинчастих протезів;
- недотримання деонтологічних принципів, відсутність налагоджених взаємовідносин з пацієнтом, що спрямовані на досягнення позитивних результатів, у тому числі недотримання вимог інформування пацієнта. Нерідко саме це призводить до відсутності задоволеності пацієнта;
- недоліки у веденні медичної документації.

Основним фактором гарантій від пред'явлення претензій є, звичайно, висока якість надання медичної допомоги, яка забезпечується дотриманням основних принципів діагностики та стратегії лікування. Іншими факторами захисту лікаря та клініки від необґрунтованих претензій є такі [59, 60]:

- попередження необґрунтованих очікувань пацієнта;
- отримання інформованої згоди пацієнта;
- документальне підтвердження (доказовість) виконання усіх необхідних складових медичної послуги, у тому числі інформування та взаємовідносин з пацієнтом;
- організація досудової експертизи (відомчої та позавідомчої) у випадку претензій пацієнта.

На особливу увагу, на думку російських дослідників, заслугове інформаційна складова. Лікар повинен особливо детально інформувати свого пацієнта за трьома основними питаннями [59]:

- роз'яснення з приводу діагнозу. Дуже важливо, якщо від усвідомлення дійсного стану справ залежить рішення пацієнта погодитися на метод лікування, який пропонується;
- інформування щодо плану лікування. До даного питання відноситься і погодження приблизної ціни лікування. Лікар повинен також інформувати хворого про існуючі альтернативні методи лікування;
- інформування про типові ризики, що пов'язані з лікуванням, про можливий їх вплив на якість життя пацієнта в майбутньому.

Медична документація служить для таких цілей [60]:

- документування проведених досліджень та їх результатів – підтвердження повноцінної діагностики;
- документування усіх маніпуляцій, призначень, етапів лікування, проміжних оглядів тощо – підтвердження виконання всіх етапів лікування та необхідних процедур;
- документування інформування пацієнта – підтвердження проведення необхідних роз'яснень та обговорення лікування від етапу планування до рекомендацій щодо профілактики ускладнень.

На переконання А.В. Тихомирова, існують три умови формування незалежності приватно практикуючого лікаря [64]:

- наявність правової бази для вільної професійної діяльності лікаря;
- забезпечення дотримання приватно практикуючими лікарями першої ліцензійної вимоги (наявність у здобувача ліцензії (ліцензіата) належних йому на праві власності або на іншій законній основі відповідних приміщень – п. 4 «Положення о лицензировании медицинской деятельности», затвердженого Постановою Уряду РФ від 04.07.2000 р.);
- взаєморозвиток цивільно-правового світогляду.

Цитований вище дослідник обґрунтовує наявність як мінімум 15 громадянських прав приватно практикуючого російського лікаря як простору самостійного прийняття рішень [64]:

1. Право на вільне використання своїх здібностей та майна для підприємницької або іншої, не забороненої законом економічної діяльності (ст. 34 Конституції РФ).

2. Право на здійснення підприємницької діяльності без утворення юридичної особи з моменту державної реєстрації як індивідуального підприємця (ст. 23 ЦК) – приватно практикуючого лікаря.

3. Право на рівних засадах виступати у відношеннях, які регулюються цивільним законодавством, з фізичними та юридичними особами, Російською Федерацією, суб'єктами РФ, республіками, краями, областями, містами федерального значення, автономними областями, автономними округами, а також міськими, сільськими радами та муніципальними утвореннями (ст. 124 ЦК РФ).

4. Право на договірне регулювання відносин зі страховими медичними організаціями (ч.1. ст. 20 Закону про медичне страхування – далі ЗМС) іншими суб'єктами права (ст. 421 ЦК РФ).

5. Право на включення в договори зі страховими медичними організаціями та іншими суб'єктами права будь-яких умов, що не суперечать вимогам законодавства.

6. Право на надання послуг за тарифами, які повинні забезпечувати рентабельність медичного закладу та сучасний рівень медичної допомоги (ст. 24 ЗМС).

7. Право на участь у формуванні тарифів на медичні послуги в ОМС – Ст. 24 ЗМС.

8. Право на отримання оплати за надання в ОМС послуги в порядку та в терміни, які передбачені договором зі страховою медичною організацією, але не пізніше місяця з моменту виставлення рахунку (ч. 4 ст. 28 ЗМС).

9. Право на договірне регулювання розміру фінансової відповідальності страхової медичної організації за несвоєчасність внесення платежів за надані медичні послуги.

10. Право на реалізацію програм добровільного медичного страхування (ч. 3 ст. 20 ЗМС).

Право надавати інші платні медичні (відповідно до ліцензії) та немедичні послуги (ст. 20 ЗМС).

11. Право створювати групові практики шляхом формування простого товариства або некомерційного партнерства (гл. 55 ЦК РФ, ст. 8 ФЗ «О некомерческих организациях»).

12. Право на особисте і колективне створення комерційних і некомерційних організацій (ст. 48 ЦК РФ).

13. Право на створення професійних асоціацій та інших громадських об'єднань, що формуються на добровільній основі для захисту своїх професійних прав (ст. 62 Основ).

14. Право на самозахист своїх прав (ст. 15 ЦК РФ), їх адміністративний і судовий захист (ст. 11 ЦК РФ, ст. 69 Основ).

#### *Висновки*

З викладеного вище встановлено: незважаючи на те, що різні аспекти державного регулювання суспільних відносин у сфері медичної діяльності досліджувалися як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями, проте, до цього часу в Україні існує певна неоднозначність у розумінні питань державного регулювання приватного сектора системи охорони здоров'я.

Визначено, що специфіка роботи приватно практикуючого лікаря полягає в тому, що його професійна діяльність здійснюється на межі охорони здоров'я, економіки та права. Для продуктивної діяльності в сучасних умовах спеціалісти повинні володіти економічним мисленням, орієнтуватися в законодавстві у сфері підприємництва, знати основи маркетингу і менеджменту, вміти оперативно приймати раціональні рішення в постійно змінних ситуаціях.

Виявлено, що в РФ самостійність прийняття рішень приватно практикуючим лікарем забезпечується: ст. 34 Конституції РФ; статтями 56, 62 та 69 Основ; главою 55 та статтями 11, 15, 23, 48, 124, 421 ЦК РФ; статтями 20, 24 та ч. 4 ст. 28 ЗМС; ст. 8 ФЗ «О некомерческих организациях».

Комплексний аналіз опрацьованих у процесі роботи наукових праць українських авторів доводить, що питання механізмів державного регулювання приватного сектора системи охорони здоров'я України комплексно не розглядалися. Саме тому в контексті даної проблематики подальшого дослідження потребують:

- питання гармонізації національного законодавства України у галузі охорони здоров'я з правовими стандартами Європейського Союзу;
- правове регулювання прав медичних і фармацевтичних працівників та їх юридична відповідальність за професійні правопорушення;
- кодифікація національного законодавства, розробка та прийняття Медичного кодексу України.

#### **Література:**

1. Конституція України. – К.: Юрінком, 1996.
2. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 р. № 2801-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
3. Закон України «Про державні цільові програми» // ВВР України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
4. Закон України «Про захист прав споживачів» від 1 грудня 2005 р. № 3161-15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
5. Закон України «Про господарські товариства» від 19 вересня 1991 р. № 1576-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
6. Закон України «Про підприємства в Україні» від 27 квітня 1991 р. № 887-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
7. Закон України «Про рекламу» // ВВР України. – 1996. – № 39.
8. Закон України «Про підприємство» // ВВР Української РСР. – 1991. – № 14. – 168 с.
9. Антонов С.В. Договір про надання платних медичних послуг: від укладення до виконання / С.В. Антонов // Управління закладом охорони здоров'я. – 2007. – № 3. – С. 18 – 23.



10. Антонюк С. Державне регулювання розвитку приватного сектора в охороні здоров'я України (на прикладі надання населенню стоматологічної допомоги) / С. Антонюк, Я. Радиш // Вісник НАДУ. – 2005. – №2. – С.147 – 152.
11. Баєва О.В. Менеджмент у галузі охорони здоров'я: навч. посіб. / О.В. Баєва. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 640 с.
12. Бедрик І.О. Медична послуга: класифікація та правовий вимір / І.О. Бедрик, Л.О.Буравльов, І.М.Паращич, Я.Ф. Радиш // Медичне право України: проблеми управління та фінансування охорони здоров'я: III Всеукр. наук.-практ. конф. з мед. права (II Міжнар. наук.-практ. конф. з мед. права): 23 – 24 квіт. 2009 р., Львів. – Львів: Вид-во ЛОБФ «Медицина і право», 2009. – С. 20 – 24.
13. Бугайцов С.Г. Державне управління системою надання онкологічної допомоги населенню України: генезис і тенденції розвитку: монографія / С.Г. Бугайцов. – К.: Одеса: Друк. Дім, 2007. – 352 с.
14. Вороненко Ю.В. Медичне право в системі права України: стан і перспективи розвитку / Ю.В.Вороненко, Я.Ф. Радиш // Український медичний часопис. – 2006. – № 5 (55). – С. 5 – 10.
15. Гладун З.С. Законодавство о здравоохранении: проблемы формирования новой теоретической модели / З.С. Гладун // Государство и право. – 1994. – № 2.
16. Голяченко О. М. Соціальна медицина, організація та економіка охорони здоров'я / О. М. Голяченко, А. М. Сердюк, О. О. Приходський. – Тернопіль; К.; Вінниця: Джура, 1997. – 327 с.
17. Господарчий Кодекс України // ВВР України. – 2003. – № 24. – 272 с.
18. Гревцова Р.Ю. Інформована згода пацієнта на медичне втручання: юридичні аспекти отримання і оформлення / З.С.Гладун // Управління закладом охорони здоров'я. – 2007. – № 3. – С. 12 – 17.
19. Гревцова Р.Ю. Правові питання відносин між лікарем і пацієнтом / Р.Ю. Гревцова // Therapia. Український медичний вісник. – 2007. – № 7 – 8. – С.77.
20. Домникова Л. В. Право на охорону здоров'я має кожний / Л. В. Домникова // Вісн. держ. соц. страхування. – 2005. – № 5. – С. 21–28.
21. Иванов В.В. Медицинский менеджмент / В.В.Иванов, П.В. Богаченко. – М.: ИНФА-М, 2007. – 256 с.
22. Козуліна С.О. Механізми державного управління діяльністю закладів охорони здоров'я (організаційно-правовий аспект): дис. ... канд. наук. спец: 25.00.02. держ. упр. – Одеса, 2004. – 191 с.
23. Лобас В. М. Планування у сфері охорони здоров'я / В. М. Лобас // Менеджер: Вестник ДонГАУ. – Донецьк: ДонГАУ. – 2002. – № 6 (22). – С. 10–16.
24. Медичне право України: Збірник нормативно-правових актів / Упоряд. і наук. ред. Н.Б.Болотіна. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. – 412 с.
25. Мезенцева Н.Б. Державне регулювання медичної діяльності в Україні: генезис і тенденції розвитку / Н.Б.Мезенцева, Л.О.Буравльов, Я.Ф. Радиш // Держава та регіони. – 2007. – № 4. – С. 142 – 146.
26. Надюк З.О. Державне регулювання ринку медичних послуг в Україні: монографія / З.О. Надюк; передмова проф. В.М. Огаренка. – Запоріжжя, 2008. – 296 с.
27. Надюк З. О. Ринку медичних послуг: роль держави у фінансуванні системи охорони здоров'я України / З. О. Надюк // Економіка та держава. – 2008. – № 4. – С. 100–102.
28. Надюк З. О. Удосконалення державного регулювання ринку медичних послуг в Україні (Концепція прогнозно-проектного децентралізованого державного управління системою охорони здоров'я на засадах лікарського самоврядування) / З. О. Надюк // Держава та регіони – (Серія «Державне управління»). – 2008. – № 3. – С. 145–148.
29. Наказ Міністерства охорони здоров'я України і Міністерства фінансів України «Про затвердження Механізму міжбюджетних розрахунків за медичну допомогу, надану хворим міжобласними медичними спеціалізованими закладами, центрами» від 4 липня 2002 р. № 246/514 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
30. Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про внесення змін до наказу Міністерства охорони здоров'я України від 4 серпня 2005 р. № 393» від 1 лютого 2008 р. № 39 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
31. Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження нормативів надання медичної допомоги та показників якості медичної допомоги» від 28 грудня 2002 р. № 507 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
32. Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження протоколів надання медичної допомоги за спеціальністю «Стоматологія» від 23 листопада 2004 р. № 566 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moz.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
33. Наказ МОЗ України та АМН України від 18 липня 2002 р. №272/58 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
34. Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження критеріїв медико-економічної оцінки забезпечення стоматологічної допомоги на I, II, III рівнях (амбулаторна допомога)» від 22 листопада 2000 р. № 305 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moz.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
35. Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Номенклатури лікарських спеціальностей» від 19 грудня 1997 р. № 359 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moz.gov.ua/ua/main/docs/?docID=7695>

36. Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження нормативів надання медичної допомоги та показників якості медичної допомоги» від 28 грудня 2002 р. № 507 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moz.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
37. Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про подальше вдосконалення служби медичної статистики системи МОЗ України» від 2 грудня 2004 р. № 592 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moz.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
38. Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про рейтингову оцінку стану здоров'я населення, діяльності та ресурсного забезпечення закладів охорони здоров'я» від 31 травня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moz.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
39. Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про створення Українського науково-методичного центру первинної профілактики стоматологічних захворювань у дітей» від 19 серпня 1999 р. № 212 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moz.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
40. Наказ Міністерства фінансів України «Про паспорти бюджетних програм» від 29 грудня 2002 р. № 1098 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moz.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
41. Портер Майкл, Айсберг Елизабет Ольмстед. Переосмысление системы здравоохранения. Как создать конкуренцию, основанную на ценности и ориентированную на результат / Майкл Портер, Елизабет Ольмстед Айсберг. – Киев: Издательство Алексея Капусты (подразделение «Агенства «Стандарт»), 2007. – 620 с.
42. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Міжгалузевої комплексної програми «Здоров'я нації» на 2002 – 2011 роки» від 10 січня 2002 р. № 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
43. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» від 06.05.2000 р. № 770 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 19. – Стор. 91. – Ст. 789. – Код акту 15848/2000.
44. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти» від 17.09.96р. № 1138 (зі змінами й доповненнями, внесеними Постановами КМУ від 12.05.1997 р. № 449, від 15.02.1999 р. № 195; від 11.07.2002 р. № 989; від 02.09.2005 р. № 862) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
45. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2002 № 989 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
46. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.04.2005 р. № 323 порядок використання коштів з Державного бюджету для централізованих заходів і програм з охорони здоров'я [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
47. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2007 р. № 815 Національний план розвитку системи охорони здоров'я на період до 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
48. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін та доповнень до постанови Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. № 1138» від 12 травня 1997 р. № 449 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
49. Постанова Кабінету Міністрів України «Про моніторинг стану здоров'я населення, діяльності та ресурсного забезпечення закладів охорони здоров'я» від 28 грудня 2000 р. № 1907 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
50. Постанова Кабінету Міністрів України «Програма надання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги» від 11 липня 2002 р. № 955 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 28. – Ст. 1324.
51. Проект Закону про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я (2006) // Ваше здоров'я. – 2006. – 5 (832). – С. 7 – 12.
52. Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення: Указ Президента України від 6 грудня 2005 р. № 1694/2005 // Ваше здоров'я. – 2005. – № 48. – С. 6.
53. Расходовать разумно. Приобретение услуг здравоохранения для бедных / пер. с англ.; Всемирный банк. – М.: Изд-во «Весь мир», 2008. – 432 с.
54. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 6 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти» (справа про платні медичні послуги)» від 25 листопада 1998 р. № 15-рп/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
55. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу), м. Київ, 29 травня 2002 р., № 10-рп / 2002 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 23. – Ст. 1132.

56. Рудий В.М. Законодавче забезпечення реформи системи охорони здоров'я в Україні / В.М. Рудий // К.: Сфера. – 2005. – 271 с.
57. Руднев О. С. Особливості формування системи приватної медицини на сучасному етапі соціально-економічного розвитку України / О. С. Руднев. – К., 2011.
58. Салтман Р.Б., Фигейрас Дж. Реформы системы здравоохранения в Европе. Анализ современных стратегий: Пер. с англ. / Р.Б.Салтман, Дж. Фигейрас. – М.: ГЭОТАР МЕДИЦИНА, 2000. – 432 с.
59. Сергеев Ю.Д. Основы медицинского права России: учеб. пособ. / Ю.Д. Сергеев, А.А. Мохов / Под ред. чл.-корр. РАМН, проф. Ю.Д. Сергеева. – М.: ООО «Медицинское информационное агентство», 2007. – 360 с.
60. Стеценко С.Г. Медицинское право: Учеб. / С.Г. Стеценко. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. – 572 с.
61. Татарников М. А. Краткий обзор экономических реформ российского здравоохранения / М.А. Татарников // Экономика здравоохранения. – 2006. – № 3-4. – С. 55–59.
62. Тернов С. Ф. Экономические принципы государственного регулирования рынка медицинских услуг / С. Ф. Тернов, М. В. Малаховская // Экономика здравоохранения. – 2005. – № 1. – С. 34–38.
63. Тимофеев И.В. Медицинская ошибка. Медико-организационные и правовые аспекты / И.В.Тимофеев, О.В. Леонтьев. – СПб.: ООО «Издательство ДНК», 2002. – 80 с.
64. Тихомиров А.В. Медицинское право: практич. пособ. / А.В. Тихомиров. – М.: Изд-во «Статут», 1998. – 418 с.
65. Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо поліпшення медичної допомоги населенню України» // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 32. – Ст. 1344.
66. Указ Президента України «Про заходи щодо поліпшення забезпечення населення лікарськими засобами і виробами медичного призначення, а також підвищення ефективності державного управління у цій сфері» від 7 лютого 2003 р. № 91/2003 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 7. – Ст. 277.
67. Указ Президента України «Про Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України» від 7 грудня 2000 р. № 1313/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 49. – Т. 1. – Ст. 2116.
68. «Нормативно-правова база охорони здоров'я населення» від 6 грудня 2005 р. № 1694/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
69. Чепелевська Л. А. Демографічна ситуація в Україні / Л. А. Чепелевська, О. П. Рудницький, Г. І. Баторшина // Стан здоров'я населення та результати діяльності системи охорони здоров'я в Україні. 2004 р. – К., 2006. – С. 13–34.

**Поживилова Е.В. Частный сектор сферы здравоохранения – важная составляющая системы здравоохранения Украины (по материалам литературных источников).** *В статье на основании литературных источников исследуется частный сектор здравоохранения как важная составляющая системы здравоохранения Украины.*

**Ключевые слова:** *охрана здоровья, медицинские услуги, частный сектор здравоохранения в Украине, нормативно-правовая база охраны здоровья.*

**Pozhyvilova E.V. Private sector of the health care sphere as an important constituent of the health care system of Ukraine (based on literary sources).** *Based on the materials of literary sources the private health care sector as an important component of the Ukrainian health care system is considered in the article.*

**Key words:** *health care, medical services, private sector of health care system in Ukraine, normative and legal base of the health care.*

УДК 351.77.078:614](477.86-074)"1920/1939"

**Радиш Я.Ф.,**

докт. наук з державного управління, 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 під час польської окупації краю (1920–1939 рр.)*

У статті аналізується стан державного регулювання медичної діяльності на Прикарпатті під час перебування краю у складі Польщі.

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

*Здоровье и благосостояние тела дороже всякого золота,  
и крепкое тело лучше несметного богатства.  
Нет богатства лучше телесного здоровья,  
и нет радости выше радости сердечной*  
**Сир. 30, 14 – 17**

Історично склалося так, що в досліджуваній нами період Прикарпаття входило до складу II Речі Посполитої. Відповідно до «Малого Версальського трактату», підписаного між державами Антанти і Польщею 28 червня 1919 р., Польща зобов'язувалась надати національним меншинам політичні і громадянські права, організувати на територіях, населених національними меншостями, широке територіальне, національне та господарське самоврядування [12].

У концепціях же вирішення українського питання польською владою знайшов своє відображення вплив Ягеллонського міфу. Негативний стереотип «українця-гайдамаки», позбавленого національної самоідентичності та державотворчого потенціалу, було покладено в основу трактування самоназви «українець» та українського народу загалом: від повного заперечення його існування до визнання його культурно-етнографічної єдності з наддніпрянськими українцями. Влада Польщі прилучалася і до утвердження у свідомості польського народу переконання про виключно історико-географічний характер терміну «Україна», а отже, споконвічну приналежність західноукраїнських земель до Польщі [11].

Польська влада, користуючись стереотипами меншовартості інших слов'янських народів, активно запроваджувала на захопленій території політику колонізації. Якщо в 1918 р. у Західній Україні було 3662 українські школи, то у 1935 р. їх залишилося всього 184. У Станіславському воеводстві в 86,9% шкіл навчання провадилась польською мовою, незважаючи на те, що польське населення становило в краю лише 15% [4].

Польською владою у 1930 р. була проведена пацифікація (умиротворення) – репресивна акція із застосуванням поліції та армії проти цивільного населення, яка охоплювала 450 населених пунктів у 16 районах Галичини. Пацифікація супроводжувалася терором,

руйнуванням власності та громадських установ українських організацій та приватних осіб, зруйновано й частково спалено близько 800 сіл, закатовано сотні людей, 1700 заарештовано. Через рік спеціальна комісія Ліги Націй висловила невдоволення польському уряду за проведення паціфікації, але, незважаючи на це, репресивна політика не припинялась і в наступні роки [13].

Впродовж всього досліджуваного періоду відбувалися певні організаційні зміни і в охороні здоров'я, на що, зокрема, вказує реструктуризація системи управління в цій сфері. Так, у 1920 р. при Міністерстві внутрішніх справ Польщі створюється департамент служби здоров'я, який разом із органами місцевого самоврядування здійснює координацію медичної допомоги населенню. Саме в цей час питання охорони здоров'я школярів віднесено до функцій Міністерства культури і народної освіти [6].

У досліджуваній період були створені лікарські округи, кожен з яких нараховував близько 25 тис. осіб і об'єднував кілька гмін. Наприклад, у Косівському повіті було створено п'ять лікарських округів (Косів, Кути, Рожнів, Гринява, Жаб'є). Керував медичними справами у цьому територіальному утворенні окружний лікар, який був підпорядкований повітовому лікарю і ніс повну відповідальність за стан здоров'я населення у своєму окрузі. Повітовий лікар розв'язував усі питання медичного обслуговування і організовував діяльність окружних лікарів. Одночасно він виконував функції санітарного референта. На допомогу санітарному лікарю призначався повітовий санітарний контролер. Окружні лікарі у своїй роботі керувалися інструкцією, виданою Австро-Угорщиною ще в 1901 р. На допомогу окружним лікарям призначалися ще й прозектори або оглядачі трупів, які не мали ні загальної, ні спеціальної освіти. Тільки 20% з них мали досвід санітарів під час проходження військової служби, решта були оглядачами тварин або ж залучалися для цього місцеві бідні жителі, які не мали жодних інших джерел для існування. Вони одержували за свою специфічну і непривабливу роботу незначну винагороду – від 60 до 80 золотих на рік [3, с. 16].

Повітові лікарі, маючи на своїй території 20 – 25 тис. населення, не могли, звичайно, вчасно надавати населенню медичну допомогу. Як зазначає вже неодноразово цитований З. Библюк, один із лікарів Косівського повіту навіть писав таке: «Гуцульщина була і є вогнищем епідемії інфекційних захворювань – сипного тифу, туберкульозу».

У контексті викладеного вище слід наголосити на тому, що боротьбу з туберкульозом у досліджуваній період організовували відділи протитуберкульозного союзу, який за мізерні кошти, зібрані серед населення на «Протитуберкульозних днях», утримував протитуберкульозні пункти. Госпіталізація інфекційних хворих не проводилася через високу платню, яка в багатьох мешканців Прикарпаття викликала страх перед лікарем, тому населення часто приховувало наявність інфекційних захворювань.

Зважаючи на епідемію висипного тифу та високу захворюваність на інші інфекційні хвороби, 14 червня 1920 р. Президентом Польщі був виданий указ про організацію «Управління Головного Надзвичайного Комісара по боротьбі з епідеміями, які загрожують безпеці держави». Це Управління мало функціонувати спорадично – у період епідемій за спеціальним дозволом Кабінету Міністрів. Надзвичайний комісар по боротьбі з епідеміями наділявся і надзвичайними правами (тимчасова реквізиція будівель, залучення лікарів для боротьби з епідеміями, контроль за перевезенням вантажів, видання розпоряджень тощо). Було створено чотири округи Управління Головного Надзвичайного комісара, зокрема, один у Львові (на Львівське, Станіславське і Тернопільське воеводства). У зв'язку із продовженням епідемій і високою смертністю населення, це Управління не припиняло своєї діяльності протягом всього часу перебування Прикарпаття у складі Польщі [9].

Первинну медичну допомогу населення Прикарпаття в цей період отримувало в амбулаторіях та лікарнях, які створювалися і утримувалися за рахунок бюджетів місцевих органів влади та різними філантропічними товариствами. Так, у 1920 р. на бюджеті місцевої влади Станіслава, Коломиї, Городенківського та Надвірнянського повітів утримувалося вісім громадських лікарень із тринадцяти. Станом на 1934 р. всього в межах області налічувалося 15 медичних закладів на 338 ліжок (забезпеченість лікарняними ліжками становила 0,7 ліжка на 1000 осіб. Для порівняння: середній рівень забезпеченості лікарняними ліжками

населення Польщі був майже вдвічі вищий, ніж у Станіславському воєводстві), більшість із яких належала сеймам та магістратам. Ці лікарні мали терапевтичні, хірургічні, пологові та інфекційні ліжка. У Львівському й Тернопільському воєводствах із стаціонарною допомогою було не краще. Навіть у 1928 р. в 24 повітах цих воєводств не існувало жодного лікувального закладу [8].

За своїм профілем лікарняні ліжка в 1934 р. розподілялись таким чином: терапевтичних — 19,3%; фтизіатричних — 24,9; хірургічних — 20,4%; пологових — 4,6%, дитячих — 1,5%; інфекційних — 9,4%; венерологічних — 9,2%; офтальмологічних — 1,5%; отоларингологічних — 0,7%; інших — 8,5. Слід наголосити на тому, що профіль ліжок не був стабільним, він міг змінюватися щодня й пристосовувався до складу хворих, які надходили на лікування. Так, у 1936 р. питома вага терапевтичних ліжок становила 34,0%, хірургічних — 16,8, фтизіатричних — 19,2%, інфекційних — 7,7% тощо. Ліжковий фонд не задовольняв, звичайно, потреб населення. Це бачимо хоч би з того, що із зареєстрованих у 1927 р. в Станіславському воєводстві 3746 інфекційних хворих, які потребували стаціонарного лікування, було госпіталізовано лише 741 особу — п'яту частину; що стосується хворих на туберкульоз, то лише 17% із них були госпіталізовані. На утримання медичних закладів польська влада асигнувала мізерні кошти. Так, у 1935 р. ці асигнування становили 1 113 310 злотих, або 95 грошів на одну особу. Із цих сум 83 540 злотих йшли з державного бюджету, 425 722 злотих з бюджету міських самоврядувань і 604 048 злотих з бюджету повітових самоврядувань. Під різними приводами ці жалюгідні суми не додавались. Середні витрати у Станіславському воєводстві на потреби охорони здоров'я становили 0,95 злото на душу населення; в окремих повітах витрати на медичне обслуговування були ще меншими: Рогатинський — 0,26 злото, Калуський — 0,42, Долинський — 0,50, Городенківський — 0,66 злото [4].

Витрати польської влади на збереження здоров'я населення Прикарпаття не забезпечували реальної потреби, тому вони поповнювалися за рахунок плати за лікування. В усіх медичних закладах існувала шпитальна такса, згідно з якою стягувалася певна платня, що залежала від умов, в яких перебував хворий і якості лікування. Лікарняні палати поділялися на три класи залежно від умов перебування і якості обслуговування хворих. Середня вартість лікування в палаті першого класу становила 12 злотих, другого класу — 8, третього класу — 4,0 — 4,5 злотих [6].

Як стверджує З. Библюк, летальність у лікарнях сягала 5 — 6%. Впродовж року в повітових лікарнях проводилось не більше 75 — 90 операцій. Більшість хірургічних хворих помирала вдома, бо за кожну операцію необхідно було платити 10—30 злотих (для порівняння: некваліфікований робітник за день у той час заробляв 2 злотих) [3].

Вкрай незадовільні житлово-побутові умови, постійне недоїдання та відсутність відповідного лікування туберкульозних хворих сприяли активному розповсюдженню цього захворювання. У звіті міністерства військових справ про захворюваність призовників на туберкульоз за 1931 р. вказується, що із загальної кількості обстежених призовників 10% з них страждають від хвороби легень. У 1931 р. серед призовників 1907 р. народження було виявлено хворих на туберкульоз 8,5%, а серед призовників 1908 р. народження — 19,8%. Низький рівень протитуберкульозних заходів призводив до високої смертності хворих. Так, у 1929 р. в Косівському повіті від туберкульозу померло 118 хворих, у 1930 р. — 116, у 1931 р. — 177. У 20—30-х роках ХХ ст. на території Косівського повіту були поширені такі небезпечні хвороби як натуральна віспа, висипний і черевний тифи, дизентерія, зоб. Високою була загальна дитяча смертність. Так, у 1927 р. смертність серед дітей до одного року в повіті становила 272 на 1000 народжених, у 1928 р. — 289 на 1000 новонароджених [3].

Разом із тим, хворі на інфекційні та венеричні захворювання отримували медичну допомогу в амбулаторіях безкоштовно, а в стаціонарах — з частковою оплатою [5].

У 20-х роках ХХ ст. владою Польщі у Станіславському воєводстві були створені так звані Каси хворих. Вони існували на членських внесках: їх добровільно організовували робітники й службовці, щомісяця вносячи до каси 2% від своєї заробітної плати. На випадок хвороби член каси одержував грошову допомогу в розмірі 60% середньомісячного заробітку й користувався

безкоштовною амбулаторною допомогою, а при потребі – і стаціонарним лікуванням, вартість якого оплачувалася касою для хворих (50%) і державою (50%) [3, с.17].

На 1926 р. число філіалів кас збільшилось до 13. Каси хворих мали 63 – 65 тис. членів. У системі кас працювали лікарі й середні медичні працівники. У 1932 р. в касі хворих Станіслава працювало 50 лікарів, Коломиї – 11 [10].

3 грудня 1933 р. каси хворих були реорганізовані на страхові. Страхування провадилось на випадок хвороби чи вагітності, нещасних випадків і професійних хвороб. Страхові каси на випадок хвороби виплачували допомогу тільки в розмірі 50% заробітної плати. 15% вартості стаціонарного лікування виплачував застрахований [4].

Широко розповсюдженим серед населення Гуцульщини був сифіліс. Так, у 1930 р. спеціальна комісія обстежила 16 836 сільських жителів цього регіону і виявила серед них 2995 хворих на сифіліс, що становило 17,9%. У с. Хімчин цей показник становив 27,6%, в Яворові – 20,3%. Організовані протисифілітичні амбулаторії у м. Косові, селах Жаб'є, Гринява, Річка, Пістинь не забезпечували належного лікування хворих, бо їх прийом проводився лише один раз на тиждень. У 1930 р. серед 82 випадків вродженого сифілісу вісім було виявлено серед дітей від одного до п'яти років. Лікуванням гонореї на Гуцульщині ніхто не займався [3, с.16].

Слід зауважити, що забезпеченість лікарями на Прикарпатті була вкрай низькою. Це підтверджується статистичними даними щодо забезпечення лікарями населення Станіславського воєводства у 1921–1935 рр., які наводять О.М. Середа та З.Д. Воробець (див. табл. 1).

У 1929 р. створюється Українське гігієнічне товариство (УГТ), яке разом із уже наявними національними інституціями та за підтримки українського духовенства, використовуючи нові досягнення науки, зокрема в галузі бактеріології, веде боротьбу з епідеміями. Завзяття і патріотизм лікарів, ентузіазм і солідарність їх колег (переважно євреїв) виправляли незадовільний стан загального оздоровлення, однак для їх плідної діяльності потрібна була державна дотація, а уряд Польщі намагався насамперед поліпшити медичне обслуговування польського населення, забезпечення лікарняними ліжками було удвічі більше, ніж українців [1].

*Таблиця 1*

**Забезпеченість лікарями населення Станіславського воєводства  
у 1921 – 1935 рр. [9]**

<i>Рік</i>	<i>Кількість населення у повіті</i>	<i>Кількість лікарів</i>	<i>Кількість населення на одного лікаря</i>
1921	1.348.580	228	5,913
1923	1.348.580	146	5,482
1925	1.348.616	145	5,482
1927	1.348.688	257	5,428
1930	1.516.343	350	4,322
1935	1.554.233	383	4,058

Незважаючи на недостатній рівень медичного обслуговування, Прикарпаття впродовж багатьох століть славилось як курортна місцевість, тому питання санаторного лікування було одним з пріоритетів розвитку цього краю. Вже наприкінці XIX – на початку XX ст. згадуються соляні купелеві заклади у Делятині та водолікувальний заклад в Яремчі. На Гуцульщині діяло багато санаторно-курортних закладів різного профілю, що принесло їй славу відомого курортного краю, а багато кліматичних курортів входили до переліку найкращих у Польщі. Ще в 1835 р. було досліджено, що у маленькому містечку Делятин, яке лежить над Прутом поблизу гористих Карпат, влітку збирається велика кількість гостей для вживання «жентиці» (спеціально приготовлене молоко. – *Авт.*) і купелі. У 1877 р. згадується, що Делятин має соляні купелеві саліни, які в 1895 р. відвідувала значна кількість відпочиваючих. В Яремчі у 1902 р. функціонував водолікувальний заклад, що був у власності і працював під керівництвом лікаря-гідропата М.Градера. На Гуцульщині діяло багато

санаторно-курортних закладів різного профілю, що принесло їй славу відомого курортного краю. Практично всі кліматичні курорти краю входили до переліку найкращих у Польщі [7].

Аналізуючи розвиток аптечної справи на території Галичини у досліджуваній період, нами виявлено наступне. Н.Бенюх стверджує, що галицькі аптеки на початку ХХ ст. мали приватно-власницький характер, і у цілому не відрізнялися від аптек Європи. Вони поділялися на певні категорії, їм були притаманні проблеми аптекарської монополії, конкуренції з боку дрогерій (магазинів санітарно-гігієнічних товарів), боротьби за отримання концесії на ведення аптеки, соціально-економічні відносини набували промислових ознак. У цей період розпочинається зародження та становлення хіміко-фармацевтичної промисловості в Галичині. Фармацевтична фабрика «Лаокоон», яка налагодила випуск медикаментів у таких обсягах, що постачала їх галицьким аптекам, лікарням, клінікам, військом шпиталям, забезпечуючи чверть загального обсягу потреб у лікарських засобах усієї Галичини. Її база стала основою для створення сучасного фармацевтичного підприємства «Галичфарм» [2].

*З викладеного доходимо таких висновків:*

1. Встановлено, що впродовж всього досліджуваного періоду відбувалися певні організаційні зміни в охороні здоров'я, про що, зокрема, свідчить реструктуризація системи управління в цій сфері. Так, у 1920 році при Міністерстві внутрішніх справ Польщі створюється департамент служби здоров'я, який разом із органами місцевого самоврядування здійснює координацію медичної допомоги населенню. Саме в цей час питання охорони здоров'я школярів віднесено до функцій Міністерства культури і народної освіти. У досліджуваній період були створені лікарські округи. Кожен округ нараховував близько 25 тис. осіб і об'єднував кілька гмін.

2. Виявлено, що боротьбу з туберкульозом організовували відділи протитуберкульозного союзу, який за мізерні кошти, зібрані серед населення на «Протитуберкульозних днях», утримував протитуберкульозні пункти.

3. Обґрунтовано, що зважаючи на епідемію висипного тифу та високу захворюваність на інші інфекційні хвороби, 14 червня 1920 р. Президентом Польщі був виданий указ про організацію «Управління Головного Надзвичайного Комісара по боротьбі з епідеміями, які загрожують безпеці держави». Це Управління повинно було функціонувати спорадично – у період епідемій за спеціальним дозволом Кабінету Міністрів.

4. Доведено, що в 20-х роках ХХ ст. владою Польщі у Станіславському воеводстві були створені так звані Каси хворих, які існували на членські внески. Їх добровільно організовували робітники й службовці, щомісяця вносячи до каси 2% від своєї заробітної плати. На випадок хвороби член каси одержував грошову допомогу в розмірі 60% середньомісячного заробітку й користувався безкоштовною амбулаторною допомогою, а при потребі – і стаціонарним лікуванням, вартість якого оплачувалася касою для хворих (50%) і державою (50%).

5. Виявлено, що незважаючи на недостатній рівень медичного обслуговування, Прикарпаття впродовж багатьох століть славилось як курортна місцевість, тому питання санаторного лікування було одним з пріоритетів розвитку цього краю. Вже наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. згадуються соляні купелеві заклади у Делятині та водолікувальний заклад в Яремчі. На Гуцульщині діяло багато санаторно-курортних закладів різного профілю, що принесло їй славу відомого курортного краю, а багато з кліматичних курортів входили до переліку найкращих у Польщі.

### Література:

1. Арсенич П. Українські лікарі Прикарпаття / П. Арсенич, Л. Вардзарчук. – Івано-Франківськ: Облвидав «Галичина», 1999. – 42 с.
2. Бенюх Н.Ф. Історія фармації Галичини (ХІІІ-ХХ ст.) / Н.Ф. Бенюх. – Львів, 1999. – 215 с.
3. Библюк З.І. Косівській центральній районній лікарні 100 років / З.І. Библюк. – Косів: Благовіст, 2008. – 212 с.
4. Гарагашьян А.А. Розквіт охорони здоров'я на радянському Прикарпатті / А.А. Гарагашьян, П.В. Парашак. – К.: Здоров'я, 1972. – 139 с.
5. Геньк С.Н. Развитие здравоохранения в Галиции и Советском Прикарпатье (1875 – 1962 гг.): историческое и социально-гигиеническое исследование по материалам Калушского и



- Войныловского районов Станиславской области: автореф. дисс. канд. мед. наук / С.Н. Генык. – Ивано-Франковск, 1964. – 28 с.
6. Грабовецкий В.В. До проблеми використання історичних форм і фінансових моделей організації медико-санітарної допомоги на Галичині у сучасних реаліях / Грабовецкий В.В., Кольцова Н.І., Скульський І.В. // Галицький лікарський вісник. – 2001. – Т.8. – №3. – С. 129.
  7. Клапчук В.М. Медицина та санаторне лікування на Гуцульщині у ХІХ-ХХ ст. // Ученые записки Таврического национального университета им.В.И.Вернадского. – 2008. – №1. – С. 52 – 62.
  8. Паращак П.В. Здравоохранение Ивано-Франковской области в прошлом и в настоящее время: автореф. дисс. канд. мед. наук / П.В. Паращак. – Ивано-Франковск, 1972. – 20 с.
  9. Середа О.М., Воробець З.Д. Історичні аспекти санітарно-гігієнічної організації та епідеміологічний стан на західно-українських землях у період Польського правління (1919 – 1939) // Вестник гигиены и эпидемиологии, 2008. – Т.12. – № 1. – С. 191.
  10. Черненко В., Клим'юк І. Медицина Коломийщини: події, факти / В. Черненко, І. Клим'юк. – Коломия, 2010. – 312 с.
  11. Юрчук О.Ю. Українське питання у польській консервативній думці міжвоєнного періоду (1918 – 1939): автореф. дис. канд. іст. наук: спец. 07.00.02 / О.Ю. Юрчук. – Львів, 2005. – 19 с..
  12. Юхим'юк О.М. Правовий статус органів місцевого самоврядування на території Західної України у складі Польщі (1918 – 1939): автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / О.М. Юхим'юк. – Львів, 2003. – 20 с.
  13. <http://uk.wikipedia.org>.

**Радыш Я.Ф., Сорока О.Я. Государственное регулирование медицинской деятельности на Прикарпатье во время польской оккупации края (1920–1939 гг.). В статье анализируется состояние государственного регулирования медицинской деятельности на Прикарпатье во время пребывания края в составе Польши.**

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

**Radysh Y.F., Soroka O.Y. State regulation of medical practice in the Prykarpattya during the Polish occupation of the territory (1920 — 1939). The article analyzes the status of state regulation of medical practice in the Prykarpattya region while it was the part of Poland.**

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

---

---

# Юридичні науки

## Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень

УДК 352.078(477.41-074)"1941/1944"

**Бурлака С.І.,**

канд. істор. наук, доцент, завідувач кафедри історії, теорії держави і права  
та державного будівництва  
Білоцерківського національного аграрного університету;

**Долгий О.О.,**

канд. юрид. наук, старший науковий співробітник НДІ  
Національної академії прокуратури України

### *Механізми реалізації соціально-економічної політики окупаційної влади в Україні у 1941 – 1944 рр. (на прикладі Білоцерківщини)*

У статті на прикладі м. Біла Церква і Білоцерківського району Київської області висвітлюються механізми реалізації соціально-економічної політики окупаційної влади під час окупації України німецько-фашистськими загарбниками у 1941–1944 рр. Розглядаються окремі питання щодо умов життєдіяльності населення, утримання військовополонених, режиму праці на промислових підприємствах і у сільському господарстві, податковий аспект соціально-економічної політики окупаційної влади.

**Ключові слова:** окупаційна влада, соціально-економічна політика, механізми, військовополонені, населення, податки, штрафи.

Події Великої Вітчизняної та останньої світової війни вже близько 70 років є предметом прискіпливого вивчення дослідників. Здається, що не лишилося місця нез'ясованим фактам. Проте, на нашу думку, це не зовсім так. Обраний нами для дослідження період сьогодні є одним з найбільш дискусійних у вітчизняній науці. Очевидно – це пов'язано з такими основними факторами:

- 90-ті роки ХХ ст. проходили в Україні під знаком департизації, а, отже, деякі оцінки попереднього періоду і процесів, що тоді відбувалися, слід було переглянути;
- з ідеологічної точки зору події в Україні почали розглядатися не через призму ідеологем та міфологем, а через призму здобутого суверенітету, життя пересічних громадян, у контексті загальносвітових подій, а не лише радянської державності;

- нарешті, для дослідників почали відкриватися фонди архівів, що раніше мали різні грифи секретності.

Все це зумовлює актуальність проведення дослідження за обраним напрямом і має бути враховане при вивченні тих чи інших процесів, які відбувалися в Україні у цей період. Зокрема, й тих, що стосуються механізмів реалізації окупаційною владою власної соціально-економічної політики.

Виходячи із сформованих вище положень, у статті здійснюється спроба розв'язати завдання із висвітлення на прикладі Білоцерківщини механізмів реалізації соціально-економічної політики окупаційної влади в Україні в 1941 – 1944 рр. При цьому виділяються два етапи у здійсненні нацистських планів стосовно населення України: з липня 1941 р. до другої половини 1942 р. – період «загравання», і з другої половини 1942 р. до визволення Білоцерківщини у січні 1944 р. – період, який характеризувався, практично, відкритим терором.

Вивчення матеріалів досліджень періоду окупації Білоцерківського краю, у першу чергу, що здійснили А.І. Гай, В.В. Репринцев, П.І. Юхименко, В.О. Ярмола та ін. [1], а також архівних документів – Державного архіву Київської області та Білоцерківського краєзнавчого музею, на які автори спираються, засвідчує, що події перших тижнів війни неоднозначно сприймалися населенням Білоцерківщини, територією якої німецькі війська оволоділи вже 16 липня 1941 р. Хвиля патріотизму, рух добровольців, загони ополченців, у тому числі студентів сільськогосподарського вишу, змінилися хвилею розгубленості. Відступ величезної маси радянських військ приголомшливо подіяв на населення. Тліюче у суспільній свідомості невдоволення сталінським режимом вирвалося на поверхню. У Державному архіві Київської області збереглися розпорядчі документи бургомістрату м. Біла Церква, де містяться накази німецьких комендатур, розпорядження окупаційної влади, а також звіти, заяви місцевих мешканців та відповіді на них. Серед них збереглася заява на ім'я бургомістра мешканки с. Роток Ф.С. Сидоренко щодо поновлення її порушених майнових прав. У заяві йдеться про те, що її сім'ю розкуркулили, забрали майно і вигнали з хати, а чоловіка заарештували й додому він так і не повернувся. Вона і шестеро дітей опинилися серед зими без притулку. Хату і 20 соток землі сільрада с. Роток продала. Тепер Ф.С. Сидоренко просила повернути своє майно [2]. І такі заяви були непоодинокими.

Оцінка соціально-економічних процесів, що відбувалися на Білоцерківщині в період окупації, підтверджує: вони є типовим свідченням різноетапності реалізації планів нацистського керівництва відносно населення України.

Дослідник цієї теми В.О. Ярмола вивчив та опублікував архівні матеріали допоміжної поліції, які підтверджують викладене вище [3]. Початковий етап характеризувався формуванням механізмів тотального контролю, що реалізовувався, значною мірою, поліцейськими заходами – з виявлення членів комуністичної партії та колишніх радянських активістів, їх обліком, та, врешті-решт, фізичним знищенням більшості з них. Іншою знаковою складовою початкового етапу окупації було тотальне виявлення на території краю осіб єврейської національності, переміщення їх до гетто, концентраційних таборів та поступове фізичне знищення. За повідомленням помічника начальника поліції Колоніуса від 16 грудня 1941 р., на території Білої Церкви на той час залишалося не заарештованими лише троє жінок-єврейок та їхніх дітей і ще кілька, які перебували в селах [4]. Це при тому, що до війни особи єврейської національності становили майже половину населення міста.

Разом з тим, на початку окупації німці здійснили певні заходи, що були позитивно сприйняті певною частиною населення.

Наприклад, у с. Пилипча, найкращу хату, яка належала колишньому голові колгоспу, передали під медичний пункт. Були відновлені робота лікарень (усіх 34), шкіл району, працював театр, музей, бібліотека, діяли три дитячих будинки, будинок для осіб похилого віку тощо [5]. Два табори для військовополонених, оперезані колючим дротом, хоч і лякали населення виглядом виснажених червоноармійців, проте, окупаційна влада давала надію на визволення частини рідних і близьких. Представники сіл, поодинокі жінки, матері вимінювали в адміністрації таборів своїх земляків, чоловіків, синів на продукти харчування. До кінця 1942 р. у місті і селах району у такий спосіб «наміняли» 4712 осіб. Для того, щоб якимось

полегшити умови існування, створювалися Комітети взаємодопомоги. Їх основне завдання полягало у наданні «матеріальної допомоги продуктами, одягом та іншим – полоненим, пораненим та хворим, а також сприяння звільненню з полону братів-українців» [6]. До відома населення, зокрема, доводилося, які продукти, де, в які дні і години можна передавати полоненим. Осередки Комітету взаємодопомоги існували майже в кожному селі. Так, у с. Матюші протягом тільки одного місяця завдяки роботі Комітету зібрали 150 кг зерна, 920 кг картоплі, 120 крб. готівкою. Ці добровільні пожертви були розподілені між найбільш нужденними мешканцями села, решту – здано до районного Комітету допомоги.

Оскільки в таборах військовополонених знаходилося багато поранених, то для них влаштували шпиталь, де працювало 49 медичних працівників. Ще 80–100 ліжок було відведено для поранених у хірургічній лікарні міста. Певна кількість поранених військовополонених видужувала у колишньому пологовому будинку. Про це йшлося в доповіді міськздорвідділу [7]. Але у цій самій доповіді вказувалося на нестачу медикаментів, незадовільне харчування (норма харчування для хворих становила 6 крб. на день, а для військовополонених – 2 крб. При цьому паляниця хліба на ринку коштувала кілька десятків карбованців). Щоб хоч якось вийти з такого скрутного становища, адміністрація лікарень організовувала підсобні господарства, розраховувала на благодійність громадян.

Звернемо увагу ще на таке. У першому півріччі 1942 р. народжуваність у районі втричі перевищила смертність. У місті цей показник становив 3,7. На той час у Білій Церкві мешкало 32472 особи, а у районі – 40 640 осіб [8]. Це вказує на те, що білоцерківці і за умов окупації дбали про збереження роду, шукали способи як прохарчувати сім'ю.

Далекі від задовільного, але й ці умови дуже швидко почали погіршуватися. Як тільки стало зрозуміло, що війна затягується, а, отже, потреба у фінансових і матеріально-технічних ресурсах незліченно зростає, окупаційна влада припинила будь-які загравання з місцевим населенням.

Цей етап реалізації планів окупантів щодо населення України, перш за все, характеризується запровадженням механізмів, що забезпечували посилення експлуатації як у місті, так і у селі.

За наказом гебітскомісара на промислових підприємствах вводився 54-годинний робочий тиждень. Будь-які відпустки відмінялися. Дозвіл на відпустку надавався лише на підставі лікарняної довідки або в разі смерті когось із родини.

Урізноманітнювалася система податків, яка носила грабійницький характер. Крім погектарного податку, який становив 100 крб. на кожного працездатного, починаючи від 16-річного віку, вводився прибутковий податок із ремісників, так звані шлюбні і смертні, за реєстрацію новонародженого та деякі інші податки і збори. Конфіскації підлягало все зерно, за винятком 10 кг у розрахунку на кожного члена родини на місяць та 1,5 кг добового раціону тварин. З липня 1942 р. заборонявся будь-який продаж сільськогосподарських продуктів. Їх мали повністю здавати заготівельним організаціям. Таким як «Заготзерно», «Заготскот» [9]. Характерно, що окупаційна влада залишила недоторканною колгоспну систему, створену за останнє десятиріччя перед війною. Більше того, окупанти всіляко вдосконалювали інститут кругової поруки. Наприклад, одноразовий сільськогосподарський податок встановлювався на всю громаду, а не на кожний двір.

Зрештою, стиль управління цими громадськими господарствами значною мірою нагадував той, що існував за попередньої влади. Так, районний агроном давав керівні вказівки про необхідність проведення весняних робіт у колективних господарствах і присадибних ділянках. У разі невиконання його розпорядження на старосту села, зауважимо, – не на окремого господаря, накладався штраф у розмірі 1500–2000 крб. У такий самий спосіб виконувалися плани здачі сільськогосподарської продукції. Тож не дивно що, серед іншого план м'ясопоставок у 1942 р. був виконаний у районі на 100% [10].

Такий підхід до управління сільськогосподарським виробництвом надавав окупаційній владі можливість краще контролювати працю селян адміністративними методами, забезпечувати максимально можливі облік і вивезення виробленої продукції.

Школи в 1942 р. були закриті. Вчителів скерували до біржі праці для подальшого працевлаштування, але вже не за фахом. Для постачання продовольства окупаційній армії

до польових робіт залучалися діти шкільного віку. Навіть служба в церквах заборонялася до закінчення польових робіт. А дзвони в Озірянській церкві, що вціліли і за радянських часів, тепер конфіскували на потреби нацистської армії.

Із середини 1942 р. почали надходити перші звістки від тих, кого відправили на роботу до Німеччини, хто потрапив до обіцяного німецького «раю». Ці звістки були такими невтішними, що більшість намагалася за будь-якого приводу уникнути відправки. Але зробити це було складно. Діяв налагоджений механізм покарань (сувора система штрафів, ув'язнень тощо).

