ВІСНИК

Академії праці і соціальних відносин

Федерації профспілок України

Засновано у 2011 р.

Науковий збірник

Серія: Право та державне управління

2(13)
2014

ВІСНИК

Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України

Засновано у 2011 р.

Науковий збірник

Серія: Право та державне управління

«Ius est ars boni et aequi»

(Право — искусство добрых и справедливых поступков).

Цельс Публий Ювентий, «Дигесты»

Засновник та видавець Академія праці, соціальних відносин і туризму

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).

Збірник зареєстровано в базі даних **РИНЦ (Российский индекс научного цитирования)** – з квітня 2013 р.
(Ліцензійний договір № 206-04/2013)

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 АПСВТ. Протокол № 7 від 11 червня 2014 р.

Підписано до друку 18.06.2014 р.
Формат – 60х84/$_8$. Друк офсетний.
Папір офсетний №1. Ум.-друк. арк.– 14.00

Тираж – 100 прим.
Ціна договірна.

Видавництво «Академія праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України»
Свідоцтво ДК № 3169 від 16.04.2008 р.
Велика Окружна дорога, 3, Київ-187,
МСП, 03680, Україна,
тел./факс (044) 526-15-45;
e-mail: edit@socosvita.kiev.ua

Надруковано: ТОВ «Видавництво «Сталь»,
Свідоцтво ДК № 1212 від 28.01.2003 р.
вул. Віталія Шимановського 2/1
м. Київ, 02660, Україна,
тел/факс 516-45-02
Замовлення № 0393

Редакційна колегія:

Шамрай В.О., доктор наук з державного управління, кандидат юридичних наук, професор, *голова редколегії*
Майданник О.О., доктор юридичних наук, професор, *заступник голови*
Демський Е.Ф., кандидат юридичних наук, професор, *відповідальний секретар*
Мельник О.М., кандидат наук з державного управління, доцент, *відповідальний секретар*
Бортник Н.П., доктор юридичних наук, професор
Бесчасний В.М., доктор наук з державного управління, професор
Беляков К.І., доктор юридичних наук, старший науковий співробітник
Голянтич М.К., доктор юридичних наук, професор
Глушков В.О., доктор юридичних наук, професор
Долгий О.А., доктор наук з державного управління, професор
Дугенець О.С., доктор юридичних наук, професор (Росія)
Драган І.О., доктор наук з державного управління, доцент
Кузніченко С.О., доктор юридичних наук, професор
Копиленко О.Л., доктор юридичних наук, професор
Лазько Г.З., кандидат юридичних наук, доцент
Монаєнко А.О., доктор юридичних наук, доцент
Медушевський В.І., доктор юридичних наук, професор (Росія)
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
Сіцінський А.С., доктор наук з державного управління, професор
Тонков Є.Є., доктор юридичних наук, професор (Росія)
Стеценко С.Г., доктор юридичних наук, професор
Хуторян Н.М., доктор юридичних наук, професор
Шевченко О.О., доктор юридичних наук, професор
Щербина В.С., доктор юридичних наук, професор
Щотова Ю.М., кандидат юридичних наук, доцент

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

Завідувач редакційно-видавничого сектора Іоніна О.В.
Друкується за редакцією авторів
Переклад на англійську мову Бондар С.І., Тетерук С.П.
Макетування та верстка Іоніна О.В.

© Академія праці, соціальних відносин і туризму

У номері

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Дубич К.В.
Стандартизація соціальних послуг – ефективний державно-управлінський інструмент: сучасний стан і пріоритети впровадження в Україні 6

Семигіна Т.В.
Модернізація державного управління системою надання соціальних послуг 14

Холостова А.М.
Санітарно-просвітницька робота як форма інформаційного забезпечення сфери охорони здоров'я України 21

ЮРИДИЧНІ НАУКИ

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

Остапенко О.І., Ряшко В.І.
Критика антиправової поліцейсько-адміністративної системи Царської Росії в творах Т.Г. Шевченка 30

Господарське право; господарсько-процесуальне право

Журавель Я.В.
«Особливості правового регулювання правотворчості органів місцевого самоврядування» 36