Наприклад, за свідченням архівних документів, мешканці с. Піщана Марія Ляшенко та Катерина Ястреб втекли із збірного пункту. Їх сім'ї негайно зобов'язали виплатити штраф у сумі 200 крб. кожна, а старосту села попередили про жорстке покарання у разі, якщо втікачів не буде знайдено.

Розпочалося справжнє полювання на людей. Очолював його на Білоцерківщині начальник охоронної поліції і жандармерії Київської і Полтавської областей генерал-лейтенант поліції Пауль Шеер, якого після війни за вироком суду було страчено. Поліція і жандармерія організовували облави на базарах, підприємствах, на вулицях, на околицях міста. Шукали, переважно, молодь, але не минали й літніх людей. Усього за часів окупації з Білоцерківщини було вивезено до Німеччини понад 10 тис. осіб [11]. Таким чином ретельно виконувався наказ Гітлера, який він виголосив у своїй промові 9 жовтня 1941 р.: «Стосовно заходів, що втілюються в тих землях, де ми управляємо, то вони, безумовно, призведуть до того, що ми зуміємо запрягти в роботу на нас останню людину» [12].

Якщо на початку окупації полонених можна було звільнити (викупити) з таборів зусиллями родичів чи сільських старост, то з другої половини 1942 р. такої можливості вже не було. З обласного комісаріату до Білоцерківської районної управи надійшло суворе попередження. Ним категорично заборонялося видавати дозволи жінкам на розшук своїх чоловіків у таборах військовополонених. Комітети взаємодопомоги хоч і продовжували існувати, але їх відсторонили від благодійництва в таборах. В архівних документах 1943 р. не знайдено жодного свідчення про лікування поранених у міських лікарнях. Це означало свідоме прискорення їх смерті. Єдиний шпиталь для військовополонених не міг цього зупинити.

Тобто, у поведженні з радянськими військовополоненими окупанти свідомо нехтували як нормами міжнародного права, так і моральними нормами. Дійсно, керівництво Радянського Союзу того часу не вважало за доцільне приєднуватися, зокрема, до Женевської Конвенції про утримання військовополонених від 27 липня 1929 р. Та за будь-яких обставин це не повинно було вважатися окупаційною владою приводом для створення умов, за яких військовополонені умисне прирікалися до смерті.

Антилюдські методи, якими забезпечувалася реалізація соціально-економічної політики окупаційної влади, викликали все більше невдоволення, а згодом – саботаж і прояви збройної боротьби. Зрозуміло, далеко не кожний на них наважувався, але більшість населення Білоцерківщини намагалася хоч чимось дошкулити окупантам. Серед іншого, це виявлялося у підтримці втікачів-військовополонених, на що окупаційна влада зреагувала у такий спосіб. У травні 1942 р. на вулицях міста були розвішені оголошення, в яких йшлося про підтримку населенням росіян-військовополонених після їх втечі з таборів. За це окупаційна влада погрожувала всілякими карами. На нашу думку, в допомозі росіянам-військовополоненим, особам інших національностей, виявлялася не лише природна українська співчутливість до тих, кому тяжко. Це – розуміння спільності долі громадян всієї країни у тій війні. Адже сотні тисяч українців, разом з росіянами та іншими народами Радянського Союзу, пліч-о-пліч стояли на смерть на фронті.

У червні 1942 р. в містах та селах Білоцерківщини у черговий раз оприлюднили накази про заборону населенню підтримувати партизан і втікачів-військовополонених. Через місяць обласний комісар Штельцер ще в більш різких тонах нагадував: підтримка саботажників та партизан, що виявлятиметься в будь-якій формі, каратимуться смертю. Така ж сама кара загрозувала й тим, хто знав, але не повідомив про їх місце знаходження. Цим же наказом до

відома мешканців доводилося, що в разі підризу залізничної колії будуть розстріляні ті, хто живе вздовж залізниці, без огляду на їх вік і стать.

Окрема мова про зрадників, тих, хто активно співпрацював з фашистами. У нас немає детальних відомостей про склад керівництва районної адміністрації за часів окупації. Відомо, у серпні 1941 року першим бургомістром Білої Церкви окупаційною владою був призначений Б.А. Вольтер. Проте, вже у жовтні того самого року на цій посаді його змінив Г.П. Майківський. Останній керував місцевою адміністрацією протягом двох років. Судячи з архівних документів, обидва бургомістри та їх оточення сподівалися на відносну самостійність у роботі. Спочатку їх дії були спрямовані не лише на відновлення функціонування господарського механізму, а й на усунення недоліків у соціально-економічній сфері, організацію роботи медичних та освітніх закладів. Та згодом їм все частіше доводилося лише дублювати накази німецької адміністрації. Навіть листування між органами місцевої влади заборонялося. Все мало проходити тільки через канцелярію обласного комісара Штельцера, який фактично був диктатором на Білоцерківщині [13]. Отже, про самостійну соціально-економічну політику вже не йшлося.

Відзначимо, що в історичній літературі досить докладно висвітлено визволення Білоцерківщини силами військових частин 50-го корпусу під командуванням С.С. Мартиросяна та Першої Окремої Чехословацької бригади, якою командував Л. Свобода. Це відбулося 4 січня 1944 р. Пам'ять бійців, які загинули під час визволення Білоцерківщини, увічнені на Кургані Слави біля поблизу Шкарівка Білоцерківського району.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків:

1. Вивчення соціально-економічних аспектів реалізації політики окупаційної влади, умов утримання військовополонених, податкової практики тощо віддзеркалює суперечливий характер оцінок щодо подій в Україні у період, датований рамками Великої Вітчизняної війни, і залишається актуальним дотепер та на перспективу.

2. В історичному аспекті очікує майбутніх досліджень діяльність партизанського загону «Сокол», очолюваного І.П. Крижанівським і І.Є. Москаленком, а згодом – З.Г. Шелестом, що базувалися в районі с. Трушки [14]. Подальшого вивчення потребує підпільницький рух у місті та районі. У тому числі – діяльність групи патріотів у батальйоні жандармерії. За свідченнями, зібраними працівниками Білоцерківського краєзнавчого музею [15], на рахунок цієї групи – диверсійні акти проти окупантів, підтримка партизан, попередження людей про депортацію до Німеччини та ін. Зокрема, за різними даними, що потребують більш ґрунтовного документального підтвердження, на території Білоцерківщини під час окупації діяло близько 30 підпільних груп, до участі в яких було залучено понад 900 осіб.

3. Насамкінець наведемо витяг з преамбули Закону України «Про увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941-1945 років» від 20 квітня 2000 р. № 1684-III (зі змінами і доповненнями), де наголошується, що цей Закон прийнято на відзначення всесвітньо-історичної «Перемоги у Великій Вітчизняній війні, яка справила вирішальний вплив на весь хід Другої світової війни, виходячи з історичних традицій Українського народу зберігати пам'ять про захисників Вітчизни, зважаючи на необхідність постійного піклування про ветеранів Великої Вітчизняної війни та жертв нацизму...». І робити це ми повинні як за законом, так і за сумлінням.

### Література:

1. Юхименко Ю.П. Біла Церква. Шлях крізь війни / Ю.П. Юхименко, А.І. Гай, В.В. Репрінцев. – Біла Церква: Вид-во «Буква», 994. – 384 с.; Біла Церква в роки Великої вітчизняної війни / Матеріали науково-практичної конференції «До 50-річчя визволення міста». – Біла Церква, 1993. – 25 с.; Ярмола В.О. До питання про економічну політику німецького окупаційного режиму на Білоцерківщині (1941-1943 рр.) / В.О. Ярмола // В пам'яті народу: вічно і поіменно: матеріали Всеукраїнської наукової конференції, присвяченої 60-річчю Перемоги у Великій Вітчизняній війні. 13 травня 2005 р. – Біла Церква, 2005. – С. 97-103; Ярмола В.О. Білоцерківщина під час окупації 1941-1943 рр. (економічний аспект) / В.О. Ярмола // Юр'ївський літопис / Науково-популярне історичне видання Білоцерківського краєзнавчого музею. – Біла Церква, 2005. – №4. – С. 12-20 та ін.

2. Державний архів Київської області, ф. 1, оп. 1, спр. 17, арк. 17.
3. Ярмола В.О. До питання про економічну політику німецького окупаційного режиму на Білоцерківщині (1941-1943 рр.) / В.О. Ярмола // В пам'яті народу: вічно і поіменно: матеріали Всеукраїнської наукової конференції, присвяченої 60-річчю Перемоги у Великій Вітчизняній війні. 13 травня 2005 року. – Біла Церква, 2005. – С. 97-103; Ярмола В.О. Білоцерківщина під час окупації 1941–1943 рр. (економічний аспект) / В.О. Ярмола// Юр'ївський літопис / Науково-популярне історичне видання Білоцерківського краєзнавчого музею. – Біла Церква, 2005. – №4. – С. 12-20.
4. Державний архів Київської області, ф. 2225, оп. 2, спр. 2, арк. 86-88.
5. Державний архів Київської області, ф. 2225, оп. 1, спр. 14, арк. 7; спр. 6, арк. 34; спр. 2, арк. 131.
6. Державний архів Київської області, ф. 2225, оп. 4, спр. 2, арк. 32.
7. Державний архів Київської області, ф. 2225, оп. 1, спр. 10, арк. 27.
8. Державний архів Київської області, ф. 2225, оп. 1, спр. 3, арк. 6.
9. Державний архів Київської області, ф. 2225, оп. 1, спр. 10, арк. 83; спр. 7, арк. 243.
10. Державний архів Київської області, ф. 2225, оп. 1, спр. 17, арк. 1.
11. Державний архів Київської області, ф. 2225, оп. 1, спр. 2, арк. 1-4; ф. 4756, оп. 2, спр. 3, арк. 6; спр. 54, арк. 58; Білоцерківський краєзнавчий музей. – Фонди: Інв. №10956.
12. СС в действии. Документы о преступлениях СС. – М., 1969. – С. 379.
13. Державний архів Київської області, ф. 2225, оп. 1, спр. 121, арк. 2; спр. 7, арк. 305.
14. Київщина в роки Великої Вітчизняної війни 1941-1945 рр.: зб. документів. – К., 1963. – С. 270-272; 340-341.
15. Білоцерківський краєзнавчий музей, ф. НД – 001, арк. 4-10.

**Бурлака С.И., Долгий А.А. Механизмы реализации социально-экономической политики оккупационной власти в Украине в 1941–1944 гг. (на примере Белоцерковщины).** *В статье, на примере города Белая Церковь и Белоцерковского района Киевской области освещаются механизмы реализации социально-экономической политики оккупационной власти в период оккупации Украины немецко-фашистскими захватчиками в 1941–1944 гг. Рассматриваются отдельные вопросы, касающиеся условий жизнедеятельности населения, содержания военнопленных, режима труда на промышленных предприятиях и в сельском хозяйстве, налоговый аспект социально-экономической политики оккупационной власти.*

**Ключевые слова:** оккупационная власть, социально-экономическая политика, механизмы, военнопленные, население, налоги, штрафы.

**Burlaka S.I., Dolgiy O.O. Realization mechanism of the social and economic policy of the occupation administration in Ukraine in 1941-1944 yy.** *The article on the example of Bila Tserkva and Bila Tserkva region observes realization mechanism of the social and economical policy of occupation administration in Ukraine in a period of occupation by fascist invaders in 1941-1944. Some issues of condition in which population lived and the maintenance of prisoners of war, labor regime on industrial enterprises and in agriculture, tax aspect of the social and economical policy of occupation administration are revealed in the article.*

**Key words:** occupation authorities, the social and economical policy, mechanisms, prisoners of war, inhabitants, taxes, fines.

## Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право

УДК 347.214.2(477)

**Бабенко М.В.,**

аспірант Інституту приватного права  
Національної академії правових наук України

### *Новостворене нерухоме майно як об'єкт цивільних прав*

*Стаття присвячена проблемним питанням теоретичного і практичного характеру щодо визначення новоствореного нерухомого майна як об'єкта цивільних прав у законодавстві України.*

**Ключові слова:** об'єкт цивільних прав, об'єкти нерухомості, категорії новоствореного нерухомого майна, житлова нерухомість, нежитлова (промислова, комерційна, виробнича, торговельна тощо) нерухомість.

У цивільному обігу доволі часто виникають проблемні питання теоретичного і практичного характеру щодо визначення новоствореного нерухомого майна, як об'єкта цивільних прав у законодавстві України. У зв'язку із цим ми вважаємо за необхідне проаналізувати законодавство, виявити його прогалини та визначити шляхи їх усунення, дати авторську дефініцію поняття новоствореного (новозбудованого) нерухомого майна.

У цивілістичній науці дослідженнями проблем набуття права власності на новостворене нерухоме майно та проблемами, пов'язаними з ними, безпосередньо займалися такі вчені як І.А. Спасибо, С.В. Губарев, О.В. Дзера, С.О. Зубков, Р.А. Майданник, Т.Д. Суярко та ін. Радянські вчені як: В.М. Маслов, В.Ф. Чигир, П.С. Нікитюк, О.Н. Кудрявцев, Т.Н. Лісниченко, М.К. Подберезський, сучасні українські цивілісти М.К. Галянтич, І.В. Бандурка, Є.О. Мічурін та ін. Але питання теоретичного і практичного характеру щодо визначення новоствореного нерухомого майна, як об'єкта цивільних прав у законодавстві України досліджувалося науковцями недостатньо.

У законодавстві сучасної пострадянської України термін «нерухоме майно» вперше було запроваджено у Законі України «Про заставу» від 2 жовтня 1992 р. № 2654-ХІІ, де у ст. 31 йшлося про те, що предметом іпотеки може бути майно, пов'язане із землею, – будівля, споруда, квартира, підприємство (його структурні підрозділи) як цілісний майновий комплекс, а також інше майно, віднесене законодавством до нерухомого. Крім того, предметом іпотеки можуть бути також належні громадянам на праві приватної власності земельні ділянки та багаторічні насадження [5]. Наразі, як ми вже зазначали, визначення нерухомості міститься в багатьох неузгоджених як між собою, так і з ЦК України нормативно-правових актах. Причому, частина визначень написана не просто неграмотно з точки зору юридичної теорії, а й з грубими лексико-граматичними помилками. Так, у Законі України «Про іпотеку» нерухоме майно (нерухомість) визначено як «земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці і *невід'ємно* [виділення наше. – Авт.] пов'язані з нею, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення» [6]. Цілком очевидно, що це є калька з російської «*неотъемлимо*».



Доволі цікавий спосіб розв'язання деяких практичних проблем, пов'язаних із обігом нерухомості (у тому числі новозбудованої), міститься в юридичній теорії держав англо-американської (англо-саксонської) правової системи. У них проведена дихотомія: нерухомість як об'єкти матеріального світу (будівлі, споруди, приміщення, земельні ділянки, відокремлені водойми, інженерні комунікації тощо) окреслюється терміном «*real-estate*», а майнові права на об'єкти нерухомості визначаються як «*real-property*». Це дозволяє їм уникати теоретичних колізій при визначенні моменту виникнення нерухомого майна як такого та права власності на нього. На нашу думку, доцільною є рецепція (принаймні, часткова) такої практики до українського законодавства. Це дозволило б розмежувати вказану матеріальну сутність поняття нерухомості та її юридичну сутність (як пакет майнових прав всіх суб'єктів, що мають відношення до конкретної нерухомої речі). У цьому контексті Є. С. Озеров слушно включає до складу матеріальної сутності «...все, що нерозривно пов'язане з землею та не може бути переміщене без неспівмірної шкоди для призначення об'єкта». Тобто, фізично непереміщуване майно, на його думку, виступає як сума двох компонентів: власне «землі» (*land*) та «покращень» (*improvement*) [12].

Проте об'єктом нашого дослідження є не нерухомість у цілому як така, а лише такий її різновид як новостворена нерухомість. Тому далі ми спробуємо дати авторську дефініцію поняття новоствореного (новозбудованого) нерухомого майна.

Сучасне законодавство України не містить чіткого визначення поняття «новостворене нерухоме майно». В результаті цього викликають не тільки різноманітні теоретико-методологічні колізії, а й проблеми на практичному рівні (зокрема, у правозастосовчій, судово-правовій практиці). Наприклад, чи відносяться до новоствореного нерухомого майна об'єкти, що виникають внаслідок зміни цільового призначення приміщень, їх поділу, об'єднання, капітального ремонту, реконструкції тощо? Відповідь на це питання не є настільки однозначною, як це може видатися на перший погляд. Свідченням цього є аналіз думок різних науковців-правників.

Визначення такої правової категорії як новостворене нерухоме майно важливо не тільки з точки зору теорії, а й у практичному аспекті. Адже наразі існує реальна необхідність правового захисту прав інвесторів при будівництві нерухомості в рамках механізмів пайового й інвестиційного будівництва, при участі громадян та юридичних осіб у різноманітних фондах фінансування будівництва та ін. Принаймні, щодо цього питання у науковій літературі спостерігається консенсус.

Окреслюючи зміст та обсяг терміну «новостворене нерухоме майно», безперечно, необхідно виходити із класичного визначення нерухомості в цілому. При цьому важливо врахувати як власне юридичний, так і технічний аспект дефініції. Таким чином, у найбільш загальному вигляді новостворене нерухоме майно (новостворена нерухомість) являє собою побудований або створений в інший спосіб об'єкт нерухомості (з усіма притаманними йому ознаками), який до цього не існував, та права на який зареєстровані у встановленому законом порядку.

В рамках нашої статті ми презюмуємо тотожність понять «новостворене нерухоме майно» та «новозбудоване нерухоме майно», оскільки нерухоме майно може створюватися не інакше як шляхом будівництва. Цей підхід де-факто та де-юре застосовується і в чинному законодавстві України. Такого висновку нам дозволяє дійти аналіз ч. 2 ст. 331 ЦК України, де момент створення нового нерухомого майна ототожнений із моментом фактичного завершення будівництва [15].

Особливістю новоствореного нерухомого майна є те, що воно виникає переважно внаслідок проведення будівельних або інших супутніх робіт на поверхні землі та під нею. У сучасній фаховій літературі та спеціалізованій періодиці така діяльність досить часто окреслюється терміном «девелопмент» (від англ. *development* – розвиток). Так, Д. В. Виноградов та С. Ю. Дерябін визначають девелопмент як створення та розвиток об'єктів нерухомості, в тому числі організація та фінансування інвестиційного проекту, проектування та будівництво об'єкта повністю або його окремих частин, чи здавання його в оренду (самостійно або з залученням підрядників чи співінвесторів) [2, с. 53]. При цьому юридичну

сутність новоствореного об'єкту нерухомості становлять різноманітні правомочності: право власності, право оперативного управління, право постійного користування, іпотека, сервітути, а також інші права, передбачені чинним законодавством.

За логікою ст. 331 ЦК України, іманентною ознакою новоствореного нерухомого майна є його створення у процесі будівництва. Проте як бути з випадками, коли об'єкт нерухомості виникає в інший спосіб (наприклад, випадки штучного гідронамиву), внаслідок дії природних факторів (наприклад, земельна ділянка внаслідок заболочення території, міління озер, річок тощо)? Здавалось би, у такому випадку цей об'єкт є (як фактично, так і юридично) новим. Проте, на нашу думку, для того, щоб запобігти суперечкам навколо цього питання, необхідно прописати згадані випадки у нормах ЦК України, вказавши, що новоствореним необхідно вважати тільки той об'єкт нерухомості, який був створений внаслідок активних, свідомих дій людини.

Існуючі колізії значною мірою пов'язані із тим, що чинним законодавством України не сприйнятий класичний принцип про набуття права власності на зведену нерухомість власником земельної ділянки, що обумовлено спадщиною радянського періоду. Те ж саме є характерним для законодавства РФ. Як зазначає Є. А. Гризихіна, за чинним законодавством РФ, право власності на будівлю поряд із власником земельної ділянки набувають суб'єкти права постійного безстрокового користування й довічного наслідуюваного володіння, а також особи, що користуються земельною ділянкою за договором. В останньому випадку при припиненні права користування земельною ділянкою доля будівлі, розташованої на ньому, вирішується за згодою двох власників – земельної ділянки й нерухомості. У випадку недосягнення згоди така суперечка розглядається судом [3, с. 8].

Необхідно відзначити, що юридично час створення певного об'єкту нерухомості може не співпадати з моментом фактичного закінчення будівельних робіт, прийняття об'єкту в експлуатацію або початком його фактичного використання. Тобто, моменти закінчення будівельних робіт, прийняття об'єкту в експлуатацію або початку його фактичного використання є лише фактичними характерними ознаками новоствореного нерухомого майна.

Враховуючи зазначене, логічно виникає запитання про те, якими є відмінності новоствореного нерухомого майна від інших об'єктів та видів нерухомого майна. Для відповіді на це запитання необхідно юридично визначити, у чому ж полягає «новоствореність», «новизна» того чи іншого нерухомого майна. Вочевидь, важливе значення при цьому матимуть технічні показники існування об'єкту.

На практиці досить часто трапляються випадки, коли, користуючись суперечливістю українського адміністративного, цивільного та господарського законодавства про нерухоме майно, юридичні та фізичні особи видають будь-яку реконструкцію, зміну функціонального призначення, надбудову, добудову об'єкту нерухомого майна за створення нової нерухомості. Вони апелюють до того, що саме внутрішні та зовнішні технічні показники об'єкту зазнали суттєвих змін. Крім того, на капітальний ремонт чи реконструкцію об'єкта нерухомості необхідно у встановленому законодавством порядку отримувати аналогічні дозволи, що й на будівництво.

Проте в юридичній літературі існує й діаметрально протилежна думка – про те, що новим (новозбудованим, новоствореним) об'єктом нерухомості може вважатися виключно такий, що був створений без прив'язки до іншого, вже існуючого нерухомого майна, без використання його складових структурних елементів. Тобто, нібито не можна визнавати новоствореним нерухомим майном об'єкт нерухомого майна, що фактично являє собою вже існуючий об'єкт нерухомості зі зміненими (хай навіть і суттєво) зовнішніми та внутрішніми параметрами. Відповідно, немає і підстав для видання нового свідоцтва про право власності на цей об'єкт – у зазначеному випадку повинні вноситися лише зміни до технічної документації об'єкту нерухомості [7, с. 53]. Наявність же такої процедури як отримання дозвільної документації на капітальний ремонт чи реконструкцію об'єкта нерухомості, сама по собі не дає підстав вважати, що в результаті згаданих капітального

ремонту чи реконструкції неодмінно створюється принципово новий об'єкт нерухомості (хоча у певних випадках може бути і таке).

Попри видиму раціональність такого підходу, він, на нашу думку, може призвести до певних негативних наслідків. Зокрема, це стосується реконструкції будівель, що являють собою об'єкти історичної спадщини, пам'ятки культури чи архітектури. Ми вважаємо, що для таких об'єктів повинен застосовуватися особливий, диференційований підхід.

Інший підхід полягає в тому, що новоствореним нерухомим майном визнається нерухоме майно, на яке видається нове свідоцтво про право власності. Проте і він має недоліки, адже при цьому переведення нерухомого майна з однієї категорії на іншу де-юре ототожнюється із побудовою (створенням) нової нерухомості. На нашу думку, це є необгрунтованим. Крім того, такий підхід методологічно не узгоджується із позицією ЦК України, ст. 331 якого чітко вказує, що право власності на новостворене нерухоме майно (житлові будинки, будівлі, споруди тощо) виникає з моменту завершення будівництва (створення майна) [15]. У цьому ж випадку фактично ані будівництво, ані створення в інший спосіб не відбувається – об'єкт просто переходить з однієї категорії до іншої. Всі його технічні параметри можуть залишатися тими самими.

З точки зору практики незрозуміло, чи слід вважати новоствореним нерухомим майном відокремлені нерухомі об'єкти, які виникли в результаті поділу, виділення із єдиної колись спільної власності (як це передбачено, зокрема, Інструкцією щодо проведення поділу, виділу та розрахунку часток об'єктів нерухомого майна, затвердженою Наказом Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 18.06.2007 р. № 55) [8]. Юридично або інвентарно такого об'єкту (як самостійної одиниці) раніше (до проведення поділу чи виділення) не існувало, але фактично, в матеріально-технічному сенсі, він жодним чином не є новозбудованим.

Найбільш проблемним питанням у контексті набуття прав на новостворене нерухоме майно до останнього часу було питання про механізм переходу первинних прав на об'єкти збудованої нерухомості. Зокрема, це питання виникало в контексті відносин фактичних забудовників (підрядників, субпідрядників тощо) та замовників чи інвесторів (фізичних або юридичних осіб). Це стосується як вже готових об'єктів, так і незавершеного будівництва. І хоча 2009–2010 рр., за визнаннями ріелторів, були одними з найдепресивніших періодів для ринку нерухомості, ця проблема не втратила своєї актуальності.

У науковій юридичній літературі побутує думка, що здійснення реєстрації права власності на новий об'єкт нерухомості в деяких випадках може не означати набуття цього права. Адже ця реєстрація може бути визнана недійсною судом. І, якщо це станеться, то право на об'єкт не може вважатися таким, що виникло. Відповідно, після анулювання запису про реєстрацію об'єкт знову набуває статусу новоствореного [1, с. 37]. Тут очевидною є колізія між реальною новоствореністю та статусом новоствореності як таким. Можливим розв'язанням цієї колізії є дихотомія нерухомості на первинну (новозбудовану або таку, яка купується безпосередньо у будівельній організації) та вторинну (яка вже певний час була у експлуатації). Де-факто такий поділ вже використовується в ріелторському та журналістському середовищі. Саме юридичний факт попередньої відсутності нерухомості у експлуатації і обігу, на нашу думку, і повинен бути ключовим критерієм визначення її як новоствореної (новозбудованої). Тобто, державна реєстрація об'єкту нерухомого створеного майна, не повинна розглядатися як підстава для втрати ним ознаки новоствореного. Адже від факту реєстрації технічні властивості об'єкту не змінюються.

Іншим варіантом може бути встановлення конкретного строку після закінчення будівельних робіт, впродовж якого нерухоме майно має статус новоствореного. Проте такий варіант, на нашу думку, є більш проґрашним.

Як зазначає С. О. Зубков, для того, щоб здійснювати будівництво об'єктів нерухомості, необхідно набути право власності або право користування земельною ділянкою. Такий висновок зроблений ним на підставі аналізу ст. 375 ЦК України, якою встановлюється, що власник земельної ділянки має право зводити на ній будівлі та споруди, створювати закриті водойми, здійснювати перебудову, а також дозволяти будівництво на своїй ділянці іншим

особам. Тому учасником, наприклад, договору простого товариства, метою якого є будівництво нових об'єктів нерухомості, повинен обов'язково бути власник земельної ділянки, або особа, яка набула право її користування відповідно до закону чи договору з власником. Таке право можуть мати особи, які користуються земельною ділянкою на підставі ст. 92 ЗК України (право постійного користування), договору оренди (ст. 93 ЗК України), суперфіцію (ст. 413 ЦК України) [7, с. 172-173].

У контексті правового регулювання цивільних прав, що поширюються на новостворене нерухоме майно, необхідно також звернути увагу на колізію між ст. 182 ЦК України (яка містить норму про те, що порядок проведення державної реєстрації прав на нерухомість та підстави відмови в ній встановлюються законом) та самим фактом існування Тимчасового положення про порядок реєстрації прав власності на нерухоме майно, яке наразі врегульовує ці питання. Адже зазначене Тимчасове положення в жодному разі не є законом, а є підзаконним нормативно-правовим актом, затвердженим Наказом Міністерства юстиції України.

У будь-якому разі юридичні та технічні характеристики новоствореної нерухомості мають бути обов'язково враховані законодавцем при вдосконаленні порядку державної реєстрації прав на нерухомість, зокрема в частині. В цьому контексті доречною видається ініціатива Президента України щодо спрощення процедури видачі технічних довідок та реєстрації права на нерухомість, висловлена на засіданні Комітету з економічних реформ 6 серпня 2011 р. [13]. Такий крок, зокрема, пов'язаний зі складною ситуацією у цій сфері – невиправдано високою ціною на довідки Бюро технічної інвентаризації, які повинні оформлювати власники нерухомого майна під час його купівлі-продажу, та монополією БТІ у сфері технічної експертизи нерухомості.

Що стосується категорій новоствореного нерухомого майна, то, на нашу думку, найбільш важливим є його поділ на житлову та нежитлову (промислову, комерційну, виробничу, торговельну тощо) нерухомість (за аналогією із категоріями нерухомості в цілому). Це підтверджується як теоретико-методологічними підходами, що використовуються чинним законодавством України, так і зарубіжною практикою. Для житлового будівництва завжди діяли окремі правила і нормативи, ніж для нежитлового.

Експерти відзначають, що на українському ринку зараз виникають нові формати нерухомості, серед яких – рітейл і бізнес-парки та аутлет-центри. Рітейл-парк – це економічний формат торговельних комплексів, являє собою комплекс з одно-двоповерхових споруд, встановлених навколо величезного паркування. Для зведення такого центру використовують дешеві технології та конструкції. За рахунок мінімізації витрат на будівництво і обслуговування орендні ставки в рітейл-парках можуть бути дуже низькі, що дозволяє орендарям істотно знижувати ціни на товари. У майбутньому прогнозують аналітики, в Україні можуть стати популярними також бізнес-парки – малоповерхові офісні будівлі, розташовані на периферії або взагалі за межами великих міст. Аутлет-центри – це великі приміщення, побудовані в один або два рівні, які складаються із магазинів. Вони розташовані, як правило, за межами міста і продають товари попередніх сезонів за низькими цінами.

Не можна не відзначити деякої «штучності» таких видів нерухомості. На нашу думку, вони мають радше маркетинговий сенс.

Наразі поділ нерухомості на категорії досі не закріплений на нормативно-правовому рівні. Фактично ж аналіз чинного законодавства дає підстави вести діалог про те, що підходи до операцій з житловою та нежитловою нерухомістю (починаючи від етапу погодження дозвільної документації, проектування, подальшого будівництва та закінчуючи початком її фактичної експлуатації) дуже різняться. Таке закріплення має сенс з огляду на те, що воно підкреслить цільове призначення новозбудованої нерухомості та полегшить подальше планування й забудову територій. Це є тим більше актуальним з огляду на адміністративно-територіальну та муніципальну реформи в Україні.

Класифікація, закріплена в Законі України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», відповідно до якої «...у Державному реєстрі прав реєструються права на такі об'єкти нерухомого майна як житлові будинки, квартири, будівлі,

в яких розташовані приміщення, призначені для перебування людини, розміщення рухомого майна, збереження матеріальних цінностей, здійснення виробництва тощо, споруди (інженерні, гідротехнічні тощо) – земельні поліпшення, що не належать до будівель та приміщень, призначені для виконання спеціальних технічних функцій, приміщення – частини внутрішнього об'єму житлових будинків, будівель, квартир, обмежені будівельними елементами» [4], викликає багато запитань. Крім того, вона не узгоджується із тими видами нерухомості, які містяться в інших нормативно-правових актах (зокрема, ЦК України, Законі України «Про приватизацію державного житлового фонду», Інструкції про порядок проведення технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна та ін.).

*Із викладеного доходимо таких висновків:*

1. Новостворене нерухоме майно як об'єкт цивільних прав у законодавстві України являє собою побудований або створений в інший спосіб об'єкт нерухомості (з усіма притаманними йому ознаками), який до цього не існував, та права на який зареєстровані у встановленому законом порядку.

2. Головною відмінністю новоствореного нерухомого майна від інших об'єктів нерухомого майна є те, що воно як фактичний та інвентарний об'єкт не існувало до своєї побудови чи створення в інший спосіб. Відповідно, доволі сумнівним видається підхід, який передбачає віднесення до новоствореного нерухомого майна об'єктів нерухомості, що були реконструйовані, перебудовані, підлягали капітальному ремонту тощо.

3. Серед категорій новоствореного нерухомого майна наразі доцільно виокремити дві основні позиції: новостворена житлова нерухомість; новостворена нежитлова (промислова, комерційна, виробнича, торговельна тощо) нерухомість. Такий поділ досі не закріплений на нормативно-правовому рівні, проте таке закріплення має сенс з огляду на те, що воно підкреслить цільове призначення новозбудованої нерухомості та полегшить подальше планування й забудову територій. Крім того, це дозволить усунути існуючі неузгодженості та колізії в законодавстві.

### **Література:**

1. Алексеев С. С. Избранное / С. С. Алексеев. – М.: Статут, 2003. – 480 с.
2. Виноградов Д. В. Экономика недвижимости: учебное пособие / Д. В. Виноградов, С. Ю. Дерябин. – Владимир: Изд-во Владим. гос. ун-та, 2011. – 193 с.
3. Грызыхина Е. А. Приобретение права собственности на вновь возведенный объект недвижимости по законодательству Российской Федерации: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 / Е. А. Грызыхина. – Томск, 2004. – 22 с.
4. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 № 1952-IV // Відомості Верховної Ради України ВВР. – 2004. – N 51, ст.553) (Із змінами, внесеними згідно із Законами N 2375-IV (2375-15) від 20.01.2005 // ВВР України. – 2005. – N 10. – Ст.194 N 2704-IV (2704-15) ... від 11.02.2010; ВВР України. – 2010. – N 18. – Ст.141 } [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1952-15>
5. Закон України «Про заставу» від 2 жовтня 1992 р. № 2654-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 47. – Ст. 642.
6. Закон України «Про іпотеку» від 5 червня 2003 р. №898-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=898-15&p=1310540492721179>
7. Зубков С. О. Цивільно-правове регулювання набуття права власності на новостворене нерухоме майно [Текст]: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.03 / Зубков Сергій Олександрович; НДІ приват. права і підприємництва НАПрН України. – К., 2010. – 239 с.
8. Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України «Про затвердження Інструкції щодо проведення поділу, виділу та розрахунку часток об'єктів нерухомого майна» від 18 червня 2007 р. № 55 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0774-07>
9. Наказ Міністерства промислової політики України «Про затвердження Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів виробничого призначення із специфічними умовами експлуатації» від 17. 04. 2006 р. № 139 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 19. – С. 64.
10. Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи «Про затвердження Інструкції з організації роботи органів

- державного пожежного нагляду» від 06. 02. 2006 р. № 59 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 17. – С. 129.
11. Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку 18 «Будівельні контракти»» від 28. 04. 2001 р. № 205 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – С. 287.
  12. Озеров Е. С. Экономика и менеджмент недвижимости / Е. С. Озеров. – СПб.: Изд-во «МКС», 2003. – 422 с.
  13. Президент доручив спростити процедуру видачі технічних довідок [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/21152.html>
  14. Рекомендація МОП щодо безпеки та гігієни праці у будівництві № 175 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993\\_094](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993_094)
  15. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=435-15&p=1306735810596400>

**Бабенко М.В. Новосозданное недвижимое имущество как объект гражданских прав.** *Статья посвящена проблемным вопросам теоретического и практического характера относительно определения вновь созданного недвижимого имущества как объекта гражданских прав в законодательстве Украины.*

**Ключевые слова:** объект гражданских прав, объекты недвижимости, категории новосозданного недвижимого имущества, жилая недвижимость, нежилая (промышленная, коммерческая, производственная, торговая и др.) недвижимость.

**Babenko M.V. Newly-created real estate as an object of civil rights.** *The article is devoted to the problematic questions of theoretical and practical character concerning the defining of newly-created real estate as an object of the civil rights in the legislation of Ukraine.*

**Key words:** object of civil rights, real estate, categories of newly real estate, residential premises, non-residential premises (industrial, commercial, trade).

УДК 347.998.85

Лазнюк Є.В.,

ад'юнкнт Національної академії внутрішніх справ

## *Адміністративне судочинство. Співвідношення понять «адміністративне судочинство», «адміністративний процес» та «адміністративна юстиція»*

У статті на підставі дослідження вітчизняних правових концепцій систематизовано та узагальнено поняття адміністративного судочинства. Висвітлено співвідношення понять «адміністративне судочинство», «адміністративний процес» та «адміністративна юстиція».

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, адміністративний процес, адміністративна юстиція, законодавство.

Актуальність постановки проблеми визначення поняття «адміністративне судочинство» полягає у тому, що розвиток України, як правової держави, передбачає також якісно новий рівень судового захисту прав, свобод, інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також їх посадових і службових осіб. Важливе місце у цій діяльності належить системі адміністративних судів України, розбудова та діяльність якої здійснюється відповідно до вимог Конституції України [1], Кодексу

адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [2], Закону України «Про судоустрій і статус суддів України» [3]. Особливості визначення, змісту та принципів становлення і розвитку адміністративного судочинства у сучасній Україні являють собою складний феномен, актуальний для вивчення в рамках наукових досліджень.

Означене питання має тісний зв'язок із важливими теоретичними та практичними завданнями багатьох галузей права. Найбільше адміністративне судочинство пов'язане з конституційним правом, яке є базовим, а також юридичною основою усіх інших галузей права. Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Адміністративне судочинство знаходиться у взаємодії з адміністративним правом, оскільки воно є формою, правовою процедурою застосування норм адміністративного права, якими регулюється, зокрема, управлінська діяльність державних органів та їх посадових/службових осіб, визначається структура та компетенція зазначених органів тощо.

Адміністративне судочинство також нерозривно пов'язане із міжнародним правом. Такий зв'язок полягає у наявності загальних норм, що містяться чи прямо впливають з міжнародних конвенцій, угод, інших міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Тісний зв'язок має місце між адміністративним судочинством, цивільним процесуальним, господарським процесуальним, кримінально-процесуальним правом. Спільною рисою є те, що головним суб'єктом процесуальної діяльності є суд, спільними є більшість принципів, які мають міжгалузевий характер [4, с. 92].

Виконання завдань адміністративного судочинства і його ефективність знаходиться у залежності від правильного застосування судами в справі норм матеріального і процесуального права. Для цього необхідне знання їх змісту, місця в системі права, спрямованості, їх взаємозв'язку з іншими нормами і юридичними принципами, які відображаються у зазначених нормах.

Про досліджувані нами питання написано кілька збірників, монографій та публікацій.

Вітчизняна теорія адміністративного судочинства має тривалу історію. Наприкінці XIX – на початку XX ст. у цій сфері працювали М.О.Куплеваський, О.Ф.Євтихiev, В.Л.Кобалевський. Вказана тема інтенсивно досліджувалася і за радянських часів (Г.О.Петухов, Є.Г.Пушкар, М.Й.Штефан, Ф.Д.Фіночко, О.М.Якуба тощо) [4, с. 65].

Наразі, на переконання сучасних вітчизняних фахівців, зокрема Т.О.Коломoeць, Ю.В.Пирожкової, О.О.Газенко, О.Ю.Меліхової, І.О.Сквірського, сформувалося два базових підходи до розуміння адміністративного судочинства. По-перше, це вузький підхід, коли адміністративне судочинство розглядається тільки як судовий захист у складі адміністративної юстиції, а її основну нормативну базу відповідно формує Кодекс адміністративного судочинства України (КАСУ), Закон України «Про судоустрій і статус суддів України». По-друге, це більш широкий підхід, який включає не лише вирішення адміністративно-правових спорів судами, а й іншими уповноваженими на те державними органами.

О.В. Кузьменко відзначає, що наразі в юридичній літературі існують три основні тенденції, відповідно до яких адміністративне судочинство визначається як:

- особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами;
- самостійна галузь правосуддя, мета якої – вирішення судами спорів між громадянами та органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління;
- не тільки особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів або спеціалізованих судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство [6, с. 59-81].

Слід відзначити, що спільним для перелічених визначень є те, що адміністративне судочинство розглядається як особливий порядок вирішення адміністративних спорів. Різниця полягає у суб'єктах, які уповноважені вирішувати ці спори.

Новизна нашої статті полягає у комплексній систематизації окремих аспектів загальної проблеми поняття адміністративного судочинства, визначення співвідношення понять «адміністративне судочинство», «адміністративний процес» та «адміністративна юстиція».

Методологічне та загальнонаукове значення цієї статті полягає у тому, що вона є намаганням узагальнити наявні наразі наукові точки зору щодо визначення поняття адміністративного судочинства, визначення співвідношення понять «адміністративне судочинство», «адміністративний процес» та «адміністративна юстиція» у вітчизняному праві.

Адміністративне судочинство є новою галуззю процесуального права, спрямованою на реалізацію норм матеріального права. Нормативне визначення адміністративного судочинства надається в п. 4 ч. 1 ст. 3 КАСУ, відповідно до якого воно визначається як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому кодифікованим законом. Наявність кодифікованого закону – Кодексу адміністративного судочинства України, – прийнятого 6 липня 2005 р., а також ustalена з 2005 р. судова практика підтверджують самостійність адміністративного судочинства як окремої галузі права [7, т.1, с. 40].

Незважаючи на те, що терміни «адміністративне судочинство» і «адміністративний процес» можна вживати як тотожні, у КАСУ вони розмежовані. Адміністративне судочинство – це «діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом» [КАСУ, п. 4 ч. 1 ст. 3]. Адміністративний процес – це «правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства» [КАСУ, п. 4 ч. 1 ст. 3]. Термін «адміністративний процес» найчастіше вживається в КАСУ у контексті «учасники адміністративного процесу».

У науці радянського і пострадянського періоду категорію «адміністративний процес» розглядають переважно у широкому значенні. До адміністративного процесу у широкому розумінні включали різноманітну діяльність органів влади щодо розгляду і вирішення конкретних справ, які виникають у сфері управління. У вітчизняній юриспруденції, яка перебувала під домінуючим впливом російської науки права, історично загальний термін «процес» застосовували для означення судового порядку вирішення справ. Зокрема, адміністративний процес визначали як «вирішення спорів щодо законності розпоряджень органів управління та самоврядування, що починалося особливим адміністративним позовом та здійснювали його особливі установи – суди адміністративні». У радянській адміністративно-правовій науці через відсутність права на судові оскарження рішень органів державного управління було сформовано оригінальне розуміння адміністративного процесу як порядку діяльності (або процесуальних правил діяльності) власне органів державного управління. У західних країнах і у теорії, і у законодавстві не існує розуміння широкої категорії «адміністративний процес». Отож, виходячи не лише з предмета регулювання КАС, а й з урахуванням вказаних міркувань, термін «адміністративний процес» у Кодексі вжито у вузькому розумінні як одна із категорій правосуддя в адміністративних справах [8, с. 31-32].

Останнім часом на адміністративне судочинство поширюється так зване широке розуміння адміністративного процесу, наприклад, праці А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенка, Р.С. та ін. [9]. Хоча це твердження є полемічним і окремі вчені-адміністративісти, які поділяють широке розуміння адміністративного процесу, пропонують виділяти окремо судовий адміністративний процес (наприклад, С.В. Ківалов) [10].

М.М. Тищенко пропонує для визначення адміністративного судочинства використувати термін «адміністративно-судовий процес». Він зазначає, що поняття адміністративного процесу в адміністративно-правовій науці прийнято розглядати в широкому і вузькому розумінні. У широкому розумінні адміністративний процес – це встановлений законом порядок розгляду і вирішення індивідуально-конкретних (адміністративних) справ, що виникають у сфері державного управління, спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами) та, у відповідних випадках, загальними (звичайними) судами. Однак навіть у широке розуміння сьогодні «не вписується» процес розгляду справ у спеціалізованих – адміністративних судах, тобто адміністративне судочинство, хоча для



позначення саме цього явища первісно і використовувався термін «адміністративний процес». Таке класичне його розуміння в юридичній літературі радянського періоду втрачало реальне пізнавальне значення і було підмінене широким і вузьким тлумаченням цього поняття. З огляду на це для визначення адміністративного судочинства можна використовувати термін «адміністративно-судовий процес». У вузькому розумінні адміністративний процес розглядається як порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення і застосування до правопорушників адміністративних стягнень. Адміністративний процес виступає специфічним видом юридичного процесу і завдяки врегулюванню адміністративно-процесуальними нормами має притаманні йому цілі (мету), структуру і суб'єктів. Отже, адміністративний процес являє собою врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої влади, їх посадових осіб, інших уповноважених суб'єктів, спрямовану на реалізацію матеріальних норм адміністративного, а також інших галузей права при здійсненні проваджень щодо розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ. З'ясуванню сутнісних рис адміністративного процесу великою мірою сприяє аналіз його принципів [11, с. 491-493].

Деякі вчені вважають, що адміністративне судочинство і адміністративний процес у спеціально-юридичному значенні – самостійні явища, тобто, виходячи із тлумачення положень п. 5 ст. 3 цього Кодексу виходить, що поняття адміністративного процесу тісно пов'язане з поняттям адміністративне судочинство (правосуддя), але не зводиться до останнього. Правосуддя (адміністративне судочинство) полягає у визначенні виду і обсягу суб'єктивних прав і юридичних обов'язків персонально певних осіб, у розгляді і вирішенні конкретної адміністративної справи адміністративним судом шляхом винесення рішення, яке має законну силу (внаслідок набуття такого рішення законної сили). Адміністративне судочинство (правосуддя) характеризується і тим, що воно повинно бути побудоване на засадах, які забезпечують можливість реалізації заінтересованою особою права на судовий захист прав, свобод і інтересів від суб'єктів владних повноважень, тобто можливість бути захисником своїх прав у суді, брати участь у вирішенні своєї справи. Саме ця обставина і визначає необхідність встановлення специфічної форми (процесу) здійснення адміністративного судочинства (правосуддя), яка передбачає суворо встановлений порядок розгляду і вирішення адміністративної справи. Порядок розгляду і вирішення адміністративних справ є формою здійснення правосуддя (адміністративного судочинства з розгляду і вирішення справ) в адміністративних справах і становить таке поняття і діяльність як адміністративний процес. Якщо правосуддя (адміністративне судочинство) – це судова діяльність з реалізації судової влади шляхом розгляду і вирішення публічно-правових спорів, то адміністративний процес – це форма реалізації правосуддя (адміністративного судочинства), яка забезпечує і гарантії здійснення правосуддя в зазначеній сфері діяльності, і гарантії права осіб на судовий захист. Такий зв'язок адміністративного судочинства (правосуддя) і адміністративного процесу пояснює їх принципову єдність як змісту і форми. Поза адміністративним процесом, який забезпечує гарантії (порядок) здійснення адміністративного судочинства (правосуддя) з розгляду і вирішення адміністративних справ, таке судочинство (правосуддя) неможливе. Таким чином, правосуддя (адміністративне судочинство) і адміністративний процес у спеціально-юридичному значенні – самостійні явища [12, с. 57].

Визначення поняття «адміністративне судочинство» знаходиться у тісній взаємодії з формулюванням поняття та сутності «адміністративної юстиції».

У літературі намітилися три основні тенденції (підходи) до розуміння адміністративної юстиції, що вказує на відсутність єдиного підходу до визначення поняття адміністративної юстиції.

Згідно з першим підходом адміністративна юстиція розуміється як особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами [13, с. 47]. Тобто до поняття адміністративної юстиції належить розгляд публічно-правових спорів не лише судами, а й іншими державними органами. Очевидно, при цьому виходять з розуміння латинського терміну «юстиція» як справедливості. Інакше кажучи,

справедливість при вирішенні спорів у сфері публічної адміністрації може забезпечуватися не лише судами, а й адміністративними органами при розгляді скарг [14, с. 135-147].

Другий підхід вужчий — адміністративна юстиція розуміється як самостійна галузь правосуддя, ціллю якої є вирішення судами спорів між громадянами і органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління (тобто адміністративне судочинство) [15, с. 27]. Це означає, що до поняття адміністративної юстиції відносять лише судовий порядок вирішення публічно-правових спорів, тобто адміністративна юстиція є діяльністю виключно судовою [16, с. 12]. Тут точкою відліку є розуміння юстиції як правосуддя, яке, згідно з сучасною правовою доктриною, здійснюється лише судами.

Третій підхід визначає адміністративну юстицію не лише як особливий вид судочинства, а й як систему спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство [17, с. 46]; [18, с. 83]. Цей підхід полягає у тому, що адміністративною юстицією може називатися не будь-яке вирішення публічно-правових спорів, а лише таке, яке здійснюють спеціально утворені для цього судові органи — або окремі суди, або спеціалізовані структурні підрозділи загальних судів. З огляду на це, обов'язковою ознакою адміністративної юстиції є наявність у системі правосуддя адміністративних судів або адміністративних палат у структурі судів загальної юрисдикції. Спільним для таких визначень є те, що адміністративна юстиція скрізь розглядається як особливий порядок вирішення адміністративних спорів. Відмінність полягає лише у суб'єктах, які уповноважені вирішувати ці спори [8, с. 17].

Ю.С. Педько визначає, що у цілому адміністративна юстиція передбачає діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів, які виникають з приводу визнання правомірності рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень та їхніх посадових осіб, згідно з правилами адміністративного судочинства [11, с. 394].

В Україні адміністративна юстиція представлена адміністративними судами і спеціалізованим адміністративним судочинством. Адміністративна юстиція є демократичним інститутом, який гарантує захист прав людини державою через адміністративні суди від можливого свавілля та зловживань з боку органів влади та чиновників. [8, с. 18].

На даний час у вітчизняній правовій науці виокремлюються такі піходи співвідношення адміністративного судочинства та адміністративної юстиції. Перший, широкий підхід, передбачає, що обидва поняття співвідносяться як загальне і часткове. Виходячи із цього підходу, адміністративна юстиція — це державні органи, які здійснюють як свою основну діяльність, так і діяльність щодо контролю за дотриманням законності у сфері державного управління на відміну від адміністративного судочинства, яке здійснюється виключно адміністративними судами, які спеціально створюються для здійснення такої діяльності [5, с. 12]. Другий, вузький підхід передбачає, що адміністративна юстиція та адміністративне судочинство — тотожні поняття, оскільки адміністративне судочинство становить процесуальний вираз адміністративної юстиції [10, с. 73].

З точки зору широкої концепції, яка наразі має більше число прибічників у вітчизняній правовій науці, адміністративне судочинство — це нормативно визначена діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, які порушуються з приводу правових спорів, що виникають між органами публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами щодо відновлення порушеного суб'єктивного права заінтересованої особи. Водночас адміністративне судочинство є невід'ємною складовою адміністративної юстиції.

Отже, у ході дослідження поняття адміністративного судочинства, аналізу співвідношення понять «адміністративне судочинство», «адміністративний процес» та «адміністративна юстиція» ми дійшли таких висновків.

Адміністративне судочинство — це особлива, окрема адміністративна галузь правосуддя. До відання адміністративного судочинства віднесено спори, що виникають у сфері публічної діяльності між громадянами чи юридичними особами з одного боку, і публічною адміністрацією — з іншого. Адміністративне судочинство передбачає особливий проце-

суальний порядок розгляду справ, а також наявність системи судових органів, до компетенції яких належить розгляд таких справ за позовами на рішення, дії чи бездіяльність державних органів у сфері публічної діяльності. Слід особливо наголосити на тому, що правовим наслідком вирішення спору у сфері управлінської діяльності органом адміністративного судочинства є визнання недійсності чи скасування незаконного акта чи інше відновлення порушеного суб'єктивного права зацікавленої особи.

Характерними рисами змісту адміністративного судочинства як галузі законодавства можна визначити такі:

- воно є формою реалізації адміністративного права як права матеріального;
- одним із суб'єктів завжди виступає суб'єкт владних повноважень;
- його норми встановлюються Верховною Радою України, що є вищим органом законодавчої влади;

З точки зору широкої концепції, яка наразі має більше число прибічників у вітчизняній правовій науці, адміністративне судочинство – це нормативно визначена діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, які порушуються з приводу правових спорів, що виникають між органами публічної адміністрації та фізичними і юридичними особами щодо відновлення порушеного суб'єктивного права заінтересованої особи. Водночас адміністративне судочинство є невід'ємною складовою адміністративної юстиції.

Незважаючи на те, що терміни «адміністративне судочинство» і «адміністративний процес» можна вживати як тотожні, у КАСУ вони розмежовані. Адміністративне судочинство – це «діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом». Адміністративний процес – це «правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства». Термін «адміністративний процес» найчастіше вживається в КАСУ у контексті «учасники адміністративного процесу».

Останнім часом на адміністративне судочинство поширюється так зване широке розуміння адміністративного процесу, наприклад роботи А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенка, Р.С. та інших. Хоча це твердження є полемічним і ряд вчених-адміністративістів, які поділяють широке розуміння адміністративного процесу, пропонують виділяти окремо судовий адміністративний процес (наприклад, С.В. Ківалов). М.М. Тищенко пропонує для визначення адміністративного судочинства використовувати термін «адміністративно-судовий процес».

Деякі вчені вважають, що адміністративне судочинство і адміністративний процес у спеціально-юридичному значенні – самостійні явища, тобто виходячи з тлумачення положень п. 5 ст. 3 цього Кодексу виходить, що поняття адміністративного процесу тісно пов'язане з поняттям адміністративне судочинство (правосуддям), але не зводиться до останнього.

### **Література:**

1. Конституція України. – К., 1996. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>
2. Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV Кодекс адміністративного судочинства України // Верховна Рада України. – Офіц. вид. // Урядовий кур'єр. – 17.08.2005. 17 серп. (№ 153-154) // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>
3. Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» // Верховна Рада України. – Офіц. вид. – Офіційний вісник України від 30.07.2010 – 2010 р. (№ 55)1 /, стор. 7, стаття 1900, код акту 52172/2010 // <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2453-17>
4. Пасенюк О.М. Адміністративне судочинство України: підручник / Вищий адміністративний суд України / О.М.Пасенюк, В.Б.Авер'янова, В.П.Базов, Л.Я.Гончар, О.Д.Головенко. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
5. Коломоець Т.О. Адміністративне судочинство / Т.О.Коломоець, Ю.В.Пирожкова, О.О.Газенко, О.Ю.Меліхова, І.О.Сквірський. – К.; Запоріжжя: Істина, 2009. – 344 с.
6. Кузьменко О.В. Адміністративна юстиція в Україні / О.В.Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 156 с.
7. Кодекс адміністративного судочинства України: Наук.-практ. коментар: У 2-х т. / За заг. ред. Р.О.Куйбіди. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – Т. 1. – 552 с; Т. 2. – 728 с.
8. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: Навч. посіб. / За заг. ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с. ISBN 966-96635-1-2

9. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України / А.Т.Комзюк, В.М.Бевзенко, Р.С.Мельник. – К.: Прецедент, 2007. – 131 с.
10. Адміністративне процесуальне (судове) право України / За заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2007. – 312 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. – 592 с.
12. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. В 2-х т. / За заг. ред. В. К. Матвійчука / Матвійчук В. К., Хар І. О. — К.: Алерта, КНТ, 2008. – Т. 1 — 787 с.
13. Юридична енциклопедія. В 6 т./ Ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т.1: А-Г. – 672 с.: іл.
14. Шишкін В.І. Судові системи країн світу: Навч. посіб. (У 3-х кн.). Кн. 2. – К.: Юрінком Інтер, 2001. — 336 с.
15. Брэбан Г. Французское административное право: Пер. с франц./Под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. — М.: Прогресс, 1988. — 488 с.
16. Димитров Ю. Адміністративна юстиція – атрибут демократичної правової держави / Ю. Димитров // Право України. – 1996. – №4. – С. 7-14.
17. Педько Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 208 с.
18. Зеленцов А.Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: Учеб. пособ. – М.: Изд-во Российского ун-та дружбы народов, 2002. – 190 с.

**Лазнюк Е.В. Административное судопроизводство. Соотношение понятий «административное судопроизводство», «административный процесс» и «административная юстиция».** В статье на основании исследования отечественных правовых концепций систематизировано и обобщено понятие административного судопроизводства. Отображено соотношение понятий «административное судопроизводство», «административный процесс», «административная юстиция».

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, административный процесс, административная юстиция, законодательство.

**Lazniuk E.V. Administrative legal proceeding. Correlation of the concepts «administrative legal proceeding», «administrative process» and «administrative justice».** On the basis of the research of domestic legal conceptions, the generalized concept of the administrative legal proceeding is systematized in the article. Correlation of concepts "administrative legal proceeding", "administrative process", "administrative justice" is represented.

**Key words:** administrative legal proceeding, administrative process, administrative justice, legislation.

УДК 347.94:366.542](477)

**Рябченко Ю.Ю.,**

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

## *Окремі проблеми доказування у справах про захист прав споживачів*

У статті розглядаються проблеми та особливості доказування у справах про захист прав споживачів. Вироблено пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства з метою усунення зазначених проблем.

**Ключові слова:** докази, доказування, споживач, цивільний процес.

Метою цієї статті є розгляд окремих недоліків та особливостей правового регулювання питання доказування у справах про захист прав споживачів, вироблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства в цьому питанні.

Сьогодні значний відсоток товарів на споживчому ринку України є товарами, які не відповідають вимогам, які ставляться до них. Це пов'язано із різними чинниками, як економічними, соціальними, так і правовими. Не останнє місце серед правових чинників займає наявність істотних проблем правового регулювання процедури судового захисту прав та інтересів споживачів. Найбільш актуальною серед них є, як буде видно з подальшого матеріалу статті, відсутність узгодженості між загальним та спеціальним законодавством, що регулює зазначене питання. Зазначена проблема зумовлює майже регулярне порушення прав підприємців та споживачів на ефективний судовий захист при розгляді зазначених справ і саме їй присвячена ця стаття.

Проблемам доказування у цивільному процесі приділяли уваги багато науковців, як вітчизняних, так і зарубіжних, такі, як Д.П. Ватман, М.А. Гурвич, А.А. Добровольський, О.С. Захарова, О.С. Козлов, В.В. Комаров, С.В. Курилев, Т.О. Лілуашвілі, І.В. Решетникова, М.К. Треушніков, С.Я. Фурса, М.Й. Штефан та ін. Разом із тим, проаналізувавши наукову літературу, доводиться констатувати, що проблеми та особливості, які розглядаються у цій статті не дістали належної уваги науковців. Серед науковців основна увага приділялась в основному загальним проблемам доказування, без урахування особливостей справ про захист прав споживачів.

Враховуючи викладене, доходимо висновку, що зазначені проблеми не втратили своєї актуальності на сьогоднішній день розвитку українського законодавства з питань моральної шкоди.

Метою цієї статті є виявлення недоліків та особливостей правового регулювання питання доказування у справах про захист прав споживачів, виявлення таким чином складнощів, які чекають учасників розгляду справи про захист прав споживачів, вироблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства в цьому питанні.

Виконання завдань цивільного судочинства залежить від встановлення або пізнання судом у справі об'єктивної істини та правильного застосування норм матеріального та процесуального права [1, с.274]. Докази і доказування у цивільному процесі є невід'ємною частиною і процесуальним засобом пізнання у справі, її правильного вирішення [1, с.275]. Таким чином, дослідження предмета доказування у справах про захист прав споживачів має велике значення у дослідженні проблем судового захисту прав споживачів у цілому.

Проаналізувавши сучасну правову літературу, слід зауважити, що у сучасній процесуальній науці предмет доказування розуміють як обставини, що мають бути встановлені як підстави для вирішення спору між сторонами: всі, які відбулися, і наявні юридичні факти та обставини, що мають значення для справи [1, с.284; 2, с.34; 3, с.116; 4, с. 136]. Зокрема, елементами предмета доказування є: обставини, якими позивач обґрунтовує свої вимоги (підстава позову); обставини, якими відповідач обґрунтовує свої заперечення (підстави заперечення) [1, с.284; 2 с.34; 3, с.116; 4, с. 136]. Майже аналогічна позиція відображена і у ч.1 ст. 57, 179 Цивільного процесуального Кодексу України (далі – ЦПК України) [5], де до вищевказаних елементів додатково включено факти, що мають інше значення для вирішення справи (причини пропуску строку позовної давності тощо) і підлягають встановленню при ухваленні судового рішення (ч.1 ст.179 ЦПК України). У ході розгляду справи предмет доказування може уточнюватись і повністю визначається на підставі відповідної норми матеріального права. Факти, якими позивач обґрунтовує свої вимоги або відповідач — заперечення можуть і не мати юридичного значення, а факти, що підлягають доказуванню обов'язково повинні мати таке значення [1, с. 285].

Деякі процесуалісти, зокрема, М.К.Треушніков відокремлюють такі групи фактів, що підлягають доказуванню, як: юридичні факти матеріально-правового характеру; доказові факти; цивільно-процесуальні факти.

М.Й.Штефан додає до них ще факти, встановлення яких суду необхідно для виконання виховних і превентивних завдань правосуддя [1, с.287].

Слід зазначити, що деякі вчені, зокрема С.Я.Фурса, Т.В.Цюра піддали критиці неоднозначне теоретичне тлумачення понять «факт» та «обставина». На їх думку, лише після встановлення юридична обставина набуває ознак факту. З набранням судового рішення законної сили юридичні обставини перетворюються на юридичні факти [6, с.33]. Крім того,

ці вчені не приймають розподілу юридичних фактів у тому вигляді, в якому їх пропонують М.К. Треушніков та М.Й. Штефан. До цієї позиції варто приєднатись, але частково. Слід визнати слушною пропозицію розрізняти поняття «факт» та «обставина», наділяючи перше ознаками достовірності та здатності викликати юридичні наслідки матеріального характеру як встановленого судовим рішенням. Втім, вважається доцільним прийняти розподіл юридичних фактів у тому вигляді, в якому його пропонують М.К.Треушніков та М.Й. Штефан, оскільки такий розподіл дозволяє більш повно виявити різноманіття фактів, які підлягають з'ясуванню у суді. Він досить широко застосовується у сучасних дослідженнях українських правознавців [7, с.109, 110]. Не вбачається жодних перепон для заміни у цьому розподілі терміну «факти» на термін «обставини», виходячи із наведеного вище, скоріш це необхідно, адже поки не буде судового рішення усі відомості мають статус обставин, а не фактів. Втім, оскільки метою з'ясування обставин у справі є встановлення цих обставин саме як юридичних фактів (інакше вони не впливатимуть на матеріальну сторону рішення суду), то у нашому дослідженні ми не вважаємо за доцільне замінити термін «факт» на термін «обставина».

У справах про захист прав споживачів встановлення фактів матеріально-правового характеру мають істотне значення. Їх встановлення необхідне для правильного застосування норми матеріального права, якою врегульовані спірні правовідносини, і правильного вирішення справи по суті [7, с. 38].

Для винесення законного і обґрунтованого рішення по справі про захист прав споживачів суд, передусім, має встановити, чи є громадянин споживачем, чи мали місце спірні правовідносини між ним та продавцем (виробником, виконавцем) та ін. Однак це не завжди легко зробити, оскільки законодавство неповно визначає ознаки, які входять до поняття «споживач». Так, п. 22 ст. 1 Закону України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991р. № 1023-ХІІ (далі – Закон) [8] містить відносно визначену диспозицію, вказуючи, що споживач купує, замовляє, використовує або має намір придбати чи замовити продукцію для особистих потреб, безпосередньо не пов'язаних з підприємницькою діяльністю або виконанням обов'язків найманого працівника. Причому Закон не містить критеріїв, за якими можна було б зробити висновок про придбання продукції саме із вказаною вище метою, а не навпаки. Як правило, характер продукції дозволяє зробити припущення про мету його придбання, але іноді продукція має такий характер, що складно припустити, з якою метою вона була придбана. Наприклад, якщо купується автомобіль або комп'ютер, складно одразу визначити мету придбання, оскільки дані товари можуть бути використані як для особистих потреб, так і для роботи, причому комп'ютер досить часто купується саме для виконання обов'язків найманого працівника або підприємницької діяльності, а не для особистих потреб. Від визначення мети придбання залежить вирішення такого питання як вибір законодавства, яке застосовувати до даного правочину. Слід зазначити, що вибір законодавства має велике значення, бо законодавство про захист прав споживачів надає споживачам значні переваги для захисту своїх прав порівняно із загальним законодавством.

Наразі суди не звертають уваги на встановленість чи невстановленість тієї обставини, чи дійсно є споживачем особа, яка звертається до суду із вимогою про захист своїх прав, посилаючись при цьому на Закон. Так, ОСОБА\_1 звернувся до Дніпровського районного суду м. Києва до Відкритого акціонерного товариства «Українська автомобільна корпорація» філіал «Колір-Авто» із вимогою про захист прав. Свої вимоги обґрунтував наявністю істотних недоліків у придбаному автомобілі, які продавець відмовився виправляти. Позивач вимагав стягнути з відповідача на його користь неустойку за затримку усунення недоліків понад установлений строк у розмірі 12150 грн., пропорційне зменшення вартості автомобіля в розмірі 8371 грн. та понесенні ним витрати на діагностику та ремонт автомобіля в сумі 195 грн. [9]. При вирішенні справи суд виходив з визнання позивача споживачем та застосування відповідно до законодавства про захист прав споживачів.

Або можна ще навести такий випадок. У червні 2007 р. ОСОБА\_1 звернулася до Жовтневого районного суду м. Маріуполя із позовом до приватного підприємства «Мобілочка» із вимогою про захист прав споживача. Просив розірвати договір купівлі-продажу від

21 лютого 2007 р., стягнути із відповідача на його користь 1758 грн., сплачених за телефон, неустойку – 843 грн. 84 коп. за невчасне усунення недоліків товару, 10 тис. грн. на відшкодування моральної шкоди. Свої вимоги обґрунтовував тим, що йому було продано телефон, який містить істотні недоліки, які не дозволяють використовувати його за цільовим призначенням [10]. Суд при вирішенні даної справи також застосував законодавство про захист прав споживачів.

В обох наведених випадках рішення суду не містило обґрунтувань того, що позивач дійсно є споживачем, у зв'язку з чим, слід зазначити про його, як уявляється, недостатню обґрунтованість. Відповідно до ст. 1 Закону, споживач – це особа, що купує товар для задоволення своїх власних потреб, не пов'язаних із підприємницькою діяльністю. Виходячи з ч. 3 ст. 10 ЦПК України, кожна сторона повинна довести ті обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог або заперечень. Позивач фактично посилався на те, що він є споживачем, отже, він повинен був це довести. Адже товари, які купувались у даних випадках, могли використовуватися як для задоволення особистих потреб, так і для здійснення підприємницької діяльності і тому вони не давали змоги остаточно визначити мету їх придбання за їх характером і, відповідно, визначити позивачів у таких випадках як споживачів. Виходячи з ст. 213 ЦПК України, рішення суду повинне бути обґрунтованим, тобто ухваленим на основі повно і всебічно з'ясованих обставин, на які сторони посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні. Отже, суд повинен був встановити, чи дійсно позивач купував товар саме для задоволення особистих потреб. Відповідно до ч. 4 ст. 60 ЦПК України, доказування не може ґрунтуватись на припущеннях. Тому суд не повинен припускати наявності у позивача в таких справах статусу позивача, а повинен надавати йому такий статус лише на встановленій законом підставі. Такою підставою, як уявляється, є ч. 3 ст. 10 ЦПК України, відповідно до якої кожен повинен доводити те, що стверджує. Якщо позивач обґрунтовує свої вимоги на законодавстві про захист прав споживачів, то він повинен довести, що у договорі купівлі-продажу із відповідачем брав участь саме як споживач. Разом із тим, центральним у цьому випадку моментом у визначенні споживача є мета придбання. Але як можна встановити мету, тобто внутрішні суб'єктивні мотиви? Уявляється, що у цьому випадку неможливо достовірно встановити це. Тому тут доцільно застосувати презумпції, які будуть застосовуватись при наявності певних фактів, які можна довести. На нашу думку, обґрунтованим тут буде застосування таких презумпцій: 1) якщо продукція має своєю метою задовольняти виключно особисті потреби, то передбачається, що товар придбано для задоволення особистих потреб; 2) якщо продукція призначена як для задоволення особистих потреб, так і для виконання обов'язків найманого працівника, питання вирішується залежно від конкретних обставин справи; 3) якщо продукція така, що призначена більше для підприємницької діяльності або для виконання обов'язків найманого працівника, позивач повинен довести, що він придбав дану продукцію для особистих потреб, безпосередньо не пов'язаних з підприємницькою діяльністю або виконанням обов'язків найманого працівника; 4) якщо доведено, що продукція використовувалась для задоволення особистих потреб, безпосередньо не пов'язаних із підприємницькою діяльністю або виконанням обов'язків найманого працівника, то визнається, що така продукція придбавалась з відповідною метою, незважаючи на її призначення; 5) якщо доведено, що продукція використовувалась для задоволення особистих потреб, безпосередньо пов'язаних із підприємницькою діяльністю або виконанням обов'язків найманого працівника, то визнається, що вона купувалась з відповідною метою, незважаючи на її призначення.

Зазначені презумпції та рекомендації щодо їх застосування можуть бути закріплені шляхом внесення відповідних змін до Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду цивільних справ за позовами про захист прав споживачів» № 5 від 12.04.1996 р. (далі – Постанова) [11].

Юридичні факти матеріально-правового характеру, які необхідно встановлювати у справах про захист прав споживачів містяться у гіпотезах норм матеріальних законів, насамперед у Законі та у ЦК України.

Як засвідчує практика, найчастіше порушуються права споживачів: 1) на належну якість продукції та обслуговування; 2) на безпеку продукції; 3) на необхідну достовірну та своєчасну інформацію про продукцію, її кількість, якість, асортимент, а також про її виробника (виконавця, продавця); 4) на відшкодування шкоди (збитків), завданих дефектною чи фальсифікованою продукцією або продукцією неналежної якості, а також майнової та моральної (немайнової) шкоди, заподіяної небезпечною для життя і здоров'я людей продукцією у випадках, передбачених законодавством.

Таким чином, вважається доцільним розглядати предмет доказування з точки зору встановлення факту порушення вищезазначених прав споживача.

Слід відмітити, що в залежності від заперечень відповідача та спростувань цих заперечень позивачем коло досліджуваних фактів може розширюватись. Тому, розглядаючи питання про юридичні факти матеріально-правового характеру предмету доказування у справах про захист прав споживачів, доцільно окреслити коло матеріально-правових фактів, які підлягають встановленню у будь-якому випадку.

Так, за будь-яким позовом необхідно встановити: 1) чи мало місце придбання чи замовлення продукції у відповідача, чи був намір такого придбання чи замовлення, чи мало місце використання товару; 2) вищевказані дії вчинювались для особистих потреб або з іншою метою; 3) чи є відповідач суб'єктом господарювання; 4) чи не виходить виконання роботи (надання послуги) за межі статутної діяльності відповідача або чи не перевищує воно його технічних можливостей. Перших чотири факти необхідно з'ясувати для вирішення питання про те, чи підлягає застосуванню до зазначених правовідносин законодавство про захист прав споживачів (п. 3, 4, 18, 22 ст. 1 Закону).

Всі зазначені обставини повинен доводити споживач з огляду на ст. 60 ЦПК України.

Доказовими фактами, виходячи з розуміння їх сучасними науковцями, є факти, які, будучи встановленими, дозволяють дійти висновку про наявність або відсутність юридично значущих фактів [13, с.110; 7, с.40]. Причому юридичні факти виводяться, як правило, шляхом логічного аналізу доказових фактів [13, с.110; 6, с.33]. Постає питання про те, чи є ці факти юридичними.

Видається, що хоча дані факти і можуть мати юридичне значення взагалі, важливий саме їх зв'язок із необхідним юридичним фактом. Причому цей зв'язок носить логічний, а не правовий характер. У зв'язку із цим коло таких фактів є досить широким та не передбачуваним, важко одразу зробити узагальнюючий висновок щодо доказових фактів по справах про захист прав споживачів. Такий висновок можна буде зробити лише після дослідження кожного окремого позову. Як приклад доказового факту можна навести факт перебування споживача у певний час у певному місці.

Крім матеріально-правових доказуванню підлягають також факти, що мають процесуальне значення. Це, насамперед, факти, що зумовлюють реалізацію права на звернення до суду за захистом, на забезпечення позову, зупинення провадження по справі [1, с. 287]. Вказівки на ці факти містяться у ст.121, 122, 133, 134, 151, 201, 202 ЦПК України та ін. Це такі факти як подання позовної заяви недієздатною особою (п. 2 ч. 3 ст.121 ЦПК України), або відмова позивача від позову (п. 3 ст.205 ЦПК України). У цьому руслі слід відзначити особливість предмета доказування у справах про захист прав споживачів: непотрібність доказування сплати судового збору. Як приклад відомостей, що входять до предмета доказування по справах про захист прав споживачів можна навести обставини, які вказують на те, що подання потрібних доказів може стати неможливим або ускладненим, які наводяться у заяві про забезпечення доказів згідно із ч.1 ст.134 ЦПК України.

Викладене дає підстави дійти таких висновків:

1. Необхідно внести зміни до Постанови, якими рекомендувати судам застосовувати при вирішенні справ про захист прав споживачів зазначені вище презумпції та дати необхідні рекомендації і роз'яснення щодо їх застосування. Такі зміни повинні бути внесені якомога швидше.

2. Справи про захист прав споживачів є окремою категорією справ і мають спільні риси. Однією із таких спільних рис є спільність у предметі доказування. Так, при вирішенні



будь-якої справи необхідно встановити: 1) чи мало місце придбання чи замовлення продукції у відповідача, чи був намір такого придбання чи замовлення, чи мало місце використання товару; 2) вказані вище дії вчинювались для особистих потреб або з іншою метою; 3) чи є відповідач суб'єктом господарювання; 4) чи не виходить виконання роботи (надання послуги) за межі статутної діяльності відповідача або чи не перевищує воно його технічних можливостей.

У рамках однієї статті неможливо розглянути ще такі не менш важливі питання як проблеми застосування зазначених вище презумпцій при вирішенні справ про захист прав споживачів, зокрема, додаткові ускладнення для споживача у процесі доказування, проблеми застосування показань свідків при встановленні характеру фактичного використання придбаного товару (роботи, послуги). Але зазначене, безперечно, буде предметом подальших наукових розробок.

### **Література:**

1. Цивільне процесуальне право України: підруч. [Текст] / М.Й. Штефан – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2005. – 624 с.
2. Науково-практичний коментар Цивільного процесуального кодексу України: У 2 т., т. 1 [Текст] / За заг. ред. С.Я. Фурси. – К.: Видавець Фурса С.Я, КНТ, 2006. – 912 с.
3. Цивільний процес України: навч. посіб. [Текст] / С.Ю. Чорнооченко. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 308 с.
4. Цивільний процес України: навч. посіб. [Текст] / Під ред. Ю.С. Червоного. – Х.: ООО «Одіссей», 2001. – 704 с.
5. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004р. // ВВР України. – 1963. – № 30. – Ст. 464 (із змінами) – Електронний ресурс: Інформаційна система «ЛІГА:ЗАКОН» за станом на 19.10.2011 р.
6. Докази і доказування у цивільному процесі: наук.-практ. посіб. [Текст] / Фурса С.Я., Цюра Т.В.– К.: Видавець Фурса С.Я., КНТ, 2005. – 256 с.
7. Сліпченко О.І. Предмет доказування у справах про відшкодування моральної шкоди [Текст] / О.І. Сліпченко // Вісник Верховного суду України. – 2005. – № 8 (60). – С. 38-43.
8. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991р. № 1023-ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 30. – Ст. 379 (із змінами) – Електронний ресурс: Інформаційна система «ЛІГА:ЗАКОН» за станом на 19.10.2011 р.
9. Рішення Дніпровського районного суду м. Києва «Про захист прав споживачів» № 2-683/2008 від 20.08.2008 р. – Електронний ресурс: Інформаційна система «ЛІГА: ЗАКОН» за станом на 19.10.2011 р.
10. Рішення Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України «Про захист прав споживача» № 6-6521св 08 від 09.09.2009 р. – Електронний ресурс: Інформаційна система «ЛІГА:ЗАКОН» за станом на 19.10.2011 р.
11. Про практику розгляду цивільних справ за позовами про захист прав споживачів: постанова Пленуму Верховного Суду України від 12.04.1996 р. № 5 // Юридичний вісник України. – 2005. – № 2 (із змінами) – Електронний ресурс: Інформаційна система «ЛІГА:ЗАКОН» за станом на 19.10.2011 р.
12. Цивільний кодекс України від 16.01.2003р. № 435-IV // ВВР України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 365 (із змінами) – Електронний ресурс: Інформаційна система «ЛІГА:ЗАКОН» за станом на 01.06.2011 р.
13. Коментар цивільного процесуального кодексу України [Текст] / Я.П. Зейкан. – К.: Юридична практика, 2006. – 560 с.

**Рябченко Ю.Ю.** *Отдельные проблемы доказывания в делах по защите прав потребителей. В статье рассматриваются проблемы и особенности доказывания в делах о защите прав потребителей. Выработаны предложения относительно усовершенствования действующего законодательства с целью устранения указанных проблем.*

**Ключевые слова:** *доказательства, доказывание, потребитель, гражданский процесс.*

**Riabchenko U.U.** *Some issues of proving in the cases of consumer rights protection. The article is devoted to the problems of proving in the cases of consumer rights protection. Proposals concerning the improvement of existing legislation in order to cope with problems.*

**Key words:** *evidence, proof, consumer, civil proceeding.*

## Трудове право; право соціального забезпечення

УДК 364(100+477)(091)

Князька Л.А.,

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

### *Історичний розвиток соціального захисту населення у світі та сучасній Україні*

*У статті розглядається історичний розвиток соціального захисту населення в стародавньому Римі, Афінах, за часів Карла Великого та в Україні.*

**Ключові слова:** соціальний захист, соціальна політика, соціальна сфера.

Одним з основних напрямів адміністративно-правової діяльності у сфері соціальної політики України в умовах становлення демократичних засад є розвиток державної соціальної інфраструктури, основною позитивною рисою якої є надання населенню, насамперед, менш забезпеченим верствам, мінімального гарантованого життєвого рівня незалежно від доходів і соціального статусу. У результаті створюються рівні для всіх членів суспільства можливості щодо задоволення найбільш важливих соціальних потреб.

Соціальні наслідки адміністративно-правових реформ в Україні є неоднозначними. Якщо сучасні соціально-економічні перетворення у багатьох випадках відкривають простір для ініціативи та активної діяльності працездатного населення, то непрацездатні громадяни опинилися у вкрай важкому становищі. Колишні форми соціального захисту населення, включаючи пенсійну, виявили неспроможність існуючих соціально-економічних програм справитися з різноманітними соціальними ризиками. Соціальний захист населення від наслідків цих ризиків є невід'ємною складовою побудови соціально орієнтованої держави.

Водночас сьогодні існує ще багато важливих політичних, економічних, правових і соціальних проблем, що потребують нагального вирішення. Особливу увагу необхідно приділити вирішенню проблем, пов'язаних із реальним втіленням у повсякденне життя прав і свобод людини. У сучасному світі ступінь реальності та забезпеченості прав і свобод є важливим показником досягнутого суспільством і державою рівня цивілізованості. Права і свободи людини є найвищою гуманістичною цінністю, без них втрачається сама суть людської особистості, сенс її існування [1, с. 30].

На нашу думку, дослідження функціонування та розвитку соціального захисту населення слід розпочати з розгляду генезису основних принципів соціальної політики у державі, що дозволить нам: окреслити коло проблем, що виникають у сфері соціального захисту населення на різних етапах розвитку; визначити динаміку об'єкта соціального захисту, способи його правового регулювання; виявити та описати механізми адміністративно-правового регулювання, що історично склалися у цій сфері; визначити можливості

раціоналізації та використання досвіду, накопиченого у галузі соціальної політики; деталізувати зміст правових категорій у сфері соціального захисту.

Розробка правового механізму соціального захисту населення – одна з найбільш давніх галузей юридичної науки. З моменту становлення античної цивільної громади (поліса) питання соціального захисту громадян потрапляють у сферу теоретичної рефлексії. У «Державі» Платона, в «Політиці» Аристотеля соціальна політика займає вагоме місце [2, с. 269-272; 354-357].

Усі заходи поліса були так чи інакше пов'язані з цією проблемою. Оскільки правовий статус громадянина забезпечував йому принаймні номінальну рівність із усіма іншими громадянами поліса, рівну частку в суспільних благах, то держава змушена була, на думку теоретиків, зменшувати наявне матеріальне розходження шляхом чітко регламентованої системи роздач, суспільних трапез, перерозподіляючи частину додаткового продукту на користь малозабезпечених громадян. Саме така система, на думку Перікла, одного з найбільш яскравих політиків і глибоких мислителів того часу, задовольняла громаду, створювала законослухняних громадян.

У той же період слід відзначити створення та існування нової масштабної системи державної підтримки. Так, Демосфен, звертаючись до афінян, констатував: «Як лікарі, охороняючи хворого від смерті, не вкладають у нього життєві сили, так і подачки, які Ви тепер приймаєте, не настільки великі, щоб давати Вам повне задоволення, але і не настільки незначні, щоб Ви, відвернувшись від них, повинні були здобувати собі захист на стороні. У всякому разі, вони кожного з вас заохочують до недбайливості» [3, с. 172]. Ми вважаємо, що соціальна політика, яка проводилася давньогрецькими полісами, вела до появи величезного числа люмпенізованих елементів, що паразитують у державі.

Засоби для здійснення соціального захисту малозабезпечених громадян поліс одержував або шляхом захоплення чужих територій і поневолення їхнього населення (Спарта), або шляхом економічної експлуатації «союзних» громад (Афіни). Але основною організаційною формою забезпечення соціального захисту були літургії (триєрархія, хорегія тощо), що накладаються народними зборами за пропозицією пританів на багатих громадян. Такий перерозподіл знижував соціальну активність населення, позбавляв його стимулу до праці. Так, в працях Сократа викладено наступне: «У дні мого дитинства можна було безпечно називатися багатцем, і люди пишалися своїм багатством. Тепер же, наскільки це можливо, приховують свій стан, тому що вважаються багатим небезпечніше, ніж вчинити злочин» [3, с. 172].

Ці моменти були частково врегульовані у системі римського права. Система державних відносин була доповнена державною земельною політикою. Особливо це характерно для періоду республіки. За законом Ліцинія-Секстія, кожний римський громадянин по досягненню повноліття і вступу в шлюб наділявся земельною ділянкою розміром у 20 югерів із суспільного фонду (*ager publicum*). Таким чином, соціальний захист не заохочував утриманство, однак включав людину у соціальне життя, залучав до праці. Подібні законодавчі акти в результаті неодноразово приймалися протягом усього періоду. В епоху принципату подібна політика продовжувала здійснюватися, але змінився її об'єкт. Серед людей, що одержували цільову державну підтримку, були жителі привілейованих міст (муніципаїв), насамперед, міста Рима [4, с. 4]. Муніципальний і соціальний захист найчастіше поєднувався із добродійністю (дарунки місту, громадські частування, суспільне будівництво на приватні кошти). Іншою групою осіб, що входили до сфери соціального захисту епохи ранньої імперії, були ветерани. Вони одержували особисто від імператора значні земельні ділянки (до 400 югерів) або грошові дарування, що дозволяли зайнятися підприємництвом. Частина державних посад теж, по суті, була формою соціальної підтримки ветеранів із середньокомандного армійського складу (прокуратор, претор тощо).

Для пізньої римської імперії характерне звуження сфери державної соціальної підтримки, що знайшло своє відображення у зміні правового статусу громадян. За едиктом Каракали громадянство одержують усі вільні жителі імперії. Але, разом з тим, самі громадяни починають ділитися на «поважних» (*maiores*) і «смирених» (*huminores*). Останні

практично випадали зі сфери державної соціальної підтримки. Така підтримка цілком перекидалася на муніципії та була предметом відання міської влади. Більше того, засобами для її проведення, за свідченням Петронія, була винятково приватна добровільна благодійність. Коло осіб, які одержували централізовану державну підтримку, неухильно звужувалося не тільки в римський період (наприклад, кодекс Юстиніана), а й у наступний період – середньовіччя [5, с. 56-57].

Також слід наголосити, що соціальна підтримка була винятково у віданні церковних служб і передбачала проповіді «милосердя», відкриття притулків для важкохворих. Говорити про правовий механізм у цей період досить складно. Лише у капітуляріях Карла Великого і в настановах Корану (обов'язкова десятина на користь бідних) можна знайти перші спроби на здійснення соціальної політики.

Підсумовуючи викладене, доходимо висновку, що відродження соціального захисту населення безсумнівно пов'язане зі становленням національностей держав і розвитком громадянського суспільства у XVI–XVII ст.

У зв'язку з цим, на нашу думку, доцільним є докладніше розглянути становлення державної політики України у сфері соціального захисту в історичному аспекті.

Аналізуючи сучасну наукову літературу, бачимо, що досить актуальним залишається питання щодо становлення соціального захисту в Україні. У політико-правових актах Української Народної Республіки – незалежної Української держави, що була проголошена у листопаді 1917 р., – містяться перші відомості про загальні принципи «соціального захисту». Більш конкретно про це йдеться у працях голови Центральної Ради Михайла Сергійовича Грушевського.

У праці «Хто такі українці і чого вони хочуть?» М. Грушевський виступив із такою пропозицією: «Щоб не було ніякої тісноти від власті людям, щоб вона не коверзувала людьми, не накидала їм своєї волі, не має бути іншої власті, тільки вибору народного. Се називається устроєм демократичним – щоб народ сам собою правив. Як у селі все має становити вибрана сільська управа, яка соціально і політично б захищала народ, в повіті, у губернії і всім краї» [6, с. 87].

Однак на цю пропозицію у той час не надійшло позитивних відгуків, і тому М. Грушевський, усвідомлюючи, що потрібно подолати труднощі перехідного періоду, у праці «Вільна Україна» вказує: «Завданнями найближчих днів являється організація соціального та політичного захисту українського народу» [7, с. 137].

У перші ж місяці функціонування радянської влади на території України задекларовано та законодавчо закріплено соціальні права для суб'єктів трудового ринку. Декретом Раднаркому від 29 жовтня 1917 р. на всіх підприємствах України було встановлено восьмигодинний робочий день. Заборонялася нічна праця підлітків до 16 років, установлювався шестигодинний робочий день для осіб, що не досягли 18 років. У країні вводилася заборона на застосування жіночої та підліткової праці на підземних і надурочних роботах.

Із грудня 1917 р. було введено у дію Положення «Про страхування на випадок безробіття», відповідно до якого роботодавці зобов'язувалися вносити у Всеукраїнський фонд безробіття не менше трьох відсотків від суми засобів, що йдуть на виплату заробітної плати. Відповідно до Декрету «Про страхування на випадок хвороби» (грудень 1917 р.) грошове утримання встановлювалось в розмірі повного заробітку хворого [8, с. 102-103].

Першим органом, який займався адміністративно-правовим регулюванням політики в галузі державного соціального захисту, став Народний Комісаріат державного піклування. Це відомство і його установи на місцях займалися такими питаннями як надання притулку для військових, які отримали поранення, призначення їм пенсій, видача пайків родинам фронтників. Для дітей створювалися спеціальні фонди, у ряді випадків організовувалося безкоштовне громадське харчування в школах і дитячих установах. Пізніше почали з'являтися дитячі лікувально-профілактичні установи, а діти віком до 16 років з малозабезпечених родин – одержувати продуктові пайки.

У квітні 1918 р. Наркомат державного піклування був перетворений у Наркомат соціального захисту. Це означало, що питання соціального захисту працюючого населення

ставали стрижнем державної політики в галузі соціальної допомоги. В Україні почала формуватися загальнодоступна та безкоштовна система медичного обслуговування населення, до якої було включено аптечні установи та будинки відпочинку.

Восени 1918 р. у країні було утворено Всеукраїнський фонд соціального забезпечення, діяльність якого визначалася Положенням про соціальне забезпечення трудящих від 31 жовтня цього самого року. Відповідно до нього пенсії тепер почали одержувати всі трудящі, що працювали за наймом, а також фронтовики-інваліди та їх родини, хоча цей підхід до соціального забезпечення був виборчим [9, с. 30].

Починаючи з 1920 р. відбулося більш чітке розмежування функцій і повноважень різних відомств щодо соціального захисту трудящих, зокрема, було здійснено видання різного роду допомоги. У 1925–1926 рр. у сфері захисту держава орієнтувалася в основному на потреби міста і робітничого класу як соціальної бази влади. Перші пенсії за віком було встановлено у 1928 р. робітникам текстильної промисловості. Відповідно до Постанови Центрального Виконавчого Комітету й Ради Народних Комісарів країни «Про забезпечення в порядку соціального страхування з нагоди старості» від 15 травня 1929 р. пенсійне забезпечення вводилося й для працівників таких галузей промисловості як гірська, металургійна, електротехнічна та транспортна [9, с. 67-70].

Одним із важливих напрямів діяльності державних органів у сфері соціального захисту в 20–30-х років стала боротьба з дитячою безпритульністю. тисячі безпритульних на початку 20-х років вказували на неблагополуччя суспільства. З метою вирішення цієї проблеми було відкрито дитячі будинки, трудові комуни, колонії. Однак, незважаючи на всі зусилля, загальний соціальний захист у 30-ті роки був явно декларативним. Реально життя залишалося тяжким, а політика сталінського режиму здебільшого стала соціально збитковою.

Найтяжчим періодом для діяльності державних органів у сфері соціального захисту, на нашу думку, був період Великої Вітчизняної війни та післявоєнний період. Найважливішими проблемами соціального захисту того часу були організація допомоги родинам фронтовиків, працевлаштування інвалідів, допомога дітям-сиротам, матерям тощо. У школах міст і робочих селищ було введені сніданки для школярів. Для дітей, що потребували посиленого та дієтичного харчування, було організовано спеціальні їдальні, в яких дітей годували двічі на день. У роки війни податкові пільги одержували інваліди та пенсіонери.

Успішна соціальна політика другої половини 50-х – початку 60-х років дозволила значно знизити рівень смертності населення та здійснити якісний стрибок у показниках тривалості життя. Якщо у 1940 р. смертність в УРСР із розрахунку на тисячу громадян становила 18 осіб, то у 1960 р. – 7.

Показовою була статистика і за рівнем тривалості життя. Якщо на рубежі 30 – 40-х років вона становила лише 47 років, то у другій половині 50-х років досягла 67 років, а наприкінці 60 – 70-х років.

Необхідно підкреслити, що у результаті масштабних соціальних перетворень, здійснених у країні в 50–60-ті роки, підвищився життєвий рівень народу, покращилася система соціального захисту.

У 70–80-ті роки влада прагнула зберегти тенденцію зростання життєвого рівня і система соціального захисту продовжувала набувати подальшого розвитку. Зросли витрати держави на виплати пенсій (якщо у 1960 р. вони становили 7 млрд. руб., то у 1970 р. – 16,2 млрд., у 1980 р. – 33,3 млрд., а у 1986 р. – 49,3 млрд. руб.). Це дозволяло державі періодично підвищувати мінімальні розміри пенсій. Так, розміри пенсій колгоспників усе більше наближалися до рівня пенсійного забезпечення робітників і службовців. У багатьох колгоспах розгорталосся будівництво будинків для людей похилого віку, відкривалися інтернати та інші установи соціального захисту [3, с. 27].

Система соціального захисту, що склалася в країні до середини 80-х років, охопила широкі верстви населення, надавши всім нужденним мінімум соціальних гарантій. Але соціальний розвиток УРСР за роки радянської влади був досить суперечливим. Хоча такий тип соціального захисту забезпечував мінімум соціальних гарантій для всіх нужденних

громадян, однак витратна мобілізаційна економіка робила неміцними соціальні здобутки народу. І це, насамперед, відбилося на добробуті його життя, що на початку 80-х років почав знижуватися. Країна все більше потребувала реформування соціальної системи. Спроби такого реформування були здійснені у період перебудови, а також у 90-ті роки за умов самостійного розвитку України.

Починаючи з 2000 р. в Україні було прийнято кілька законів, постанов, рішень, положень, якими регулюються соціальні відносини та соціальний захист різних категорій громадян, враховуючи теоретико-практичні напрацювання науковців, що спеціалізуються у галузі соціального захисту та соціального забезпечення.

Проаналізувавши історичний розвиток соціального захисту, можна стверджувати, що кожний період відзначався значним покращенням соціального захисту населення. Тому ми вважаємо, що наразі в основу розвитку соціального захисту населення необхідно покласти соціальну справедливість, яка дасть змогу покращити життя найменш захищених верств населення.

### Література:

1. Грушевський М.С. Вільна Україна: історичний нарис (перевидання) / М.С. Грушевський. – К., 2000. – 137 с.
2. Чаньшев А.Н. Курс лекцій по Древней философии / А.Н. Чаньшев. – М., 1981. – С. 269 – 272; 354 – 357.
3. История Древнего мира / Под ред. И.М. Дьяконова, В.Д. Нероновой, И.С. Свенцицкой. – М., 1989. – С. 172.
4. Суворов Н. Христианская благотворительность в языческой Римской империи / Н.Суворов. – Ярославль, 1989. – С. 4.
5. Бермічева О. В. Соціальна функція держави в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спеціальністю: 12.00.01. теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень / О.В. Бермічева. – Х., 2002. – 189с.
6. Грушевський М.С. Хто такі українці і чого вони хочуть?: історичний нарис / М.С. Грушевський. – К., – 1917. – 87 с.
7. Грушевський М.С. Вільна Україна: історичний нарис (перевидання) / М.С. Грушевський. – К., 2000. – 137 с.
8. Усенин В.И. Реформизм и буржуазное социальное законодательство / В.И. Усенин. – М.: Наука, 1967. – 256с.
9. Копейчиков В.В. Роль функции советского государства в создании благоприятных условий для реализации прав граждан в условиях развитого социализма / В.В. Копейчиков. – М.: Юрид. лит-ра, 1983. – 251с.

**Князька Л.А. Историческое развитие социальной защиты населения в мире и современной Украине. В статье рассматривается историческое развитие социальной защиты населения в древнем Риме, Афинах в период Карла Великого и в Украине.**

**Ключевые слова:** социальная защита, социальная политика, социальная сфера.

**Knyaz'ka L.A. Historical development of social protection of population in Ukraine and in the world. The article deals with the historical development of social protection of population in ancient Rome, Athens, during Karl Velykyi governing, in Ukraine.**

**Key words:** social protection, social policy, social sphere.

УДК 347.962.6(477)

**Мельник М.Г.,**

канд. юрид. наук,  
член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України

### *Про спеціальну дисциплінарну відповідальність суддів*

*У статті розглядаються питання вдосконалення дисциплінарної відповідальності, що застосовується до суддів. Обґрунтовується доцільність доповнення видів дисциплінарних стягнень, що застосовуються до суддів, попередженням.*

**Ключові слова:** спеціальна дисциплінарна відповідальність, судді, попередження, судоустрій, правовідносини, правове регулювання.

Новелізація законодавства про судоустрій, яка відбулась у зв'язку із прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [1], стосується багатьох аспектів діяльності судової системи, зокрема, процедур притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. При цьому доцільно виділити деякі позитивні новели, порівняно із законодавством про судоустрій і статус суддів, який сьогодні втратив чинність. Ними є, насамперед, суб'єктний склад відносин у сфері здійснення дисциплінарного провадження, конкретизація підстав дисциплінарного провадження, врегулювання реалізації права на оскарження.

Так, суб'єктом правовідносин щодо здійснення дисциплінарного провадження є Вища кваліфікаційна комісія суддів України та Вища рада юстиції України, що позитивно впливає на зниження ризиків корумпованості самих процедур притягнення до дисциплінарної відповідальності. Законом України «Про судоустрій», який втратив чинність, крім зазначених суб'єктів, було ще передбачено існування кваліфікаційних комісій суддів, які здійснювали дисциплінарне провадження щодо суддів місцевих судів. Законом України «Про судоустрій і статус суддів» (ч.1 ст.83) надано чіткий перелік підстав притягнення судді до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження: 1) істотні порушення норм процесуального права при здійсненні правосуддя, пов'язані, зокрема, з відмовою у доступі особи до правосуддя з підстав, не передбачених законом, порушення вимог щодо розподілу та реєстрації справ у суді, правил підсудності чи підвідомчості, необґрунтоване вжиття заходів забезпечення позову; 2) невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом; 3) порушення вимог щодо неупередженого розгляду справи, зокрема порушення правил щодо відводу (самовідводу); 4) систематичне або грубе одноразове порушення правил суддівської етики, що підриває авторитет правосуддя; 5) розголошення таємниці, що охороняється законом, у тому числі таємниці нарадчої кімнати або таємниці, яка стала відомою судді під час розгляду справи у закритому судовому засіданні; 6) неподання або несвоечасне подання для оприлюднення декларації про майновий стан і доходи (податкової декларації), зазначення в ній завідомо неправдивих відомостей.

Відповідно до ч.2 ст.84 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» право на звернення зі скаргою (заявою) щодо поведінки судді, яка може мати наслідком дисциплінарну відповідальність судді, має кожен, кому відомі такі факти.

Стосовно вдосконалення правового регулювання права на оскарження рішення, прийнятого за результатами розгляду дисциплінарної справи, слід вказати, що Законом України «Про судоустрій і статус суддів» на відміну від раніше існуючого порядку оскарження, передбачено звернення до Вищого адміністративного суду України, що значно під-

вищує рівень гарантій законності здійснення процедур притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Певну інформацію про якість правового регулювання правовідносин можна отримати як шляхом звернення до рішень Конституційного Суду України, результатів узагальнення судової практики, а також аналізу статистичних даних. Так, щодо конституційності норм Закону України «Про судоустрій і статус суддів», які стосувались процедур оскарження рішень, прийнятих за результатами розгляду дисциплінарної справи, Конституційним Судом України, було прийнято Рішення у справі про повноваження державних органів у сфері судоустрою від 21.06.2011 № 7-рп/2011, яке стосувалось визначення конституційною нормою про, зокрема, надання повноважень Вищій раді юстиції переглядати та скасовувати рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України стосовно притягнення судді до дисциплінарної відповідальності [2].

Стосовно аналізу статистичних даних, слід вказати, що станом на 17.01.2012 р. до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України надійшли 25 374 звернення, з яких майже 6000 – повторні. Закінчена перевірка приблизно 33% звернень. З тих звернень, щодо яких закінчена перевірка, по 46% було прийняте рішення про відмову у відкритті дисциплінарного провадження. Слід вказати, що реалізація процедур притягнення до дисциплінарної відповідальності пов'язана із значними витратами часу, коштів, пов'язаних із проведенням, насамперед, процедур перевірки даних про наявність підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, відкриття дисциплінарної справи. Наявна значна кількість рішень про відмову у відкритті провадження може засвідчувати, зокрема не тільки про необхідність забезпечення більш чіткого врегулювання підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності, а й про доцільність розгляду питання щодо розширення переліку санкцій, які можуть бути застосовані за результатами розгляду дисциплінарної справи.

Статтею 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначається лише один вид дисциплінарного стягнення, яке може застосовуватись до суддів – догана [3, с.245]. Однак, звернення до міжнародних стандартів у сфері судочинства вказує на можливість існування «шкали» застосовуваних санкцій. Європейською хартією про статус суддів (п.5.1) вказано, що у випадку невиконання суддею одного із своїх обов'язків, чітко визначених законом, він може підлягати санкції лише на підставі рішення за пропозицією, рекомендацією або згодою комітету або органу, принаймні половина складу якого – обрані судді. Справа такого судді повинна бути повністю розглянута цим органом, заслухано сторони, а суддя, справа якого розглядається, повинен мати право на представництво. Шкала застосовуваних санкцій має бути визначена суддівським законом, а застосування цих санкцій має підпорядковуватись принципу пропорційності [4, с.137].

Статтею 147 Кодексу законів про працю України надано перелік стягнень за порушення трудової дисципліни. До працівника може бути застосовано тільки один з таких заходів стягнення: догана; звільнення. Законодавством, статутами і положеннями про дисципліну можуть бути передбачені для окремих категорій працівників й інші дисциплінарні стягнення [5].

Отже, трудовим законодавством передбачається можливість застосування і інших стягнень до окремих категорій працівників.

Судді посідають особливе місце серед посадових осіб органів державної влади. Суддя за своїм статусом є посадовою особою у суді, яка здійснює правосуддя відповідно до чинного законодавства. Професійні судді в Україні – громадяни, які відповідно до Конституції призначені чи обрані суддями і займають штатну суддівську посаду в одному із судів [6, с.741, 864]. Чинним законодавством, покладаючи на суддю повноваження щодо відправлення правосуддя, встановлюються вимоги та обмеження, коло яких особливе і відрізняється від інших категорій службовців, які виконують державні функції. Також встановлено засади відправлення правосуддя, серед яких пріоритетне значення має самостійність суддів. Відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», здійснюючи правосуддя, суди є незалежними від будь-якого незаконного впливу. Суди здійснюють правосуддя на основі Конституції і законів України, забезпечуючи при цьому верховенство



права. Особливість статусу судді впливає з гарантій його незалежності. Незалежність судді забезпечується: 1) особливим порядком його призначення, обрання, притягнення до відповідальності та звільнення; 2) недоторканністю та імунітетом судді; 3) незмінюваністю судді; 4) порядком здійснення судочинства, визначеним процесуальним законом, таємницею ухвалення судового рішення; 5) забороною втручання у здійснення правосуддя; 6) відповідальністю за неповагу до суду чи судді; 7) окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом; 8) належним матеріальним та соціальним забезпеченням судді; 9) функціонуванням органів суддівського самоврядування; 10) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також іншими засобами їх правового захисту; 11) правом судді на відставку (ч.4 ст.47 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»).

Наявність особливостей правового статусу судді як суб'єкта, який піддається заходам дисциплінарного впливу, а також специфіки процедур застосування дисциплінарної відповідальності щодо суддів надає підставу вказати на доцільність розгляду питання про встановлення дисциплінарної відповідальності, відмінної від загального порядку застосування заходів дисциплінарного впливу, передбаченого Кодексом законів про працю України, а саме – спеціальної дисциплінарної відповідальності. Зрозуміло, що використання ознаки «спеціальний» щодо конкретного виду юридичної відповідальності може бути піддано критичним застереженням, проте дозволяє підкреслити наявність особливостей відповідних відносин. Слід зазначити, що особливості дисциплінарної відповідальності існують щодо таких категорій службовців, що виконують державні функції – прокурорів, працівників органів внутрішніх справ, військовослужбовців тощо. Дисциплінарна відповідальність цих та інших категорій службовців, які виконують державні функції, врегульовано переважно статутами. Проте, повертаючись до проблеми вдосконалення процедур притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів, ставити питання про розробку відповідного закону вбачається перспективною пропозицією особливо, зважаючи на норму п.22 ч.1 ст.92 Конституції України, якою вказано, що виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями та відповідальність за них. При цьому інша норма – п.14 ч.1 ст.92 Конституції України встановлює вимогу врегулювання законом судоустрою, судочинства, статусу суддів. Отже, виходячи з конституційних приписів, законодавство про статус суддів не охоплює приписи щодо дисциплінарної відповідальності.