Трудове право; право соціального забезпечення

Осинська О.В.
Окремі аспекти охорони материнства в контексті врегулювання трудових відносин жінок-громадян України 40

Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право

Шершун С.М.
Правове регулювання екологічної експертизи в Україні: перспективи удосконалення 44

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Артеменко О.В.
Правове регулювання охорони навколишнього природного середовища 50

Дембіцька С.Л.
Використання правоохоронними органами адміністративного примусу – одна з умов дотримання правопорядку 55

Капінус Р.Ю.
Акти глав держав у сфері адміністративного права в Україні та Російській Федерації: порівняльно-правовий аналіз 62

Остапенко Л.О.
Теорія і практика співвідношення адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі охорони праці з іншими видами юридичної відповідальності 68

Співак М.В.
Міжнародні нормативно-правові акти про здоров'я та їхній вплив на формування державної політики в галузі охорони здоров'я України 77

Турчин Ю.Б.
Поняття, функції та правовий статус державних підприємств в Україні 82

Тютьков І.В.
Процес створення та вдосконалення Воєнної організації держави: історико-правовий аспект 86

Цимбалюк В.І.
Реформування місцевого самоврядування: проблеми та шляхи їх розв'язання 94

Щукін О.М.
Адаптація законодавства України про державні закупівлі до законодавства ЄС ... 98

Міжнародне право

Малишева М.Х.
Імплементація міжнародних договорів у сфері ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС як форма систематизації 104

Місяць О.О.
Сучасний стан поняття воєнної безпеки України 109

Пухаленко В.П.
Правовий аналіз стану та перспектив співробітництва між Україною та ЄС і його державами-членами у цивільних та господарських справах транскордонного характеру 113

АВТОРИ НОМЕРА 118

ВИМОГИ ДО СТАТЕЙ 119

В номере

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Дубич К.В.
Стандартизация социальных услуг — эффективный государственно-управленческий инструмент: современное состояние и приоритеты внедрения в Украине 6

Семыгина Т.В.
Модернизация государственного управления системой предоставления социальных услуг 14

Холостова А.Н.
Санитарно-просветительная работа как форма информационного обеспечения сферы здравоохранения Украины 21

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

Теория и история государства и права; история политических и правовых учений

Остапенко А.И., Ряшко В.И.
Критика анправовой полцеско-административной системы Царской России в произведениях Т.Г. Шевченко 30

Хозяйственное право; хозяйственно-процессуальное право

Журавель Я.В.
Особенности правового регулирования правотворчества органов местного самоуправления 36

Трудовое право; право социального обеспечения

Осинская Е.В.
Отдельные аспекты охраны материнства в контексте урегулирования трудовых отношений женщин-граждан Украины 40

Земельное право; аграрное право; екологическое право; природоресурсное право

Шершун С.Н.
Правовое регулирование экологической экспертизы в Украине: перспективы совершенствования 44

Административное право и процесс; финансовое право; информационное право

Артеменко Е.В.
Правовое регулирование охраны окружающей природной среды 50

Дембицкая С.Л.
Использование правоохранительными органами административного принуждения – одно из условий соблюдения правопорядка 55

Капинус Р.Ю.
Акты глав государств в сфере административного права в Украине и Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ 62

Остапенко Л.О.
Теория и практика соотношения административной ответственности за правонарушения в сфере охраны труда с другими видами юридической ответственности 68

Спивак М.В.
Международные нормативно-правовые акты о здоровье и их влияние на формирование государственной политики в отрасли здравоохранения Украины 77

Турчин Ю.Б.
Понятие, функции и правовой статус государственных предприятий в Украине 82

Тютьков И.В.
Процесс создания и совершенствования Военной организации государства: историко-правовой аспект 86

Цимбалюк В.И.
Реформирование местного самоуправления: проблемы и пути их решения 94

Щукин А.Н.
Адаптация законодательства украины о государственных закупках к законодательству ЕС 98

Международнлое право

Малышева М.Х.
Имплементация международных договоров в сфере ликвадации последствий аварии на ЧАЭС как форма систематизации 104

Месяц А.А.
Современное состояние понятия военной безопасности Украины 109

Пухаленко В.П.
Правовой анализ состояния и перспектив сотрудничества между Украиной и ЕС и его государствами-членами по гражданским и хозяйственным делам трансграничного характера 113

Contents

STATE GOVERNING (ADMINISTRATION)

Dubych K.V.
Social services standardization as an effective public administration mechanism: the current state and priorities for its implementation in Ukraine 6
Semigina T.V.
Modernization of public administration due to social services provision 14
Kholostova A.M.
Sanitary educational service as a form of information provision in the system of he alth protection in Ukraine 21

LEGAL SCIENCES
Theory and practice of the state and law; history of political and legal studying

Ostapenko O.I., Ryashko V.I.
Critical aspect of the iilegal police and administrative system of Tsar's Russia in the T.G. Shevchenko works 30

Commercial law, commercial-procedural law

Zhuravel Y.V.
Features of legal regulation of the lawmaking process of local self-governing bodies 36

Labour law; law of social providing (insurance)

Osynska O.V.,
Some aspects of maternal health protection in the context of the regulation of labour relations of female citizens in Ukraine 40

Land law; agrarian law; environmental law; law of the nature and resources

Shershun S.M.
Legal regulation of environmental expertise in Ukraine: the prospects for improvement 44

Administrative law and process; financial law; information law

Artemenko E.V.
Legal regulation of the environmental protection 50
Dembitska S.L.
The usage of administrative enforcement by the law enforcement agencies as one of the conditions of law and order 55
Kapinus R.Y.
Acts of state leaders in the field of administrative law in Ukraine and the Russian Federation: a comparative legal analysis 62
Ostapenko L.A.
Theory and practice of the relations of administrative responsibility for any offenses in the field of occupational safety with other types of legal liability 68
Spivak M.V.
International regulatory legal acts on health and their impact on the formation of public policy in the industry of health protection in Ukraine 77
Turchyn Y.B.
Concept, functions and legal status of the state-owned enterprises in Ukraine 82
Tyutkov I.V.
The process of creating and improving the state military organization: Historical and Legal Aspects 86
Tsymbaliuk V.I.
Local self-government reforming: problems and ways of its solution 94
Schukin A.N.
Adaptation of Ukrainian legislation on public procurement to the EU legislation 98

International law

Malysheva M.K.
Implementation of international treaties in the sphere of elimination of aftermath of the Chernobyl nuclear power plant accident as a form of systematization 104
Mesyats O.A.
Modern definitions of the concept of military security of Ukraine 109
Pukhalenko V.P.
Legal analysis of the status and prospects of cooperation between Ukraine and the EU and its Member States on cross-border litigation in civil and commercial matters 113

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 351.84:[364:006.015.5](477)(045)

Дубич К.В.,

канд. пед. наук, доцент, докторантка кафедри соціальної та гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президентові України

Стандартизація соціальних послуг – ефективний державно-управлінський інструмент: сучасний стан і пріоритети впровадження в Україні

У статті проаналізовано сучасний стан впровадження стандартизації соціальних послуг в державно-управлінську практику в Україні та актуалізовано питання науково-теоретичного обґрунтування процесу стандартизації соціальних послуг. Автором розроблено «життєвий цикл», теоретичні засади стандартизації соціальної послуги та звернуто увагу на необхідність їх дотримання в процесі формулювання, впровадження та реалізації стандартів соціальних послуг. Акцентовано увагу на потребі утворення в структурі Міністерстві соціальної політики України Департаменту з питань стандартизації та його структурних підрозділів у відповідних територіальних органах виконавчої влади.

Ключові слова: *державне управління; соціальні послуги; стандарт соціальної послуги; стандартизація; державний механізм; реформування.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Відповідно до задекларованих у Конституції України положень Україна є соціальною державою, що передбачає взяття на себе зобов'язань щодо наближення стандартів життя до європейських, спрямованість державної політики на підвищення рівня добробуту населення, приділення особливої уваги його вразливим групам. Упродовж останніх років у вітчизняній системі соціального забезпечення населення здійснюються кардинальні перетворення, зокрема прийнято де-юре Закон України «Про соціальні послуги» [4] та досягнуто певного прогресу у сфері надання соціальних послуг. Утім, де-факто окремі положення вказаного Закону не вдається реалізовувати в повній мірі і на сьогоднішній день. Мова йдеться про забезпечення ефективності та якості в наданні визначених Законом соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги. Однією з причини, які призводять до стану «заморожування» таких послуг є брак державно-управлінських механізмів їх надання, зокрема і до сьогодні не закінчено стандартизацію соціальних послуг. У Стратегії реформування системи надання соціальних послуг [5] дане питання віднесено до пріоритетних напрямів реформування вказаної системи.