Доповнення переліку дисциплінарних стягнень, які можуть застосовуватись щодо суддів, може бути здійснене, враховуючи юридичне значення окремих санкцій. Так, в адміністративному законодавстві найм'якшим є попередження. Попередження дістає вияв у офіційній негативній оцінці поведінки з боку державного органу (посадової особи) і є застереженням проти вчинення протиправних діянь у майбутньому [7, с.234].

Виходячи з такого тлумачення змісту терміну «попередження», можна виділити головне. Попередження полягає у негативній оцінці поведінки особи та застереженні щодо вчинення протиправних дій у майбутньому. Запровадження цієї санкції за дисциплінарне правопорушення, вчинене суддею, не суперечить чинному законодавству, не порушує приписи Європейської хартії про статус суддів та відображає спеціальний характер дисциплінарної відповідальності судді, розширюючи, порівняно із приписами трудового законодавства, перелік стягнень. Більше того, необхідність уведення попередження ґрунтується і на правозастосовній практиці Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, яка виявила значну кількість рішень про відмову у відкритті дисциплінарного провадження (3844 з 5119 прийнятих рішень) та рішень про припинення дисциплінарної справи (444 з 5119 прийнятих рішень). На перший погляд, наведені цифри не можуть підтверджувати доцільність пропозиції про запровадження попередження, проте вони вказують на існування істотних проблем правового регулювання притягнення до дисциплінарної відповідальності, серед яких – необхідність введення такої санкції, завдяки застосуванню якої було би забезпечено превенцію у дисциплінарних справах. При цьому превентивний вплив попередження забезпечується його застосуванням перед тим, як застосувати догану.

Отже, проведений аналіз довів необхідність вдосконалення правового регулювання процедур притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Серед пропозиції щодо вдосконалення визначено доцільність розробки і прийняття окремого закону про дисциплінарну відповідальність суддів. Більш оперативний характер має пропозиція про уведення попередження як санкції за дисциплінарний проступок судді, що має превентивний характер. З цією метою можливе доповнення статті 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» частиною другою наступного змісту:

«2. До суддів може бути застосоване дисциплінарне стягнення у виді попередження.»

Крім того, частину першу статті 88 зазначеного Закону доцільно викласти у наступній редакції:

«1. До суддів може застосовуватися дисциплінарне стягнення у виді догани. Дисциплінарне стягнення у виді догани застосовується після того, як було застосоване попередження.»

### Література:

1. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41-42, № 43, № 44-45. – Ст. 529.
2. У справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду юстиції» (справа про повноваження державних органів у сфері судоустрою): Рішення Конституційного Суду України від 21.06.2011 № 7-рп/2011// Офіційний вісник України.–2011.–№ 50 (11.07.2011).–Ст. 1992.
3. Теліпка В.Е. Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Науково-практичний коментар / В.Е. Теліпка / За ред. В.В. Молдована – К.: Центр учбової літератури, 2011.– 528с.
4. Міжнародні стандарти у сфері судочинства. – К.: Істина, 2010. – 488с.
5. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 №322-VIII// Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. Додаток до N 50. – Ст. 375.
6. Великий енциклопедичний юридичний словник/ За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемпученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992с.
7. Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, Н. М. Оніщенко та ін.; за заг.ред. О. В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.

**Мельник Н. Г. О специальной дисциплинарной ответственности судей.** В статье рассматриваются вопросы совершенствования дисциплинарной ответственности, применяемой к судьям. Обосновывается целесообразность дополнения видов дисциплинарных взысканий, применяемых к судьям, предупреждениям.

**Ключевые слова:** специальная дисциплинарная ответственность, судьи предупреждение, судоустройство, правоотношение, правовое регулирование.

**Mel'nyk M. G. To the problem of the special disciplinary responsibility of judges.** The article is dedicated to the improvement of disciplinary responsibility applicable to judges. Reasonability of additional disciplinary penalties applicable to judges is grounded in the article.

**Key words:** special disciplinary responsibility, judges, warnings, legal proceeding, legal regulation.

УДК 331.105.44.083

Щотова Ю.М.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін,  
декан юридичного факультету АПСВ

## *Конкретизація обов'язків професійних спілок як необхідна умова відповідності їх правового статусу ринковим відносинам*

*У статті досліджується питання конкретизації обов'язків особливого суб'єкта трудових відносин – професійних спілок за умов переходу України до ринкових відносин.*

**Ключові слова:** професійні спілки, права, обов'язки, гарантії діяльності, права та інтереси працівників.

Метою цієї статті є визначення основних обов'язків, які необхідно на законодавчому рівні закріпити за професійними спілками. Задля досягнення означеної мети вбачається за доцільне з'ясувати суть категорії «прав-обов'язків» профспілок та визначення доцільності застосування її сьогодні; визначення переваг законодавчого закріплення переліку основних обов'язків професійних спілок; визначення обов'язків, які слід закріпити у чинному Законі України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності».

За основу дослідження взято праці таких науковців як Н.Б. Болотіна, Г.С. Гончаров, В.В. Жернаков, М.С. Кельман, В.Марков, О.Г. Мурашин, С.М. Прилипко, В.І. Прокопенко, Н.М. Хуторян, О.М. Ярошенко та ін.

Це питання потребує розроблення і є особливо актуальним через традиційну за радянським трудовим правом правову регламентацію лише прав професійних спілок при відсутності конкретно визначених і закріплених обов'язків таких організацій. Коли у 1988 р. при обговоренні тексту законопроекту про права профспілок висловлювалось критичне зауваження щодо його назви, була висунута пропозиція змінити назву закону: не «...про права профспілок», а «про профспілки», оскільки не буває прав без обов'язків.

В.Марков з цього приводу зауважував, що це «...принципове питання, відповідь на яке не така проста, як може здатися спочатку... Дійсно не буває прав без обов'язків. Але профспілки, за лєнінським визначенням, є найближчими співпрацівниками держави... Тому і потрібен їм Закон про свої права... Закон про права створить надійні умови для виконання профспілками своїх функцій, обов'язків, форм і методів роботи, закріплених у Статуті. Але функції і обов'язки, методи роботи – це вже внутрішні справи профспілок... Її регламентують тільки Статут і інші, розроблені на його основі самими профспілками документи. От чому закон може бути тільки про права профспілок» [1, с. 4].

Наразі мета, функції, а, отже, і роль професійних спілок і їх об'єднань у регулюванні відносин, які становлять предмет трудового права, докорінно змінені. Якщо за часів СРСР професійні спілки були включені в апарат держави як провідники державної політики, то сьогодні проголошена їх незалежність як від роботодавців, так і від держави. Названі суб'єкти трудового права будують свої взаємовідносини на принципах взаємної поваги, порозуміння, компромісу. Зміни основних вимог взаємодії суб'єктів трудових відносин беззаперечно впливають на подальше формування правової бази організації і функціонування професійних спілок.

Водночас, Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», прийнятий у 1999 р., зберігає «традицію» регламентації прав профспілок. І нині, «...як видно із Закону про профспілки, зазначає Н.Б. Болотіна, – регламентовані переважно права

профспілок, тоді як обов'язки профспілок закріплено дуже загально» [2, с. 616].

Саме тому, аналізуючи права професійних спілок, деякі науковці доходять висновку про існування категорії «права-обов'язки» як особливої юридичної категорії, що передбачає нерозривну єдність права й обов'язку [3, с. 83, 84]. За визначенням О.М. Ярошенка, саме те, що юридичні обов'язки безпосередньо не покладаються на профспілки, а впливають з їх захисної функції та нерозривно пов'язані з правами, є їх особливістю. У результаті надані профспілкам права одночасно є і їх обов'язками [4, с. 130]. На цю особливість звертає увагу і В.І. Прокопенко, зазначаючи, що «...надані профспілкам права одночасно є й їх обов'язками по захисту трудових і соціально-економічних прав та інтересів працюючих» [5, с. 117].

Водночас, вважаємо за доцільне звернути увагу, що теоретичне виділення категорії «права-обов'язки» [4, с. 130; 5, с. 117] без законодавчого закріплення відповідного положення (прямого визначення певної вимоги обов'язковою, а не можливою), означає не тільки формальну невизначеність категорії «обов'язки профспілок», а й наявність вибору професійною спілкою варіанту дій.

З позиції теорії лише обов'язок є гарантованою законом мірою суспільно необхідної (корисної) і державно доцільної поведінки особи, об'єктивно обумовленої потребами існування та розвитку інших осіб, соціальних груп, націй, людства [6, с. 198 – 199]. Лише обов'язок можна визначити встановленою та гарантованою державою вимогою до поведінки, офіційно закріпленою мірою необхідної діяльності, в той час, коли «...права особи у структурі правового статусу – це формально визначені та юридично гарантовані можливості користуватися соціальними благами і реалізовувати суб'єктивні інтереси» [7, с. 80]. А тому лише закріплення обов'язку, а не певного права, є гарантією реалізації наданої можливості за наявності визначених фактів, передумовою застосування примусу, притягнення до юридичної відповідальності.

При цьому обов'язки повинні бути визначені конкретно, а не загально, як закріплено у чинному Законі України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності». А саме, у ст. 36 цього закону передбачаються обов'язки профспілок додержуватися Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів, а також виконувати колективні договори та угоди, які вони уклали, та взяті на себе зобов'язання [8]. Як бачимо, серед обов'язків профспілок і їх об'єднань закріплено обов'язок додержуватися Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів, який і без закріплення у спеціальному законодавстві є обов'язком кожного, оскільки витікає з природи правових норм, загальною ознакою яких є обов'язковість. Норма права, являючи собою загальнообов'язкову абстрактну модель поведінки, захоплює в коло свого притягання кожного члена суспільства, наголошують М.С. Кельман та О.Г. Мурашин [9, с. 43]. Саме тому вважаємо за недоцільне закріплювати відповідний обов'язок профспілок і їх об'єднань.

Щодо зобов'язання профспілок і їх об'єднань виконувати колективні договори та угоди, які вони уклали, та взяті на себе зобов'язання, його закріплення не викликає сумнівів. Водночас, інших обов'язків профспілок і їх об'єднань, окрім визначених у ст. 36 Закону України, не закріплено. Однак, Н.Б. Болотіна констатує, що сьогодні профспілки в Україні ще не перетворилися на впливову силу, зважати на яку мали б і роботодавці, і державні органи. На жаль, більшість профспілкових лідерів починають виявляти активність і робити сміливі критичні заяви лише напередодні виборів. У зв'язку з цим продовжують залишатися актуальними питання про закріплення такого правового статусу профспілок, який відповідав би демократичним засадам та ринковим відносинам. До таких належить необхідність більшої конкретизації обов'язків профспілок [2, с. 616]. Заперечувати таке твердження неможливо. За умов перехідного періоду число порушень прав працівників зростає. Співвідношення індивідуального та колективного елементів у структурі відносин, які є предметом трудового права, також змінюється. Якщо до перебудови трудовий колектив беззаперечно визначається суб'єктом таких з визначенням його провідної ролі у питаннях управління виробництвом, питаннях виникнення, зміни, припинення трудових відносин, виховання працівників, забезпечення їх прав тощо, то сьогодні не тільки колективні, а й індивідуальні інтереси не беруться до уваги з огляду на побоювання втрати робочого місця чи неофіційної,

але за визначенням працівника «гідної» оплати праці. Таким чином, з одного боку, працівники свідомо «заплющують очі» на заробітну плату в конвертах, тривалість робочого дня понад встановлену норму, порушення правил охорони праці задля збереження трудових відносин з певним роботодавцем та інші порушення з боку роботодавця. З іншого, працівники не знають, яким чином і за які кошти вони можуть захистити свої права, не маючи ані впевненості у своїх силах, ані необхідних знань та досвіду.

У другому випадку закріплення основних обов'язків професійних спілок може стати ключовим моментом у вирішенні цього проблемного питання на користь працівника.

Щодо питання коштів, то, насамперед, не всі знають, що позивачі-працівники та профспілкові органи, які виступають від їх імені, за всіма трудовими справами звільняються від сплати державного мита й інших судових витрат. Якщо позов працівника задовольняється, то судові витрати, у тому числі державне мито, стягуються з відповідача. При відмові працівникові у задоволенні позовних вимог з обох сторін витрати не стягуються [10, с. 246]. Водночас, зверненню до суду за захистом своїх прав передують складання позову відповідно до вимог ст. 118–120 Цивільного процесуального кодексу України, а також підбір необхідних і достатніх підтверджень позовних вимог – формування доказової бази. Ці завдання є зачасти занадто складними для працівників, які не мають юридичної освіти. Саме тому закріплення за профспілками обов'язку безоплатного надання інформації, консультацій і роз'яснень працівникам, що входять до відповідних професійних спілок, їх об'єднань, з правових питань у сфері праці, складення заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім документів процесуального характеру) сприятиме вирішенню означеної проблеми. Закріплення цього обов'язку є особливо актуальним за умов дії Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 № 3460-VI [11] і буде підставою для визначення професійних спілок суб'єктами надання первинної безоплатної правової допомоги, що відповідно до ч. 1 ст. 7 вказаного закону полягає в інформуванні особи про її права і свободи, порядок їх реалізації, відновлення у випадку їх порушення та порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [11].

Вже сьогодні деякі професійні спілки активно здійснюють надання вказаних послуг. Так, Миколаївська обласна рада профспілок з відповідними членськими організаціями одним з напрямів своєї діяльності має правову допомогу членам профспілок, у тому числі з питань отримання боргів по заробітній платі. Тільки у 2006–2007 рр. була надана правова допомога більш як 3,5 тис. працівників. Профспілковими юристами складено 475 позивних заяв в суди, які були задоволені [12, с. 18]. Проте не всі професійні спілки та їх об'єднання можуть навести подібні цифри. Виправленню стану правової підтримки працівників з боку профспілок і їх об'єднань з подальшим визначенням останніх суб'єктами надання первинної правової допомоги в положеннях Закону України «Про безоплатну правову допомогу», повинно передувати закріплення відповідного обов'язку професійних спілок і їх об'єднань у Законі України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності».

Щодо працівників, які не входять до складу жодної професійної спілки, як і при бажанні працівника отримати правову допомогу від професійної спілки, до складу якої він не входить, будучи членом іншої, вважаємо доцільним надати професійним спілкам та їх об'єднанням відповідне право. Закріплення такого права відповідатиме пропозиції розширення мети діяльності професійних спілок та їх об'єднань, запропоноване у п. 1.2.

Водночас, безоплатна правова допомога, здійснювана профспілками вже сьогодні, не обмежуватиметься первинною. Аналізуючи чинне законодавство України, Г.С. Гончарова, В.В. Жернаков та С.М. Прилипко вказують на право профспілкових органів пред'являти позови по трудових спорах від імені зацікавлених працівників. Профспілки також можуть виділити своїх представників для захисту в суді інтересів працівників, навіть коли позов заявлений самим працівником [10, с. 246]. Надання професійним спілкам можливості представлення і захисту трудових і соціально-економічних інтересів і прав членів професійних спілок у разі реалізації ними конституційного права на звернення за захистом своїх прав до судових органів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також

міжнародних судових установ; представлення або захисту вказаних прав та інтересів працівників в органах, що розглядають трудові спори, з одного боку, вказує на можливість визначення їх суб'єктами вторинної правової допомоги (полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя: захист від обвинувачення; здійснення представництва інтересів; складення документів процесуального характеру [11]), з іншого, включає і можливість відмови у наданні вторинної правової допомоги.

Іншими словами, лише чітка вказівка в законодавстві (у цьому випадку у Законі України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності») буде підставою для обов'язкового представлення і захисту трудових і соціально-економічних інтересів і прав членів професійних спілок у разі реалізації ними конституційного права на звернення за захистом своїх прав, до органів, що розглядають трудові спори. Водночас, закріпити такий обов'язок без конкретизації умов його здійснення означатиме порушити правило плюралізму представництва. Тому доцільно на законодавчому рівні закріпити обов'язок професійних спілок і їх об'єднань представляти і захищати інтереси та права своїх членів при реалізації ними права на звернення за захистом в органах, що розглядають трудові спори, за умови виявлення відповідного бажання працівника, права якого порушуються, оспорується чи невизнані. Отже, пропонується ввести обов'язок професійної спілки, їх об'єднання надавати вторинну правову допомогу за таких умов: ініціювання реалізації обов'язку членом профспілки; ініціація матиме наслідком реалізацію обов'язку тільки у разі звернення працівника, права якого порушені, оспорується чи невизнані. Одночасно з закріпленням цього обов'язку слід внести відповідні доповнення до ст. 15 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» [11], якою визначаються суб'єкти надання безоплатної вторинної правової допомоги в Україні.

Поряд із закріпленням обов'язку професійної спілки, їх об'єднання надавати вторинну правову допомогу своїм членам з огляду на пропозицію розширення мети організації і функціонування професійних спілок та їх об'єднань, вважаємо за необхідне закріпити право профспілок і їх об'єднань представляти чи захищати трудові і соціально-економічні інтереси та права працівників, які не є членами професійних спілок, у разі реалізації ними конституційного права на звернення за захистом своїх прав в органах, що розглядають трудові спори.

При визначенні профспілок і їх об'єднань суб'єктами надання правової допомоги обов'язково повинна бути вирішена проблема низької обізнаності членів профспілки у правових питаннях. Слід зазначити, що ця проблема заважатиме не тільки якісному наданню правових послуг, а й вже сьогодні є перепорою для реалізації мети організації і функціонування професійних спілок. Як вказує М.А. Сапожникова, «...щоб працювати ефективно, профспілковий лідер зобов'язаний добре знати законодавчу базу, бути дипломатичною, ерудованою людиною» [12, с. 17].

Якщо раніше «юридичну безграмотність» можна було пояснити відсутністю доступу до законодавства, коли тексти законів і інших нормативно-правових актів не можна було придбати у книжковому магазині, ознайомитись з ними у бібліотеці чи юридичній консультації [13, с. 20 – 21], а про «Інтернет» і електронні ресурси взагалі не йшлося, ще можна зрозуміти відсутність таких необхідних для представництва і захисту прав та інтересів працівників знань. Наразі ж пояснити недостатність знань у галузі права раніше існуючими причинами вже неможливо. Водночас, незважаючи на відомий факт, що при неінформованості про чинні закони тих, хто повинен їх застосовувати, втрачається сенс правового регулювання, складається підґрунтя для волюнтаризму, свавілля, суб'єктивізму, що обмежують права працівників [13, с. 21], проблема юридичної безграмотності залишається актуальною. Пропонуємо задля ефективного надання професійними спілками та їх об'єднаннями правової допомоги запровадити передуюче цьому відповідне навчання.

Сьогодні серед прав профспілок закріплено право на здійснення громадського контролю. А саме, відповідно до ч. 5 ст. 20 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» профспілки, їх об'єднання здійснюють контроль за виконанням колективних договорів, угод; відповідно до ст. 21 – за виплатою заробітної плати, додержанням законодавства про працю та про охорону праці, створенням безпечних і

нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов, забезпеченням працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального та колективного захисту; відповідно до ч. 1 ст. 22 – за виконанням законодавства про зайнятість. При цьому, у ч. 5 ст. 20 визначене також право професійних спілок направляти роботодавцям, їх об'єднанням, органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування у разі порушення ними умов колективного договору, угоди подання про усунення цих порушень, яке розглядається в тижневий термін.

Також, сьогодні у ст. 30 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» визначені «...повноваження профспілок, їх об'єднань щодо питань охорони здоров'я громадян, фізичної культури, спорту, туризму та охорони довкілля». Слід звернути увагу на ч. 1 ст. 30, де визначається, що «...профспілки, їх об'єднання організовують і здійснюють (виділення авт.) громадський контроль за реалізацією прав членів профспілки у сфері охорони здоров'я, медико-соціальної допомоги. Профспілки, їх об'єднання беруть участь у діяльності експертних, консультативних та наглядових рад при органах та закладах охорони здоров'я, а також можуть брати участь у розвитку (виділення авт.) масової фізичної культури, спорту, туризму, створенні та підтримці спортивних товариств і туристичних організацій» [11]. Як бачимо, законодавець при визначенні повноважень професійних спілок і їх об'єднань використовує різні дієслова, що передбачають різний ступінь зобов'язання: «організують і здійснюють» як констатація факту, а отже, визначається не право, а обов'язок. А «можуть брати участь» – беззаперечне закріплення права.

Аналогічно у ч. 2 вказаної статті визначення, що «...профспілки, їх об'єднання беруть участь (курсив авт.) в охороні довкілля, захисті населення від негативного екологічного впливу, сприяють (курсив авт.) діяльності громадських природоохоронних організацій, можуть проводити (курсив авт.) громадські екологічні експертизи, здійснювати іншу не заборонену законом діяльність (курсив авт.) у цій сфері» [11] містить можливості і зобов'язання професійних спілок.

Названі розбіжності при визначенні повноважень профспілок і їх об'єднань у ст. 30 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» слід врахувати при виділенні питань, по яких обов'язково має здійснюватися громадський контроль з боку професійних спілок та їх об'єднань. С. Коцелко вважає, що «...профспілковим організаціям варто розробити значно активніші стратегії діяльності, а саме додаткові соціальні допомоги, сприяти у працевлаштуванні, надавати пільгові кредити, послуги у галузі профорієнтації. Профспілки повинні більш реалізовувати функції захисту соціально-економічних прав та інтересів працівників у соціально-трудої сфері, бути незалежними від держави, а також більше приділяти уваги захисту інтересів працівників у сфері праці, наприклад, відстоювати рівень оплати праці не нижче прожиткового мінімуму, її своєчасної виплати, умови праці, захист прав працівників, які підлягають не законному звільненню роботодавцями або внаслідок реконструкції чи банкрутства підприємства. Профспілки мають відстоювати дотримання умов праці (порівняно з необ'єднаними у профспілки працівниками), тоді працівники будуть мотивовані для членства в них. Це в свою чергу формуватиме у працівників соціально-психологічну зрілість, конкурентоспроможність, впевненість у захисті» [14, с. 253].

На думку автора, слід закріпити обов'язок профспілок та їх об'єднань здійснювати контроль за: 1) виконанням колективних договорів, угод; 2) за строками виплати заробітної плати; 3) рівнем оплати праці, включаючи відповідність заробітної плати мінімально встановленому в певній галузі в Україні рівню; 4) створенням безпечних і нешкідливих умов праці, належних виробничих та санітарно-побутових умов, 5) забезпеченням працівників спецодягом, спецвзуттям, іншими засобами індивідуального та колективного захисту; 6) за реалізацією прав членів профспілки у сфері охорони здоров'я, медико-соціальної допомоги. При цьому професійні спілки не вважаємо за потрібне позбавляти права на здійснення громадського контролю з інших питань додержання законодавства про працю, охорону праці та законодавства про зайнятість. Одночасно із закріпленням обов'язку здійснення громадського контролю із визначених питань вважаємо за необхідне як обов'язок закріпити направлення роботодавцям, їх об'єднанням, органам виконавчої влади, органам міс-

цевого самоврядування у разі порушення ними умов колективного договору, угоди подання про усунення цих порушень, що наразі має вигляд відповідного права професійних спілок та їх об'єднань, закріпленого у ч. 5 ст. 20 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності».

Враховуючи викладене, доходимо висновку, що у Законі України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» повинні бути закріплені такі основні обов'язки профспілок і їх об'єднань як виконання колективних договорів та угод, які вони уклали, та взятих на себе зобов'язань; здійснення громадського контролю із визначених питань; надання безоплатної правової допомоги; направлення роботодавцям, їх об'єднаннями, органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування у разі порушення ними умов колективного договору, угоди подання про усунення цих порушень. Закріплення цих обов'язків повинно відбуватися у вигляді окремих статей із конкретизації змісту відповідного обов'язку.

При цьому, визначення професійних спілок та їх об'єднань суб'єктами надання безоплатної первинної і вторинної правової допомоги своїм членам з правових питань у сфері праці необхідно відобразити не тільки у Законі України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (закріпити відповідний обов'язок), а й у Законі України «Про безоплатну правову допомогу» з урахуванням специфіки професійних спілок та їх об'єднань як суб'єктів надання безоплатної правової допомоги.

### Література:

1. Марков В. Демократия в действии / В.Марков // Советские профсоюзы. – 1988 (сентябрь). – № 18. – С. 4.
2. Болотіна Н.Б. Трудове право України: підруч. / Н.Б. Болотіна. – К.: Вікар, 2003. – 725 с.
3. Трудовое право: учеб. / Под ред. О.В. Смирнова. – М.: Статут, 1997.
4. Прилипка С. М., Трудове право України: підруч. / С.М. Прилипка, О.М. Ярошенко. – Харків: Видавець ФОРМ Вапнярчук Н. М., 2008. – 664 с.
5. Прокопенко В.І. Трудове право України: підруч. Вид. 2-е, стереотипне / В.І. Прокопенко. – Х.: Консум, 2000. – 480 с.
6. Скакун О.Ф. Теория государства и права / О.Ф. Скакун. – Х.: Консул; УВД, 2000. – 704с.
7. Теорія держави і права. Академічний курс: підруч. / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
8. Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» – К., 1996.
9. Кельман М.С. Загальна теорія права (з схемами, кроссвордами, тестами): Підручник / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. – К.: Кондор, 2002. – 353 с.
10. Трудовое право Украины в вопросах и ответах: учеб. / под ред. Г.С. Гончаровой, В.В. Жернакова, С.Н. Прилипка – Х.: Одиссей, 2001. – 623 с.
11. Закон України «Про безоплатну правову допомогу» від 02.06.2011 № 3460-VI // Офіційний вісник України від 15.07.2011 р., № 5. – С. 13. – Ст. 2009, код акта 57375/2011.
12. Современный профсоюз – это инструмент социальной стабильности в обществе: [интервью с председателем Николаевского областного совета профсоюзов Маргаритой Николаевной Сапожниковой / общалась А.Король] // Автограф XXI век. – 2007 (ноябрь). – № 4(9). – С. 16 – 19
13. Ермошин Г. Где искать закон? / Г. Ермошин // Советские профсоюзы. – 1988 (сентябрь). – № 18. – С. 20 – 21.
14. Коцелко С. Профспілки в системі соціально-трудоуведносин / С.Коцелко // Наукові записки: зб. наук. праць кафедри економічного аналізу Тернопільського національного економічного університету. – 2006. – № 15. – С. 252 – 253.

**Щотова Ю.Н. Конкретизация обязанностей профессиональных союзов как необходимое условие соответствия их правового статуса рыночным отношениям. В статье исследуется вопрос конкретизации обязанностей особого субъекта трудовых отношений – профессиональных союзов в условиях перехода Украины к рыночным отношениям.**

**Ключевые слова:** профессиональные союзы, права, обязанности, гарантии деятельности, права, и интересы работников.

**Shchotova Y.N. Specification of duties of trade unions as necessary condition of their legal coordination with market relations. The article reveals the issue of specification of duties of the special subject of labour legal relations of trade unions in the conditions of transition to market relations.**

**Key words:** trade unions, rights, duties, guarantees of activity, rights and interests of workers.



## Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право

УДК 502/504-047.44:34](477)

Романяк М. М.,

канд. юрид. наук, адвокат

### *Вдосконалення визначення поняття екологічного аудиту: наукові підходи та їх впровадження у законодавство*

У статті обґрунтовуються наукові підходи щодо уточнення поняття «екологічний аудит» та даються відповідні пропозиції до законодавства.

**Ключові слова:** екологічний аудит, аудит, критерії екологічного аудиту.

Забезпечення безпечного екологічного середовища є одним з пріоритетних напрямів державної політики не лише в Україні, а й у країнах з високим рівнем соціально-економічного розвитку. Серед заходів, які застосовуються з метою реалізації цього напрямку державної політики, належне місце посідає екологічний аудит як найбільш ефективний інструмент узгодження загальнонаціональних, регіональних та локальних інтересів підприємства, установи, організації з питань забезпечення екологічної безпеки. Еколого-аудиторська діяльність спрямована на виявлення порушень вимог екологічної безпеки, визначення ступеня негативного впливу на навколишнє природне середовище екологічно небезпечних видів господарської та іншої діяльності, встановлення ризиків завдання шкоди екології внаслідок здійснення такої діяльності. У такому контексті екологічний аудит можна віднести до найбільш дієвих превентивних заходів, які передбачені чинним законодавством, з метою попередження забруднення навколишнього природного середовища, завдання шкоди життю і здоров'ю населення, та, в остаточному результаті, надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

Основні правові та організаційні засади здійснення екологічного аудиту визначені Законом України «Про екологічний аудит» [1]. Як зазначено в преамбулі до цього закону, його положення поширюються на всі суб'єкти господарювання незалежно від форми власності та видів діяльності. Правозастосовча практика вказує на наявність колізій цього закону, що позначається на виникненні спірних правовідносин, вирішення яких здійснюється засобами судового захисту прав, свобод, законних інтересів. Так, слід зазначити про Постанову Верховного Суду України (Судова палата у господарських справах) №31/192 від 28.02.2006 «Про визнання недійсними укладеного між сторонами договору оренди цілісного майнового комплексу державного підприємства «Вільногірський гірничо-металургійний комбінат» [2], яка стосувалась касаційного подання Генерального прокурора України на постанову Вищого господарського суду України від 12 жовтня 2005 р. N 31/192 у справі за позовом прокурора м. Вільногірська Дніпропетровської області в інтересах держави в особі Фонду державного майна України до ЗАТ «Кримський Титан» в особі філії «Вільногірський гірничо-металургійний комбінат» – про визнання недійсними укладених між сторонами договору оренди цілісного майнового комплексу державного

підприємства «Вільногірський гірничо-металургійний комбінат» та про зобов'язання відповідача повернути цілісний майновий комплекс державного підприємства «Вільногірський гірничо-металургійний комбінат» Фонду державного майна України. При цьому спірність правовідносин була пов'язана, у тому числі, із відсутністю врегулювання питання сертифікації екологічних аудиторів. Інший приклад судових справ — справи щодо недотримання вимог Закону України «Про екологічний аудит». Зокрема вказані правовідносини становили предмет Постанови Вищого господарського суду України №8/31Д від 21.03.2006 «Про визнання недійсним договору оренди майна».

Проблема вдосконалення правового регулювання відносин щодо екологічного аудиту є складовою ширшої за сутністю проблеми — створення систем управління якістю, екологічного управління та інших систем управління, відповідно до Закону України від 15.01.2009 №882-VI «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення систем управління якістю, систем екологічного управління та інших систем управління» [3]. Саме у такому контексті екологічний аудит належить до системи екологічного управління, а тому формування законодавчих гарантій його ефективності є загальнодержавною проблемою, що потребує належного вирішення. Методологічну основу розробки пропозицій щодо вдосконалення законодавства про екологічний аудит мають складати теоретичні напрацювання, спрямовані на встановлення сутності і змісту цього явища та, у подальшому — визначення адекватних заходів і засобів не лише власне здійснення екологічного аудиту, а й державного контролю за законністю здійснення.

Мета статті полягає у обґрунтуванні наукових підходів щодо визначення сутності екологічного аудиту, формулюванні та уточненні його ознак.

Наукова новизна статті визначається актуальністю постановки наукового завдання щодо вдосконалення теоретичних підходів відносно категорії «екологічний аудит», його значущістю для подальшого розвитку теорії та впровадження теоретичних здобутків до приписів чинного законодавства з метою його адаптації до законодавства Європейського Союзу.

Сучасний науковий пошук вчених спрямований, здебільшого, на розкриття проблеми забезпечення екологічної безпеки в цілому та в окремих галузях економіки, зокрема, а також правовій охороні довкілля. Так, на рівні кандидатських дисертацій лише протягом 2008 – 2009 рр. були захищені роботи У.В.Антонюк «Правове забезпечення екологічної безпеки на залізничному транспорті» [4], І.В.Бригадиром «Правове регулювання забезпечення екологічної безпеки в галузі автомобільного транспорту» [5], В.В.Курзовою «Еколого-правове регулювання карантину рослин» [6], Л.Д. Нечипорук «Еколого-правове регулювання раціонального використання об'єктів тваринного світу» [7] та ін. Якщо звернутись до напрацювань з інших галузевих юридичних наук зокрема, господарського права, господарського процесуального права, адміністративного права та процесу, то слід зазначити про відсутність наукових праць з цієї проблематики. Процедурним питанням здійснення екологічного аудиту присвячені поодинокі праці. Зокрема, посібник з екологічного аудиту [8], стаття П.В.Чеверди «Екологічний аудит та його сутність», в якій розглядаються питання внутрішнього екологічного аудиту, оцінки екологічного ризику, мети аудиту, форм та об'єктів тощо [9] та ін.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про екологічний аудит», екологічний аудит – це документально оформлений системний незалежний процес оцінювання об'єкта екологічного аудиту, що включає збирання і об'єктивне оцінювання доказів для встановлення відповідності визначених видів діяльності, заходів, умов, системи екологічного управління та інформації з цих питань вимогам законодавства України про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям екологічного аудиту. Критеріями екологічного аудиту визначені вимоги нормативно-правових актів щодо охорони навколишнього природного середовища, методики, настанови, організаційні вимоги, керуючись якими екологічний аудитор оцінює докази екологічного аудиту, проводить їх аналіз та готує висновок стосовно об'єкта екологічного аудиту. Ці критерії визначаються у договорі на проведення екологічного аудиту.

Основними завданнями екологічного аудиту є: збір достовірної інформації про екологічні аспекти виробничої діяльності об'єкта екологічного аудиту та формування на її основі висновку екологічного аудиту; встановлення відповідності об'єктів екологічного аудиту вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям екологічного аудиту; оцінка впливу діяльності об'єкта екологічного аудиту на стан навколишнього природного середовища; оцінка ефективності, повноти і обґрунтованості заходів, що вживаються для охорони навколишнього природного середовища на об'єкті екологічного аудиту.

Право на здійснення екологічного аудиту мають особи (екологічний аудитор), котрі мають відповідну вищу освіту, досвід роботи у сфері охорони навколишнього природного середовища або суміжних галузях не менше чотирьох років поспіль та якій їм видано в установленому порядку сертифікат на право здійснення такої діяльності. Як зазначено у Положенні про сертифікацію екологічних аудиторів, затвердженому наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 29 січня 2007 р. N 27 (далі – Положення), сертифікат екологічного аудитора – це офіційний документ, який засвідчує рівень професійних знань, необхідних для здійснення екологічного аудиту підприємств, установ та організацій, їх філій та представництв чи об'єднань, окремих виробництв, інших господарських об'єктів у цілому або щодо окремих видів їх діяльності, систем екологічного управління, інших об'єктів, передбачених законом [10].

Екологічний аудит може здійснюватись юридичною особою, статутом котрої передбачений цей вид діяльності і у штаті якої є хоча б один екологічний аудитор. Є ще вимоги, яким повинна відповідати особа, що має бажання займатись аудиторською діяльністю. Так, відповідно до п. 2.1 – 2.3 Положення, особа, котра виявила бажання займатись аудиторською діяльністю, для отримання сертифіката повинна мати відповідну вищу освіту (бакалавр, спеціаліст, магістр за відповідною спеціальністю), яку вона здобула в акредитованих вищих навчальних закладах, або документ про вищу освіту, здобутий у навчальному закладі іноземної держави, та довідку про визнання іноземного документа про освіту. Кандидат повинен мати досвід роботи у сфері охорони навколишнього природного середовища або суміжних сферах не менше чотирьох років поспіль. Кандидат має опанувати спеціалізований курс навчання з питань охорони навколишнього природного середовища, раціонального природокористування та екологічного аудиту, на підставі спеціалізованих навчальних Програм, узгоджених Міністерством охорони навколишнього природного середовища України (нині – Міністерство екології та природних ресурсів України, відповідно до Указу Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [11]), та мати відповідне свідоцтво про успішне проходження навчання. Особа також має підтвердити свій досвід проведення екологічних аудитів як аудитор-стажист під керівництвом та наглядом сертифікованого екологічного аудитора.

Сертифікацію аудиторів проводить Міністерство екології та природних ресурсів України. Сертифікація – визначення кваліфікаційної придатності кандидата на здійснення екологічного аудиту через перевірку відповідності його освіти та досвіду роботи вимогам природоохоронного законодавства України, у тому числі Закону України «Про екологічний аудит», знання методик та порядку здійснення екологічного аудиту і складання ним кваліфікаційного екзамену.

Замовником екологічного аудиту може бути як суб'єкт владних повноважень (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування), так і суб'єкт, що такими повноваженнями не наділений. Такий висновок випливає із норми ст.3 Закону України «Про екологічний аудит».

Виходячи із законодавчого визначення екологічного аудиту, його завдань, підстав та суб'єктів здійснення, можна сформулювати ознаки такого аудиту:

- предмет становить господарська та інша діяльність, що є загрозою екологічній безпеці;

- спрямована на встановлення відповідності визначених видів діяльності, заходів, умов, системи екологічного управління та інформації з цих питань критеріям екологічного аудиту;
- полягає у збиранні і об'єктивному оцінюванні доказів;
- здійснюється на підставі договору про проведення екологічного аудиту;
- здійснюється суб'єктами, не наділеними владними повноваженнями, компетенція яких підтверджена у встановлений законодавством спосіб;
- здійснюється тільки тими суб'єктами, які мають дозвільний документ – сертифікат екологічного аудитора;
- суб'єкти, які здійснюють екологічний аудит, не мають право застосовувати заходи примусу під час здійснення еколого-аудиторської діяльності.

Разом з тим, ці ознаки, що впливають з приписів чинного законодавства, не дозволяють повною мірою розмежувати екологічний аудит, екологічний контроль, екологічну експертизу, адже за спрямованістю процедур, кінцевою метою (забезпечення виконання вимог екологічного законодавства) вони мають спільні риси. Крім того, враховуючи, що термін «екологічний аудит» має бути похідним від загального терміну «аудит» із конкретизацією відповідно до предмета (об'єкта) проведення, доцільним вбачається звернення до етимологічного значення терміну «аудит», вітчизняного законодавства про аудит, а також деяких наукових напрацювань у галузі екологічного аудиту.

Термін «аудит» (з латини *audio* – слухаю) первісно використовувався для позначення перевірки (вислуховування) старшим учнем домашніх завдань молодших учнів, а відтак – змінив свою семантику на «перевірка», «оцінка». Професійний аудит виник у Шотландії в середині XIX ст. і передбачав перевірку документації, що підтверджувала здійснення грошових операцій [12, с. 280]. Вченими опрацьовані такі наукові підходи щодо визначення сутності і змісту аудиту: а) процес, при здійсненні якого компетентний незалежний працівник накопичує та оцінює інформацію, яка піддається якісній оцінці і належить до специфічної господарської системи, для того, щоб визначити та відобразити в своєму висновку ступінь відповідності такої інформації встановленим критеріям [13, с. 7]; б) підприємницька діяльність аудиторів (аудиторських фірм) щодо здійснення позаповідомчих перевірок бухгалтерської (фінансової) звітності, документів бухгалтерського обліку, податкових декларацій та інших фінансових зобов'язань і вимог економічних суб'єктів, а також надання інших аудиторських послуг; діяльність, спрямована на зменшення підприємницького ризику [14, с. 6-7]; в) незалежна перевірка бухгалтерської звітності та іншої обліково-звітної інформації про діяльність підприємства з метою підтвердження їх достовірності і законності [15, с. 11].

У ст. 4 Закону України «Про аудиторську діяльність» визначення аудиту сформульовано наступним чином: «Аудит – це перевірка публічної бухгалтерської звітності, обліку, первинних документів та іншої інформації щодо фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання з метою визначення достовірності їх звітності, обліку, його повноти і відповідності чинному законодавству та встановленим нормативам» [16]. Аналогічне за змістом визначення надане ч. 1 ст. 363 Господарського кодексу України [17]. Законом України «Про аудиторську діяльність» встановлено, що аудиторська діяльність є підприємницькою діяльністю, яка включає в себе організаційне і методичне забезпечення аудиту, практичне виконання аудиторських перевірок (аудит) та надання інших аудиторських послуг.

Якщо звернутись до законодавства про екологічний аудит, слід зазначити, що за змістом термін «екологічний аудит» не відповідає законодавчому визначенню загального терміну «аудит». Хоча і аудит, і екологічний аудит спрямовані на встановлення відповідності певним вимогам тієї діяльності, яка піддана аудиту, однак різними є предмети (об'єкти) аудиту та екологічного аудиту відповідно. Крім того, у Законі України «Про екологічний аудит» прямо не визначено, що екологічний аудит є підприємницькою діяльністю, хоча імперативною, владною вона не може бути названа, адже здійснюється на підставі договору, незважаючи на те, чи є екологічний аудит добровільним чи обов'язковим. Разом з тим, використання саме терміну «аудит» щодо моніторингу відповідності екологічному законо-

давству певної діяльності, склалося історично. Так, ще у 1970-х роках для запобігання відповідальності за екологічні порушення компанії почали використовувати оцінку відповідності здійснюваної ними діяльності нормам екологічного законодавства. Така оцінка за аналогією з фінансовим аудитом отримала назву екологічного аудиту [18, с.58-59]. Більше того, екологічний аудит сприйняла система права Європейського Союзу і розроблення українського законодавства про екологічний аудит є одним з перших кроків адаптації національного законодавства до законодавства ЄС.

Канадська Асоціація Стандартів визначає екологічний аудит як систематичний процес об'єктивного отримання даних, враховуючи стан екологічних проблем, з'ясування міри відповідності між цим станом та установленими нормативно-технічними документами і критеріями і доведення результатів цієї роботи до клієнта [19, с. 12]. Дж. Бартельс вказує, що «екологічний аудит – це спосіб оцінки відхилень реального стану навколишнього середовища від попередньо заданих внутрішніх і зовнішніх екологічних стандартів, який провадиться з метою з'ясування для компанії існуючих екологічних ризиків або таких, що потенційно можливі» [20, с. 109].

Існують також такі визначення екологічного аудиту: «різновид аудиторської діяльності, яка здійснюється в інтересах суб'єктів господарювання і держави й пов'язана з перевіркою діяльності суб'єктів господарювання з метою встановлення відповідності їх роботи вимогам екологічної безпеки, забезпечення раціонального використання та відтворення природних ресурсів, отримання достовірної інформації про виробничу діяльність об'єкта аудиту та формування на її основі аудиторського висновку про його екологічний стан, підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості об'єкта аудиту в результаті здійсненої перевірки»; «незалежний екологічно спрямований організаційно-правовий вид аудиторської діяльності з метою сприяння забезпеченню дотримання суб'єктами господарювання у їх власних інтересах вимог і норм природоохоронного законодавства, екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, захисту і конкурентоспроможності об'єкта аудиту та його інвестиційної привабливості»; «незалежний вид діяльності, який включає перевірку господарюючих суб'єктів у їх власних інтересах, пов'язаних із забезпеченням екологічної безпеки, раціональним використанням та відтворенням природних ресурсів, захистом і конкурентоспроможністю об'єкта аудиту та його інвестиційною привабливістю»; «документально оформлений систематичний процес перевірки, який включає збирання і об'єктивне оцінювання доказів аудиту для встановлення відповідності визначених видів діяльності, заходів, умов, системи управління навколишнім середовищем та інформації з цих питань критеріям аудиту, а також включає передавання результатів перевірки замовникові» [21].

Виходячи з цих визначень, існуючих наукових підходів щодо сутності загальної категорії «аудит», доцільно визначити екологічний аудит як вид підприємницької діяльності, що здійснюється на договірних засадах незалежними суб'єктами, компетенція яких підтверджена сертифікатом державного зразка, яка полягає у перевірці відповідності господарської та іншої видів діяльності критеріям екологічного аудиту. Таке визначення доцільно закріпити як нову редакцію статті 1 Закону України «Про екологічний аудит».

### **Література:**

1. Про екологічний аудит: Закон України від 24.06.2004р. №1862-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 45.- Ст. 500 (із змінами).
2. Про визнання недійсними укладеного між сторонами договору оренди цілісного майнового комплексу державного підприємства «Вільногірський гірничо-металургійний комбінат»: Постанова Верховного Суду України (Судова палата у господарських справах) від 28.02.2006р. № 31/192 // Юридичний вісник України. – 2007. – № 4.
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо створення систем управління якістю, систем екологічного управління та інших систем управління: Закон України від 15.01.2009р. № 882-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 24. – Ст. 297.

4. Антонюк У. В. Правове забезпечення екологічної безпеки на залізничному транспорті: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / У. В. Антонюк. — К.: НУБПУ, 2009. — 20 с.
5. Бригадир І. В. Правове регулювання забезпечення екологічної безпеки в галузі автомобільного транспорту: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / І. В. Бригадир. — Х.: Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого, 2008. — 20 с.
6. Курзова В. В. Еколого-правове регулювання карантину рослин: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В. В. Курзова. — К.: Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України, 2009. — 20 с.
7. Нечипорук Л. Д. Еколого-правове регулювання раціонального використання об'єктів тваринного світу: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Л. Д. Нечипорук. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2009. — 20 с.
8. Екологічний аудит: посібник з екологічного менеджменту і екологічного аудиту / [В.Я. Шевчук, Ю.М. Саталкін, В.М. Навроцький та ін.]. — К.: Символ-Т, 1997. — 221 с.
9. Чеверда П.В. Екологічний аудит та його сутність [Електронний ресурс] / П. В.Чеверда. — Режим доступу: <http://esa.in.ua/index.php/articles.html?view=article&layout=article&id=3>
10. Про затвердження Положення про сертифікацію екологічних аудиторів: Наказ Мінприроди України від 29.01.2007 р. № 27 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 26. — С. 109. — Ст. 1066.
11. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 94. — С. 15. — Ст. 3334.
12. Правові основи підприємницької діяльності / [за ред. Шакуна В.І., Мельника П. В., Поповича В. М.]. — К.: Правові джерела, 1997. — 780 с.
13. Аренс А. Аудит / Аренс А., Лоббек Дж. пер. с англ. — М.: Финансы и статистика, 1995. — 560 с.
14. Аудит: учеб. для вузов / [В. И. Подольский, Г. Б. Поляк, А. А. Савин, Л. В. Сотникова] / под ред. В.И. Подольского. — М.: Аудит, ЮНИТИ, 1997. — 432 с.
15. Аудит: практ. пособ. / [Кузьминский А., Кужельный Л., Петрик Е. и др.] — Киев: Учетинформ, 1996. — 284 с.
16. Про аудиторську діяльність: Закон України від 22.04.1993р. № 3125-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 23. — Ст. 243.
17. Господарський кодекс України від 16.01.2003р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18. — Ст. 144.
18. Серов Г. П. Экологический аудит: концептуальные и организационно-правовые основы / Г. П. Серов. — М.: Экзамен, 2000. — 768 с.
19. Екологічний аудит: посібник з екологічного менеджменту і екологічного аудиту / Шевчук В.Я., Саталкін Ю.М., Навроцький В.М. та ін. — К.: Символ-Т, 1997. — 221 с.
20. Бартельс Дж. Практика экологического аудирования / Дж. Бартельс // Экологический учет и аудит: сб. статей. — М.: ФБК-ПРЕСС, 1997. — С. 109-123.
21. ДСТУ ISO 14010-97 Настанови щодо здійснення екологічного аудиту. Загальні принципи. — Наказ Держстандарту України від 18.08.1997 р. № 495. — К.: Держстандарт України, 1997.

**Романяк М.М. Совершенствование определения понятия экологического аудита: научные подходы и их внедрение в законодательство. В статье обосновываются научные подходы к уточнению понятия «экологический аудит» и даются соответствующие предложения по совершенствованию законодательства**

**Ключевые слова:** экологический аудит, аудит, критерии экологического аудита.

**Romaniak M.M. Improvement of environmental audit concept defining: scientific approaches and their introduction into legislation. The article is devoted to the grounding of the scientific approaches to defining of «ecological audit». Appropriate propositions to the legislation improvement are given.**

**Key words:** ecological audit, audit, criteria of ecological audit.

## Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

УДК 796.093:34](477)

Апаров А.М.,

канд. юрид. наук, доцент, професор кафедри цивільного права  
Київської державної академії водного  
транспорту імені Гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного

### *Поняття спортивного змагання в спортивному праві України*

У статті висвітлюється питання визначення змісту поняття спортивного змагання в спортивному праві України, оскільки юридичне визначення його сутності є важливим елементом характеристики спортивних правовідносин, а також розкриваються особливості спортивного змагання як правової категорії у спортивному праві України.

**Ключові слова:** спортивне право, спортивні правовідносини, спортивні змагання, спортивна класифікація.

Спортивне змагання є різновидом спортивного заходу і головною правовою формою спортивної діяльності взагалі. Саме спортивні змагання є основною формою реалізації своєї правосуб'єктності суб'єктами спортивного права України. У процесі організації та проведення спортивних змагань відбувається регламентація їх проведення та розподіл повноважень між організаторами, встановлюються обов'язкові для учасників правила їх проведення, тому юридичне визначення сутності поняття спортивного змагання є важливим елементом визначення змісту поняття спортивних правовідносин взагалі.

Комплексний науково-правовий аналіз поняття спортивного змагання в Україні не проводився. Однак серед вчених, які висвітлювали окремі аспекти спортивних змагань взагалі слід виділити праці С.В. Алексеєва, Г.Ю. Бордюгової, А.А. Гужаловського, Л.П. Матвеева, В.І. Столярова. Незначна кількість наукових публікацій стосовно правових аспектів визначення поняття спортивного змагання, вказує на необхідність системної наукової розробки спортивних правовідносин взагалі і відносин у сфері спортивних змагань зокрема.

*Метою цієї статті* є дослідження правових аспектів визначення поняття «спортивне змагання» в спортивному праві України та його правова характеристика.

Визначаючи поняття спорту, законодавець у Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про фізичну культуру і спорт» та інших законодавчих актів України» від 17 листопада 2009 р. № 1724 [1] зазначив, що виявлення та уніфіковане порівняння досягнень людей у фізичній, інтелектуальній та інших підготовках проводиться шляхом проведення спортивних змагань. Тобто, спорт має володіти таким обов'язковим атрибутом як змагальність (зв'язком зі змаганнями та підготовкою до них).

Відповідно до вище названого закону України та інших законодавчих актів України *спортивне змагання* – це захід, що проводиться організатором спортивних заходів з метою порівняння досягнень спортсменів та визначення переможців відповідно до правил спортивних змагань з видів спорту та затвердженого організатором спортивних заходів

положення (регламенту) про ці змагання, що відповідає визначеним центральним органом виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту вимогам [1].

Разом з цим, у соціології спорту прийнято вважати спортивним змаганням таке змагання, що проходить не у звичайних життєвих ситуаціях, а у штучно створених ситуаціях, де передбачається дотримання певних правил, у тому числі правил-заборон, а також наявність суддів, що оцінюють ті або інші здібності суперників як ігрове та/або гуманістичне суперництво [4, с. 161].

Порівняно із соціологічним визначенням поняття спортивне змагання, легальне визначення цього поняття містить імперативну вказівку на ту обставину, що спортивними можуть визнаватися лише змагання, що проводяться організатором спортивних заходів з метою порівняння досягнень спортсменів та визначення переможців відповідно до правил спортивних змагань з видів спорту та затвердженого організатором спортивних заходів положення (регламенту) про ці змагання, що відповідає визначеним центральним органом виконавчої влади у сфері фізичної культури і спорту вимогам.

Система спортивних змагань включає в себе послідовно розгорнутий ряд змагань різних рангів і конкретних призначень, які організуються відповідно до закономірностей функціонування конкретного виду спорту. Її загальні контури офіційно намічаються спортивними організаціями (федераціями, комітетами, клубами тощо) у вигляді календарного плану спортивних змагань (спортивного календаря) з розрахунку на певний контингент спортсменів з регулярним відтворенням змагань вищого рангу (територіальних чемпіонатів, першостей спортивних федерацій тощо), передування ним інших [5, с. 384].

Відповідно до Положення про Єдину спортивну класифікацію України затвердженим наказом Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту від 7 квітня 2006 р. № 1088 [2], календарний план спортивних змагань – це документ на відповідний рік, яким визначаються назва змагань, терміни, місце проведення, кількісний склад учасників, організації-учасники та який затверджується керівником центрального органу виконавчої влади з фізичної культури і спорту, структурного підрозділу з фізичної культури і спорту місцевого органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування.

Важливим елементом спортивних змагань є спортивний результат. Власне, заради спортивного результату й проводяться спортивні змагання.

Так, безпосередньо специфічною метою участі в змаганнях є досягнення запланованого спортивного результату. Спортивний результат є показником реалізації підготовленостей та фізично інтелектуальних можливостей спортсмена або спортивної команди, оцінюваний за встановленими у спорті критеріями.

Процес змагання є послідовною зміною ситуацій змагань, що можуть виділятися на різних рівнях змагання і мати різний часовий масштаб. У кожній ситуації змагання учасник змагання володіє певним потенціалом змагання. Потенціал змагання – це здатність учасника змінювати хід змагань так, як це необхідно для досягнення успіху. Реалізація потенціалу змагання полягає в тому, що учасник, долаючи зовнішні і внутрішні перешкоди, цілеспрямовано переходить до сприятливих для себе ситуацій, завдяки чому збільшується вірогідність досягнення запланованого спортивного результату.

Таким чином, діяльність змагання в спорті є регламентованим правилами процес реалізації потенціалів змагань учасників, кожен з яких прагне до досягнення запланованого результату [6, с. 352].

Головними правовими особливостями спортивних змагань є:

- обов'язкова регламентація діяльності учасників змагань, обслуговуючого персоналу та інших учасників спортивних правовідносин;
- поліфункціональність, структурність діяльності, що протікає за екстремальних умов;
- наявність у кожному змаганні процесу боротьби, протиборства, неантагоністичного суперництва, конкуренції, яка виявляється в прагненні отримати перемогу, досягти максимального результату в межах певного правового поля;
- висока суспільна і особиста значущість для кожного спортсмена і самого процесу боротьби і досягнутого спортивного результату;



- високий емоційний фон діяльності, викликаний максимальною фізичною і психічною напругою (що часто перевершують можливості спортсмена) за умов безпосередньої боротьби за результат;
- безпосередня або опосередкована взаємодія противників, що змагаються, при якій кожен прагне досягти переваги над суперниками і у той самий час протидіяти їм;
- рівність умов і порівнянність результатів кожного учасника змагань за допомогою певного стандарту з результатами інших спортсменів, знайомих з критеріями порівняння і що мають можливість оцінити результат виступу. Порівнянність результатів можлива завдяки наявності ретельно розроблених правил і положень про змагання, інституту кваліфікованих суддів, технічних засобів фіксації спортивних досягнень. Рівні умови участі і справедливе визначення переможця створюють на змаганнях те соціальне мікросередовище, в якому повніше і вільніше розкривається спортивний потенціал, створюються передумови для прояву можливої довіри і безкорисливого обміну спортивно-технічними і духовними цінностями;
- наявність певних нормативно-визначених форм і вимог, виконання яких дає право на присвоєння спортсменові звання «Майстер спорту України», «Майстер спорту України міжнародного класу» і «Заслужений майстер спорту України».

З викладеного доходимо висновку, що поняття «спортивне змагання» є складним юридичним поняттям, яке включає в себе комплекс юридичних економічних і соціальних елементів і з урахування проведеного аналізу можна дати таке його визначення. Спортивне змагання – це система створюваних організатором такого заходу (або особою, уповноваженим організатором на проведення змагання від його імені і за його дорученням) правових, економічних і організаційних заходів, спрямованих на ефективну, точну і повну реалізацію затвердженого регламенту (положення) змагання і забезпечення умов його проведення з урахуванням дотримання прав і інтересів учасників змагання, його організаторів, глядачів і інших осіб, у тому числі заходи, необхідні для забезпечення нормального ходу змагання і забезпечення їх виконання (збір фінансових коштів на проведення змагання, оренда спортивних споруд, оплата і організація проїзду, харчування, житло для учасників змагання, виготовлення символіки змагання, поширення квитків, акредитація ЗМІ і інші аналогічні дії).

### **Література:**

1. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про фізичну культуру і спорт» та інших законодавчих актів України» від 17 листопада 2009 р. № 1724/ Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
2. Положення про Єдину спортивну класифікацію України, затверджене наказом Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту від 7 квітня 2006 р. № 1088. Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
3. Алексеев С.В. Спортивное право России. Правовые основы физической культуры и спорта: учеб. для студ. вузов, обучающихся по спец. 021100 «юриспруденция» и 022300 «физическая культура и спорт». – М: ЮНИТИ-ДАНА, 2005.– С. 671.
4. Столяров В.И. Социология физической культуры и спорта / В.И. Столяров. Учеб. М.: Физическая культура, 2005. – С.161.
5. Матвеев Л.П. Общая теория спорта и ее прикладные аспекты / Л.П.Матвеев. – СПб.: Изд-во «Лань», 2005. – 384с.
6. Гужаловский А.А. Основы теории и методики физической культуры / А.А. Гужаловский. – М.: Физкультура и спорт, 1986. – 352с.

**Апаров А.Н. Понятие спортивного соревнования в спортивном праве Украины. В статье освещается вопрос определения содержания понятия спортивного соревнования в спортивном праве Украины, поскольку юридическое определение его сущности является важным элементом характеристики спортивных правоотношений, а также раскрываются особенности спортивного соревнования как правовой категории в спортивном праве Украины.**

**Ключевые слова:** спортивное право, спортивные правоотношения, спортивные соревнования, спортивная классификация.

**Aparov A.M. Concept of sporting competition in the sporting law of Ukraine. The article enlightens the issues of defining the concept of sporting competition in the sporting law in Ukraine. The legal defining of its**

essence is an important issue of sporting legal relations. The peculiarities of sporting competitions as the legal category in the sporting law of Ukraine.

**Key words:** *sporting law, sporting legal relationships, sporting competitions, sporting classification.*

УДК 502.1:34

**Артеменко О.В.,**

канд. юрид. наук,  
доцент кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету біоресурсів і природокористування України

## *Нормативно-правове регулювання екологічної безпеки в Україні*

У статті проаналізовано поняття екологічної безпеки. Обґрунтовано, що забезпечення екологічної безпеки складається з кількох організаційних та правових заходів. Зроблено висновки, що для забезпечення екологічної безпеки її необхідно розглядати як невід'ємну властивість будь-якої системи, що відбивається в таких системних ознаках як цілісність, відносна самостійність і стійкість.

**Ключові слова:** *безпека, екологічна безпека, правове регулювання, оптимізація суспільних потреб, навколишнє природне середовище.*

Екологічні проблеми, що накопичувались протягом кількох десятиліть, необхідно вирішувати негайно, але це досить складно, зважаючи на нинішні політичні й економічні умови держави. Не викликає сумніву актуальність наукових досліджень у сфері економічного та екологічного розвитку, екологічної політики, правового регулювання екологічної безпеки та ін.

Одним із ключових місць у визначенні сталого розвитку є питання оптимізації суспільних потреб, які у свою чергу, впливають на розвиток виробництва, а виробництво впливає на навколишнє природне середовище. Роль держави у цьому випадку, забезпечити і розвиток виробництва і екологічну безпеку суспільству. Це завдання є нелегким, але, на нашу думку, його можна виконати шляхом об'єктивної оцінки сучасного правового регулювання забезпечення екологічної безпеки.

До початку 90-х років питання екологічної безпеки носило лише декларативний характер. Законодавче закріплення вимог радіаційної безпеки почалося наприкінці 80-х – початку 90-х років. 16 липня 1990 р. у Декларації про державний суверенітет України був виділений окремий розділ «Екологічна безпека», в якому зазначалось, що Україна дбає про екологічну безпеку громадян і має право заборонити будівництво та припинити функціонування будь-яких юридичних осіб, діяльність яких становить загрозу екологічній безпеці [1]. У статті ст.16 Конституції України закріплено обов'язок держави по забезпеченню екологічної безпеки на території держави та визначено поняття «національна безпека» [2].

У ст. 5 у Законі України «Про основи національної безпеки України» зазначається, що національна безпека України досягається шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих доктрин, стратегій, концепцій та програм у різних сферах суспільного життя, в тому числі й в екологічній. При цьому забезпечення екологічно безпечних умов життєдіяльності людини та збереження навколишнього природного середовища визнається одним із пріоритетних національних інтересів України [3].

Така увага з боку законодавців до питань забезпечення екологічної безпеки обумов-

лена кількома причинами. Головною серед них є необхідність «попередження погіршення якості навколишнього природного середовища та усунення існуючих та попередження можливих негативних наслідків функціонування виробничо-господарського комплексу держави та антропогенного впливу в цілому» [4].

Для з'ясування змісту екологічної безпеки ми спочатку проаналізуємо поняття «безпеки»:

Безпека – відсутність безпеки небезпеки, захищеність від небезпеки [5].

Безпека – це ситуація, при якій кому- або чому-небудь не існує загрози з боку кого- або чого-небудь, при цьому не виключається наявність одночасно кількох джерел небезпеки [5, с. 12].

Безпека – стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства, держави від зовнішніх і внутрішніх загроз [6, с. 207].

Так, А.Б. Качинський зазначає, що екологічна безпека є, «...складним системним процесом, який проявляється при взаємодії природних, економічних і соціальних чинників» [7, с.5].

В.І. Андрейцев, характеризуючи екологічну безпеку як юридичну категорію, визнає її складовою частиною національної і транснаціональної безпеки і визначає екологічну безпеку як такий «...стан розвитку суспільних правовідносин і відповідних їм суспільних зв'язків, за якого системою правових норм, інших державно-правових і соціальних засобів гарантується захищеність права громадян на безпечне для їх життя та здоров'я навколишнє природне середовище, забезпечується регулювання екологічно небезпечної діяльності та запобігання погіршенню стану довкілля й настанню інших наслідків, небезпечних для життя та здоров'я особи, суспільства та держави» [8, с.12].

Виходячи з наведених вище понять «безпеки» можна дійти висновку, що «безпека» – це спрямована діяльність держави на охорону кого- або чого-небудь.

Оскільки одним з найголовніших напрямів держави є забезпечення екологічної безпеки, цьому питанню приділяється велика увага з боку вчених у різних галузях знань Ю.І. Андрейцев, О.П. Білорус, А.П. Гетьман, Є.П. Журавльов, В.І. Вернацький, А.Б. Качинський, В.А. Ліпкан, Н.Ф. Реймс та ін.

Досліджуючи питання забезпечення екологічної безпеки, В.А. Ліпкан відзначає, що виконавча влада покликана забезпечити реальність єдності зовнішньої політики. У своїй праці він відзначає, що слід визнати, що ні законодавча, ні судова влада не придатні для представництва держави в міжнародних відносинах, які вимагають від учасників, особливо якщо йдеться про великі держави, послідовності політики, відсутності суперечностей, високого професіоналізму, володіння значними інтелектуальними, організаційними та іншими можливостями» [9, с. 174].

А.П. Гетьман стверджує, що забезпечення екологічної безпеки складається в здійсненні комплексу засобів правового, організаційного, екологічного, економічного, матеріально-технічного, виховного та іншого характеру, спрямованих на нейтралізацію погрози життєво важливим інтересам людини і природному середовищу від можливого негативного впливу господарської та іншої діяльності, надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, їх наслідків [11, с. 57].

Під безпекою, на нашу думку, слід розуміти стан або положення об'єкта діяльності, коли для нього немає небезпеки. Безпека розглядається як невід'ємна властивість будь-якої системи, що відбивається в таких системних ознаках як цілісність, відносна самостійність і стійкість.

Аналізуючи проблеми забезпечення безпеки і науково-технічного та соціально-економічного розвитку, пов'язані з проблемами виживання людства, ми дійшли до висновку, що вони посідають пріоритетне місце у філософському осмисленні окремих наук і міждисциплінарних галузей наукового пошуку. Дослідженню сутності та змісту поняття безпеки присвячено чимало статей, монографій, наукових досліджень. Найбільш детальному розгляду загальної теорії національної безпеки присвячені монографії Г.О. Пономаренко і В.А. Ліпкан. Однак, слід визнати, що накопичення знань про це поняття стосується в основному кількісної сторони й меншою мірою – збагачує якісну [10; 12].

Для кращого усвідомлення необхідності забезпечення екологічної безпеки людей, суспільства та держави потрібно використовувати природні ресурси відповідно до встановлених нормативів і стандартів. Для цього, на нашу думку, необхідно забезпечення

належної діяльності суб'єктів господарювання щодо дотримання належних правил поведінки у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки у законодавстві України передбачені нормативно-правові акти, якими регулюється їх діяльність. Так, у ст. 16 Конституції зазначається, що забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплюються правові основи забезпечення безпеки особи, суспільства й держави, визначається система безпеки і її функції, встановлюється порядок організації та фінансування органів забезпечення безпеки, а також контролю та нагляду за законністю їх діяльності [13]. 16 січня 1997 р. було видано Постанову Верховної Ради України Про Концепцію (Основи державної політики) національної безпеки України. 19 червня 2003 р. було прийнято Закон України «Про основи національної безпеки України». Підтвердженням зацікавленості держави у дотриманні вище зазначених норм були розроблені Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки та затверджені Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. N 188/98-ВР «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки». У постанові зазначається, що економіці України притаманна висока питома вага ресурсомістких та енергоємних технологій, впровадження та нарощування яких здійснювалося найбільш «дешевим» способом – без будівництва відповідних очисних споруд. Це було можливим за відсутності ефективно діючих правових, адміністративних та економічних механізмів природокористування та без урахування вимог охорони довкілля [14]. Також був прийнятий Закон України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI. Проаналізувавши цей закон, слід зазначити, що в Розділі 3 йдеться про підвищення рівня екологічної безпеки шляхом запровадження до 2015 р. комплексного підходу до проведення оцінки ризиків, запобігання та мінімізації наслідків стихійних лих.

Таким чином хотілось би зазначити, що екологічна безпека може бути досягнута шляхом проведення єдиної державної політики в сфері її забезпечення; здійснення системи заходів економічного, політичного, екологічного, організаційного та іншого характеру, адекватних загрозам життєво важливим інтересам людства; розробки необхідних правових норм; визначення основних напрямів діяльності органів усіх галузей державної влади, реорганізації або створення їх нових організаційних структур; формування механізмів контролю та нагляду за їхньою діяльністю. Напрями державної екологічної політики підтверджуються нормативно-правовими актами, які містять стратегічні цілі та завдання, інструменти реалізації екологічної політики та очікувані результати. На жаль, як засвідчує практика більшість норм цих актів носять декларативний характер. Тому, на нашу думку, для вирішення проблем організаційно-правового забезпечення екологічної безпеки необхідно посилити контроль щодо виконання національних та регіональних програм, координувати діяльність міністерств, юридичних осіб різної адміністративної підпорядкованості при реалізації комплексних цільових програм.

Аналіз територіального (регіонального) законодавства в галузі забезпечення екологічної безпеки засвідчує відсутність єдності у трактуванні основних понять, що пояснюється, насамперед, несистемним підходом до правового регулювання цих питань на національному рівні. Вирішення проблеми ми бачимо в підготовці відповідних законопроектів, які повинні визначати основні концептуальні поняття та положення.

Забезпечення екологічної безпеки є одним із елементів захисту населення та територій, а також суспільної безпеки. Таке трактування є теоретичною передумовою розмежування компетенцій щодо забезпечення екологічної безпеки між різними правоохоронними органами.

### Література:

1. Декларація про державний суверенітет України, проголошена 16 липня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст.429.

2. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
3. Закон України від 19 червня 2003 року «Про основи національної безпеки України» // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
4. Барбашова Н. В. Правове забезпечення екологічної безпеки в процесі господарської діяльності: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / Ін-т держави і права НАНУ. – К., 1999. – 18 с.
5. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 т. В.И. Даль. – М.: Русский язык, 1978.
6. Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Словарь терминов и определений. – М.: МГФ «Знание», 1999. – 368 с.
7. Юридична енциклопедія К.: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 1998. – Т.1. – 669.
8. Качинський А. Б. Системний аналіз визначення пріоритетів в екологічній безпеці України / А.В. Качинський. – К.: НІСД, 1995. – Вип. 42.– 46 с.
9. Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посібник / В. І. Андрейцев. – К., 2002. – 332 с.
10. Ліпкан В.А. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України: монографія / В.А. Ліпкан. – К.: Текст, 2008. – 440 с.,
11. Гетьман А.П. Екологічне право України: підруч. / А.П. Гетьман. – Харків: Право, 2006. – 382с.
12. Пономаренко Г.О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади: монографія / Г.О. Пономаренко. – Харків, 2007. – 448 с.; Ліпкан В.А. Національна безпека України: навч. посіб. / В.А. Ліпкан. – К.: Кондор, 2008. – 552с.
13. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 41.– Ст. 546.
14. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року N 188/98-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1998. – N 38-39. – Ст.248.

**Артеменко Е.В. Нормативно-правовое регулирование экологической безопасности в Украине.** *В статье проанализировано понятие экологической безопасности. Обосновано, что обеспечение экологической безопасности состоит из нескольких организационных и правовых мер. Сделано вывод, что для обеспечения экологической безопасности ее нужно рассматривать как неотъемлемое свойство любой системы, что отображается в таких системных признаках как целостность, относительная самостоятельность и стойкость.*

**Ключевые слова:** *безопасность, экологическая безопасность, правовое регулирование, оптимизация общественных потребностей, окружающая среда.*

**Artemenko J.V. Legal regulation of ecological safety of Ukraine.** *The article analyzes the concept of environmental security. It is proved that the environmental security consists of several organizational and legal measures. It is concluded that in order to ensure environmental safety it should be regarded as an inherent feature of any system that appears in the systemic signs of integrity, independence and relative strength.*

**Key words:** *safety, environmental safety, regulation and optimization of social needs, the environment.*

## *Форми та методи правоохоронної та правозахисної діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону*

У статті здійснено аналіз форм і методів правоохоронної та правозахисної діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону.

**Ключові слова:** громадські формування, громадський порядок, державний кордон, правоохоронна та правозахисна діяльність, форми, методи.

Аналізуючи методи правоохоронної та правозахисної діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, треба спочатку визначити сутність понять «форма» та «метод».

Під формою будь-якої діяльності розуміється спосіб зовнішнього виразу змісту та їх взаємодії, тип та структура змісту [1, с.103]. Форма і зміст у кожному конкретному випадку невіддільні один від одного. Термін «форма» означає будь-який зовнішній вияв певного змісту, тобто показується, яким чином здійснюється діяльність громадських формувань.

Характерною особливістю форм правоохоронної та правозахисної діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону є те, що вони можуть бути, на відміну від управлінської (правової) діяльності, і не правовими.

У статті 11 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» визначається, що громадські формування проводять свою діяльність шляхом спільного патрулювання разом із працівниками органів внутрішніх справ, прикордонниками, виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах, у аеропортах, морських і річкових портах, у місцях компактного проживання громадян, розташування підприємств, установ, організацій, навчальних закладів, а також у місцях можливої появи порушників кордону в межах району, що контролюється Прикордонними військами України, прикордонної смуги; участі у забезпеченні охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, погоджених у випадках, передбачених законом, із виконавчими органами місцевого самоврядування; проведення разом з прикордонниками огляду на маршрутах можливого руху порушників державного кордону, місць їх укриття, транспортних засобів, суміжної із державним кордоном місцевості з метою встановлення причин та умов перебування невідомих осіб, а також участі у заходах правоохоронних органів, спрямованих на боротьбу з окремими видами правопорушень [5, ст.11].

Таким чином, до основних форм участі громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в правоохоронній та правозахисній діяльності належать патрулювання, виставлення постів, участь у забезпеченні охорони громадського порядку під час проведення масових заходів, проведення заходів, пов'язаних із забезпеченням встановленого режиму державного кордону тощо.

Патрулювання – найбільш поширена форма правоохоронної та правозахисної діяльності громадських формувань. Патрулювання використовується під час охорони громадського порядку на визначеній ділянці або зоні за розробленими маршрутами, визначеними міськими, районними відділами внутрішніх справ та підрозділами Прикордонних військ України. Ця форма правоохоронної діяльності застосовується також для забезпечення

правопорядку під час проведення різних масових заходів, охорони і захисту природних багатств, за умов стихійних лих та інших надзвичайних обставин [3, с.19].

Встановлення постів з числа членів громадських формувань здійснюється з метою забезпечення охорони громадського порядку в багатолюдних місцях – на площах, у парках, скверах, зонах відпочинку тощо. Тимчасові пости можуть виставлятися у місцях, де останнім часом неодноразово фіксувались правопорушення (крадіжки, хуліганські прояви, викрадення автомобілів тощо), де можлива поява злочинців, які оголошені у розшук, де очікується тимчасове масове перебування людей (наприклад, у зв'язку з урочистими зустрічами, масовими гуляннями, спортивними змаганнями тощо), а також у місцях можливої появи порушників державного кордону в межах району, що контролюється Прикордонними військами України.

В усіх випадках пост має бути організований так, щоб територія, яка контролюється громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону, добре проглядалася, а постові мали змогу негайно вжити необхідних правоохоронних заходів. У штабі громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону доцільно за кожним постом вести картку, в якій регулярно відмічати зміни в оперативній обстановці і виявлені правопорушення. Ці дані можуть бути підставою для посилення постів або для їх передислокації. Такі картки можна використовувати для подальшого аналізу стану правопорядку. В усіх випадках після закінчення чергування на посту члени громадського формування громадяни зобов'язані доповісти про його результати в штаб громадського формування або доповісти черговому в громадський пункт охорони порядку.

Дислокація постів повинна розроблятися штабом громадського формування разом з відповідними працівниками органів внутрішніх справ та Державної прикордонної служби. При цьому враховуються оперативна обстановка, наявність міліцейських та прикордонних постів і маршрутів, інші дані. Органи внутрішніх справ та підрозділи Державної прикордонної служби України повинні надавати допомогу громадським формуванням правоохоронної та правозахисної спрямованості у розрахунку оптимальної кількості патрульних для виставлення постів, визначенні місць і режиму їх роботи.

Участь членів громадських формувань у забезпеченні охорони громадського порядку під час проведення масових заходів згідно з узгодженням із органами внутрішніх справ полягає у супроводі колон демонстрантів, обмеженні території мітингів тощо. За умов стихійних лих та інших надзвичайних обставин члени громадських формувань можуть здійснювати чергування на контрольно-пропускних пунктах зон оточення, небезпечних для життя і здоров'я населення. Можуть застосовуватися й інші спеціальні форми охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

За радянських часів систематично проводилися рейди працівників органів внутрішніх справ спільно з членами народних дружин.

Рейди – це періодичне, масове виконання громадськістю функцій з охорони правопорядку для вирішення спеціальних завдань, що виконуються з метою боротьби з окремими видами злочинів та інших правопорушень (хуліганством, порушеннями правил торгівлі, правил безпеки руху транспорту і пішоходів, забезпечення охорони власності, боротьби з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх тощо). Рейди становлять цільову контрольну перевірку, що проводиться одночасно великою кількістю членів громадських формувань правоохоронної спрямованості та працівників органів внутрішніх справ та Прикордонних військ України, за єдиним планом на визначеній території чи на якомусь об'єкті.

Крім патрулювання, встановлення постів, участі у забезпеченні охорони громадського порядку під час проведення масових заходів та рейдів, можуть використовуватись ще й інші форми правоохоронної та правозахисної діяльності.

Таким чином, під формою діяльності громадських формувань правоохоронної та правозахисної спрямованості необхідно розуміти однорідні за своїм характером та правовою природою групи правоохоронних та правозахисних дій, що мають зовнішній вираз, і за

допомогою яких забезпечується охорона прав фізичних та юридичних осіб, громадський порядок, громадська безпека і здійснюється боротьба з правопорушеннями.

Тепер розглянемо методи правоохоронної та правозахисної діяльності громадських формувань. У зв'язку із переходом нашої країни до ринкових відносин і докорінними змінами у механізмі державного управління та організаційно-правовому статусі громадських формувань правоохоронної та правозахисної діяльності, надзвичайно актуальною є проблема адміністративно-правових методів, що застосовується членами громадських формувань під час виконання обов'язків з охорони громадського порядку і державного кордону та боротьби із правопорушеннями. Під дією процесів, що відбуваються у суспільстві, змінюється також система правових засобів, які застосовуються для забезпечення правопорядку. Відповідно до цього, методами є способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції і у поставлених межах на юридичних та фізичних осіб [4, с.92].

Правильне розуміння методів правоохоронної та правозахисної діяльності можливе лише у взаємозв'язку із функціями цієї діяльності. Будь-яка функція, що потребує реалізації, становить собою конкретну мету і дії, спрямовані на її досягнення, а оптимальний вибір форм правоохоронної та правозахисної діяльності повинен забезпечити ефективну діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону.

Методи правоохоронної та правозахисної діяльності різноманітні, але можна визначити загальні ознаки, притаманні цим методам:

- однорідність способів впливу на правопорушників;
- вираження державного публічного інтересу, керівної ролі держави в сфері охорони громадського порядку і державного кордону;
- однотипність засобів досягнення правоохоронної мети;
- спільність засобів організації, прийомів здійснення функцій, що виникають у процесі здійснення правоохоронної діяльності;
- однорідність способів реалізації компетенції громадськості з охорони правопорядку.

В адміністративному праві загальноновизнано, що метод і форма управління є взаємопов'язаними сторонами процесу управління. Саме у відповідній формі метод управління реально виконує роль засобу управляючого впливу. Форма ж управління дає життя методам, а через них – і функціям управління [2, с.147].

У членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону особливе місце займає переконання як основний метод, що полягає в тому, що вони повинні свідомо та самовіддано виконувати покладені на них обов'язки з охорони громадського порядку і державного кордону, що є необхідною умовою виконання поставлених перед ними завдань. Переконання полягає у запровадженні виховних, роз'яснювальних та інших заходів, що становлять певну, чітко визначену систему, спрямовану на правове виховання громадян, їх залучення до правоохоронної та правозахисної діяльності.

На громадські формування покладено обов'язок з охорони громадського порядку і державного кордону, проте застосування лише переконання для виконання поставлених завдань для цього є недостатнім, за певних обставин необхідно застосовувати і заходи примусу, у тому числі й адміністративного. Але заходи адміністративного примусу, згідно з чинним законодавством, можуть застосовувати органи міліції, Прикордонні війська України, інші органи державної виконавчої влади. Громадські формування з охорони громадського порядку уповноважені застосовувати заходи психічного та фізичного примусу, але тільки адміністративно-попереджувального характеру й адміністративного припинення, проте не мають права застосування адміністративного стягнення.

З метою попередження правопорушень члени громадських формувань за дорученням працівників міліції можуть здійснювати також і окремі акти адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Але зазначений попереджувальний захід має комплексний адміністративно-правовий характер, оскільки включає заходи як щодо попередження, так і припинення правопорушень.

Члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кор-



дону мають право застосовувати до правопорушників засоби припинення їх протиправних діянь, але вони досить обмежені, а в деяких випадках просто не діють. Статтею 13 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» передбачається право членів громадських формувань вимагати від громадян додержання ними встановлених правил поведінки, припинення адміністративних правопорушень і злочинів; затримання і транспортування до органу внутрішніх справ, штаб громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або громадського пункту охорони порядку осіб, які виявили злісну непокору законним вимогам члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону і не виконують вимог щодо припинення адміністративного правопорушення [5].

На жаль, тільки цим обмежується діяльність членів громадських формувань. Вони практично не складають протоколи про адміністративні правопорушення, що передбачено п. 5 ч. 3 ст. 13 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [5], не використовують у невідкладних випадках транспортні засоби, що належать підприємствам, установам, організаціям або окремим громадянам (за їх згодою), крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав, міжнародних організацій, транспортних засобів спеціального призначення, для транспортування до лікувальних закладів осіб, що перебувають у безпорадному стані, а також осіб, які потерпіли від нещасних випадків або правопорушень і потребують термінової медичної допомоги [5, п.7 ч.3 ст.13]. Не йдеться про відшкодування членам громадських формувань витрат за використання свого або іншого приватного автотранспорту, про придбання та видачі членам громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону спеціальних засобів індивідуального захисту та самооборони (хоча це питання врегульоване відповідним нормативним актом Міністерства внутрішніх справ України) за рахунок коштів громадського формування в порядку, визначеному його статутом. Безумовною причиною невиконання цих передбачених Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» прав є неналежне малоефективне фінансування діяльності та матеріальне забезпечення громадських формувань з боку органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. А в деяких місцевостях і районах фінансування взагалі не здійснюється.

Резюмуючи дослідження організаційно-правових засад діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в Україні, можна дійти таких висновків:

1. Формою правоохоронної та правозахисної діяльності громадських формувань є однорідні за своїм характером та правовою природою дії, за допомогою яких забезпечується охорона громадського порядку, громадська безпека, запобігання та припинення правопорушень, захист життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань тощо.

2. До методів правоохоронної діяльності громадських формувань належать переконання та примус. Під переконанням розуміється система заходів правового і неправового характеру, які здійснюються членами громадських формувань та виявляються у застосуванні виховних, роз'яснювальних методів, спрямованих на формування у населення розуміння необхідності чіткого виконання законів та інших правових актів. У свою чергу, те, що застосовується громадськими формуваннями з охорони громадського порядку і державного кордону, треба розуміти як метод вольового забезпечення відповідної правової поведінки громадян, за допомогою застосування заходів впливу, урегульованих правовими нормами, з метою досягнення відповідного громадського порядку, припинення та попередження правопорушень і злочинів. Таким чином, можна визначити, що заходи, які застосовуються громадськими формуваннями при виконанні правоохоронної та правозахисної функції, можна визначити як адміністративно-попереджувальні та адміністративного припинення.

### **Література:**

1. Голосніченко І.П. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ / І.П. Голосніченко, Я.Ю. Кондратьєва – К.: НАВС України, 1995. – 177 с.

2. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности / Бахрах Д.Н. – Пермь, 1969. – 140 с.
3. Держава захищається // Армія. – 1918. – 10 листоп. – С. 24.
4. Лазарев Б.М. Гражданин и аппарат управления в СССР / Лазарев Б.М. – М.: Юрид. лит-ра, 1984. – 252 с.
5. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. — №40. – Ст. 338.

**Долгополов А.Н. Формы и методы правоохранительной и правозащитной деятельности гражданских формирований по охране гражданского порядка и государственной границы.** В статье осуществлен анализ форм и методов правоохранительной и правозащитной деятельности общественных формирований с охраны общественного порядка и государственной границы.

**Ключевые слова:** общественные формирования, общественный порядок, государственная граница, правоохранительная и правозащитная деятельность, формы, методы.

**Dolgoplov A.N. Forms and methods of law enforcement and advocacy groups for the protection of civil order and civil government of the border.** The article presents the analysis of the forms and methods of law enforcement and public advocacy groups to protect public order and state border.

**Key words:** public formations, public order, state border, law-enforcement and remedial activity, forms, methods.

УДК 343.81:336.5](477)

**Ісаєва В.Б.,**

ад'юнкнт кафедри економіко-правових дисциплін  
Національної академії внутрішніх справ

## *Публічне фінансування Державної пенітенціарної служби України*

У статті розглядаються проблеми правового регулювання фінансової діяльності Державної пенітенціарної служби України, приведення її у відповідність до європейських стандартів. Проаналізовано вже накопичений досвід науковців, які у своїх працях розглядали подібні питання.

**Ключові слова:** Державна пенітенціарна служба України, Державний департамент України з питань виконання покарань, фінансова діяльність підприємств пенітенціарної системи, кошти Державного бюджету України, виробнича діяльність підприємств, особливий характер фінансування.

За останні десятиліття однією з актуальних проблем українського суспільства постало реформування системи виконання кримінальних покарань. Україна, беручи участь у роботі європейських структур, взяла на себе зобов'язання привести цю систему до загальних стандартів. І згідно з пунктом 1 Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» було утворено Державну пенітенціарну службу України (далі – ДПтСУ), реорганізувавши Державний департамент України з питань виконання покарань. Одним із найважливіших наразі є питання правового регулювання фінансової діяльності служби як основного елемента забезпечення нормального існування таких установ за сучасних економічних умов і приведення їх у відповідність до європейських стандартів. Актуальність цієї проблеми пов'язана з тим, що питання фінансової діяльності підприємств пенітенціарної системи сьогодні є чи не одним із найбільш

чіших. Незважаючи на те, що система останні десятиліття переживає докорінні реформи, ця сфера її діяльності залишається такою, що майже не зазнала змін і перетворень.

Аналіз наукової літератури з цієї складної теми вказує на те, що питанням фінансово-господарської діяльності підприємств установ виконання покарань досі не приділялось належної уваги.

Так, у різний час організаційно-правові питання використання праці засуджених досліджували М. Деткова і С. Кузьмін [2;6], теоретичні аспекти управління трудовими ресурсами в установах виконання покарань (далі – УВП) знайшли відображення в працях О. Зубкова, Р. Константинова, Л. Крахмальника, П. Михліна, М. Тручкова. Окремі аспекти управління формуванням, розподілом і використанням названих ресурсів засуджених досліджувалися в працях О. Устинова, О. Бекряшева, Р. Виноградова, Ю. Сайфулліна. Наукові розробки зазначених науковців стосувалися проблем, які нас цікавлять, але слід зазначити, що ці дослідження проведені на основі чинного законодавства колишнього СРСР і в них не могли враховуватись новітні тенденції, пов'язаних із переходом економіки України на ринкові умови господарювання.

В Україні з різних аспектів розвитку та реформування пенітенціарної системи сучасності велику увагу приділяв Р. Радов. У дослідженнях сучасних вчених Л. Багрій-Шахматова, О. Джуца, М. Мелентьева, А. Михлін розглядаються питання розвитку та становлення кримінально-виконавчої науки за сучасних умов, новітні тенденції.

Правове регулювання в цілому можна охарактеризувати як інструмент (механізм, засіб) забезпечення організованості та порядку в будь-якій сфері суспільних відносин. У сучасній юридичній літературі воно розглядається як дія права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних важелів, сукупність яких утворюють механізм правового регулювання суспільних відносин. До елементів такого механізму належать норми права, правовідносини, акти реалізації прав і обов'язків. Норми права посідають основне місце в механізмі правового регулювання. Зазвичай вони визначаються як загальнообов'язкові, формально визначені певні правила поведінки, що встановлюються або які санкціонуються державою та забезпечуються заходами державного примусу. За умов ринкової економіки норми права, а особливо ті, якими регулюється фінансово-господарська діяльність пенітенціарної системи, як регулятор певних правовідносин, повинні впливати на соціально-економічні процеси, що відбуваються всередині самої системи, і створювати правову основу діяльності підприємств відповідних установ як повноправних суб'єктів фінансових і господарських правовідносин [7; 1-2].

Напрацювання норм, якими регулюється фінансова діяльність ДПтСУ, сьогодні є досить складним завданням. По-перше, необхідно враховувати першочергову функцію служби: виконання кримінального покарання з метою перевиховання та ресоціалізації засудженого, по-друге, запуск і матеріальна відсталість господарюючих об'єктів пенітенціарної системи не дає можливості розвивати виробничу діяльність і залучати засуджених до суспільно корисної праці на виробничих об'єктах УВП, по-третє, відсутність достатнього забезпечення бюджетними фінансовими ресурсами, необхідними для утримання УВП.

Підприємства УВП є державною власністю, мають права юридичних осіб і проводять свою діяльність з метою залучення до роботи засуджених і забезпечення їх професійного навчання з урахуванням певних особливостей, а саме: створення, реорганізація та ліквідація підприємств, розпорядження їх майном здійснюються ДПтСУ. Майно цієї служби належить їй на праві оперативного управління чи повного господарського відання та не може бути об'єктом застави; підприємства здійснюють обов'язкові відрахування з прибутку до фондів, що ними створюються, для надання фінансової допомоги окремим УВП, підприємствам цих установ і для фінансування програм розвитку ДПтСУ; воно по можливості забезпечує засуджених обсягом робіт, достатнім для отримання мінімальної заробітної плати; підприємствам надається перевага у залученні до виконання окремих видів робіт, надання послуг та постачання товарів для державних потреб, вони мають право на пільги по сплаті податків і зборів (обов'язкових платежів) згідно із законами з питань оподаткування; підприємства не можуть бути віднесені до категорії малих підприємств, співзасновниками та учасниками

фондових бірж України, а також ліквідовані у випадку, якщо було визнане банкрутство підприємства, вони мають право використовувати майно, що перебуває у їх віданні, для проведення підприємницької діяльності в порядку, передбаченому законодавством [6; 1-2].

Фінансування та матеріально-технічне забезпечення ДПтСУ здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, а УВП також за рахунок прибутків від виробничої діяльності підприємств цих установ. Доходи від такої діяльності підприємства УВП направляють для поліпшення умов тримання засуджених та осіб, узятих під варту, а також розвитку соціальної сфери цих установ. Будь-яка виробнича діяльність підприємств УВП проводиться згідно з чинним законодавством України. Ми вважаємо за необхідне відзначити, що коло можливостей розвитку виробничо-господарської та фінансової діяльності відповідних підприємств, наведене в них, дуже вузьке та не визначає способи розширення їх діяльності за нових економічних умов, продиктованих потреб і вимог сучасності.

Виходячи з цього, слід звернути увагу на особливий характер фінансування ДПтСУ – подвійний. З одного боку, надходять кошти з Державного бюджету України, а з іншого, – прибуток від власної виробничої діяльності. На підприємствах при колоніях налагоджено виробництво продовольства (хліб, борошно, крупа, макаронні вироби, м'ясо, молоко, яйця, картопля, овочі тощо), речового майна, холодильного обладнання, пральних машин, міні-пекарень та ін. [2; 26-29].

У зв'язку з цим необхідно наголосити на тому, що нормами Закону РФ «Про установи і органи виконання покарань у вигляді позбавлення волі». Установи виконання покарань Російської Федерації мають право брати участь у створенні та діяльності підприємств будь-яких організаційно-правових форм, а також брати участь на правах засновника, акціонера та вкладника в управлінні ними в інтересах розвитку своєї соціальної сфери. Це, звичайно, дає можливість залучити додатковий капітал у виробничо-господарську та фінансову діяльність й значно розширити обсяг і види виробництва. Крім цього, відповідними статтями цього закону закріплені умови створення на підприємствах УВП власного виробництва, здійснення зовнішньоекономічної діяльності, особливості підприємницької діяльності засуджених (яка може здійснюватися як у формі індивідуальної трудової діяльності, так і шляхом створення товариства з обмеженою відповідальністю) [3; 3-4].

У поданій нижче таблиці представлені планові дані з фінансування Кримінально-виконавчої системи Російської Федерації у 2008 – 2013 рр. Як бачимо з наведених даних, масштаб фінансування до 2011 р. щорічно збільшується.

Таблиця

**Фінансування кримінально-виконавчої системи  
у 2008–2013 рр. (млн. руб.)**

	Рік					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
План	110 264,0	131 059,9	148 295,7	180 756,8	167 934,0	166 955,8

Таблиця складена на підставі джерела [8].

Також, у 2009 р. повідомлялося, що за минулих 10 років фінансування пенітенціарної системи РФ збільшилось у 12 разів як за рахунок бюджетних коштів держави, так і за рахунок власної виробничої діяльності.

З викладеного доходимо висновку, що Державній пенітенціарній службі України було б доцільно застосувати рецепцію, тобто сприйняття позитивних норм відповідного закону Російської Федерації, адаптуючи їх до чинного національного законодавства, і спрямувати свою діяльність на розробку програм і документів, із подальшим законодавчим закріпленням Верховною Радою України щодо розширення кола можливостей здійснення виробничо-господарської та фінансової діяльності підприємств установ виконання покарань за умов ринкових відносин. Це, у свою чергу, має позитивні результати у відродженні промислової діяльності зазначених установ і зняло б напругу з бюджету держави щодо фінансування пенітенціарної системи.

**Література:**

1. Правовое регулирование финансовой деятельности учреждений пенитенциарной системы. –

- Калинюк А., <http://pravoznavec.info/predprinimatelstvo-i-pravo/pravovoe-regulirovanie-finansovoj-deyatelnosti-uchrezhdenij-penitenciarnoj-sistemy.html>
2. Пенитенциарная система: регулирование финансовой деятельности учреждений. Часть 3-я. — Калинюк А., <http://pravoznavec.info/predprinimatelstvo-i-pravo/Page-13.html>
3. [http://www.minfin.ru/ru/budget/federal\\_budget/budj\\_osp/](http://www.minfin.ru/ru/budget/federal_budget/budj_osp/) (офіційний сайт Міністерства фінансів РФ).

**Исаева В. Б. Публичное финансирование Государственной пенитенциарной службы Украины.** В статье рассматриваются проблемы правового регулирования финансовой деятельности Государственной пенитенциарной службы Украины, приведение ее в соответствие с европейскими стандартами. Проанализирован уже накопленный опыт ученых, которые в своих трудах рассматривали подобные вопросы.

**Ключевые слова:** Государственная пенитенциарная служба Украины, Государственный департамент Украины по вопросам исполнения наказаний, финансовая деятельность предприятий пенитенциарной системы, средства Государственного бюджета Украины, производственная деятельность предприятий, особый характер финансирования.

**Isaieva V. B. Public funding of the State Penitentiary Service of Ukraine.** The article deals with the problems of legal regulation of financial activity of the State penal service of Ukraine, bringing it into line with European standards. The existing experience of the scientists, who have already analyzed such questions in their writings, are considered.

**Key words:** The State penitentiary service of Ukraine, The State department of Ukraine on punishment execution, the financial activity of the enterprises of the penitentiary system, the funds of the State budget of Ukraine, the production activities of the enterprises, the special nature of funding.

УДК 351.75

**Манжула А. А.,**

канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры правознавства  
Кіровоградського державного педагогічного університету ім. В.Винниченка

### *Поняття та елементи правопорядку: сутність та значення*

У статті надано визначення «громадський правопорядок» у вузькому та широкому значеннях та проаналізовані основні його елементи.

**Ключові слова:** громадський правопорядок, громадська безпека, суспільні відносини, норма, засоби регулювання.

У статті 3 Конституції України визначається, що основною метою держави є забезпечення прав і свобод громадян. Для цього повинні бути створені відповідні політичні, економічні та ідеологічні умови. З огляду на значну різноманітність прав і свобод громадян, закріплених у Конституції України, вони реалізуються у певних сферах суспільного, економічного, політичного життя. Ці сфери перетинаються між собою, і тому в окремих випадках може скластися так званий конгломерат суспільних відносин, що підпадають під вплив різного виду умов, що створюються для реалізації громадянами своїх прав і свобод. Таким конгломератом виступає громадський правопорядок, у сфері якого відбувається реалізація численної частини прав і свобод або створюються передумови для їх реалізації.

Для визначення змісту поняття «громадський правопорядок» багато зробили видатні учені-адміністративісти. Серед них слід виділити О.М. Бандурка, Д.М. Бахраха, Є.О. Безсмертного, Ю.П. Битяка, І.І. Веремеєнка, І.П. Голосніченка, Є.В.Додіна, О.П. Коренева, М.В.Корнієнка, І.М. Пахомова, О.В. Серьогіна, М.М.Белявського, Я.М.Бельсона, В.А.Гагена, В.М.Гессена, В.О.Дерюжинського, Н.М.Коркунова, В.М.Лешкова, І.Т.Тарасова, О.С.Окольського, І.В.Платонова, Н.В.Рейнгардта, М.М.Шпилевського та ін. Цінність їх досліджень визначається внеском в осмислення системи поняття цієї сфери, формулювання найважливіших для теорії і прак-

тики дефініцій, визначення числа і складів правопорушень у сфері громадського правопорядку [1, с. 14]. Проте, не достатньо у цьому напрямі були досліджені елементи громадського правопорядку, на що і буде звернена особлива увага у даній статті.

Насамперед зазначимо, що громадський правопорядок, що є результатом здійснення різних соціальних норм, включає не тільки правові відносини, а й відносини, засновані на нормах моралі. Так, норми моральності регулюють громадський правопорядок шляхом визначення відповідних варіантів поведінки людей, що відповідає інтересам суспільства в цілому.

Значний внесок у розробку поняття «громадський правопорядок» зробив М.В.Корнієнко у монографії «Роль органів внутрішніх справ України в охороні громадського правопорядку при ускладненні оперативної обстановки». Автор констатує, що проблема громадського правопорядку та його охорони має як наукове, так і практичне значення, оскільки зміст громадського правопорядку, активність його охорони здійснюють значний вплив на стабільність прав громадян, всебічне задоволення їх матеріальних і духовних потреб [2, с. 7-8].

Загальновідомо, що зусиллями представників науки не тільки адміністративного, а й кримінального права, а також учених-теоретиків зроблений висновок про те, що поняття громадського правопорядку слід розглядати в широкому і вузькому значеннях.

У широкому розумінні громадський правопорядок містить у собі всі суспільні відносини, що регулюються нормами права і соціальними нормами. Сутність цих відносин визначається матеріальними умовами суспільства і виражає волю всього народу до самих сторін співжиття [3, с. 7].

Деякі автори розглядають громадський правопорядок як стан (режим) упорядкованості соціальними нормами (нормами права, моралі, корпоративними нормами, нормами-звичаями) системи суспільних відносин і їх дотримання [4, с. 492].

Інші, формулюючи поняття громадського правопорядку, акцентують увагу на тому, що громадський правопорядок являє собою правильно налагоджений стан сукупності суспільних відносин, урегульованих не тільки правовими, а й іншими соціальними нормами [5, с. 211].

Таким чином, наведені вище визначення характеризують поняття громадського правопорядку в широкому смислі. Однак, у цьому випадку громадський правопорядок виступає не тільки як юридична, а й як соціальна категорія і його можна вважати як «громадський правопорядок у загальносоціальному значенні».

Як бачимо, в підході до поняття громадського правопорядку у вузькому розумінні однастайності не спостерігається. Одні автори, розглядаючи громадський правопорядок у вузькому розумінні, доводять, що він обмежується певним простором, а також умовами, за допомогою яких створюються і розвиваються суспільні відносини [3, с. 8]. Інші включають у це поняття відносини в громадських місцях, що регулюються нормами моралі і права [6, с. 3].

Своєрідний підхід до поняття громадського правопорядку в Німеччині. У підручнику «Поліцейське право» розрізняється поняття «правовий правопорядок» (Rechtordnung) і «поліцейський правопорядок» (Polizeiordnung). І якщо в першому випадку під громадським порядком розуміється «режим правової держави», то в другому йдеться про «правопорядок, підтримка якого є традиційним обов'язком поліції цивілізованої держави» [7].

Являючись частиною суспільних відносин, що регулюються нормами права, правилами співжиття і звичаями, громадський правопорядок охоплює інше, набагато менше коло суспільних відносин. Громадський правопорядок необхідно розглядати як стан соціальної урегульованості, при якому забезпечується життя, здоров'я громадян, їх права і свободи, громадський спокій, мораль, людська гідність. Відносини громадського правопорядку в багатьох випадках встановлюються нормами права.

Таким чином, громадський правопорядок у вузькому розумінні можна визначити як категорію «громадський правопорядок у юридичному значенні».

Слід підкреслити, що поняття громадського правопорядку являє собою категорію, яка головним чином складається з трьох елементів:

- зміст громадського правопорядку;
- засоби його регулювання;
- цілі встановлення громадського правопорядку.

Звичайно, зміст громадського правопорядку тісно переплітається зі змістом громадської безпеки, яка «являє собою відносини, пов'язані з відверненням або ліквідацією шкідливих для життя і здоров'я людини наслідків, які викликані небезпечною для оточуючих поведінкою людей або дією стихійних сил природи» [8, с. 136, 137]. Відомо, що невиконання своїх взаємних обов'язків учасниками відносин може мати місце за обставин і з причин, які знаходяться за межами їх волі. Порушити нормальний правопорядок суспільного життя, суспільних відносин, що склалися, створити загрозу безпеці громадян та збереженню їх майна, порушити нормальну діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян можуть і такі обставини як стихійні лиха: пожежі, паводки, землетруси, епідемії та ін. До шкідливих наслідків можуть призвести непродумані організація вуличного руху, проведення масових заходів тощо. Взаємозв'язок цих груп суспільних відносин в тому, що безумовне здійснення суспільних відносин сфери безпеки є обов'язковою умовою реального прояву відносин у сфері громадського правопорядку. А тому необхідно визнати, що складовою частиною змісту громадського правопорядку є громадська безпека, яка також ґрунтується на суворому виконанні встановлених вимог учасниками відносин з метою попередження та ліквідації шкідливих наслідків стихійних сил природи чи інших небезпечних для суспільства явищ.

Отже, *зміст* громадського правопорядку, на нашу думку, становлять такі системи суспільних відносин:

- система суспільних відносин, що забезпечують життя, здоров'я, честь і гідність громадян;
- система суспільних відносин, що забезпечують збереження власності;
- система суспільних відносин, що забезпечують нормальну діяльність підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян.

Обов'язковим елементом громадського правопорядку є *засоби регулювання* суспільних відносин, які є змістом громадського правопорядку: правові, а також інші соціальні норми – норми моралі, звичаї, релігійні норми, правила громадського співжиття. З їх допомогою встановлюються права та обов'язки учасників суспільних відносин, визначаються заборони на вчинення певних дій, а також можливість і правопорядок застосування санкцій.

Через правові норми регулюються найбільш складні та важливі суспільні відносини. У той самий час багатогранність суспільного життя не дозволяє всі суспільні відносини врегулювати правовими засобами. Багаточисленні суспільні відносини мають нескладний характер і у результаті повсякденного прояву не вимагають правового регулювання та застосування інших заходів державного забезпечення, а підтримуються громадською правосвідомістю, високою правовою культурою, правилами громадського співжиття, що склалися, моральними нормами, звичаями.

У зв'язку з цим важливе значення має виявлення сутності правил співжиття, які входять до системи засобів регулювання суспільних відносин у сфері громадського правопорядку. Правилам громадського співжиття, які склалися в нашій країні притаманна та обставина, що формуються вони не державою, а громадською правосвідомістю та регулюють, в основному, зовнішню сторону взаємовідносин людей.

Обов'язковим елементом громадського правопорядку є також визначення *цілей суспільних відносин*, що складаються та їх регулювання. Такими загальними цілями громадського правопорядку, на нашу думку, є:

- забезпечення недоторканності життя, здоров'я, гідності та прав людини і громадянина;
- забезпечення недоторканності власності;
- підтримання необхідних умов нормальної діяльності підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян.

Ми вважаємо, що правильному визначенню «громадський правопорядок» сприяє також аналіз таких утворюючих це поняття елементів, як мета встановлення і підтримки громадського правопорядку, гарантії міцності громадського правопорядку та сфера громадського правопорядку.

Спробуємо розкрити зміст цих елементів з урахуванням положень ст.3 Конституції України.

*Мета встановлення і підтримки громадського правопорядку* полягає в охороні життя, здоров'я, прав і свобод, честі громадян, забезпеченні громадського спокою, створенні максимально сприятливих умов для нормального й безперервного функціонування державних і громадських організацій, виховання поваги до суспільства та суспільної моралі. Водночас кожна людина повинна виробити звичку суворого дотримання правил співжиття, потреби погоджувати свої дії і вчинки з вимогами правових і моральних правил.

*Гарантіями міцності* громадського правопорядку є подальша демократизація нашого суспільства, науковість і практичне обґрунтування правових норм, участь в обговоренні проєктів правових актів широких верств населення, прийняття, постійно діючим органом розумних законів, ефективна діяльність правоохоронних органів, в тому числі органів міліції, місцевого самоврядування як найбільш близьких до населення.

Найбільш важливе значення для теорії та практики має з'ясування такого елемента громадського правопорядку, як його сфера, тобто коло суспільних відносин, охорона яких покладена на цю службу. У Законі України «Про міліцію» зазначено, що міліція охороняє і забезпечує громадський правопорядок, особисту безпеку громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, бере участь у наданні соціальної і правової допомоги громадянам, сприяє у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків [9].

Таким чином, перераховані елементи та ознаки громадського правопорядку визначають безпосередній зміст поняття «громадського правопорядку».

Слід зазначити, що громадський правопорядок, як і будь-яка система, має управлінський вплив з боку відповідного суб'єкта управління, свою певну мету і засоби управління. У зв'язку з цим виникає необхідність визначити зміст супутніх системі елементів: об'єкт управління (внутрішня структура і взаємозв'язок складових частин); призначення, мета сформованої системи; суб'єкт управління; зміст керуючого впливу.

Без заперечень визначено, що найбільшу складність становить визначення об'єкта управлінського впливу, його структури, взаємодії складових частин, характер середовища їх існування та ін., створення моделі громадського правопорядку. Стосовно наявного вчення про поняття громадського правопорядку вважається можливим виділити такі складові його елементи:

- недоторканність сформованих відносин, що забезпечують захист особистості, громадян та їх законних інтересів;
- недоторканність відносин, що забезпечують захист власності;
- недоторканність відносин, що забезпечують необхідну обстановку для нормальної діяльності установ, підприємств, організацій, їх посадових осіб.

Носіями наведених вище сукупностей суспільних відносин є громадяни, посадові особи, державні та громадські органи, установи й організації.

Таким чином, основною структурною частиною цього об'єкта управлінського впливу є поведінка громадян, діяльність посадових осіб, державних і громадських органів; установ і організацій, що виступають носіями певних сукупностей суспільних відносин і взаємно дотримують встановлені цими відносинами права й обов'язки.

Таким чином «громадський правопорядок» слід розглядати як урегульований стан публічних суспільних відносин, що забезпечують належне функціонування держави, її структур, громадських формувань і громадян. При цьому розмежування поняття «громадський правопорядок» на поняття в широкому і вузькому розумінні слова має не тільки теоретичне, а й практичне значення, оскільки: по-перше, визнання тієї обставини, що громадський правопорядок у вузькому його розумінні – це система зв'язків і відносин, урегульованих нормами права в громадських місцях, що забезпечують життя, здоров'я, гідність, майнові права громадян, належне функціонування громадянського суспільства і державних інституцій, а по-друге, це розмежування дозволить законодавцю повною мірою



використовувати силу правових норм (заборон і дозволів) для чіткого визначення прав громадян, реалізація яких залежить від стану громадського правопорядку.

### Література:

1. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ / Під заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К.: МАУП, 1995. – 177 с.
2. Корнієнко М.В. Роль органів внутрішніх справ України в охороні громадського правопорядку при ускладненні оперативної обстановки / М.В. Корнієнко. – Дніпропетровськ: Україна, 2001. – 430 с.
3. Войцеховский А.В. Организация патрульно-постовой службы по единой дислокации / А.В. Войцеховский, Е.В. Додин, И.П. Голосниченко. – Киев: МВД СССР КВШ МВД СССР, 1982. – 88 с.
4. Скакун О.Ф. Теория государства и права / О.Ф. Скакун. – Харьков: Консум, 2000. – 492 с.
5. Загальна теорія держави і права / за ред. акад. АПрН Укр. проф. В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком, 1997. – 211 с.
6. Кузнецова Н.Ф. Уголовная ответственность за нарушение общественного порядка / Н.Ф. Кузнецова. – М.: Госюриздат, 1963. – 332 с.
7. Polizeirecht. – Potsdam, 1989. – S. 14-19.
8. Здир Я. А. По поводу прочитанного / Я.А. Здир // Советское государство и право. – 1967. – №2. – С. 136-138.
9. Науково-практичний коментар до Закону України «Про міліцію». – К.: Українська академія внутрішніх справ, 1996. – 144 с.

**Манжула А. А. Понятия и элементы правопорядка: сущность и значения.** В статье предложено определение «общественный правопорядок» в широком и узком значениях и проанализированы основные его элементы.

**Ключевые слова:** общественный правопорядок, общественная безопасность, общественные отношения, норма, средства регулирования.

**Manzhula A. A. The concepts and elements of the rule of law: the nature and significance.** The definition of «public order» in the narrow and broad sense is proposed and its basic elements are analyzed in the article.

**Key words:** public order, public safety, public relations, norms, regulations.

УДК 339.168.6:34

**Мельник М. В.,**

здобувач кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету біоресурсів і природокористування України

## *Транзит як вид митно-правового режиму*

У статті визначається зміст та обсяг поняття та змісту транзиту як одного з видів митно-правового режиму. Розглядаються специфічні умови, вимоги та обмеження, що є елементами його внутрішньої структури. Також класифіковано транзит за різними критеріями.

**Ключові слова:** транзит, митний кордон, міжнародний транзит, прохідний транзит, внутрішній транзит.

Завдяки активізації зовнішньоекономічної діяльності, поширенню міжнародного співробітництва та інтеграції, інтернаціоналізації виробництва саме транзит сьогодні перетворюється на один з найважливіших митно-правових режимів.

Вигідне географічне положення України на шляху основних транзитних потоків між Європою та Азією, наявність незамерзаючих чорноморських портів, функціонування на її території чотирьох міжнародних коридорів – складових єдиної транспортної системи

TRASECA створюють реальні умови для комбінованої схеми перевезення вантажів найкоротшим шляхом у напрямку басейнів Балтійського, Чорного та Каспійського морів і зумовлюють домінування України як країни – транзитера енергоносіїв.

Транзит територією України є складовою частиною шляху, що починається та закінчується поза межами України. Тому залучення транзитних перевезень іноземних товарів перебуває у прямому зв'язку зі ступенем уніфікації національного законодавства про митну справу з міжнародними стандартами.

Проблемами митної справи займалися такі вітчизняні та зарубіжні вчені в галузі фінансового та митного права: К. Г. Борисова, Б. Н. Габричидзе, В. В. Егізарова, Н. І. Золотарьова, С. В. Ківалов, О. Н. Козирін, Б. А. Кормич, О. О. Крестьянінов та ін.

Перш ніж перейти до встановлення змісту транзиту як одного з видів митно-правового режиму необхідно провести аналіз визначення самого терміну «транзит», яке зазнало суттєвих коректив з прийняттям Митного кодексу України 2002 р. (далі – МКУ). Останній факт є цілком закономірним, адже термін, що містився у МКУ 1991 р., не відображав сутності та змісту режиму.

У пункті 2 статті 15 Митного кодексу України 1991 р. транзитом визнається переміщення товарів та інших предметів під митним контролем через територію України між двома або в межах одного пункту на митному кордоні України.

По-перше, у дефініції не було відбито таку суттєву ознаку, як «переміщення товарів та інших предметів через митну територію України».

По-друге, не знайшов свого відображення принцип неприпустимості будь-якого використання товарів та інших предметів, що переміщуються транзитом, на митній території України.

По-третє, транзитом визнавалися переміщення між митними органами, що розташовані виключно на митному кордоні. Водночас нормами національного законодавства був закріплений такий вид транзиту як «внутрішній транзит – переміщення товарів під митним контролем між митницями в межах митної території України» [1, с. 2]. Таким чином, наявність початкового чи кінцевого пункту транзиту на митному кордоні не може вважатися обов'язковою ознакою транзиту.

У Митному кодексі України 2002 р. було враховано ці недоліки та визначено «транзит» як митний режим, відповідно до якого товари і транспортні засоби переміщуються під митним контролем між двома митними органами або в межах зони діяльності одного митного органу без будь-якого використання таких товарів і транспортних засобів на митній території України [2].

З огляду на зазначене, вбачається за доцільне розуміти поняття «транзит» як митний режим, відповідно до якого товари переміщуються під митним контролем між двома митними органами або в межах зони діяльності одного митного органу без будь-якого використання таких товарів на митній території України та зі звільненням від сплати мита та податків, а також без застосування засобів нетарифного регулювання.

Процедура переміщення в режимі транзиту вимагає точного визначення митної території та митного кордону, адже з моменту перетину останнього на переміщуваних товарах поширюється законодавство України про митну справу та починається дія обраного митного режиму.

У статті 5 МКУ вказується, що територія України, в тому числі території штучних островів, установок та споруд, що створюються в економічній (морській) зоні України, над якими Україна має виключну юрисдикцію щодо митної справи, становить єдину митну територію. Межі митної території є митним кордоном країни.

З прийняттям Митного кодексу України у 2002 р. поняття «митний кордон» зазнало певних змін. Якщо в МКУ 1991 р. (ст. 4) було встановлено, що митний кордон збігається з державним за винятком залучення до митної території України територій штучних островів та споруд, що створюються в економічній зоні України, над якими держава має виключну юрисдикцію стосовно митної справи, створення вільних митних зон, межі яких становлять складову частину митного кордону України [3], то стаття 6 Митного кодексу 2002 р. визна-

чає таке: митний кордон збігається з державним за винятком меж території спеціальних митних зон, межі яких становлять митний кордон України.

Отже, митний кордон складається з певних митних пунктів, в яких працівники митних органів здійснюють контроль за ввезенням та вивезенням товарів, транспортних засобів та інші необхідні процедури. Митний кордон становить межі митної території держави та «рамки» компетенції митних органів.

Кожному митно-правовому режиму притаманна внутрішня структура, яка розкриває його зміст та представляє собою умови, вимоги та обмеження цього режиму. Під умовами розуміють обставини, що зумовлюють можливість розміщення під нього товарів. Під вимогами – дії, зі здійсненням яких пов'язана можливість початку та завершення митного режиму. У свою чергу, обмеженнями є прямі чи непрямі заборони на здійснення з товарами певних дій [5, с. 15].

Аналіз системи джерел митно-правового режиму транзиту дозволяє стверджувати, що умовами розміщення товарів під нього є: ввезення товарів у пункт пропуску на митному кордоні України; проходження санітарного, ветеринарного, фітосанітарного, екологічного контролю, контролю служби міжнародних автомобільних перевезень; пред'явлення товарів митниці для митного контролю; декларування товарів; сплата єдиного збору; митне оформлення та отримання дозволу митного органу України на розміщення товарів відповідно до обраного режиму. Так, для отримання дозволу в митний орган необхідно подати Вантажну митну декларацію типу «транзит», яка має містити необхідну інформацію про переміщені товари, мету переміщення, відправника, одержувача, перевізника транзитного товару та інші. Не може бути отриманий дозвіл на переміщення товарів, які не підлягають транзиту через митну територію України. До такої категорії належать товари, що можуть завдати шкоди здоров'ю чи загрожувати життю населення і тваринного світу або призвести до порушення довкілля. Крім цього, відповідно до Постанови КМУ «Про упорядкування ввозу в Україну і транзиту через її територію відходів вторинної сировини» від 22 лютого 1994 р. за № 117 затверджено перелік речовин і матеріалів, які віднесено до небезпечних відходів і ввезення яких на територію України заборонено.

Цей перелік містить сто найменувань, серед яких: відходи виробництва дріжджів та спирту; біологічні інфекційні відходи, що містять патогенні бактерії чи віруси; скорочені чи з простроченим терміном зберігання продукти харчування; сировина і ліки, відходи яких можуть бути сировиною для виробництва наркотиків та ін.

Згідно із загальним правилом, переміщення в режимі транзиту починається лише після визначення пункту (митниці) призначення на митній території України та строку транзиту.

Визначення маршрутів транзиту є обов'язковим при переміщенні окремих категорій товарів:

- підакцизних товарів (пункти відправлення та призначення, маршрути транзиту під-акцизних товарів встановлено Постановою КМУ від 6 травня 1996 р. № 484 [6]);
- товарів, які перевозяться із застосуванням книжки МДП (перелік митниць місця відправлення і призначення цих товарів встановлено Наказом ДМСУ від 21 листопада 2001 р. № 755 [7]).

Ще однією додатковою умовою розміщення підакцизних товарів під режим транзиту в Україні є надання одного з видів гарантії доставки товарів до митниці призначення – фінансової гарантії; охорони і супроводження товарів підрозділами митної варті із залученням у разі потреби підрозділів Міністерства внутрішніх справ України; переміщення на умовах Конвенції МДП; перевезення товарів митним перевізником (стаття 161 МКУ).

Статтею 97 МКУ 2002 р. встановлено, що транзит окремих видів товарів може бути обмежений законодавством України. Такі обмеження не повинні створювати невиправданих перешкод для здійснення будь-яких видів діяльності, не пов'язаних безпосередньо з обставинами, що стали причиною обмеження. Прикладом обмеження режиму транзиту є положення, відповідно до якого операції навантаження, вивантаження, перевантаження, усунення пошкоджень упаковки, упакування та перепакування з товарами, розміщеними під

розглянутий режим, можуть здійснюватися лише з дозволу митного органу України (стаття 63 МКУ).

Норми, що входять до митно-правового режиму транзиту, закріплюють ряд вимог стосовно розміщення та перебування товарів під зазначеним режимом. Зауважимо, що закріплення їх на рівні Митного кодексу відбулося лише у 2002 р.

Товари мають залишатися в незмінному вигляді, крім змін унаслідок природного зношення або втрат за нормальних умов транспортування та зберігання і доставлятися у митний орган призначення в термін, визначений митницею відправлення (ст. 156 МКУ). Суттєвою вимогою щодо транзиту є неприпустимість будь-якого використання товарів, які переміщуються, на митній території України (ст. 201 МКУ). За таких умов завданням митних органів нашої держави є контроль за переміщенням транзитних товарів та обов'язковою їх доставкою до митниці призначення у незмінному вигляді. Недотримання перерахованих вимог вважається невиконанням транзитних зобов'язань та тягне за собою відповідальність згідно із законодавством України. Митний кодекс України 2002 р. (ст. 154) встановлюється, що виконання таких зобов'язань та доставка товарів до митниці призначення є обов'язком перевізника, тобто особи, яка фактично переміщує товари. Як справедливо зазначає А. Н. Козирін, це є цілком закономірним з огляду на характер та економічні цілі транзиту. Це дозволяє розглядати перевізника як безпосереднього користувача режимом незалежно від того, хто є власником та відправником чи одержувачем товару [8, с. 122].

Встановивши сутність митно-правового режиму транзиту, зупинимось на визначенні його видів.

Залежно від джерел права щодо транзиту можна виокремити два його види:

- міжнародний транзит – сукупність правових норм, що містяться у міжнародних угодах та конвенціях за участю України. Наша держава є учасницею «Митної конвенції про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП» (Конвенція МДП) від 14 листопада 1975 р. Відповідно до умов Конвенції міжнародним транзитом є перевезення товарів, здійснюване без їх проміжного перевантаження, у дорожніх транспортних засобах, складах транспортних засобів чи контейнерах, з перетином одного чи кількох кордонів від митниці місця відправлення однієї з Договірних сторін до митниці місця призначення іншої Договірної сторони чи тієї ж самої Договірної сторони за умови, що визначена частина операції МДП між її початком і кінцем здійснюється автомобільним транспортом [9, с. 256]. До того ж здійснення міжнародного транзиту передбачене угодою за участю України «Основи митних законодавств держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав» від 10 лютого 1995 р. [10];
- транзит, зміст якого становлять норми національного законодавства про митну справу.

Втім подібний поділ є доволі умовним. По-перше, статтею 9 Конституції України встановлено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [11]. По-друге, порядок та умови застосування зазначених міжнародних договорів регламентовано підзаконними нормативними актами ДМСУ. Наприклад, порядок здійснення перевезень на умовах Конвенції МДП визначено наказами ДМСУ «Про застосування статті 38 Конвенції МДП» від 26 листопада 1999 р. № 767 [12] та «Про затвердження Положення про порядок допущення дорожніх транспортних засобів до перевезень вантажів під митними печатками і пломбами із застосуванням книжки МДП» від 6 березня 1995 р. № 82 [13].

Законами та підзаконними нормативними актами України нині закріплені два види транзиту:

1. Прохідний транзит – це переміщення товарів під митним контролем від одного пункту пропуску, розташованого на митному кордоні України, – пункту ввезення на митну територію України, до іншого пункту пропуску, розташованого на митному кордоні України, – пункту вивезення за межі митної території України.

Закріплений Митним кодексом України від 11 липня 2002 р. та законом «Про транзит вантажів» від 20 вересня 1999 р. [14].

2. Внутрішній транзит — переміщення товарів під митним контролем:

- від пункту пропуску, розташованого на митному кордоні України, — пункту ввезення на митну територію України — до митного органу, розташованого на митній території України;
- від митного органу, розташованого на митній території України, до пункту пропуску, розташованого на митному кордоні України, — пункту вивезення за межі митної території України;
- від одного митного органу, розташованого на митній території України, до іншого митного органу, розташованого на митній території України;
- від штучного острова, установки або споруди, створених у виключній (морській) економічній зоні України, на які поширюється виключна юрисдикція України, до митного органу, розташованого на території України, зайнятій сушею, та у зворотному напрямку.

Отже, внутрішній транзит має місце, коли процедура транзиту застосовується в межах території однієї країни, а прохідний митний режим — коли товари перетинають один кордон або більше.

Під час транзиту між митними органами України та користувачами режиму виникають суспільні відносини двох типів.

До першої групи належать відносини між митними органами та фізичними особами (громадянами):

- резидентами, тобто фізичними особами (громадянами України, іноземними громадянами, особами без громадянства), які мають постійне місце проживання на території України, у тому числі, які тимчасово перебувають за кордоном;
- нерезидентами — фізичними особами (іноземними громадянами, громадянами України, особами без громадянства), що мають постійне місце проживання за кордоном України, у тому числі, які тимчасово перебувають на території України.

Відносини цього типу виникають у випадку переміщення громадян з речами, валютою, цінностями та іншими предметами, що належать їм на праві власності або користування (речі особистого користування) і не стануть у країні призначення об'єктами купівлі-продажу або обміну.

До другої групи слід віднести суспільні відносини, що виникають між митними органами України та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності (далі — ЗЕД). Законом України від 16 квітня 1991 р. «Про зовнішньоекономічну діяльність» (стаття 3) закріплений наступний перелік суб'єктів ЗЕД: фізичні та юридичні особи; об'єднання фізичних, юридичних, фізичних і юридичних осіб, які не є юридичними особами згідно з законами України, але мають постійне місцезнаходження на території України і яким цивільно-правовими законами України не заборонено здійснювати господарську діяльність; структурні одиниці суб'єктів господарської діяльності (філії, відділення тощо); спільні підприємства. Фізичні особи одержують статус суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності з моменту набуття ними цивільної дієздатності та після реєстрації в ролі підприємців за законом держави, в якій вони мають постійне місце проживання або громадянами якої вони є. Юридичні особи мають право здійснювати зовнішньоекономічну діяльність відповідно до їх статутних документів з моменту набуття ними статусу юридичної особи.

Зовнішньоекономічна діяльність пов'язана з виробництвом і обміном матеріальних цінностей та нематеріальних благ, які виступають у вигляді товару. Отже, сутність транзиту в цьому випадку полягає у переміщенні суб'єктами ЗЕД товарів, — продукції, послуг, робіт, прав інтелектуальної власності та інших немайнових прав, метою якого є продаж (оплатна передача) в країні призначення. Подібне переміщення супроводжується Вантажною митною декларацією типу «транзит».

Розбіжності в кінцевій меті переміщення або у призначенні переміщення дають підстави умовно розрізнити два види митно-правового режиму транзиту:

- транзит у неторговельному обігу, нормами якого врегульовано відносини першої групи;
- транзит в торговельному обігу, тобто сукупність правових норм, що регулюють переміщення товарів суб'єктами ЗЕД через митну територію України під митним контролем з метою продажу (оплатної передачі) в країні призначення.

За ознакою об'єкта виділимо транзит товарів, транспортних засобів, валюти, цінностей, речей.

Класифікацію транзиту можна провести і за видами транспорту перевезення. Тут розрізняємо транзит, що здійснюється авіаційним, автомобільним, залізничним, морським, річковим, трубопровідним транспортом, а також лініями електропередач.

Залежно від способів транспортування розрізняється транзит у прямому або комбінованому сполученні. Транзит у прямому сполученні передбачає транспортування товарів одним видом транспорту без перевантаження на інший за одним транспортним документом протягом усього шляху слідування. Транзит у комбінованому (змішаному) сполученні, у свою чергу, може бути пов'язаний з перевантаженням з одного виду транспорту на інший, переробкою, сортуванням, пакуванням, обмірюванням, накопиченням тощо.

Таким чином, митно-правовий режим «транзит» як один зі спеціальних видів митно-правового режиму є сукупністю правових норм, якими регулюється переміщення товарів та інших предметів під митним контролем між двома митними органами або в межах зони діяльності одного митного органу без будь-якого використання таких товарів та інших предметів на митній території України. Під час дослідження було класифіковано митно-правовий режим транзиту за різними критеріями. Залежно від джерел права щодо транзиту можна умовно виділити міжнародний транзит та транзит, зміст якого становлять норми національного законодавства про митну справу. З огляду на призначення переміщення товарів та інших предметів необхідно умовно розрізняти: транзит у рамках неторговельного обігу; транзит в рамках торговельного обігу. За ознакою об'єкта треба відокремити транзит товарів, транспортних засобів, валюти, цінності, речей. За видами транспорту переміщення виділяється транзит авіаційним, автомобільним, залізничним, морським, річковим, трубопровідним транспортом, а також лініями електропередач. У залежності від способів транспортування розрізняється транзит у прямому або комбінованому сполученні.

### Література:

1. Лист ДМСУ «Про деякі питання введення другого етапу системи контролю за доставкою вантажів від 30 грудня 1999 р. № 09/1-4182ЕП [Текст] // Митна газета. – 2000. – № 3. – С. 2.
2. Митний кодекс України від 11 липня 2002 р. [Текст] // Урядовий кур'єр. – 2002. – 14 серп. – С. 5–23.
3. Митний кодекс України від 12 грудня 1991 р. [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 16. – Ст. 203.
4. Митний кодекс України [Текст] – С.: ТОВ «ВВП Нотіс», 2011. – 148 с.
5. Егизарова В. В. Таможенный режим: понятие, основы правового регулирования / В. В. Егизарова, А. Н. Козырин // Таможенные режимы. – М.: Устав, 2000. – С. 6–40.
6. Про затвердження переліку шляхів і напрямків транзиту підакцизних товарів через територію України та пункти на митному кордоні, через які здійснюється ввезення і вивезення цих товарів, та граничні терміни транзиту підакцизних товарів автомобільним і залізничним транспортом через територію України [Текст]: Постанова КМУ від 6 травня 1996 р. № 484// Таможенное законодательство Украины. – Х: ТОВ «Одиссей», 2000. – С. 278–282.
7. Порядок реалізації положень Митної конвенції про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП [Текст]: затверджено Наказом ДМСУ від 21 листопада 2001 р. № 755 // ОВУ. – 2002. – № 2. – Ст. 2325.
8. Козырин А. Н. Таможенные режимы [Текст] / А.Н. Козырин. – М.: Статут, 2000. – 247 с.
9. Таможенная конвенция о международной перевозке грузов с применением книжки МДП (Конвенция МДП) № 3050 от 14 ноября 1975 р. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – М.: Международные отношения, 1975. – С. 256.

10. Основы таможенных законодательств государств – участников Содружества Независимых Государств от 10 февраля 1995 г. [Текст] // Бюллетень международных договоров. – 1995. – № 9. – С. 3–82.
11. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Про застосування статті 38 Конвенції МДП [Текст]: затверджено Наказом ДМСУ від 26 листопада 1999 р. № 767 // Митна газета. – 1999. – № 23. – С. 3.
13. Положення про порядок допущення дорожніх транспортних засобів до перевезень вантажів під митними печатками і пломбами із застосуванням книжки МДП [Текст]: затверджено Наказом ДМСУ від 06 березня 1995 р. № 82 // Бюлетень нормативних актів міністерств і відомств України. – 1995. – № 8. – С.117–126.
14. Про транзит вантажів [Текст]: Закон України від 20 жовтня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 51. – Ст. 446.

**Мельник М.В. Транзит как вид таможенно-правового режима. В статье определяется содержание понятия транзита как одного из видов таможенно-правового режима. Рассматриваются специфические условия, требования и ограничения, которые являются элементами его внутренней структуры. Также классифицирован транзит по различным критериям.**

**Ключевые слова:** транзит, таможенная граница, международный транзит, проходной транзит, внутренний транзит.

**Melnyk M.V. Transit as a kind of customs legal regime. The attention of this article is paid to the definition of the concept and content of transit as one of the types of customs and legal regime. The specific conditions, requirements and limitations that are the elements of transit internal structure are considered. The term 'transit' is classified according to various criteria as well.**

**Key words:** transit, the customs border, international transit, through, internal transit.

УДК 343.848

**Микитась І. М.,**

аспірантка кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Університету «Україна»

## *Організаційно-правові засади поступенітенціарної адаптації засуджених осіб*

У статті проаналізовано теоретичні напрацювання вчених та практичних працівників щодо поступенітенціарної адаптації засуджених, сформульовано пропозиції щодо покращення даної діяльності. Розглянуто організаційні та нормативні засади діяльності кримінально-виконавчих установ та відповідних державних служб щодо поступенітенціарного влаштування засуджених.

**Ключові слова:** засуджений, поступенітенціарна адаптація, покарання, кримінально-виконавчі установи.

Щорічно з місць позбавлення волі в Україні звільняється кілька тисяч засуджених: через закінчення строку відбування покарання, умовно-достроково, через хворобу, амністію чи помилування. Але суспільство хвилює питання зростання злочинності, оскільки значна кількість раніше засуджених опиняється на волі.

Значення надання допомоги звільненим з місць позбавлення волі та здійснення контролю за ними підкреслено в міжнародних актах, особливо в Європейських тюремних правилах, розроблених Радою Європи та Мінімальних стандартних правилах поведінки з ув'язненими від 30 серпня 1955 р., які прийняті Радою Організації Об'єднаних Націй.

Дослідження різних аспектів процесу соціальної адаптації звільнених з місць позбавлення волі засвідчує, що цей процес далеко не завжди протікає гладко й безконфліктно.

Звільненому доводиться переборювати багаточисленні перешкоди як внутрішні, так і зовнішні.

Аналіз літератури дозволяє констатувати слабкий інтерес до названої проблеми в останні роки, багато питань, що відносяться до постпенітенціарної адаптації засуджених, мало наділене увагою дослідників.

Тому актуальність статті обумовлена необхідністю вивчення та аналізу проблем, що накопилися у сфері адміністративно-правового регулювання заходів щодо постпенітенціарної адаптації засуджених.

Метою статті є дослідження теоретичних та практичних заходів постпенітенціарної адаптації засуджених осіб, на основі чого встановити наявні недоліки та надати пропозиції щодо вдосконалення такої діяльності.

Відповідно до поставленої мети, увагу зосереджено на вирішенні таких завдань:

1) дати визначення постпенітенціарної адаптації та проаналізувати його специфічні особливості;

2) охарактеризувати заходи постпенітенціарної адаптації засуджених осіб у суспільстві;

3) розробити пропозиції щодо покращення законодавства та практики його застосування з метою підвищення ефективності проходження процесу постпенітенціарної адаптації.

Аналіз чинного законодавства вказує на те, що поняття постпенітенціарної адаптації не має визначення. В науковій літературі та нормативно-правових актах зустрічаються різні значення зазначеного поняття основні з них це: постпенітенціарний вплив та соціальна адаптація.

Однією із форм соціальної та трудової реабілітації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, є постпенітенціарний вплив, до якого необхідно відносити систему заходів соціального, трудового та адміністративного контролю та нагляду за звільненими, надання їм допомоги в отриманні місця проживання та працевлаштування, налагодженні соціальних та сімейних зв'язків, виховання в них чесності і правомірної поведінки, організація контролю за їх поведінкою, а у необхідних випадках – застосування до них адміністративно-правових та соціальних заходів примусу з метою недопущення ними вчинення повторних злочинів.

Постпенітенціарний вплив – це система заходів, спрямованих на переконання засуджених в об'єктивній необхідності правомірної поведінки на волі і надання їм допомоги в побутовому і трудовому влаштуванні та на організацію контролю за їх поведінкою, аж до застосування адміністративних і кримінально-правових заходів примусу з метою недопущення становлення їх на шлях скоєння повторних злочинів [1, с. 83].

Зазначимо, що термін «адаптація» прийшов у гуманітарні науки із природних наук, в яких під адаптацією розуміється процес «приспосовування (організмів, популяцій тощо) до умов навколишнього середовища».

Соціальна адаптація – це процес засвоєння звільненими особами соціального досвіду з метою повернення їх до самостійного загальноприйнятого соціально-нормативного життя в суспільстві [2].

Щодо соціальної адаптації звільнених з місць позбавлення волі видається вживання терміна «постпенітенціарна адаптація», під яким розуміється двосторонній процес пристосування особистості засудженого до соціального середовища, прямо пов'язаний із комплексом заходів, які проводяться державними установами, органами та інститутами громадськості, що носять добровільний або примусовий характер з метою закріплення результатів виправлення та попередження вчинення нових злочинів.

Вивчивши поняття соціальної адаптації та соціалізації з точки зору філософії, соціології, психології видається правильним охарактеризувати соціальну адаптацію як двосторонній процес пристосування особистості до соціального середовища, а під соціалізацією слід розуміти багатогранний процес, що включає в себе як біологічні, так і соціальні механізми.

Вирішення питань соціальної адаптації звільнених можливе тільки за умови організації тісної співпраці кримінально-виконавчих установ з органами внутрішніх справ, підприємствами, територіальними органами зайнятості.

Як зазначає С.К. Гречанюк, соціальна адаптація не є автоматично триваючим процесом. У деяких випадках вона може протікати незадовільно, особливо, якщо навколишнє



соціальне середовище звільненого від покарання не містить достатнього підкріплення та забезпечення позитивними поглядами, устремліннями й орієнтацією, які передаються йому при постійному безпосередньому спілкуванні з іншими людьми. Тому проблема дослідження соціальної адаптації звільнених від покарання перетворюється на проблему належного забезпечення нормального входження колишнього засудженого до життєдіяльності соціуму. Соціальна адаптація звільнених від відбування покарання неможлива без надання допомоги з боку державних та громадських інституцій [3].

За сучасних умов ринкових перетворень в Україні проблема соціальної та трудової адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, не вирішується повністю; більшість звільнених не можуть знайти роботу, зареєструватися, стати на облік в центрах зайнятості, одержати нормальну медичну, правову, психологічну допомогу, житло. Такі умови життя на волі спонукають звільнених скоювати повторні злочини і повертатися знову в установи виконання покарань. За статистикою, рецидив становить 10 – 15%, але якщо не вирішувати питання подальшого життя звільненого, цей показник може бути вищим.

Не можна стверджувати, що держава виконала свою функцію щодо соціальної реінтеграції злочинця, якщо вона через свої спеціально уповноважені органи, соціальні служби, об'єднання громадян, фізичні особи та інші соціальні інституції не забезпечила реалізацію системи постпенітенціарних заходів та закріплення результатів виховної діяльності установ виконання покарань з метою соціальної адаптації колишніх засуджених та їх подальшого життя в суспільство. Адже постпенітенціарне забезпечення наразі зводиться до здійснення контролюючих заходів за поведінкою звільнених.

Постпенітенціарна адаптація має специфічні особливості:

- цей процес починається з моменту відбування усього терміну кримінального покарання, набуття законної сили ухвали або постанови суду, оголошення акта амністії (у випадках звільнення повністю від відбування покарання), помилування (у випадках звільнення від подальшого відбування покарання) і завершується моментом погашення або зняття судимості;
- метою постпенітенціарної адаптації осіб, засуджених до позбавлення волі, є пристосування їх до нової або зміненої, колишньої соціальному середовищі для закріплення результатів виправлення та попередження вчинення ними нових злочинів;
- цей процес знаходиться у галузі регулювання різних галузей прав, у тому числі й адміністративного.

Необхідно зазначити, що постпенітенціарна адаптація повинна розглядатися на одному рівні з виконанням покарання та виправним впливом на засуджених. Важливий також психологічний перелом в оцінці необхідності надання постпенітенціарної допомоги та підтримки в загальному значенні виправного впливу на засуджених та звільнених з боку суспільства, оскільки вирішення таких завдань неможливо здійснювати без його допомоги. У зв'язку з цим необхідно встановити більш тісний взаємозв'язок між державними установами, органами та суспільством з метою ефективної організації проходження процесу адаптації осіб, засуджених до позбавлення волі. Тому належна організація процесу підготовки до звільнення – одна із складових виправної діяльності пенітенціарних установ. Від того, наскільки засуджений буде заздалегідь підготовлений до зміненого за час відбування ним покарання суспільства, залежить його поведінка. У зв'язку з цим процес підготовки до звільнення дуже складний і відповідальний як для персоналу кримінально-виконавчих установ, так і для засуджених. На процес адаптації засуджених впливають певні фактори, які зумовлені різними причинами.

До таких причин можна віднести:

- недостатній обмін інформацією служб, які допомагають засудженим, з кримінально-виконавчими установами щодо особистостей засуджених;
- недостатня державна підтримка потреб засуджених осіб під час адаптації;
- низьку ефективність взаємодії пенітенціарних установ з відповідними службами постпенітенціарної допомоги засудженим;

- слабкий контроль за виконанням законодавства у сфері постпенітенціарної допомоги засудженим;
- недосконале нормативне регулювання організації роботи із звільненими щодо процесу їх адаптації та ін.

Взаємодія пенітенціарних установ з відповідними службами організовується з метою належного адаптування засуджених до умов суспільства. Тож значна увага повинна надаватися правильному і ефективному виконанню положень нині існуючих нормативних актів у цій сфері. Для більш правильного розкриття цього питання необхідно проаналізувати нормативну базу, яка врегульовує порядок звільнення засуджених, а також визначає засади їх постпенітенціарної адаптації.

Загальна робота з підготовки засуджених до звільнення повинна проводитись різними категоріями персоналу з перших днів перебування засуджених у кримінально-виконавчій установі. Безпосередню діяльність щодо підготовки засуджених до звільнення проводить школа підготовки до звільнення засуджених. Програма «Підготовка до звільнення» [4], запроваджена у діяльність кримінально-виконавчих установ, передбачає три етапи реалізації:

- початковий (з'ясовуються наявність соціальних та родинних зв'язків, з'ясовуються рівень освіти, наявна професія, робоча спеціальність, пропонується набутти повну загальну середню або професійно-технічну освіту, підвищити освітній рівень, вивчаються наміри щодо працевлаштування тощо);
- основний (реалізуються наміри засудженого, у разі необхідності надається допомога в оформленні паспортів, інших документів; представниками державних та громадських та громадських організацій проводяться консультації, лекції, бесіди з питань, що мають значення у процесі підготовки до звільнення, через бібліотеку установи та наочну інформацію надається можливість ознайомлюватися з нормативно-правовими актами, які регламентують вирішення питань трудового та побутового влаштування після звільнення);
- заключний (за 6 місяців до кінця строку покарання засуджений зараховується на курси підготовки до звільнення, засуджений, який має реальну перспективу бути звільненим умовно-достроково або на заміну невідбутої частини покарання більш м'яким, зараховується на курси за три місяці до засідання комісії колонії, яка розглядатиме питання щодо можливості направлення до суду відповідного подання, заняття на курсах проводять представники адміністрації колонії, державних та громадських організацій у формі: лекцій; бесід; практичних занять з психологічної підготовки, зокрема, тренінгів; засудженим, які втратили соціальні зв'язки, надається інформація про регіональний центр соціальної адаптації та ін.).

Зазначений нормативний акт розкриває засади проведення підготовки засуджених до звільнення з місць позбавлення або обмеження волі, проте, деякі положення документа не відповідають реаліям сучасного процесу виконання покарань. Це проявляється в тому, що більшість нормативних актів цього спрямування не мають чіткого змісту.

Організація взаємодії кримінально-виконавчих установ та інших відомств організовується відповідно до спільного міжвідомчого наказу Державного департаменту України з питань виконання покарань, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства праці та соціальної політики України [5]. Аналізуючи цей нормативний акт, можна дійти висновку про чіткий порядок організації спільної діяльності підрозділів означених відомств щодо постпенітенціарного влаштування засуджених.

Варто зазначити, що згідно зі ст. 156 Кримінально-виконавчого кодексу України, не пізніше як за три місяці до закінчення строку покарання адміністрація установи виконання покарань через територіальні органи внутрішніх справ і центри зайнятості населення вживає заходів до трудового і побутового влаштування засудженого за обраним ним місцем проживання [6, 86]. Норма цього закону передбачається при використанні норм Закону України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» [2]. Відповідно до норм закону, соціальний патронаж – це допомога звільненим особам, завдяки комплексу заходів державної під-

тримки, які здійснюються з метою повернення їх до самостійного загальноприйнятого соціально-нормативного життя в суспільстві.

Заходи соціального патронажу здійснюються місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, центри соціальної адаптації, служби у справах дітей, центри соціальних служб для молоді, спостережні комісії, органи соціального захисту населення, охорони здоров'я, внутрішніх справ, центри зайнятості населення, будинки-інтернати, служби психологічної допомоги, притулки, в тому числі для неповнолітніх, установи соціального патронажу, будинки нічного або тимчасового перебування звільнених осіб, громадські організації та інші уповноважені на це органи, організації та установи. Передбачена законом велика кількість учасників процесу, поступової допомоги та невизначеність багатьох понять цього закону помітно впливає на ефективність реабілітаційної роботи із звільненими.

Відносно забезпечення звільнених осіб працею на підставі норми Закону України «Про зайнятість населення» [7], то для працевлаштування звільнених з місць позбавлення волі місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад за поданням центрів зайнятості бронюють на підприємствах, в установах і організаціях, незалежно від форм власності, з чисельністю понад 20 осіб до 5 % загальної кількості робочих місць за робітничими професіями, у тому числі з гнучкими формами зайнятості. Необхідно зазначити, що у разі відмови у прийомі звільнених з місць позбавлення волі на роботу, в межах установленої броні з підприємств, установ і організацій державна служба зайнятості стягує штраф за кожну відмову в 50-кратному розмірі неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Проте постійно трапляються випадки, коли адміністрація підприємства відмовляє у прийнятті на роботу раніше засудженого, вважаючи його неповноцінним працівником і це є достатньо поширеною практикою.

Отже, нині порядок надання звільненим допомоги нормативно врегульований, але наявні складнощі в реалізації означених положень. Для змін такого становища необхідно посилити контроль за реалізацією законодавства в сфері надання соціальної допомоги звільненим, постійно обмінюватись інформацією про реальний стан щодо роботи зі звільненими та розмежувати повноваження різних інституцій щодо проведення певних заходів із ними.

Але Закон України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» не врегулював положення щодо спільної діяльності при звільненні засуджених до довічного позбавлення волі у порядку помилування. Слід зазначити, що така група засуджених специфічна з точки зору психічних та психологічних особливостей, а також у тому, що перш як такі засуджені зможуть скористатися правом прохання помилування їх соціальні зв'язки будуть якщо не повністю, то значно зруйновані. Тому для цієї категорії засуджених необхідний особливий порядок звільнення та допомоги у влаштуванні.

Таким чином, взаємодія кримінально-виконавчих установ із правоохоронними органами та іншими державними інституціями має велике значення в процесі нормального функціонування кримінально-виконавчих установ, а також для організації поступової адаптації звільнених осіб.

Незважаючи на гуманізацію та демократизацію суспільства України, кримінальна політика держави все ще носить переважно каральний характер, на що вказує коефіцієнт судимості, який у 3–4 рази вищий, як в інших країнах Європи. Сьогодні пенітенціарні установи переповнені засудженими, що спричинює постійні надлишкові витрати на їх утримання і має соціальні, моральні, медичні, психологічні, демографічні та інші негативні наслідки.

Відповідно до проведеного дослідження в означеній сфері можна дійти таких висновків:

1. Необхідно ввести у науковий обіг термін «постпенітенціарна адаптація осіб, засуджених до позбавлення або обмеження волі» та провести аналіз змісту сумісних з ним понять, а також з метою упорядкування законодавчої бази правового регулювання соціальної та трудової реабілітації звільнених від відбування покарань, необхідно прийняти Положення «Про центри реабілітації осіб, звільнених від відбування покарання».

2. Взаємодія пенітенціарних установ з підрозділами органів внутрішніх справ під-

тверджує її актуальність для попередження вчинення злочинів як засудженими, так і іншими особами. У розширеному вигляді взаємодія розглядуваних суб'єктів відбувається у таких формах: інформаційний обмін; спільна діяльність під час надзвичайних обставин; технічна співпраця.

3. Одна із складових виправної діяльності пенітенціарних установ – це належна організація процесу підготовки до звільнення, але у цій сфері існують суттєві прорахунки. Для того, щоб змінити ситуацію на краще, на нашу думку, необхідно: змінити формальне ставлення до процесу підготовки до звільнення засуджених, що може бути реально досягнуто після зміни стереотипів діяльності персоналу пенітенціарних установ; посилити контроль за реалізацією законодавства у сфері надання соціальної допомоги звільненим; постійно проводити спільні координаційні наради керівництва пенітенціарних установ, відповідних керівників територіальних управлінь пенітенціарної системи, представників відповідних підрозділів органів внутрішніх справ та працівників служб зайнятості; постійно обмінюватись інформацією про реальний стан щодо роботи зі звільненими; розмежувати повноваження різних інституцій щодо проведення певних заходів зі звільненими.

Всі ці заходи сприятимуть нормальному пристосуванню осіб, звільнених після відбуття покарання, до умов волі, дозволять їм стати на шлях виправлення, перевиховання і бути законотрудами громадянами України.

### Література:

1. Кримінально-виконавче право України (Загальна та Особлива частини): навч. посіб. / О. М. Джужа, С. Я. Фаренюк, В. О. Корчинський та ін.; За заг. ред. О. М. Джужи. — 2-е вид., перероб. та допов. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 448 с.
2. Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк: Закон України від 17 березня 2011 р. N 3160-VI // Відомості Верховної Ради України – 2011. — N 38. — Ст.380.
3. Гречанюк С. К. Організаційно-правові засади взаємодії кримінально-виконавчих установ з державними органами та недержавними організаціями: дис. ...канд.юрид.наук: 12.00.07/Сергій Костянтинівич Гречанюк.-К.,2006.-253с.
4. Положення про порядок реалізації у виправних та виховних колоніях програм диференційованого виховного впливу на засуджених до позбавлення волі: затверджене наказом Державного департаменту України з питань виконання покарань від 17.06.2004 р. № 116.
5. Про порядок взаємодії органів і установ виконання покарань, територіальних органів внутрішніх справ та центрів зайнятості населення щодо надання особам, які звільнені від відбування покарання, допомоги в трудовому і побутовому влаштуванні, соціальній адаптації: затверджено наказом Державного департаменту України з питань виконання покарань, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства праці та соціальної політики України від 12 грудня 2003 р. № 250 /1562/342.
6. Кримінально-виконавчий кодекс України. Офіційне видання. — К.:Атіка, 2003. — 96 с.
7. Про зайнятість населення: Закон України від 1 березня 1991 р. N 803-XII. // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1991. — N 14. — Ст.170.

**Микитась І.Н. Организационно-правовые основы постпенитенциарной адаптации осужденных лиц.** В статье проанализированы теоретические наработки ученых и практических работников по постпенитенциарной адаптации осужденных, сформулированы предложения по улучшению данной деятельности. Рассмотрены организационные и нормативные основы деятельности уголовно-исполнительных учреждений и соответствующих государственных служб по постпенитенциарному устройству осужденных.

**Ключевые слова:** осужденный, постпенитенциарная адаптация, наказание, уголовно-исполнительные учреждения.

**Mikitas I.N. Organizational and legal basis of post-penitentiary adaptation of the convicts.** The theoretical works of scientists and practical workers on the post-penitentiary adaptation of convicts are analysed, the proposals on the improvement of such activity are formulated. The organizational and legal basis of penal institutions and related government services on the post-penitentiary arrangement of the convicts are considered.

**Key words:** convict, post-penitentiary adaptation, punishment, criminally-executive establishments.

## *Поняття галузі житлово-комунального господарства і благоустрою та її правове регулювання*

*У статті розглянуто галузь житлово-комунального господарства та благоустрою, визначено проблемні питання, запропоновано шляхи їх вирішення.*

**Ключові слова:** *житло, господарство, благоустрій, адміністративні правопорушення.*

Конституцією України кожному громадянину гарантується право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло [6]. З прийняттям Основного Закону держави соціальні права та свободи людини і громадянина набули самостійного характеру і одержали значно повніше законодавче закріплення і гарантування. Але, на жаль, більшість з них певною мірою носять декларативний характер, основною причиною чого є невідповідність значної частини галузевого законодавства Конституції України [15, с. 3].

Метою житлової політики, що формується у нашій державі, є створення умов для реалізації права громадян на житло, розширення житлового будівництва, поліпшення умов утримання і збереження житлового фонду. Перший етап її реалізації не зменшив гостроти названої проблеми. Слід зазначити, що наразі у новій житловій політиці акцент зроблено на сприяння громадянам, які бажають придбати чи побудувати житло за рахунок власних коштів. Але значна частина населення України не має необхідних коштів і може розраховувати лише на безоплатне забезпечення житлом. Велика кількість громадян роками стоїть у чергах для поліпшення житлових умов, а проживає в цей час у гуртожитках, комунальних квартирах чи аварійних будинках. За сучасних економічних умов держава не може забезпечити безоплатним житлом всіх громадян.

Потреба людини в житлі виникає з моменту народження і зберігається протягом усього її життя. Тому її задоволення є однією з найважливіших проблем, а можливість користуватися комфортним житлом є одним із суттєвих показників добробуту.

Дослідженням теоретичних та практичних питань адміністративної відповідальності та окремим її видам в юридичній літературі присвячені праці В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, М.І. Єропкина, А.П. Закалюка, А.П. Ключніченка, Л.В. Ковалюк, О.П. Коренева, С.В. Ківалова, О.Н. Козиріна, Р.А. Калюжного, В.П. Петкова, П.М. Рабіновича, І.С. Самощенко, В.М. Самсонова, А.О. Селіванова, В.К. Шкарупи, В.О. Шамрая та інших вчених, які представляють різні галузі правової науки.

*Метою цієї статті* є аналіз галузі житлово-комунального господарства і благоустрою та її правового регулювання з визначенням шляхів її удосконалення та реформування.

Від наявності житла, його якості та благоустрою залежать здоров'я, працездатність, тривалість життя людини. Тому забезпеченню громадян житлом у будь-якій державі має приділятися належна увага, а відтак кожен уряд у соціально орієнтованій державі повинен розглядати житлову проблему як одне з найважливіших соціальних завдань розвитку суспільства.

Вітчизняне житлове законодавство переживає наразі пору кардинального оновлення, що відображається не лише в розробці кількох варіантів проекту Житлового кодексу України, а й у прийнятті спеціальних законів, які призначені врегулювати різні аспекти житлових та пов'язаних із ними відносин [3, с. 4].

Ключовою проблемою державного управління на етапі реформування ЖКГ є запровадження нових форм управління житлово-комунального господарства на рівні територіальних громад, зокрема, делегованого управління, а також впровадження системи договірних відносин, зумовлених появою у цій сфері господарюючих суб'єктів різних організаційно-правових форм [7, с.3].

Так, Законом України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 р. житлово-комунальні послуги визначаються як результат господарської діяльності, спрямованої на забезпечення умов проживання та перебування осіб у жилих і нежилых приміщеннях, будинках і спорудах, комплексах будинків і споруд відповідно до нормативів, норм, стандартів, порядків і правил [11, с. 2].

Сьогодні прийнята та діє програма, яка закріплена у Законі України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки». Упродовж останнього десятиліття проблеми, пов'язані з функціонуванням житлово-комунального комплексу, перебувають у фокусі пильної політичної уваги, проте серйозних позитивних зрушень у цій сфері досі не відбулося.

Ситуація в житлово-комунальному господарстві продовжує ускладнюватися, відсутні позитивні зміни у становленні ринкових засад господарювання, розвитку конкуренції та залученні приватних інвестицій у житлобудування.

Неефективність реформування галузі призвела до критичного стану основних фондів підприємств житлово-комунального господарства. Недосконала тарифна політика зумовила хронічну і постійно зростаючу збитковість підприємств. Недосконалість системи управління житлом та підприємствами житлово-комунального господарства, а також системи регулювання природних монополій призвела до того, що підприємства галузі неспроможні ефективно працювати за ринкових умов і надавати споживачам послуги належної якості [13]. Мета Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства полягає у визначенні засад реалізації державної політики реформування житлово-комунального господарства, здійснення заходів щодо підвищення ефективності та надійності його функціонування, забезпечення сталого розвитку для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів.

«...Відповідно до Конституції СРСР і Конституції Української РСР громадяни Української РСР мають право на житло. Це право забезпечується розвитком і охороною державного і громадського житлового фонду, сприянням кооперативному та індивідуальному житловому будівництву, справедливим розподілом під громадським контролем жилої площі, яка надається в міру здійснення програми будівництва благоустроєних жител, наданням громадянам за їх бажанням грошової компенсації за належне їм для отримання жиле приміщення для категорій громадян, визначених законом, а також невисокою платою за квартиру і комунальні послуги» [4].

Аналіз зазначених нормативно-правових актів дає підстави зазначити, що більшість джерел у галузі житлового господарства та благоустрою, у тому числі Житловий кодекс УРСР 1983 р., прийняті у період функціонування адміністративно-командної системи та носять декларативний характер.

Відповідно, система забезпечення житлових прав і свобод особи в сучасній Україні поки що перебуває на стадії становлення, а реалізованість та захищеність окремих прав і свобод залишається й досі на низькому рівні. Міжнародні зобов'язання вимагають забезпечити кожній особі ефективну правову охорону та захист у випадку порушення її прав і свобод. Право на захист для кожної особи, яка його потребує, забезпечується державою, її компетентними судовими, адміністративними або законодавчими органами.

За таких умов в Україні проблема забезпечення права особи на житло набуває особливого значення, і складнощі полягають не тільки у недосконалості законодавства, проблемах щодо реалізації конституційного права на житло, а й у недостатньому рівні його захищеності від правопорушень [2, с.3].

Законом України «Про житлово-комунальні послуги» [11] визначено основні засади

організаційних, господарських відносин, що виникають у сфері надання та споживання житлово-комунальних послуг між їх виробниками, виконавцями і споживачами, а також їх права та обов'язки.

Предметом регулювання цього Закону є правовідносини, що виникають між виробниками, виконавцями, споживачами у процесі створення, надання та споживання житлово-комунальних послуг [8, с. 2].

Так, щодо цього закону, то він дійсно містить зазначені пріоритети, але, на жаль, вони виконуються не в повному обсязі, не дотримуються норми та стандарти через відсутність налагодженої законодавчої системи та коштів у необхідному обсязі, що призводить до систематичного порушення прав людини.

Важливо наголосити на тому, що з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління Президент України видав указ від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади», яким утворено Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, шляхом реорганізації Міністерства регіонального розвитку та будівництва та Міністерства з питань житлово-комунального господарства [14]. Причина такої реорганізації зазначена в самому указі і це насамперед потрібно для підвищення ефективності державного управління, зменшення дублювання повноважень органів. Проте враховуючи те, що за останніх два роки назва центрального органу виконавчої влади у сфері житлово-комунального господарства змінювалася неодноразово, а саме: 09 грудня 2010 р. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України утворене шляхом реорганізації Міністерства регіонального розвитку та будівництва України та Міністерства з питань житлово-комунального господарства України; 06 квітня 2011 р. перейменоване на Міністерство будівництва та житлово-комунального господарства України; 12 травня 2011 р. міністерство знову перейменоване на Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства.

Враховуючи зазначене, слід наголосити на систематичній зміні назви міністерства, його повноважень та структури, що призвело до значних фінансових затрат та паперової тяганини щодо його перейменування. З остаточним визначенням пріоритетних напрямів новоствореного Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, виступив його керівник А. Близнюк, на круглому столі «Стан будівельної галузі. Шляхи розвитку будівельного комплексу та створення сприятливого інвестиційного клімату», який відбувся 11 жовтня 2011 р. За його словами, необхідно адаптувати законодавство відповідно до вимог сучасності, запропонував повторити давній експеримент, який був вдало реалізований в українській металургії, що дозволило експортерам зберегти свої позиції на світових ринках, а саме – прийняття законодавчих інновацій, які б дозволили надати державну підтримку підприємствам галузі, а також вирішити існуючу сьогодні соціальну проблематику [9]. Отже, міністр чітко наголосив на необхідності прийняття оновленого законодавства у галузі житлово-комунального господарства та благоустрою, яке б відповідало вимогам сьогодення.

Поряд з цим спеціальним законодавчим актом щодо регулювання відносин у сфері благоустрою є Закон України «Про благоустрій населених пунктів» від 6 березня 2005 р., основними напрямками регулювання якого є розроблення і здійснення ефективних і комплексних заходів з утримання територій населених пунктів у належному стані, їх санітарного очищення, збереження об'єктів загального користування, а також природних ландшафтів, інших природних комплексів і об'єктів; організація належного утримання та раціонального використання територій, будівель, інженерних споруд та об'єктів рекреаційного, природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного та іншого призначення; створення умов для реалізації прав суб'єктами у сфері благоустрою населених пунктів [10].

Крім зазначених нормативно-правових актів, особливу увагу слід звернути на чинний Кодекс України «Про адміністративні правопорушення», основним завданням якого є

охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством [5]. У цьому законодавчому акті (гл. 11) «Адміністративні правопорушення в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою» знайшли своє відображення правопорушення зазначеного виду. Ця глава вміщує шість статей: ст. 149 «Порушення порядку взяття на облік та строків заселення жилих будинків і жилих приміщень»; ст. 150 «Порушення правил користування жилими будинками і жилими приміщеннями»; ст. 151 «Самоправне заняття жилого приміщення»; ст. 152 «Порушення правил благоустрою територій міст та інших населених пунктів»; ст. 153 «Знищення або пошкодження зелених насаджень або інших об'єктів озеленення населених пунктів»; «Порушення правил тримання собак і котів», які повною мірою не охоплюють порушення чинного законодавства у сфері житлово-комунального господарства та благоустрою і не задовольняють у повному обсязі охорону житлових прав громадян.

Розвиток житлово-комунального господарства та благоустрою, як і всієї соціальної сфери, підпорядковується головній меті – найбільш повному задоволенню постійно зростаючих потреб членів суспільства. Чим вищими є темпи соціального розвитку, тим динамічніше змінюються людські потреби, а з ними і структура життєвих благ, покликаних їх задовольняти та забезпечувати всебічний і гармонійний розвиток особистості. Адже поліпшення житлових умов та забезпечення повного благоустрою позитивно впливає на стан здоров'я населення, його працездатність, рівень народжуваності, міцність сімейних відносин, поліпшення структури неробочого часу та його зростання, на підвищення кваліфікації і творчих можливостей населення, тому сфера житлово-комунального господарства та благоустрою є важливим об'єктом адміністративно-правової охорони.

Держава в особі спеціально створених органів приймає законодавчі акти на основі певних установок, що виступають як форми суспільної свідомості, а це зумовлює певну поведінку людей, є показником усвідомлення ними своїх прав і обов'язків, юридичної відповідальності [1, с. 19].

Враховуючи викладене, слід зазначити, що складність ситуації та комплексний характер проблем підприємств галузі житлово-комунального господарства та благоустрою вимагають усвідомлення суспільством особливої значущості забезпечення ефективного функціонування ЖКГ і благоустрою, зокрема, своєчасного та ефективного ремонту його основних фондів.

Зважаючи на викладене, слід зазначити, що одним із визначальних завдань центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має стати забезпечення комплексного виконання Програми реформування ЖКГ. Сфера житлово-комунального господарства та благоустрою за останні кілька років зазнали значних змін, проведено реорганізацію та утворено Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. З одного боку, це позитив, який уберігає від безпідставного дублювання повноважень, зменшення фінансового забезпечення, підпорядкування та виконання дублюючих завдань, з іншого, це є негативним, оскільки протягом останніх двох років змінювалася назва Міністерства, що тягло за собою і зміну в повноваженнях та завданнях, значні фінансові затрати, непродуману кадрову політику, що вплинуло на скорочення трудового потенціалу, потік досвідчених кадрів.

Підсумовуючи викладене, доходимо висновку і пропонуємо, що у кожному населеному пункті слід запровадити вивчення курсу із дотримання правил благоустрою із залученням спеціаліста даної категорії. Обов'язок щодо проведення такого курсу покласти на виконавчі комітети сільських, селищних та міських рад. Крім цього, законодавство у сфері житлово-комунального господарства та благоустрою потребує негайного його приведення у відповідність до діючих стандартів шляхом прийняття оновленої редакції Житло-



вого кодексу України та наступного узгодження норм Кодексу України про адміністративні правопорушення.

### Література:

1. Галянтич М.К. Житлове право України / М.К. Галянтич, Г.І. Коваленко. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 479 с
2. Галянтич М.К. Приватноправові засади реалізації житлових прав громадян в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право / М.К. Галянтич. — К., 2008. — 30 с.
3. Гуляк Я.В. Договір найму (оренди) житла за цивільним законодавством України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право / Я.В. Гуляк. — О., 2005. — 26 с.
4. Житловий кодекс Української РСР від 30.06.1983 р. № 5464-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1983. — Додаток до № 28. — Ст. 573.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1984. — Додаток до N 51. — Ст. 1122.
6. Конституція України. — К., 1991. — Ст. 48.
7. Корнійчук С.В. Державна політика у сферах державного і регіонального управління розвитком житлово-комунального господарства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юридичних наук: спец. 25.00.02 «механізм державного управління» / С.В. Корнійчук. — Донецьк, 2005. — 25 с.
8. Лист голові правління житлово-будівельного кооперативу «Маяк-2» від 24.10.2011 р. № 8057/25/17-11.
9. Мінрегіон та провідні будівельники країни визначили принципи подальшого співробітництва [Електронний ресурс]. — Режим доступу до сайту: урядовий портал — Заголовок з екрану
10. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 р. № 2807-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 49. — Ст. 517.
11. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24.06.2004 р. № 1875-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 47. — Ст. 514.
12. Про житлово-комунальні послуги: закон України від 24.06.2004 р. № 1875-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 47. — Ст. 514.
13. Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства: Закон України від 11.06.2009 р. № 1511-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 47-48. — Ст. 720.
14. Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010.
15. Пустовіт Ж.М. Основні соціальні права і свободи людини і громадянина в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 конституційне право, муніципальне право / Ж.М. Пустовіт. — К., 2001. — 16 с.

**Ненько С.С. Понятіе области жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства и ее правовое регулирование.** В статье рассмотрены отрасль жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства, определены проблемные вопросы, предложены пути их решения.

**Ключевые слова:** жилье, хозяйство, благоустройство, административные правонарушения.

**Nenko S.S.** The concept of housing and public works and its legal regulation. The article deals with the industry of housing and public works. The problematic issues are identified as well as their solutions are proposed.

**Key words:** housing, agriculture, landscaping, administrative offences.

УДК 351.713.075:342.924](477)

**Суббот А. І.,**

канд. педагог. наук, доцент, професор кафедри спеціальних дисциплін  
та організації професійної підготовки,

**Мартинюк А. В.,**

магістрант факультету податкової міліції  
Національного університету Державної податкової служби України

## *Загальний аналіз правового та адміністративно- правового захисту працівників податкової міліції*

У статті аналізується правовий та адміністративно-правовий захист працівників податкової міліції у контексті державотворення правової України.

**Ключові слова:** правовий захист, адміністративно-правовий захист, податкова міліція, законодавча база.

Актуальність теми полягає в необхідності термінового вирішення правових, соціальних та духовних потреб правоохоронців, адже прорахунки у правовому та соціальному захисті працівників податкової міліції призводять до значної втрати професійного ядра та падіння престижу професії податкового міліціонера, виникнення різних негативних проявів у діяльності окремих працівників і, зрештою, до загального зниження ефективності діяльності персоналу податкової міліції.

Під персоналом податкової міліції розумітимемо осіб, які проходять службу у податкових органах. Ю.О. Тихомиров констатує, що ставлення до державної служби, до її організації та регламентування, а також проходження чиновниками служби слугує показником устрою самої держави та її апарату [1, с.248]. До найбільш суспільно значущих завдань державної служби належать забезпечення належних умов для професійної діяльності державних службовців; комплектування державних органів висококваліфікованими службовцями, здатними виконувати свої службові повноваження; створення правових, соціальних, інформаційних та матеріальних умов діяльності державних службовців, встановлення порядку проходження служби.

Досліджуючи наукову літературу зарубіжних авторів, бачимо, що, наприклад, І. Балаж відносно французької системи державної служби доводить, що державні чиновники для несіння служби потребують державного захисту, зокрема вони повинні отримувати компенсацію за моральну та матеріальну шкоду, якої вони зазнають у зв'язку із виконанням покладених на них службових обов'язків [2, с.27].

У запропонованій нами статті більш детально розглядається правовий захист податкової міліції та адміністративно-правовий у тому числі.

До проблем правового захисту правоохоронних органів в тому чи іншому аспекті зверталися такі науковці як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В. Т. Білоус, Л.В. Коваль. Безпосередньо цими питаннями займалися О.Я. Лапка, О.Ю. Синявська, О.В. Шакірова. Їхні праці певною мірою сприяли розвитку нормативно-правової бази з цього напрямку діяльності правоохоронних органів.

В. Т. Білоус стверджує, що захист громадян, з одного боку, визначається обов'язком держави, з іншого, кожному громадянину надається право захищати свої права і свободи будь-якими засобами, не забороненими законом.

Правовий захист апріорі є поняттям більш широким порівняно із адміністративно-правовим і співвідноситься як ціле та частина, оскільки перший включає в себе ще інший спектр понять захисту таких як цивільно-правовий, кримінально-правовий та ін.

Якщо звернутися до дефініції поняття адміністративно-правового захисту працівників податкової міліції, О. В. Шакірова під ним розуміє комплексну форму діяльності влади законодавчо визначеного кола державних або інших суб'єктів, спрямована на реалізацію суспільних потреб та інтересів, закріплених у відповідних адміністративно-правових нормах у зв'язку зі скоєнням адміністративного делікту чи порушенням нормативно визначеного права [3].

О.Я. Лапка стверджує, що адміністративно-правовий захист правоохоронних органів – це система організаційно-правових засобів та комплекс відповідних заходів, за допомогою яких уповноважені на те органи та їх посадові особи забезпечують реалізацію законодавчо встановлених адміністративно-правових гарантій [4]. З її точкою зору погоджується О.Ю.Синявська, яка у своїх працях розглядає адміністративно-правовий захист співробітників ОВС.

Проаналізувавши думки вчених, ми вважаємо за доцільне вживати таке поняття адміністративно-правового захисту податкової міліції як вид державного захисту, що має комплексно-владний характер, спрямований на забезпечення адміністративно-правових гарантій прав податкової міліції, закріплених відповідно у юридичних (адміністративних) нормах. Слід пам'ятати, що у сфері захисту значна роль належить і самому податковому міліціонеру, який повинен відстоювати свої права та захищати свої законні інтереси.

У цій статті ми виділяємо основні форми закріплення адміністративно-правового захисту прав податкової міліції.

Правове закріплення адміністративно-правового статусу, як правової категорії, що характеризує його місце у системі суспільного розподілу праці, визначає межі діяльності працівника щодо інших суб'єктів правовідносин, врегульованих адміністративно-правовими нормами.

Проаналізувавши зміст Конституції та законів України «Про державну службу»(ст. 11), «Про Державну податкову службу в Україні» (ст. 26), «Про міліцію» (ст. 20, ст. 21), «Про Службу безпеки України» (ст. 27), «Про прокуратуру» (ст. 50), ми встановили, що податковий міліціонер є носієм трьох видів правових статусів. Зокрема, на нього розповсюджується правовий статус громадянина.

Ця теза, проголошена у найважливіших документах, якими визначаються міжнародні стандарти прав і свобод людини [5, ст.3; 6, ст.6] «...Кожна людина має невід'ємне право на життя. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Обов'язок держави – захищати життя людини». «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Отже, життя людини визнається такою соціальною цінністю, яка важлива і для особи, і для суспільства. Від реального забезпечення цього права залежить не тільки існування окремих людей, а й розвиток суспільства у цілому.

Як уже відзначалося, нормативне закріплення правового статусу працівників ПМ та система заходів його забезпечення має свою специфіку, зумовлену складною, «потрійною» правовою природою детермінації, що виявляється в тому, що, будучи громадянами своєї держави та маючи всі конституційні загальні права, працівники правоохоронних органів від імені держави виконують такі специфічні функції, реалізація яких та досягнення поставлених державою цілей, потребують додаткової системи прав і, відповідно, системи гарантій безпеки. У зв'язку з цим уявляється правильною позиція, відповідно до якої проблема правового захисту працівників правоохоронних органів є специфічною, але у той самий час виступає частиною більш загальної проблеми – правового захисту особи, і її правова природа знаходиться у взаємозв'язку з конституційними характеристиками Української держави як держави соціальної та правової.

Але, ми вважаємо за необхідне підкреслити ще один аспект існування трирівневої за походженням правової сфери, пов'язаної з особливостями взаємодії та

взаємообумовленості її базової моделі. Правова захищеність працівників правоохоронних органів є необхідним елементом для забезпечення правової захищеності та безпечної життєдіяльності як окремих громадян, так і суспільства в цілому. Правовий захист та гарантії безпечної діяльності працівників правоохоронних органів, у тому числі й податкової міліції, не є самоціль державної діяльності.

Відповідальність органів управління та посадових осіб за порушення прав працівника податкової міліції. Як згадувалось вище, правовий захист працівників податкової міліції гарантується, поряд з іншими законодавчими актами, Законом України «Про міліцію». Зокрема, «образу працівника міліції, опір, погроза, насильство та інші дії, які перешкоджають виконанню покладених на працівника міліції завдань, тягнуть за собою встановлену законом відповідальність». Причому правовий захист поширюється і на членів сім'ї працівників, і на пенсіонерів міліції, якщо правопорушення щодо них вчинені у зв'язку із їх попередньою службовою діяльністю. Відзначимо, що за правопорушення щодо персоналу органів податкової міліції законодавством передбачається настання різних видів юридичної відповідальності: адміністративної, кримінальної, цивільної тощо.

Аналізуючи чинне законодавство, можна дійти висновку, що в ньому практично немає конкретних норм, які встановлюють таку відповідальність. Ми вважаємо, що питання відповідальності посадових осіб органів податкової служби за порушення законодавства повинні бути детально врегульовані. Так, було б доцільним доповнити Закон України «Про міліцію» нормою такого змісту: «У разі недотримання гарантій правового та соціального захисту працівника міліції, передбачених Конституцією України та цим Законом, винні в цьому посадові особи несуть відповідальність, встановлену законодавством України».

Одним із засобів правового захисту працівників податкової міліції є встановлення адміністративної відповідальності за порушення їх прав. Однак, якщо кримінальна відповідальність за різноманітні злочини, спрямовані проти персоналу податкової міліції, є досить розгалуженою, передбаченою багатьма статтями Кримінального кодексу України і детальніше дослідженою вченими-юристами, то адміністративна відповідальність за порушення прав працівників податкової міліції передбачена тільки у трьох статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення (185, 1857, 18511) за скоєння правопорушень, родовим об'єктом яких є встановлений порядок управління, а безпосереднім об'єктом також є нормальна діяльність працівників міліції з охорони громадського порядку. Отже, в адміністративному законодавстві, яким регламентується відповідальність за порушення прав працівників податкової міліції передусім – права на безпечну життєдіяльність, існують певні прогалини.

Право податкового міліціонера на оскарження (адміністративне, судове) дій органів та посадових осіб, що порушують права податківця. Розгляд спорів в адміністративному порядку в окремих випадках може привести до більш оперативного захисту права – до негайного або менш тривалого строку виправлення допущеної нижчим органом помилки (або умисного порушення інтересів та прав особи). Але слід звернути увагу на деякі негативні моменти: часто зустрічаються факти «захисту честі мундиру», коли вищий орган більш зацікавлений у захисті інтересів системи, а не прав та свобод особи, навіть якщо вона сама належить до цієї системи. У цьому відношенні є безсумнівні переваги судової форми, оскільки суддя діє (зобов'язаний діяти) неупереджено та об'єктивно, підкоряючись тільки вимогам закону. Тому деколи судовий порядок розгляду спорів виявляється доцільнішим.

Право на відшкодування шкоди, завданого незаконними діями державних органів та посадових осіб при виконанні ними службових обов'язків, що підкреслюється у ст. 56 Конституції України. У системі діяльності виконавчої влади значна роль приділяється КУПАП. У ст.14, 287, відповідних розділах та інших статтях Кодексу визначається відповідальність посадових осіб, можливості оскарження їхніх незаконних дій, порядок відновлення порушених прав і інтересів особистості податківця.

Не менш важливим аспектом є врегулювання функціонування профспілкових організацій, які є досить поширеними у зарубіжних країнах [7], причому їх основні функції полягають у контролі над виконанням адміністрацією правил та положень нормативних

актів щодо проходження служби, правового та соціального захисту особового складу, представництві (у внутрішній та зовнішній сферах життєдіяльності органу поліції), консультуванні, вихованні тощо. Активно діяли профспілки працівників міліції у перші роки радянської влади, що позитивно впливало на рівень правової захищеності їх членів. Зрозуміло, що за сучасних умов далеко не усе з досвіду профспілкового руху 20-х років минулого сторіччя може бути використано. Однак, такі проблеми правового захисту працівників податкової міліції як надання юридичної допомоги з питань проходження служби, представництво та захист інтересів працівників при вирішенні спорів, урегулювання суперечностей при укладанні індивідуальних контрактів та інші можуть бути більш успішно вирішені за участю профспілок.

Таким чином, проаналізувавши передбачену чинними нормативно-правовими актами систему заходів щодо правового захисту працівників податкової міліції при проходженні ними служби, доходимо висновку, що вона потребує удосконалення, основними напрямками якої, на нашу думку, повинні бути приведення умов служби в податковій міліції у відповідність з вимогами Конституції України, законодавства про державну службу, трудового законодавства, створення балансу прав та обов'язків працівників та державної податкової служби як суб'єктів державно-службових відносин. Явно недостатньою є чинна правова база діяльності професійних спілок (асоціацій) працівників ДПС, що вважається нами однією з основних причин непоширеності цієї форми громадських об'єднань у системі ДПС. Їх діяльність підлягає детальному нормативному врегулюванню на рівні законодавчого акта.

### Література:

1. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М.: Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2001. – 652 с.
2. Балаж И. Французская система государственной службы (Перевод статьи, опубликованной в «Magyar Kozigazgatas». – 1990. – №1. – Р.36–47) / И. Балаж // Государственная служба. Кадровая политика. Зарубежный опыт. – М.: РАГС, 1995. – Вып. 2. С. 16–35.
3. Шакірова О.В. Правовий та соціальний захист працівників державної податкової служби в Україні (організаційно-правові аспекти): дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Академія Держ. податкової служби України / О.В. Шакірова. – Ірпінь, 2004.
4. Лапка О.Я. Соціально-правовий захист працівників міліції України (адміністративно-правовий аспект): дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Державна податкова адміністрація України / О.Я. Лапка / Академія Держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2003.
5. Всеобщая декларация прав человека: Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Международная защита прав человека. Документы и комментарии / Сост. канд. юрид. наук М.В. Буроменский. – Х.: ООО «Синтекс ЛТД», 1998. – С. 8 – 15.
6. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 р. // Права людини: 36 док. / Укл. В.С. Семенов, О.Н. Ярмиш та ін. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1997. – С. 4 – 29.
7. Синявська О.Ю. Професійні об'єднання персоналу поліції зарубіжних країн / О.Ю. Синявська // Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції «Сучасні наукові дослідження – '2006». Т. 3: Право. – Дніпропетровськ: Наука і освіта, 2006. – С.93-96.

**Суббот А.И., Мартинюк А.В. Общий анализ правовой и административно-правовой защиты работников налоговой милиции. В статье анализируется правовая и административно-правовая защита работников налоговой милиции в контексте создания государства правовой Украины.**

**Ключевые слова:** правовая защита, административно-правовая защита, налоговая милиция, законодательная база.

**A.I.Subbot, A.V.Martyniuk. The general analysis of the legal and administrative protection of the tax police. The article is devoted to the general scientific analysis of the legal and administrative-legal protection of employees in the tax police in the context of creation of the legal state in Ukraine.**

**Key words:** legal protection, administrative-legal protection, tax police, legal base.

УДК 351.713.075:339.543](477)

Червінко К. В.,

аспірант кафедри адміністративного права  
Класичного приватного університету

## *Про сутність категорії «суб'єкт адміністративного неюрисдикційного провадження» в діяльності митної служби України*

*У статті обґрунтовується науковий підход до визначення сутності процесуальної категорії митного права – «суб'єкт адміністративного неюрисдикційного провадження».*

**Ключові слова:** митна служба, адміністративне неюрисдикційне провадження, суб'єкт.

Категорія «суб'єкт» є ключовою при формуванні наукового доробку у галузі юридичної науки. Вказане повною мірою відноситься до митного права, зокрема, до його процесуальної складової, проблематика сутності якої наразі знаходиться на стадії активного опрацювання вченими і стосується безпосередньо систематизації адміністративних неюрисдикційних проваджень у галузі митної справи.

Сучасний науковий доробок спрямований на вивчення загальних проблем становлення і розвитку митного права як галузі права і законодавства (Є.В. Додін [1], С.В. Ківалов [2], В.Я. Настюк [3] та ін.), опрацювання питань формування митної політики (Д.В. Приймаченко [4]), запровадження послуг у галузі митної справи (І.О. Бондаренко [5]), вдосконалення правового регулювання юрисдикційної діяльності митних органів (А.В. Дусик [6], А.Б. Калюта [7] та ін.), митного контролю (Ю.М. Дьомін [8], І.М. Коросташова [9]). Проте сутність категорії «суб'єкт адміністративного неюрисдикційного провадження в діяльності митної служби» ще не була проаналізована.

*Мета статті* полягає у обґрунтуванні поняття суб'єкта адміністративного неюрисдикційного провадження в діяльності митної служби.

Для визначення сутності виділеної процесуальної категорії у галузі митної справи доцільне звернення до напрацьованих вченими з теорії права, які визначали сутність загальних категорій «суб'єкт права», «суб'єкт правовідносин». Врахування положень, напрацьованих доктриною права, дозволить встановити загальні засади категорії «суб'єкт» та у подальшому конкретизувати їх із врахуванням предметної спрямованості наукового пошуку та відповідних адміністративних неюрисдикційних процесуальних відносин у галузі митної справи.

Категорія «суб'єкт права» у Великому енциклопедичному юридичному словнику визначається як учасник правовідносин, носій юридичних прав та обов'язків. Ним може бути фізична чи юридична особа, яка наділена правосуб'єктністю, тобто можливістю і здатністю бути суб'єктом правовідносин з усіма правовими наслідками [10, с. 860]. Наведене визначення не можна назвати беззаперечним, адже у ньому містяться дві категорії, однакові за своїм змістовним навантаженням – суб'єкт визначено як учасника правовідносин. У зв'язку з цим може виникнути логічне запитання, чи є учасник правовідносин суб'єктом. Якщо є, то тоді яким чином можна з'ясувати сутність категорії «суб'єкт».

Істотно не відрізняється визначення суб'єкта (учасника) правовідносин, надане у підручнику «Теорія права і держави», підготовленому О.Ф. Скакун (2011 р.). Суб'єкти (учасники) правовідносин – індивідуальні або колективні суб'єкти, які на підставі правових норм використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, тобто реалізують суб'єктивні права і юридичні обов'язки, повноваження і юридичну відповідальність. Щоб

стати суб'єктом (учасником) правовідносин, потрібно бути суб'єктом права, тобто мати правосуб'єктність (правоздатність, дієздатність, деліктоздатність). О.Ф. Скакун пропонує розрізняти суб'єктів права від учасників правовідносин. Відмінність полягає у наступному: 1) суб'єкти права є потенційними учасниками правовідносин; 2) суб'єкти права можуть втілити (реалізувати) свої права й поза правовідносинами; 3) суб'єкти права (діти, душевнохворі) можуть володіти лише правоздатністю, а для учасників правовідносин необхідна дієздатність. Від їх імені у правовідносинах виступають законні представники (батьки, опікуни, піклувальники), щоб набути права і виконати обов'язки [11, с. 401-402].

Порівняння сутності і змісту наукового підходу щодо визначення суб'єкта права, суб'єкта правовідносин, презентованих О.Ф. Скакун та у Великому енциклопедичному юридичному словнику надає можливість зазначити про їх спільне та різницю. Спільним є визнання за суб'єктом права наділення його правосуб'єктністю. При цьому ознака наявності правосуб'єктності є основною для визначення певного суб'єкта (учасника) правовідносин суб'єктом права. Різниця полягає у розширенні кола осіб, які можуть бути віднесені до суб'єктів права за рахунок тих, які можуть брати потенційну участь у правовідносинах (О.Ф. Скакун).

Зазначена особливість змістовного наповнення категорії «суб'єкт права» може і повинна бути врахована при обґрунтуванні сутності поняття «суб'єкт адміністративного неюрисдикційного провадження у галузі митної справи» у частині теоретичних положень, що передбачають віднесення до таких суб'єктів і потенційних учасників зазначених процесуальних правовідносин.

Слід звернути увагу на монографічне дослідження, підготовлене російським теоретиком права С.І. Архіповим, який обґрунтовував доцільність сприйняття категорії «суб'єкт права» у абстрактному розумінні. Презентуючи такий підхід, вчений звертався до положень цивільно-правової науки, в якій категорія «юридична особа» є як певний конгломерат, узагальнююча категорія, а у філософії права категорія юридичної особи розглядається як правова фікція. На відміну від юридичної особи, категорія «фізична особа» відображає реально існуючу людину. Посилюючи свою аргументацію, С.І. Архіпов вказував про пріоритет духовного у праві, у зв'язку з чим цілком логічним уявляється абстрагування від матеріалістичних явищ при визначенні сутності категорії «суб'єкт права» [12, с. 7-8].

З прикладної точки зору, тобто враховуючи предметне спрямування наукового пошуку у галузі митної справи на встановлення сутності категорії «суб'єкт» уявлення про правову абстракцію навряд може мати певні правові наслідки. З теоретичної точки зору при пануванні моральних, духовних підходів до дослідження правових категорій та правової матерії взагалі сприйняття категорії «суб'єкт адміністративних неюрисдикційних проваджень у сфері діяльності органів державної митної служби» як правової абстракції може і мати сенс, проте тільки у контексті подальшої персоніфікації таких суб'єктів та окреслення їх кола. Такому процесу сприятиме наведений вище у теорії права підхід, за яким основною ознакою суб'єкта права виступає правосуб'єктність.

Враховуючи вказане, суб'єктом визначених проваджень можуть бути тільки ті особи (фізичні, юридичні), які наділені процесуальною правосуб'єктністю сфері митних правовідносин. При цьому категорією «суб'єкт» щодо зазначених проваджень охоплено і потенційних його учасників, тобто тих осіб, які можуть брати участь у адміністративних процесуальних правовідносинах у сфері діяльності органів державної митної служби за наявності певних умов.

Принаймні такий підхід може дозволити виділити коло суб'єктів адміністративних неюрисдикційних проваджень у виділеній сфері правовідносин.

Однак, на нашу думку, доцільно звернутись і до інших теоретичних напрацювань, адже формування певного концептуального підходу із використанням обмеженої кількості доктринальних джерел може бути сприйняте як поверхове.

Усі теоретики права відзначали, що суб'єкт права є особою матеріальною. Так, у деяких енциклопедичних юридичних виданнях прямо вказується, що суб'єкт права – фізична або юридична особа, поведінка якої регулюється нормами права за наявності у них ознак правоздатності і дієздатності [13, с. 316].

О.Ф. Скакун виділяє такі види суб'єктів (учасників) правовідносин: 1) індивідуальні (фізичні особи). Спеціальним індивідуальним суб'єктом правовідносин є посадова особа; 2) колективні (державні і недержавні юридичні особи); 3) держава та її територіальні структурні одиниці; 4) соціальні спільноти – народ, нація, етнічні або релігійні групи, територіальна громада тощо [11, с. 401-402]. С.С. Алексеева визначає, що існують три види суб'єктів права: індивідуальні суб'єкти; колективні суб'єкти; громадські утворення [14]. На думку С.О.Комарова суб'єктами права є: а) фізичні особи (громадяни, посадові особи, іноземці, особи без громадянства у межах наданих їм прав); б) юридичні особи (організації, державні органи, державні підприємства і установи, їхні об'єднання, громадські організації і таке інше); в) держава, суб'єкти федерації, муніципальні утворення [15, с. 295]. У підручнику із загальної теорії держави і права, підготовленому за редакцією М.В. Цвіка, О.В. Петришина (2009 р.) надано таку класифікацію суб'єктів правовідносин: індивідуальні суб'єкти (фізичні особи) і колективні суб'єкти (об'єднання осіб). При цьому спеціальним індивідуальним суб'єктом є посадова особа. Певні особливості мають особи з подвійним громадянством, які є одночасно і громадянами, і іноземцями. До колективних суб'єктів правовідносин віднесено державні органи, партії, спортивні організації, колективи підприємств, організації, котрі можуть бути як недержавними, так і державними. Підкреслено розмаїття спектру недержавних організацій – приватні підприємства і господарські товариства, національні та іноземні фірми і компанії, банки, підприємницькі асоціації, громадські об'єднання тощо. До державних органів належать ті, діяльність яких пов'язана із реалізацією завдань і функцій держави. До них віднесено державні органи, посадові особи, державні організації, державні установи, державні підприємства [16, с. 338-339].

Встановленими вище вченими-теоретиками права групи суб'єктів права мають значення з позицій їх реальної або потенційної участі у правовідносинах без конкретизації останніх. Конкретизація правовідносин та звуження їх кола до адміністративних процесуальних щодо здійснення неюрисдикційних проваджень у галузі митної справи усуває потребу врахування таких суб'єктів права як соціальні спільноти, держава та її територіальні утворення. Визнання за суб'єктами права їх матеріальної форми як певних осіб – фізичних чи юридичних – позначається на відповідній матеріалізації суб'єктів адміністративних неюрисдикційних проваджень у сфері діяльності органів державної митної служби.

До ознак суб'єкта адміністративного неюрисдикційного провадження у сфері діяльності митних органів можна віднести такі:

- суб'єктна індивідуалізація;
- виступає носієм прав та обов'язків у процесуальних неюрисдикційних відносинах у галузі митної справи;
- процесуальні відносини, де суб'єкт виступає як їх потенційний чи реальний учасник, стосуються позитивної діяльності, яка не пов'язана із правовим захистом;
- спрямування відповідних процесуальних дій на вирішення конкретної юридичної справи;
- прийняте рішення у справі є юридично-владним і офіційно оформленим.

Отже, суб'єктами адміністративних неюрисдикційних проваджень у сфері діяльності державної митної служби є фізичні та юридичні особи, які породжують адміністративні процесуальні неюрисдикційні відносини з приводу здійснення митної справи, їх діяльність як учасника зазначених відносин спрямована на вирішення конкретної юридичної справи, виступають як потенційні або реальні їх учасники і мають процесуальну правосуб'єктність у виділених відносинах.

### Література:

1. Додін Є. В. Правові основи митної справи в Україні [Текст] / Є. В. Додін // Митна справа. – 2004. – № 5. – С. 6–18
2. Ківалов С. В. Митне право України (служба у митних органах) [Текст]: навчальний посібник / С.В. Ківалов. – Одеса: НВФ «Астропринт», 1998. – 148 с.
3. Настюк В. Я. Норми митного права: теорія і практика застосування [Текст]: монографія / Василь Якович Настюк. – Харків: Факт, 2003. – 215 с.



4. Приймаченко Д. В. Митна політика держави та її реалізація митними органами [Текст]: монографія / Д. В. Приймаченко. – Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2006. – 332 с.
5. Бондаренко І. О. Організаційно-правові основи надання послуг в галузі митної справи [Текст]: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Бондаренко Ірина Олександрівна / Національна академія Державної податкової служби України. – Ірпінь, 2006. – 205 с.
6. Дусик А. В. Проведення у справах про порушення митних правил [Текст]: автореф. дис. ... к.ю.н. 12.00.07 / Дусик Алла Володимирівна / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2006. – 18 с.
7. Калюта А. Б. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України [Текст]: дис. ... к.ю.н. 12.00.07 / Калюта Анна Борисівна / Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2007. – 203 с.
8. Дьомін Ю. М. Правові засади організації та здійснення митного контролю в Україні: теоретичні та практичні проблеми [Текст]: дис... д.ю.н. 12.00.07 / Дьомін Юрій Михайлович / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2006. – 438 с.
9. Коросташова І. М. Організаційно-правові засади контролю в митній службі України [Текст]: автореф. дис. ... к.ю.н. 12.00.07 / Коросташова Ірина Миколаївна / Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2006. – 19 с.
10. Великий енциклопедичний юридичний словник [Текст] / За ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. – 992 с.
11. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підручник [Текст] / О. Ф. Скакун. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 524 с.
12. Архипов С. И. Субъект права: теоретическое исследование [Текст] / С. И. Архипов. – СПб: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. – 469 с.
13. Сучасна правова енциклопедія [Текст] / О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко та ін.; за заг. ред. О. В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.
14. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования [Текст] / С.С. Алексеев. – М.: Статут, 1999. – 712 с.
15. Комаров С. А. Общая теория государства и права [Текст] / С.А. Комаров. – М.: Юрайт, 1998. – 416 с.
16. Загальна теорія держави і права [Текст]: підруч. для студ. юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2009. – 584 с.

**Червинко К.В. О содержании категории «субъект административного неюрисдикционного производства» в деятельности таможенной службы Украины. В статье обосновывается научный подход к определению содержания процессуальной категории таможенного права – «субъект административного неюрисдикционного производства».**

**Ключевые слова:** таможенная служба, административное неюрисдикционное производство, субъект.

**Chervinko K. V. The essence of the category «a subject of administrative non-jurisdictional procedure» in custom service activity of Ukraine. The article deals with the basis of scientific approach to the definition of procedural category of custom law content as a «subject of administrative non-jurisdictional procedure».**

**Key words:** custom service, administrative non-jurisdictional procedure, subject.

УДК 351.713.078:342.743

**Чернетченко В. В.,**

аспірант Національного університету  
Державної податкової служби України

## *Процедурне регулювання податкових відносин як методологічна основа існування спеціальних гарантій надходжень податків, зборів*

У статті обґрунтовується науковий підхід щодо визначення сутності процедурного регулювання податкових відносин. Сформульовано положення про співвідношення термінів «податковий процес», «податкова процедура», «податково-правова дія».

**Ключові слова:** податковий процес, податкова процедура, податково-правова дія.

Одним із значущих напрямів розвитку науки фінансового права є дослідження природи процедурного регулювання податкових відносин. Актуальність і значущість цієї проблеми обумовлена необхідністю формування доктринального підґрунтя уніфікації чисельних податкових дій і процедур у напрямі набуття ними прозорості, посилення контрольованості як гарантій дотримання прав, свобод, законних інтересів платників податків.

Проблематиці податково-процедурного регулювання приділяли увагу Д.В. Вінницький, Л.М. Касьяненко, І.Є. Криницький, М.П. Кучерявенко та інші вчені. Їх теоретичні напрацювання становлять методологічне підґрунтя наукового пошуку у напрямі встановлення сутності і змісту процедурного регулювання податкових відносин у аспекті існування спеціальних гарантій надходжень податків, зборів.

М.П. Кучерявенко зазначав про автономність податково-процедурного права, розмежування процедурних та процесуальних механізмів. Дослідник підкреслював наявність принципових розходжень процесу і процедури при регулюванні оподаткування [1, с. 389-391]. Виходячи із обґрунтованого підходу М.П. Кучерявенка щодо специфіки податково-процедурного права, можна виділити такі його особливості: а) відносна автономність у системі норм податкового права; б) похідний від матеріальних податково-правових норм характер; в) реалізують матеріальні податково-правові норми; г) процедурні механізми регулюють активну поведінку суб'єктів при реалізації податкового обов'язку, на відміну від процесуальних механізмів, які виникають у спірних правовідносинах; д) податково-процедурне право регулює матеріальну процедуру у податкових правовідносинах.

Слід зазначити, що проблемні питання сутності процедурних відносин певною мірою опрацьовані у теорії адміністративного права і процесу. У зв'язку з цим доцільним буде здійснення порівняльно-правового дослідження у напрямі встановлення сутності адміністративної процедури та вирішення можливості використання здобутків вчених-адміністративістів із сформульованими М.П. Кучерявенком змістовними положеннями про податкову процедуру.

У цьому контексті викликає інтерес монографія О.І. Миколенка «Теорія адміністративного процедурного права» (2010 р.), в якій особлива увага приділяється поняттям «адміністративно-правова процедура», «адміністративна процедура», «адміністративний процес», зміст яких вченим визначено за допомогою загальних категорій «процедура», «правова процедура», «юридичний процес» [2].

Враховуючи системоутворююче значення терміну «процедура», що проявляється у доцільності його використання не тільки в науці адміністративного права і процесу, а й при

дослідженні проблем розвитку фінансового, зокрема, податкового права, можливим вважається звернення до монографічного дослідження О.І. Миколенка у частині, що стосується аналізу сутності категорії «процедура». Вчений виділяє такі ознаки процедури: це завжди послідовність дій, які відбуваються безпосередньо один за одним чи кількома етапами та структуровані доцільними суспільними відносинами; процедура – це послідовність дій, яка відбувається за існуючими (встановленими) правилами поведінки; це завжди послідовність дій, об'єднаних суспільною метою; є явищем «динамічним», але, як і будь-яка дія, набуває свого зовнішнього виразу у поняттях «статичних»; має обслуговуючий характер, який проявляється у тому, що велика кількість суспільних відносин реалізується лише завдяки існуванню певних процедур [2, с. 144-152].

Не применшуючи жодним чином сформульовані О.І. Миколенком ознаки адміністративної процедури, доцільно однак зазначити, що їх врахування не дозволяє розмежувати процедурну і процесуальну форми адміністративних правовідносин. Аналіз змісту теоретичного аналізу, здійснюваного у напрямі визначення поняття адміністративної процедури, на жаль, не дає чіткого уявлення про підхід вченого до визначення сутності цієї категорії. Більше того, науковець подекуди використовує категорії «адміністративна процедура» і «адміністративний процес» як тотожні (наприклад, при характеристиці адміністративно-процедурної (процесуальної) форми). Проте, безумовним здобутком О.І. Миколенка є виділення проблеми адміністративної процедури та доцільності існування адміністративного процедурного права.

С.І. Нечипоренко у дисертаційному дослідженні, присвяченому адміністративно-правовим засадам проходження служби в органах прокуратури, аналізує наукову думку Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова, Р.С. Мельника щодо змісту адміністративної процедури і формулює авторську думку щодо визначення змісту відповідної категорії. Адміністративну процедуру визначено як нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних однорідних процедурних дій суб'єктів відповідних адміністративно-правових відносин. Ознака однорідності означає, що процедурні дії об'єднані, враховуючи спільну мету, предмет та завдання здійснення. Сукупність однорідних процедур запропоновано розглядати як стадію чи етап (залежно від мети та завдання здійснення відповідних процедур) адміністративного процесу [3, с. 74-76].

Системними є здобутки О.В. Кузьменко при визначенні змісту терміну «адміністративна процедура». Аналізуючи процесуальні категорії адміністративного права у однойменній монографії, підготовленій у 2004 р., дослідниця зазначає, що процедура є частиною самостійного цілісного утворення – процесу, а не його видовою підмножиною. Юридичний процес, на її думку, слід розглядати як діяльність суб'єктів права по здійсненню правової регламентації суспільних відносин та реалізації права, а юридичну процедуру, як формалізований бік такої діяльності. О.В. Кузьменко стверджує, що юридична процедура детермінує порядок здійснення суб'єктами правовідносин юридичнозначущих дій, які у сукупності становлять юридичний процес. Вона окреслює стадії процесу, визначає їх мету, послідовність і часові рамки, способи оформлення і фіксації. Під юридичною процедурою запропоновано розуміти регламентований юридичними нормами порядок здійснення нормативно-правового регулювання суспільних відносин (правотворчості) та право реалізації. Адміністративна процедура становить собою встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо розгляду і вирішення індивідуально конкретних справ [4, с. 179-180].

Виходячи з наукового підходу, запропонованого О.В. Кузьменко, юридичний процес доцільно розглядати як форму існування певних правовідносин, зокрема, адміністративних, а процедуру – як зміст цієї форми, в якому закріплено «формалізований бік» процесуальної діяльності.

Слід вказати і ще на одну теоретичну конструкцію – термін «адміністративно-правова дія». Доцільність існування такого терміну, його зміст аналізувався у дослідженнях російських вчених, зокрема, І.М. Машарова, Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова, П.І. Кононова, В.О. Козбаненко. Так, у монографії, присвяченій проблемі адміністративно-публічної діяльності

у Росії (2009 р.), І.М. Машаров, спираючись на існуючі наукові напрацювання, формулює авторські тези щодо основних ознак адміністративно-правової дії, що відрізняє її від адміністративно-правового акту:

- такі дії можуть здійснюватись лише у процесі здійснення адміністративно-публічної діяльності. Вони не можуть здійснюватись у процесі законотворчої, судової, оперативно-розшукової діяльності та досудової кримінально-процесуальної діяльності;
- можуть здійснюватись лише адміністративними органами у межах компетенції;
- види і порядок (процедури) здійснення адміністративно-правових дій визначені нормами адміністративного права;
- адміністративно-правова дія на відміну від адміністративно-правового акта являє собою не офіційний документ (запис у документі) або усне рішення, а владний вольовий акт поведінки адміністративного органу, який виражається у владному впливові у певний спосіб на суб'єкта, відносно якого вчиняється адміністративно-публічна діяльність;
- адміністративно-правові дії на відміну від не правових, зокрема, організаційних та матеріально-технічних дій, завжди тягнуть або можуть тягнути юридично значущі наслідки для осіб, відносно яких вони вчиняються;
- адміністративно-правові дії можуть як передувати прийняттю (виданню) індивідуальних адміністративно-правових актів, так і вчинятись після прийняття таких актів;
- вчинення більшості адміністративно-правових дій потребують офіційно-документального оформлення шляхом складання процесуальних документів [5, с. 83-96].

І.М. Машаров формулює поняття адміністративно-правової дії як владного вольового акту поведінки адміністративного органу, який здійснюється на основі норм адміністративного права відносно конкретних фізичних чи юридичних осіб, спрямований на вирішення конкретної життєвої ситуації, яка виникає у ході здійснення вказаним органом адміністративно-публічної діяльності та тягне або може тягнути для зазначених осіб правові наслідки [5, с. 84].

Отже, співвідношення між категоріями «адміністративний процес», «адміністративна процедура», «адміністративна дія» сприймається таким чином. Адміністративний процес розглядається як процесуальна форма існування адміністративних правовідносин, а адміністративна процедура – як зміст цієї форми. Саме тому доцільно вказувати на існування стадійності адміністративної процедури як категорії, іманентної процесуальному праву. Адміністративно-правова дія сприймається як елементарна складова процесуального порядку вирішення адміністративної справи. Однак ці положення доцільно доповнити тезою про те, що адміністративні дії здійснюються у межах адміністративної процедури, яка є формально визначеною.

Вбачається, такий підхід щодо розташування та співвідношення процесуальних категорій адміністративного права може бути використаний для обґрунтування доцільності виділення процесуальних категорій податкового права, а саме – «податковий процес», «податкова процедура», «податково-правова дія». Підґрунтям застосування наукових підходів науки адміністративного права до виділення процесуальних категорій податкового права ґрунтується на відповідності сутності і змісту податкових і адміністративно-правових відносин як вольових. Так, М.П. Кучерявенко вказує, що податкові правовідносини мають вольовий характер. При цьому необхідно мати на увазі кілька аспектів реалізації волі. Перш за все, виникнення правовідносин неможливе без втілення волі держави, без відповідної податково-правової норми. Крім того, здійснення правовідносин передбачає певні вольові акти їх учасників, що визначають поведінку суб'єктів податкових правовідносин у ході виконання податкового обов'язку [1, с. 365].

Про особливості податкових правовідносин, які відрізняють їх від інших правовідносин, вказували Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко. Системну характеристику податкових відносин знаходимо у Л.К. Воронової, яка вказує на притаманність податковим відносинам особливостей фінансових правовідносин та існування їх лише у формі правовідносин [6, с. 217]. У підручнику з податкового права, підготовленого за редакцією

М.П. Кучерявенка, вказується, що податкові правовідносини є спеціальними і виникають відповідно до податкових норм (регулюють встановлення, зміну і скасування податкових платежів) і юридичних фактів, а учасники цих відносин наділені суб'єктивними правами і мають юридичні обов'язки, пов'язані із сплатою податків і зборів до бюджетів і фондів [7, с. 13-14].

Адміністративно-правові відносини мають такі ознаки: формування, як правило, в особливій сфері суспільного життя – публічному (державному і самоврядному) управлінні, і насамперед у зв'язку зі здійсненням органами виконавчої влади своїх владно-розпорядчих функцій; можуть виникати за ініціативи будь-якої із сторін, проте згода або бажання другої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення, адміністративні правовідносини можуть виникати і всупереч бажанню другої сторони; суперечки між сторонами адміністративних правовідносин вирішуються як правило у позасудовому порядку [8, с. 172-173].

Слід зазначити, що ознакам адміністративно-правових відносин відповідають відносини, які стосуються здійснення податковими та іншими контролюючими органами владно-розпорядчої діяльності у сфері оподаткування. Ця діяльність полягає у прийнятті в односторонньому порядку владних приписів, встановленні зобов'язань та заборон, застосуванні заходів примусу. Разом з тим, враховуючи необхідність запровадження засад диспозитивності до адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, про що неодноразово наголошувалось вченими-адміністративістами (В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Ж.В. Завальна, О.П. Рябченко, В.П. Тимощук та ін.), доцільно розглянути, у порядку дискусії, питання про окремі консенсуальні дії як про дії, що мають адміністративно-правовий характер. Мається на увазі, наприклад, розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податку, крім тих дій, які здійснюються у межах процедури відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом (ст.100 Податкового кодексу України).

Стосовно визначення правової природи такої категорії як «адміністрування» щодо податків, зборів, слід виходити не з його етимології, а із спрямування. Так, у постатейному коментарі Податкового кодексу України, підготовленому у 2011 р. за редакцією М.П. Кучерявенка вказано про відсутність визначення законодавцем сутності адміністрування податків та зборів. Автори постатейного коментаря надають доктринальне тлумачення назви розділу II «Адміністрування податків, зборів (обов'язкових платежів)». Зазначено, що адміністрування регулює організаційно-управлінську діяльність контролюючих органів, яка забезпечує застосування податково-правових норм, процедурне регулювання податкових правовідносин. Нормами розділу II Податкового кодексу України, як вказано у постатейному коментарі, фактично регулюються податкові процедури, які деталізують дії платників та контролюючих органів при справлянні податків та зборів. Йдеться про облік платників податків, визначення суми податкових чи грошових зобов'язань платника податку, порядок сплати податків та зборів, податкову звітність, погашення податкового боргу платників, податковий контроль, оскарження рішень контролюючих органів та відповідальність за порушення податкового законодавства [9, с. 334].

Тож співвідношення категорій «податковий процес», «податкова процедура», «податково-правова дія» визначається наступним чином. Податковий процес доцільно розглядати як процесуальну форму податкових правовідносин. При цьому податкова процедура виступає як зміст цієї форми. Податково-правова дія розглядається як елементарна складова процесуального порядку вирішення справи у податкових правовідносинах. Податково-правові дії здійснюються у межах формально визначеної податкової процедури.

### **Література:**

1. Кучерявенко М. П. Природа процедурного регулювання податкових відносин / М. П. Кучерявенко // Актуальні питання науки фінансового права: монографія / [за ред. М. П. Кучерявенка]. – Х.: Право, 2010. – 464 с.
2. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія / О. І. Миколенко. – Харків: Бурун Книга, 2010. – 336 с.

3. Нечипоренко С. І. Адміністративно-правові засади проходження служби в органах прокуратури / Нечипоренко Сергій Ігорович: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2010. – 205 с.
4. Кузьменко О. В. Процесуальні категорії адміністративного права: монографія / О. В. Кузьменко. – НАВСУ, Львів: ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2004. – 232 с.
5. Машаров И. М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования: монография / И. М. Машаров. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. – 239 с.
6. Воронова Л. К. Фінансове право України: підруч. / Л. К. Воронова. – К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.
7. Податкове право: навч. посіб. / Г. В. Бех, О. О. Дмитрик, Д. А. Кобильнік та ін. / [за ред. проф. М. П. Кучерявенка]. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 400 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2-х т. Т. 1: Загальна частина / [ред. кол. В. Б. Авер'янов (голова)]. – К.: Юрид. думка, 2007. – 592 с.
9. Податковий кодекс України: постатейний коментар: [у 2 ч.] / В. В. Білоус, Л. К. Воронова, О. О. Головашевич та ін. / [за ред. М. П. Кучерявенка]. – Х.: Право, 2011. – Ч. 1. – 704 с.

**Чернетченко В. В. Процедурное регулирование налоговых отношений как методологическая основа существования специальных гарантий поступления налогов, сборов. В статье обосновывается научный подход к определению содержания процедурного регулирования налоговых отношений. Сформулировано положение о соотношении терминов «налоговый процесс», «налоговая процедура», «налогово-правовое действие».**

**Ключевые слова:** налоговый процесс, налоговая процедура, налогово-правовое действие

**Chernetchenko V. V. Procedural regulation of tax relationships as a methodological basis of special guarantees existence of taxes and fees admission. The scientific approach to the definition of procedural regulation of tax relationships content is proved in the article. The definition of correlation between such terms as «tax legal proceeding», «tax procedure», «tax-law action» is formulated.**

**Key words:** tax legal proceeding, tax procedure, tax-law action.

УДК 342.924:331.105.44

**Чомахашвілі О.Ш.,**

канд. юрид. наук, доцент кафедри конституційного та адміністративного права  
Київського університету права НАН України

## *Особенности усовершенствования административно-правового регулирования деятельности профессиональных организаций*

*У статті зроблено спробу наукового аналізу сучасної доктрини та законодавчих актів, норми яких регулюють діяльність професійних спілок в Україні. За підсумками дослідження надано авторські визначення, зроблено висновки та пропозиції.*

**Ключові слова:** профспілка, трудові права, забезпечення, повноваження.

Працевлаштування та забезпечення належними умовами праці завжди мало вагоме значення для побудови економічно незалежного суспільства. Проте останнім часом ці питання потребують більше уваги, на що вказують ситуації на українських шахтах, виробничих підрозділах підприємств тощо.

У процесі функціонування механізму того чи іншого підприємства важливе місце посідає діяльність профспілки, котра представляє інтереси працюючих та відстоює їх права і законні інтереси. Виходячи з цього, вважаємо за доцільне проаналізувати чинний механізм адміністративно-правового регулювання діяльності профспілок.

*Аналіз останніх публікацій* провідних вітчизняних вчених у галузі адміністративного права: В.Б. Авер'янова, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, Е.Ф. Демського, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Н.Р. Нижник, які вивчають адміністративно-правове регулювання, засвідчує, що сучасні дослідження не торкались питань комплексного дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності профспілок.

*Метою цієї статті* є аналіз основ адміністративно-правового регулювання діяльності профспілок.

Виходячи із цього, необхідно вирішити такі *завдання*:

- на основі чинного законодавства України та наукових досліджень проаналізувати поняття «професійна спілка»;
- дослідити законодавчі, підзаконні нормативні акти, норми яких регулюють функціонування профспілок;
- на основі аналізу діяльності профспілок та зарубіжного досвіду з досліджуваного питання, надати пропозиції щодо удосконалення діяльності профспілок в Україні.

Функціонування профспілок, як вважає Л.В. Ровчак, є атрибутом розвинутої, демократичної країни. Окрім того, українські вчені вказують на важливе значення діяльності профспілок як об'єднання, що може стати на заваді погіршення рівня соціально-правових гарантій найманих працівників [1].

На нашу думку, існування таких організацій є взаємовигідним як для роботодавців, так і для працівників, оскільки дозволяє узгодити інтереси та не посягати на трудові права робітників.

Безумовно, що діяльність профспілок – це система цілеспрямованих заходів, що регламентуються нормами відповідних правових актів, які покликані врегулювати відносини між працівниками та роботодавцями. Слід зазначити, що свою діяльність профспілки здійснюють, ґрунтуючись на принципі законності та гласності.

Варто наголосити, що справедлива і незалежна діяльність профспілок є засобом забезпечення прав людини й утвердження їх як найвищої цінності держави.

Враховуючи важливість належного функціонування профспілок, система міжнародних документів закріплює норми, відповідно до яких громадянам гарантується забезпечення соціальних та економічних прав.

Інтегруючи до міжнародної спільноти та визнаючи міждержавні домовленості, а також намагаючись створити дієву систему гарантування та забезпечення прав людини, Україна зробила певні кроки для імплементації міжнародних правових норм на національну правову систему.

Розглядаючи питання правового регулювання діяльності профспілок, вважаємо за доцільне звернутися до норм Резолюції Міжнародної організації праці «Про незалежність профспілкового руху». Саме у досліджуваній Резолюції у 1952 р. зафіксовано, що завданням профспілкового руху є покращення економічного та соціального стану працюючих. Відтак, зроблено акцент на збереженні свободи та незалежності профспілок (у тому числі незалежності від політичних партій), а також йдеться про співпрацю профспілок і органів державної влади та управління у процесі досягнення спільної мети – забезпечення належного життєвого рівня, відповідних умов організації праці [2].

Так, у національному праві діяльність профспілок регулюється нормами Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 р., де зазначено, що професійна спілка (профспілка) – добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання). У статті 2 встановлюється, що професійні спілки створюються з метою здійснення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки. Інформація щодо їх статутних і програмних документів є загальнодоступною [3]. Цим Законом визначається правовий статус професійних спілок, визначаються механізми взаємодії профспілок із державою та роботодавцями, встановлюються вимоги до статутних документів та символіки, легалізації та припинення діяльності профспілок, гарантії діяльності, набуття членства у профспілці. Нормами аналізованого

акту також передбачена юридична відповідальність за порушення прав громадян на об'єднання у профспілки та за перешкоджання діяльності останніх.

Адже, у ст. 45 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» містяться норми про відповідальність осіб, які чинять перешкоду здійсненню права громадян на об'єднання у профспілки. На нашу думку, необхідно у цьому законодавчому акті передбачити і юридичну відповідальність за порушення статутних документів, доповнивши цю норму. Отже, пропонуємо викласти статтю у такій редакції: «Особи, які чинять перешкоду здійсненню права громадян на об'єднання у профспілки, а також посадові та інші особи, винні в порушенні законодавства про профспілки, статутів профспілок, які своїми діями або бездіяльністю перешкоджають законній діяльності профспілок, їх об'єднань, несуть дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до чинного законодавства».

У свою чергу, до законодавчих актів, норми яких регулюють діяльність професійних спілок в Україні, варто також віднести Закон України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 р. Саме положення цього акта тлумачать поняття «об'єднання громадян», яким у нашій державі є добровільне громадське «формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод» (ч. 1 ст. 1) [4], встановлюють принципи створення та функціонування, правовий статус об'єднання громадян як ознаку демократичного політико-правового режиму.

Так, відповідно до Закону України «Про колективні договори і угоди» [5] саме професійні спілки, що об'єдналися для ведення колективних переговорів, є стороною укладення колективного договору, здійснює контроль за її виконанням мають право за погодженням з іншою стороною вносити зміни і доповнення, а також у випадках порушення умов колективного договору несуть юридичну відповідальність, встановлену чинним законодавством».

Аналізуючи поняття «колективні угоди», звернемося до визначення, сформульованого О.А. Грішнвою, яка пропонує тлумачити цю правову категорію як правовий акт, який укладається з метою регулювання соціально-трудова відносин на рівні галузі, регіону або країни між повноважними представниками найманих працівників та роботодавців [6].

Отже, колективно-договірне регулювання трудових відносин в Україні представлене на державному, галузевому, регіональному та виробничому рівнях. Відтак колективні угоди, з огляду на суб'єктний склад та сферу дії поділяються на:

- генеральну угоду, що укладається на державному (всеукраїнському рівні);
- галузеву угоду, яка укладається на галузевому рівні;
- регіональну угоду, що укладається на рівні адміністративно-територіальних одиниць.

Цікаво, що Закон України «Про соціальний діалог в Україні» встановлює профспілки однією зі сторін діалогу із відповідними правами та обов'язками [7].

Аналізуючи значення соціального діалогу у суспільстві, звернемося до досліджень вченої у галузі політології Н.А. Громадської, яка стверджує, що соціальний діалог, як явище, виконує важливу роль, оскільки під цим поняттям мається на увазі саме реальне забезпечення прав та свобод громадян України, зокрема, права на свободу об'єднання і ведення колективних переговорів, належні умови для соціально-трудова відносин [8].

На нашу думку, соціальний діалог – це механізм забезпечення суспільного договору шляхом врахування інтересів сторін задля створення вигідних умов життєдіяльності та подолання конфлікту інтересів, адже мета соціальної політики – недопущення соціальної напруги, досягнення рівноваги, стабільності та консолідації суспільства.

Слід наголосити, що в Україні соціальному діалогу надається важливе значення, оскільки потребують оперативного та належного вирішення проблеми соціального й економічного характеру працівників різних сфер діяльності.

Звернемо увагу на те, що професійні спілки співпрацюють із органами державної влади та управління (Кабінет міністрів України, Міністерством праці соціальної політики, Міністерство фінансів, Міністерство юстиції, Пенсійний фонд) і з підприємствами, установами й організаціями. Щодо структур влади – найбільшу взаємодію профспілки здійснюють із Міністерством праці та соціальної політики, оскільки до повноважень даного відомства



віднесено розробку нормативно-правових актів, якими регулюються питання оплати праці, соціальної допомоги, пенсій і відпусток.

Для реалізації державних програм щодо забезпечення належного рівня зайнятості населення та соціального захисту органам державної влади та управління загальної компетенції надані певні повноваження, а також створені спеціальні органи державної влади, що опікуються цим питанням.

Відомо, що до органів загальної компетенції відносяться: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, а також органи місцевого самоврядування. Проаналізуємо їх повноваження стосовно регулювання діяльності профспілкових організацій.

Так, Верховна Рада України відповідно до ст. 75 Конституції України є єдиним органом законодавчої влади в Україні [9]. До повноважень Верховної Ради України у сфері регулювання діяльності профспілок згідно з чинним законодавством відносяться:

- прийняття законів;
- внесення змін до Конституції України;
- визначення основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики;
- затвердження загальнодержавних програм соціального розвитку;
- надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України у сфері забезпечення трудових та соціальних прав та денонсація міжнародних договорів України, а також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

Нагадаємо, що Президент України – найвища посадова особа в системі державних органів. Глава держави відіграє вагомий роль у законотворчому процесі, адже має право законодавчої ініціативи, накладає вето на схвалені Верховною Радою закони, що не відповідають Конституції України.

Тоді як Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади: здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації; спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. До повноважень Кабінету Міністрів України у сфері функціонування професійних спілок відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» належать: 1) забезпечує розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку; 2) сприяє розвитку соціального діалогу, відповідно до закону проводить консультації із всеукраїнськими об'єднаннями профспілок і всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців щодо проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань розроблення та здійснення державної політики у сфері трудових відносин, оплати праці, охорони праці, соціального захисту; 3) забезпечує проведення державної соціальної політики, вживає заходів щодо підвищення реальних доходів населення та забезпечує соціальний захист громадян; 4) забезпечує підготовку проектів законів щодо державних соціальних стандартів і соціальних гарантій; 5) забезпечує розроблення та виконання державних програм соціальної допомоги, вживає заходів щодо зміцнення матеріально-технічної бази закладів соціального захисту інвалідів, пенсіонерів та інших непрацездатних і малозабезпечених верств населення; 6) забезпечує проведення державної політики зайнятості населення [10].

Важливим є те, що до органів спеціальної компетенції варто віднести Міністерство праці та соціальної політики України, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із формування та реалізації політики держави у сфері соціального захисту населення, соціально-трудових відносин та здійснення нагляду за додержанням нормативно-правової бази про працю, оплату, нормування та стимулювання до праці, умов праці, колективно-договірного регулювання соціально-економічних інтересів та інших питань, віднесених до відання міністерства [11].

Аналізуючи зарубіжний досвід, треба зазначити, що на увагу заслуговують позитивні напрацювання Французької республіки. Вважаємо за доцільне запозичення досвіду для удосконалення організації та діяльності українських профспілок у частині взаємодії із державою та роботодавцями, незалежності від адміністрацій підприємств, установ, організацій, проведення страйків та інших ефективних механізмів представництва та захисту

трудова і соціальна права працівників. Також заслуговує на увагу активність французів при проведенні акцій протесту, що використовується як ефективний важіль впливу на державні структури та спосіб донесення громадянської позиції. Гадаємо, також було б актуальним запозичення положення, відповідно до якого, профспілки не мають проводити культурно-масові заходи, що розвантажало б роботу останніх та сприятливо б вплинуло на розв'язання важливих питань взаємодії роботодавців та працівників.

Вважаємо доцільною пропозицію вітчизняного науковця Є.Є. Додіної прийняти Закон України «Про громадські організації», предметом регулювання якого будуть суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації права громадян на об'єднання в громадські організації та також зі створенням, діяльністю, реорганізацією та ліквідацією громадських організацій [12].

Отже, підсумовуючи вище викладений матеріал, слід зробити такі *висновки*:

- визнаючи пріоритет соціального діалогу як засобу взаємодії професійних спілок, органи влади та державного управління мають здійснювати подальші заходи щодо зміцнення соціального партнерства в Україні, як на місцевому, регіональному, так і на загальнонаціональному рівнях;
- взаємодіючи із профспілками, органи влади та роботодавці не повинні здійснювати тиску та посягати на незалежність професійних спілок;
- доцільним є створення курсів профспілкової освіти, де б члени профспілок отримували знання у галузі трудового права та права соціального забезпечення;
- з урахуванням досвіду Франції вважаємо актуальним передати культурно-масову функцію із сфери відання профспілок адміністраціям підприємств, установ, організацій, що зменшить обсяг навантаження та дозволить оперативніше реагувати на порушення прав членів профспілок.

### Література:

1. Трудове право України. Академічний курс: Підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. Я. Бурак, З. Я. Козак та ін.; За ред. П. Д. Пилипенка. — 2-е вид., ієрероб. і доп. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2006. — 544 с.
2. Резолюція Международной организации труда «О независимости профсоюзного движения» от 26.06.1952 г. // Основные права человека в сфере труда и их защита. Библиотечка «Российской газеты». — М., 1999. Вып. 22-23. — С. 105.
3. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України. — К., 1999. — Ст. 397.
4. Про об'єднання громадян: Закон України від 16.06.1992 р. // ВВР / 1992. — №34. — Ст. 504.
5. Про колективні договори і угоди: Закон України від 01.07.1993 р. // ВВР / 1993. — №36. — Ст. 361.
6. Грішнова О.А. Економіка праці та соціально-трудова відносини / О.А. Грішнова: Підруч. — 3-те вид., випр. і доп. — К.: Т-во «Знання», КОО, 2007. — 559 с.
7. Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23.12.2010 р. // ВВР України. — 2011. — №28. — Ст. 255.
8. Громадська Н.А. Соціальний діалог як інструмент впровадження державної соціальної політики / Н.А. Громадська: дис... канд. політ. наук: 23.00.02, 2008.
9. Конституція України. — К., 1996 — Ст. 141.
10. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 // ВВР України. — 2011. — №9. — Ст. 58.
11. Про затвердження Положення про Міністерство праці та соціальної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.06 // Офіційний вісник України від 20.11.06 / 2006. — №45. — Ст. 3001.
12. Додіна Є.Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Є.Є. Додіна. — Одеська національна юридична академія. — О., 2001. — 175 с.

**Чомахашвили Е.Ш. Особенности усовершенствования административно-правового регулирования деятельности профсоюзных организаций.** В статье сделана попытка научного анализа современной доктрины и законодательных актов, нормы которых регулируют деятельность профсоюзов. За результатами исследования дано авторские определения, сделано выводы и предложения.

**Ключевые слова:** профсоюз, трудовые права, обеспечение, полномочия.

**Chomahashvily E. Sh. Features of improvement of administrative and legal regulation of the trade-union organizations activity.** In this article the author made an attempt to give scientific analysis of the modern doctrine and legislative acts which regulate activities of labour unions. In accordance with the results of research the author made her own definitions, conclusions and proposals.

**Key words:** trade union, labour rights, provision, powers.

# Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність

УДК 343.237(477)

**Литвин М.О.,**

студент III курсу юридичного факультету  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**Литвин О.П.,**

науковий керівник, професор завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін  
Академії муніципального управління

## *Співвиконавство як проста форма співучасті у кримінальному законодавстві України*

*У статті досліджуються проблеми співвиконавства у злочині як простої форми співучасті у кримінальному законодавстві України. Розглядаються різновиди такої форми співучасті як група осіб без попередньої змови і група осіб з попередньою змовою тощо.*

**Ключові слова:** співвиконавство, проста форма співучасті, форми співучасті, група осіб, з попередньою змовою, без попередньої змови.

Проблемами співучасті у злочині та пов'язаними з ними, безпосередньо займалися вчені: Б. А. Алексєєв, М. І. Бажанова, М. В. Даньшин, Ю. П. Дзюба, Н. А. Дідківська, С. Дрьомов, В. А. Клименко, О. М. Лемешко, М. І. Мельник, А. Н. Трайнин та ін.

*Метою цієї статті є дослідження теоретичних положень існуючої проблеми співвиконавства як простої форми співучасті у кримінальному законодавстві України.*

Проста співучасть (співвиконання) передбачає таке організаційно-структурне утворення, при якому всі співучасники злочину виконують роль виконавців. Це означає, що дії кожного утворюють об'єктивну сторону складу злочину, визначену диспозицією відповідної норми Особливої частини КК. При цьому не обов'язково, щоб їх поведінка була ідентичною (мається на увазі, щоб дії всіх співвиконавців були «симетричними» у відтворенні об'єктивної сторони складу злочину). Реальна характеристика може полягати як у вчиненні ідентичних діянь (наприклад, після проникнення у житло кожен співучасник збирає у валізи речі, виносить їх і доставляє в обумовлене місце), так і у вчиненні різних дій, які утворюють об'єктивну сторону злочину (наприклад, один тримає потерпілого під прицілом пістолета, а другий вилучає у нього гаманець з грошима). В обох вказаних випадках кожний із співучасників є виконавцем злочину, утворюючи своїми діями його об'єктивну сторону (тому і назва – співвиконання, співвинність тому, що вчиняють злочин спільно обое і їх вина рівнозначна). Ця форма закріплена у ч. 1 ст. 28 КК, якою визначається, що «...злочин

визнається таким, що вчинений групою осіб, якщо у ньому брали участь декілька (два або більше) виконавців без попередньої змови між собою». [9; с.194].

Співвиконавцями слід вважати службових осіб, котрі одержали хабар за виконання чи невиконання дій, кожна з яких могла або повинна була виконати із використанням службового становища. Для кваліфікації одержання хабара як вчиненого за попередньою змовою групою осіб не має значення, як були розподілені ролі між співвиконавцями: чи всі вони повинні були виконувати або не виконувати дії, обумовлені з тим, хто дав хабар; чи усвідомлював він, що в одержанні хабара беруть участь кілька службових осіб. Злочин вважається закінченим з моменту, коли хабара взяв бодай один із співвиконавців [1].

М. Лисов запропонував вважати співвиконавцями злочинів, склад яких передбачає кваліфікуючу обставину – вчинення їх за попередньою змовою групою осіб. В інших же випадках приватних осіб слід вважати пособниками [6, с.9–11].

Невідповідними закону і принципам теорії кримінального права видаються всі точки зору, згідно з якими визнання співучасті приватних осіб у злочині зі спеціальним суб'єктом є правомірним. Таке досить важливе питання має вирішуватися однаково для всіх складів злочинів. Жодна специфіка сфери вчинення злочину не може бути основою для різного розв'язання розглядуваної проблеми на підставі чинного законодавства. Групою можуть бути вчинені будь-які злочини. Додання у деяких складах злочинів такої кваліфікуючої ознаки як вчинення злочину групою осіб за попередньою змовою чи без такої змови не може визнаватися обставиною, що припускає співвиконавство інших осіб, які не є суб'єктами саме цього злочину.

Опосередкованим виконавцем визнається особа, яка застосовувала психічне чи фізичне насильство до іншої людини, внаслідок якого та стала безпосереднім виконавцем злочинної дії. Людина в разі застосування насильства до неї позбавлена можливості приймати вольове рішення й не підлягає кримінальній відповідальності. Однак якщо вона зберігає можливість і здатність керувати своїми діями, тож може запобігти чи уникнути злочину, але все одно вчиняє його, то підлягає кримінальній відповідальності як співвиконавець.

Опосередковане виконання також має місце й тоді, коли суб'єкт, який безпосередньо вчиняє злочин, здійснює його ненавмисно, за умови, що помилка в основних елементах, котрі утворюють об'єктивну сторону складу злочину, спричинена умисними діями іншої особи (наприклад, одна людина на прохання іншої пред'являє до оплати фіктивний платіжний документ, не знаючи про його фіктивність).

Опосередкованим виконавцем є і керівник, що віддає вочевидь злочинний наказ підлеглому. Він нестиме кримінальну відповідальність як виконавець злочину. А підлеглий – лише в разі, якщо він усвідомлював злочинність наказу, але все-таки виконав його.

Дії виконавця із суб'єктивної сторони характеризуються як прямим, так і непрямим умислом. При цьому виконавець усвідомлює, що злочин вчиняється ним разом з іншими співучасниками і злочинний результат буде підсумком їхньої спільної діяльності; передбачає можливість чи неминучість настання суспільно небезпечних наслідків, бажає їх, свідомо допускає або ставить до їх настання байдуже.

При співвиконанні об'єктивну сторону злочину, описаного в тій чи іншій статті Особливої частини КК, безпосередньо виконує не один виконавець, а кілька. Не можна, однак, розуміти співвиконавство як обов'язкове вчинення кожним співучасником усіх дій, передбачених складом злочину, так і виконання його кожним із них від початку до кінця. Злочин у співвиконавстві нерідко відбувається так, що дії, які становлять його об'єктивну сторону, кожним співучасником цілком не виконуються. Отже, розглянуті ізольовано, вони не утворюють об'єктивної сторони злочину і їх наслідки настають лише у результаті спільної діяльності всіх співвиконавців [7, с.31]. Більшість авторів дотримуються думки, що при співвиконавстві можливе виконання деякими співучасниками лише частини дій, що утворюють об'єктивну сторону злочину. На це вказує і судово-слідча практика. Такі дії є співвиконавством у випадках, коли виконується об'єктивна сторона складу злочину, що ставиться за провину співучасникам. На це вказував А. Трайнін: «Виконання охоплює не

вужке коло дій, що безпосередньо заподіюють злочинний результат (наприклад, удар ножом при вбивстві, викрадення речей при крадіжці тощо), а й усі дії, що пов'язані з цим заподіянням» [8, с.104].

А. Піонтковський відзначав, що виконавцем при вбивстві є не лише той, хто безпосередньо його вчинив, а й той, хто тримав за руки жертву, коли інший завдавав їй смертельного удару [5, с.469].

Широке поняття співвиконавства дає М. Ковальов, який стверджує, що при вирішенні питання про наявність чи відсутність співвиконавства... «...вирішальним є здійснення чи нездійснення навіть однієї з дій, що містять бодай частково ознаки об'єктивної сторони злочину, як вона описана в законі» [3, с.150].

У кримінально-правовій літературі побутує думка, що таке розширення поняття виконання злочину не є правомірним. Зокрема, В. Прохоров зазначає, що це не має жодних теоретичних підстав і не зумовлене потребами практики. Навпаки, підриваючи єдність критерію класифікації, це створює лише додаткові труднощі у розмежуванні виконання й пособництва [5, с.611].

Тож, на нашу думку, має рацію В. Сергеев, стверджуючи, що таке розуміння питання є, мабуть, прямим наслідком змішання понять «виконання» й «співвиконання». Справді, не може бути й мови про будь-яке розширення вищезгаданого поняття. Виконавець самостійно вчиняє злочин від початку до кінця. При співвиконавстві ж злочин безпосередньо вчиняють кілька осіб. Тому цілком можливий розподіл ролей між ними у межах єдиної об'єктивної сторони [7, с.31]. Таке вирішення питання слід визнати правильним, адже при виконанні злочину його склад, передбачений в одній зі статей Особливої частини КК, безпосередньо й цілком виконується однією особою. Виконавець самостійно (у кримінально-правовому значенні) виконує об'єктивну сторону злочину від початку до кінця. Організатор, підбурювач чи пособник, безперечно, впливають на послідовність виконання виконавцем окремих частин дії, на швидкість розвитку злочину тощо. Однак у безпосередньому вчиненні об'єктивної сторони злочину вони участі не беруть. Розподіл ролей співвиконавців має технічний характер (наприклад, при крадіжці особистого майна як співвиконавці підлягають відповідальності співучасники, один із яких проник у приміщення й виніс речі, а другий залишився на сторожі, а потім прийняв і переніс вкрадене) й не впливає на юридичну кваліфікацію дій. У разі вчинення співвиконавцями вбивства також необов'язково, щоб особи, котрі хоча й не вчиняли дій, якими безпосередньо було заподіяно смерть потерпілому, але, маючи з іншими співвиконавцями єдиний умисел, спрямований на позбавлення потерпілого життя, виконали хоча б частину обсягу дій, який група вважала необхідним для реалізації цього умислу [2].

Суб'єктивна сторона співвиконавства характеризується наявністю умисної форми вини щодо діяння співучасників, усвідомлення кожним із них змісту й суспільної небезпеки власних дій і дій інших учасників, спільності дій і спільності заподіюваного злочинного наслідку.

З викладеного вище доходимо висновку, що співвиконавство можна визначити як безпосереднє спільне умисне вчинення двома або більше особами одного й того самого умисного злочину.

Проста співучасть (співвиконавство) передбачає таке об'єднання зусиль співучасників, за якого кожен із них вчинює однакові з правової точки зору діяння і виступає як виконавець злочину. Різновидами такої форми співучасті є група осіб без попередньої змови і група осіб з попередньою змовою. Ця форма співучасті характеризується тим, що всі співучасники безпосередньо беруть участь у виконанні об'єктивної сторони злочину.

Форма співучасті передбачає специфіку об'єднання співучасників, яка обумовлюється змістом об'єктивних і суб'єктивних ознак спільної участі кількох суб'єктів у вчиненні злочину. Такими ознаками є спосіб взаємодії співучасників і наявність та характер змови між ними.

Залежно від ступеня узгодженості дій співучасників можна виділити такі форми співучасті як співучасть без попередньої змови; співучасть за попередньою змовою.

Залежно від способу взаємодії співучасників між собою співучасть ділиться на: співвиконавство; співучасть у власному розумінні слова.

За характером участі окремих співучасників у вчиненні злочину, співучасть поділяють також на просту і складну.

Виділення форм співучасті має істотне значення для кримінальної відповідальності співучасників, оскільки дозволяє обґрунтувати з правової точки зору відповідальність не лише виконавця, а й інших учасників спільного вчинення злочину; впливає на кваліфікацію дій співучасників.

### Література:

1. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 р. №5 «Про судову практику у справах про хабарництво» // Юридичний вісник України. – 2002. – № 28. – С. 47.
2. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 7 лютого 2003 р. №2 «Про судову практику в справах про злочини проти життя та здоров'я особи» // Юридичний вісник України. – 2003. – № 11. – с.10
3. Ковалев М. И. Соучастие в преступлении: В 2-х ч. / М.И. Ковалев / Под ред. М. А. Ефимова. – Свердловск, 1962. – Ч. 2: Виды соучастников и формы. – с. 15-46
4. Курс советского уголовного права. Часть общая. – Т. 1 / Отв. ред. Н. А. Беляев, М. Д. Шаргородский. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1968. – С. 39-40.
5. Курс советского уголовного права. Часть общая: В 6-ти т. / Редкол.: А. А. Пионтковский, П. С. Ромашкин, В. М. Чхиквадзе. – М.: Наука, 1970. – Т. 2: Преступление. – С. 74-75.
6. Лысов М. Д. Юридическая природа соучастия в преступлении со специальным субъектом // Советская юстиция. – 1971. – № 21. – С. 45.
7. Сергиевский Н.Д. Русское уголовное право. – Часть общая. – Изд. 10-е. – СПб., 1913. – С. 110.
8. Трайнин А.Н. Учение о соучастии. – М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1941. – С. 38.
9. Фріс П.Л. Кримінальне право України. Загальна частина: підручник для студентів вищих навч. закладів. – К.: Атіка, 2004. – 488 с.

**Литвин М.А.** Соввыполнение как простая форма соучастия в криминальном законодательстве Украины. В статье исследуются проблемы соисполнительства в преступлении как простой формы соучастия в криминальном законодательстве Украины. Рассматриваются разновидности такой формы соучастия как группа лиц без предыдущего заговора и группа лиц с предыдущим заговором и др.

**Ключевые слова:** соввыполнение, простая форма соучастия, формы соучастия, группа лиц, с предыдущим заговором, без предыдущего заговора.

**Lytvyn M.O. Lytvyn O.P.** Joint implementation as a simple form of complicity in the criminal law. The problems of joint participation in a crime as a mere form of complicity in the criminal legislation of Ukraine are studied in this article. The variety of forms of participation as a group of persons without previous agreement and a group of individuals with previous agreement are considered in the article.

**Key words:** joint participation, a simple form of participation, forms of participation, a group of individuals from the previous plot, with no previous plot.

## Філософія права

УДК 343.35:35.08

**Гвоздецький В. Д.,**

доктор філософії, професор, перший проректор  
Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі

### *Корупція як соціальне, психологічне і моральне явище*

*У статті аналізуються питання генези, сучасного стану антикорупційного законодавства, його здобутків, перспектив та основних напрямів розвитку. З урахуванням новітніх наукових напрацювань значна увага в статті приділяється дослідженню антикорупційного законодавства, діалектичному зв'язку між правильним визначенням змісту, сутності корупції та реальними кроками держав щодо її запобігання і протидії*

**Ключові слова:** корупція, корупційні правопорушення, явище корумпованості, запобігання і протидія корупції, соціальне, психологічне, моральне явище.

Корупція – це складне і багатоаспектне (правове, економічне, політичне, морально-психологічне) соціальне явище. Соціальна сутність корупції проявляється в тому, що вона: має соціальну обумовленість (є продуктом соціального життя); має свою соціальну ціну, яку платить суспільство за існування корупції, істотно впливає на найважливіші соціальні процеси; має історичні витоки і глобальний характер, є правовим, економічним, політичним, психологічним і моральним явищем; має властивість пристосовуватись до соціальних реалій, постійно мімікувати та видозмінюватися. Конкретні прояви цього соціального явища отримують правову та моральну оцінку з боку держави і суспільства, на те ж вказує на соціальну сутність корупції. Корупція характеризує основні соціальні процеси, які відбуваються у державі та суспільстві, у ній знаходять своє відображення найбільш значущі для держави та суспільства проблеми. У країнах, де корупція набуває значного поширення і суттєвого впливу на соціально-економічні процеси, є структурованою і здійснює системний вплив на посадових осіб (державних службовців), вона із соціальної аномалії поступово перетворюється на правило і виступає звичним способом вирішення життєвих проблем, стає нормою функціонування влади і способом життя значної частини суспільства.

Як соціальне явище, корупція існує у певних інституційних рамках, в яких правові, економічні, політичні, соціальні процеси впливають на неї, а корупція, в свою чергу, здійснює вплив на право, економіку, політику, ідеологію, суспільну психологію тощо.

Корупція – це не лише певні діяння, а й система негативних поглядів, переконань, установок способів мислення[1], тобто, корупція є також психологічним і моральним явищем. Вона не існує поза поведінкою людей, їх діяльності.

З огляду на пануючу довгий час марксистську теорію злочинності (прибічників її багато і сьогодні), що апелює до бідності як джерела правопорушень, у тому числі корупційних, все нібито досить зрозуміле: мала заробітна плата у посадових і службових осіб, криза економіки породжує бідність, а остання і є джерелом правопорушень. Як зазначав Ф.Енгельс у праці про стан робітничого класу в Англії, робітник втрачає повагу до власності і здійснює крадіжку через злидні й бідність. Хоча Ф. Енгельс при цьому і засуджує будь-яке правопорушення (злочин) як засіб класової боротьби[2]. Звичайно, тут доречно

було б зауважити, що за періоду життя Ф.Енгельса капіталізм, не маючи системи соціального захисту і справедливості, логічно викликав багато різноманітних суспільних негараздів, конфліктів і глибоких криз, що, так чи інакше, впливали на стан правопорушень у суспільстві, але понад 100 років, що минули відтоді, відчутно змінили уявлення про капіталізм. Уже виросло сучасне індустріальне суспільство (наприклад, Швеція, Японія, Німеччина, США та інші держави), що має міцну і розгалужену систему соціального захисту. Та справа значно складніша. Переконавання, що нібито правопорушення породжуються тільки бідністю, є грубим і невідповідаючим істині спрощенням. По-перше, бідність – це відносне, значною мірою суб'єктивне, поняття, бо воно визначається не стільки рівнем добробуту у даному суспільстві, як його оцінкою окремими людьми. Те, що один розглядає як бідність, інший вважає достатком чи, пак, розкішним бугтям. Тому сутність поняття «бідність» не просто визначити. Окрім того, треба мати на увазі, що та чи інша економічна ситуація позначається на рівні правопорушень не відразу, не формально, а з запізненням на кілька років. У нашій державі високий рівень корупції простежувався уже з перших місяців її існування. Тобто причини цього соціального явища значно складніші.

До того ж, не слід лишати поза увагою і теоретичних здобутків з цієї проблеми західних кримінологів. Так, відомий німецький дослідник Георг Фон Майр (1841-1925рр.) довів, що злидні майже не сприяють зростанню крадіжок [3]. Англійський вчений Уільям Дуглас Моррісон встановив, що Англія наприкінці XIX ст. була у 6 разів багатшою за Італію, та, незважаючи на це, у період з 1880 до 1884 р. крадіжки в ній були більш поширеними [3]. Аналогічне співвідношення було, за Моррісоном, між Францією та Ірландією. Американські кримінологи Кліффорд Шоу і Генрі Маккей висловили припущення, що важкі економічні умови самі по собі автоматично не породжують жодних соціальних проблем [3,с.253]. Аргументами для такого висновку послужили факти, згідно з якими рівень правопорушень за періоду великої депресії (1929-1934рр.) був відносно стабільним: і це тоді, як кількість сімей, що жили на дотації за програмою соціальної допомоги, наприклад, у Чикаго, зросла у 10 разів [3,с.73]. Та й автор першого у світі кримінального статистичного щорічника (з 1825 р.) француз Андре-Мішель Геррі (1802–1866рр.) підкреслював на основі проведеного аналізу, що не бідність є причиною правопорушень, а, передусім, послаблення вимог моралі у суспільстві[4].

У конкретних корупційних правопорушеннях, як у дзеркалі, знаходить відображення психологія конкретних людей, у корупції, як соціально-політичному явищі, відображається психологія соціальних груп і всього суспільства.

С.В.Степашин відзначає, «...корупція – не просто хабарі, не просто зловживання службовим становищем, не просто завуальовані види підкупу чиновників. Це хвороба більш глибока, яка має у своїй основі психологічну установку використовувати державну службу як невичерпне джерело для досягнення корисливої мети» [5, с. 2].

Від конкретної особистості залежатиме чи буде вчинено корупційне правопорушення. Як підкреслив А.Ф.Зелінський, «...ніхто, мабуть не сумнівається в тому, що будь-яка особа, у тому числі особа злочинця, являє собою самокеровану біосоціальну систему надзвичайно високої складності і що елементи (підструктури) особистості взаємодіють між собою на психологічному рівні». Саме така взаємодія народжує відповідну психологічну установку особистості, яка формує ту чи іншу модель поведінки, у тому числі корупційну. Окремі дослідники вважають, що корупційна модель поведінки має певним чином психологічне коріння, а корупція взагалі – це психологічне походження. Вони пояснюють психологічний характер походження корупції, зокрема, збереженням у традиціях різних країн звичаїв, які подібні до проявів корупції, але здебільшого використовуються в побуті і схвально сприймаються суспільством [6,с.1-2].

Є й інша морально-психологічна сторона корупції. Ми погоджуємося з твердженнями автора публікації «Етапи розвитку корупції як негативного суспільного явища» у виданні «Предпринимательство, хазяйство и право» № 7 за 2000 р., про те, що коли держава примушує своїх громадян поводитися нечесно, то це породжує нездорову систему і має негативний вплив на суспільство [7,с.72-73]. Посадовій особі, яка, умовно кажучи, стоїть



перед вибором: чесно виконати свій обов'язок чи зловживати службовим становищем – за умов панування правового нігілізму, соціальної нестабільності і невпевненості у своєму майбутньому, культивуванні психології користоловства, падіння моральності, відсутності чіткої ідеології державної служби легше схилитися до корупційної форми поведінки. Суть запобігання корупційним правопорушенням має зводитись до того, що проблема такого вибору перед особою, уповноваженою на публічну службу, поставала якомога менше, а при її виникненні – така особа мала всі підстави розв'язати її на користь правомірної поведінки.

Погоджуючись із психологічним корінням корупційної поведінки, ми вважаємо, що слід виходити з того, що особа, яка стає на шлях вчинення корупційних правопорушень, не є, так би мовити, скорумпованою від природи. Корумпованих рис поведінка особи набуває у процесі її власної соціалізації. Стане чи не стане особа на шлях вчинення корупційних правопорушень залежить не стільки від того, які традиції чи психологічні установки увібрала від народження, а від того, в якій суспільній атмосфері вона виросла, який психологічний клімат панував навколо неї, в якій суспільній атмосфері вона росла, які поступки визнавалися аморальними, а які з боку моралі заохочувалися. Йдеться про суспільну свідомість, в якій фокусується надзвичайно багато аспектів суспільного життя, у тому числі відношення громадян до закону і їх реакція на корупційні правопорушення.

На нашу думку, одним із стратегічних напрямів запобігання корупції є захист громадської свідомості від корупційного впливу, який, зокрема, включає збереження моральних цінностей та зростання суспільної свідомості. Як для масштабного поширення корупції, так і для ефективної протидії корупційним правопорушенням має існувати відповідний психологічний настрій суспільства.

Правильне розуміння корупції як соціального явища є не лише суто теоретичною проблемою. Воно має надзвичайно важливе і практичне значення. На це вказують ті факти, коли на політичному і нормативно-правовому рівнях перед правоохоронними та іншими державними органами ставляться завдання, які, виходячи із соціальної сутності корупції, об'єктивно не можуть бути виконані, – «подолати корупцію», «викоренити корупцію». Так, «підірвати ґрунт для існування корупції в Україні» йдеться у Постанові Верховної Ради України від липня 2001 р. №2612- III «Про підсумки парламентських слухань щодо стану боротьби із корупцією». Указом Президента України від 23 лютого 2000 р. №276 визначено «...створення конкурентного середовища, регулювання природних монополій, усунення умов для можливих зловживань, подолання корупції та тіньової економіки». Комплексною програмою профілактики злочинності, затвердженою Указом Президента України від 25 грудня 2000 р. №1376, передбачались відповідні заходи, спрямовані на «викорінення корупції». Указом Президента України від 11 вересня 2006 р. №742 затверджена Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до добросовісності». Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2009 р. №535-р «Про затвердження комплексного плану заходів щодо реформування земельних відносин, дерегуляції та подолання корупції у цій сфері на 2009 р.» затверджений комплексний план подолання корупції у сфері земельних відносин на 2009 р. Термін виконання прийнятих програм, планів завершено, а поставленого завдання «подолати корупцію», як слід було очікувати, виконати не вдалося [8].

Українське антикорупційне законодавство, зокрема, у ст. 1 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. №3206-VI дається визначення корупції: «...корупція – використання особою, зазначеною в частині першій статті 4 цього Закону, наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки (пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка) пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній в частині першій статті 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей» [9].

Зазначеним Законом України передбачено:

- визначення основних принципів щодо запобігання і протидії корупції;
- розширення кола суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення;

- упровадження механізмів, норм і правил, які спрямовані на запобігання корупційним правопорушенням;
- визначення кола суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції;
- конкретизацію видів обмежень суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення;
- обмеження щодо осіб, які звільнені з посад або припинили діяльність, пов'язану із виконанням функцій держави;
- порядок здійснення фінансового контролю, декларування як доходів, так і витрат посадовців;
- недопущення виникнення конфлікту інтересів у осіб, які уповноважені на виконання функцій держави;
- антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів;
- заборона одержання органами державної влади та органами місцевого самоврядування від фізичних, юридичних осіб безоплатно послуг та майна;
- надання права об'єднанням громадян, а також окремим громадянам брати участь у діяльності із запобігання і виявлення корупційних проявів;
- інформування громадян про заходи, спрямовані на запобігання і протидію корупції;
- облік осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень;
- заходи щодо відновлення порушених прав держави та інших осіб, які постраждали внаслідок корупційних правопорушень з боку суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення [10].

Фактично в Україні певний проміжок часу не було Закону щодо запобігання і протидії корупції. Закон України «Про боротьбу з корупцією», прийнятий у 1995 р. [11] втратив чинність із прийняттям Верховною Радою України 11 червня 2009 р. антикорупційного законодавства [12], яке так і не було введено в дію, а закони України «Про засади запобігання і протидії корупції» і «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» введені в дію з 1 липня 2011 р.

Корупція і влада є одночасно антагоністами і супутниками: влада породжує корупцію, без неї корупція як явище неможлива в принципі; корупція як соціальна корозія постійно «роз'їдає» державні структури; державна влада, у свою чергу, весь час прагне знищити корупцію. У такому двобої і відбувається співіснування зазначених явищ. Водночас, жодна з них не може здобути повної перемоги, як і зазнати повної поразки, оскільки повне корумпування спільних відносин у сфері публічної влади означало б крах держави, а повне викорінення корумпованих зв'язків є неможливим, виходячи із соціальної сутності як корупції, так і влади. Вказана ситуація якоюсь мірою є парадоксальною за своєю суттю, але це реальна дійсність, з якою потрібно рахуватися та брати до уваги при з'ясуванні сутності корупції.

Морально-психологічні наслідки корупції проявляються в тому, що вона:

- є потужним фактором деморалізації суспільства, девальвації моральних цінностей, деформації індивідуальної та суспільної психології;
- нищить духовні та моральні цінності;
- сприяє поширенню у суспільстві кримінальної психології;
- знижує мотивацію службових осіб у сфері державного управління, а також громадян у різних сферах соціального життя.

Корупція породжує у психології громадян відчуття безсилля, беззахисності перед державою, її окремими інститутами, посадовими та службовими особами.

Масштабне поширення корупції все більше витісняє правові, етичні відносини між людьми, а сама корупція із соціальної аномалії поступово перетворюється на правило і стає звичним способом вирішення життєвих проблем, стає нормою функціонування влади і способом життя значної частини членів суспільства. За таких обставин у суспільній психології відбувається злам – люди у своїй поведінці з самого початку психологічно налаштовані на протиправні спроби вирішення питань. Відомий російський кримінолог

С.Л.Сибіряков відзначав, що саме така психологічна атмосфера була притаманна радянському суспільству. Він вважає, що специфікою «свідсько-радянського» суспільства тривалий час був принцип «ти- мені, я – тобі». Відповідно значна частина населення країни буквально як губка увібрала в себе ці принципи і не рідко слідувала їм, тим більше, що у багатьох випадках і у тих умовах інакше не можна було «дістати дефіцит», створити, здійснити, кудись влаштуватись тощо [13].

Підсумовуючи проведений аналіз, можемо дійти таких **висновків**: корупція є складним і багатоаспектним соціальним явищем. Її соціальну сутність характеризують економічний, політичний, правовий, морально-психологічний та інші аспекти. Політичний аспект займає особливе місце, оскільки корупція як соціальний феномен виникає у результаті здійснення публічної влади, є продуктом неефективного функціонування структур влади. Основним показником суспільної небезпеки корупції, який також характеризує її соціальну сутність і визначає її зміст як **об'єкта адміністративно-правового дослідження**, є негативні наслідки корупції, з'ясування яких дозволяє:

- виробити науковий підхід до розуміння цього негативного явища;
- визначити реальні задачі у сфері запобігання і протидії корупційним правопорушенням;
- сформулювати дієві заходи щодо запобігання і протидії корупції.

Формування засад антикорупційної політики в державі, на нашу думку, має базуватись на тому, що корупція як соціальне явище притаманне усім без винятку суспільним формаціям, усім державам світу, вона – невід'ємний атрибут публічної влади. Відмінність різних держав полягає не у наявності чи відсутності корупції як такої, а у її масштабах, характері корупційних проявів, впливу корупції на економічні, політичні, правові, моральні. Психологічні та інші соціальні процеси. Нерозуміння цього аспекту призводить до постановки нереальних завдань перед державними органами.

#### Література:

1. Невмержицький Є.В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізми подолання в сучасній Україні: дисертація канд. політ. наук: 23.00.02 /Інститут держави і права України НАН України. – К., 1999. – С. 6.
2. Энгельс Ф. Положение рабочего класса в Англии //Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – Т.3. – С. 293-573.
3. Шнайдер Г.Й. Криминология / Г.Й. Шнайдер. – М.: Прогресс-Универс., 1994. – С.73.
4. Гвоздецький В.Д. Правові, економічні та духовні засади протидії корупції. /Віктор Гвоздецький // Міліція України. – 2011. – №3-4 /[Науково-практичний збірник «Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях учених»] №100. – С.24-25.
5. Степашин С.В. Против криминализации России// Российская юстиция. – 1999. – №1.- С. 2.
6. Зелинский А.Ф. Криминальная психология. Научно-практическое издание. – Юринком Интер. 1999. 240 с.
7. Омельченко С. Етапи розвитку корупції як негативного суспільного явища //Предпринимательство, хазяйство и право. – 2000. – №7. – С. 72-73.
8. Гвоздецький В.Д. Корупція – як соціальне явище: зміст та сутність. /Віктор Гвоздецький // Міліція України. – 2001. – № 5-6, [Науково-практичний збірник «Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженнях учених»] №101. – С.21-23.
9. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI /Ресурс доступу: zakon.rada.gov.ua
10. Гвоздецький В.Д. Витоки та розвиток корупції в Україні /Віктор Гвоздецький. // Наука і правоохорона. – 2011. – №1. – С.45-53.
11. Закон України «Про боротьбу з корупцією» //Нормативні акти України щодо охорони правопорядку. – К., 1996. – С. 407-413.
12. Закони України: «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 року №1506-VI, «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» від 11 червня 2009 р. №1507-VI, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 11 червня 2009 р. №1508-VI //Офіційне видання. Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. – К., 2009. – 67 с.

13. Гвоздецький В.Д. Корупція – відображення стану суспільного організму /Віктор Гвоздецький // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право.– 2011 – .№3-4, – С.124-132.

**Гвоздецкий В.Д. Коррупция как социальное, психологическое и моральное явление.** В статье анализируются вопросы генезиса, современного состояния антикоррупционного законодательства его достижений, перспектив и основных направлений развития. С учетом научных достижений значительное внимание уделяется исследованию антикоррупционного законодательства, диалектической связи между правильным определением содержания, сути коррупции и реальными шагами государств к ее преодолению.

**Ключевые слова:** коррупция, коррупционные правонарушения, явление коррумпированности, предупреждение и противодействие коррупции, социальное психологическое, моральное явление.

**Gvozdetskyi V.D. Corruption as the social, psychological and moral phenomenon.** The problems of genesis, present-day conditions of anti-corruption legislation, its achievements, prospects and basic directions of development are analyzed in the article. Taking into account the scientific achievements a considerable attention is paid to the study of anti-corruption legislation, the dialectical relationship between the content of the correct definition, the essence of corruption and real practical steps to overcome it.

**Key words:** corruption, corruption offenses, the phenomenon of corruption prevention and combating of corruption, social, psychological, moral phenomenon.

---

---

## Автори номера

- Апаров  
Андрій Миколайович** кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри цивільного права Київської державної академії водного транспорту імені Гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного
- Артеменко  
Олена Вікторівна,** кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України
- Бабенко  
Микола Вікторович,** аспірант Інституту приватного права Національної академії правових наук України
- Беззубов  
Дмитро Олександрович,** кандидат юридичних наук, доктор філософії, завідувач кафедри правознавства Київського професійно-педагогічного коледжу ім. А. Макаренка
- Бурлака  
Сергій Іванович,** кандидат історичних наук, доцент, завідувач кафедри історії, теорії держави і права та державного будівництва Білоцерківського національного аграрного університету
- Васюк  
Наталія Олегівна,** аспірант кафедри управління охороною суспільного здоров'я Національної академії державного управління при президентіві України
- Гвоздецький  
Віктор Демидович** доктор філософії, професор, перший проректор Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі
- Долгий  
Олександр Олександрович** кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник НДІ Національної академії прокуратури України
- Долгополов  
Анатолій Миколайович,** кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів та природокористування
- Дубич  
Клавдія Василівна,** кандидат педагогічних наук, доцент кафедри педагогіки Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля
- Ісаєва  
Валентина Бишарівна,** ад'юнкт кафедри економіко-правових дисциплін Національної академії внутрішніх справ
- Князька  
Лілія Антонівна,** кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Національного університету Державної податкової служби України
- Коротушак** здобувач Науково-дослідного інституту Державної прикор-



<i>Андрій Іванович,</i>	донної служби України
<i>Лазнюк Є.В.,</i>	ад'юнкт Національної академії внутрішніх справ
<i>Литвин Олександр Петрович</i>	професор завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін Академії муніципального управління
<i>Литвин Михайло Олександрович,</i>	студент III курсу юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка
<i>Манжула Андрій Анатолійович,</i>	кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри правознавства Кіровоградського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка
<i>Мартинюк Алеся Володимирівна,</i>	магістрант факультету податкової міліції Національного університету державної податкової служби України
<i>Мельник Микола Григорович,</i>	кандидат юридичних наук, член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України
<i>Мельник Михайло Володимирович,</i>	здобувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України
<i>Микитась Ірина Миколаївна,</i>	аспірантка кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Університету «Україна»
<i>Ненько Сергій Сергійович,</i>	аспірант кафедри адміністративного, фінансового та господарського права Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України (далі АПСВ ФПУ)
<i>Поживілова Олена Володимирівна,</i>	кандидат педагогічних наук, заступник начальника відділу медичних і аграрних наук ДАК України
<i>Радиш Ярослав Федорович,</i>	доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри управління охороною суспільного здоров'я Національної академії державного управління при Президентові України
<i>Романяк Михайло Михайлович, Рябченко Юрій Юрійович</i>	кандидат юридичних наук, адвокат кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Національного університету Державної податкової служби України
<i>Сорока Оксана Ярославівна,</i>	начальник юридичного відділу Івано-Франківського національного медичного університету
<i>Суббот Анатолій Іванович,</i>	кандидат педагогічних наук, доцент, професор кафедри соціальних дисциплін та організації професійної підготовки Національного університету Державної податкової служби України
<i>Червінко</i>	аспірант кафедри адміністративного права Класичного



- Костянтин Васильович,*** приватного університету
- Чернетченко  
Владислав Вікторович,*** аспірант Національного університету Державної податкової  
служби України
- Чомахашвілі  
Олена Шотаєвна,*** кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного  
та адміністративного права Київського університету права  
НАН України
- Щотова  
Юлія Миколаївна,*** кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільно-право-  
вих дисциплін, декан юридичного факультету 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

*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:

**Мехтієвій Тетяні Володимирівні**, дисертація на тему: «Адміністративно-правове забезпечення сфери реєстрації фізичних осіб».

**Мельнику Олегу Александровичу**, дисертація на тему: «Запобігання адміністративним правопорушенням у сфері господарської діяльності державною службою боротьби з економічною злочинністю (адміністративно-правове регулювання)».

**Новасардовій Ірині Вячеславівні**, дисертація на тему: «Запобігання адміністративним правопорушенням у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні».

**Кіщакі Юрію Івановичу**, дисертація на тему: «Розгляд звернень громадян у сфері АПК (адміністративно-правовий аспект)».

### **УВАГА!**

У зв'язку з технічною помилкою у № 3/2011 р. збірника на с. 16 та 170 внести такі зміни:

*Долгий Александр Александрович*, кандидат юридичних наук Національного університету Державної податкової служби України на *Долгий Александр Александрович*, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник НДІ Національної академії прокуратури України