З метою розроблення та запроваджено стандартизації соціальних послуг актуалізується потреба в науково-теоретичному обґрунтуванні цього механізму. Як відомо, стандартизація соціальних послуг є інноваційним інструментом у вітчизняній державно-управлінській практиці. В контексті викладеного вище обґрунтовується вибір автором теми статті, її теоретичне і практичне значення.

© Дубич К.В., 2014

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Написанню автором даної статті передувало вивчення наукових праць і публікацій С. Бандура, К. Батигіна, Н. Болотіної, Н. Власенка, О. Власюка, І. Гнибіденка, В. Гошовської, А. Гриненко, А. Колота, І. Курило, О. Макарової, М. Мокляк, О. Новікової, О. Піщуліної, О. Савченків, які досліджували питання надання соціальних послуг, соціального забезпечення та захисту.

Осмисленню соціальних проблем, різних питань надання соціальних послуг і соціальної політики сприяли роботи вітчизняних науковців М. Кравченко, Е. Лібанової, О. Палій, В. Скуратівського, П. Ситніка, В. Трощинського та ін. Інтерес автора викликали ідеї щодо вдосконалення процесу надання соціальних послуг, які викладено в працях В. Бабаєва, С. Горбунової-Рубан, В. Дзюндзюк, Д. Карамишева, Л. Качан, О. Коротич, В. Мамонової, Н. Мельтюхова, Г. Одінцової, Л. Сідельнік та ін.

Увагу автора привернули наукові джерела, в яких вивчаються механізми надання соціальних послуг, таких зарубіжних дослідників С. Бекман, М. Дімітрова, Р. Лоуренс, К. Ньюмен, Т. Мартін, Н. Путило, Р. Тофтісова-Матерон, Г. Холліс, Е. Фултз, В. Чиркін та ін.

Я. Бєлєвцовою в дисертаційному дослідженні [1] проаналізовано сучасний стан надання соціальних послуг на рівні місцевих органів влади та запропоновано механізм підвищення якості соціальних послуг на місцевому рівні, який базується на модернізованій системі управління якістю соціальних послуг (відповідно до стандарту ISO 9001: 2001). Автор на підставі аналізу зарубіжного досвіду зробила висновок, що в світовій практиці застосовуються різні підходи до управління якістю соціальних послуг та їх удосконалення.

Дійсно, в багатьох зарубіжних країнах в сфері соціального забезпечення успішно застосовуються такі підприємницькі підходи, як бенчмаркінг, система оцінки результативності і якості «краща ціна» ('Best Value') та ін. Разом з тим, такі державно-управлінські інструменти надання якісних соціальних послуг, як стандартизація та ліцензування дисертантка залишила поза межами ґрунтовного аналізу.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. Аналіз вказаних вище наукових праць і публікацій дає автору підстави резюмувати, що в них розкриваються різні аспекти надання соціальних послуг в Україні. Разом з тим, державно-управлінські механізми надання таких послуг залишаються наразі на узбіччі проведення наукових досліджень у науці державного управління. Зокрема, більш ґрунтовного потребує вивчення такий інструмент державно-управлінського механізму, як стандартизація. Оскільки даний інструмент є нововведенням у вітчизняній системі надання соціальних послуг, то постає потреба в його науково-теоретичному обґрунтуванні, здійсненні аналізу сучасного стану та визначенні пріоритетів його впровадження. В сукупності це зумовлює потребу у виокремленні даного проблемного питання в окремий напрямок дослідження та його проведення в межах даної статті.

Метою дослідження статті є визначення сучасного стану та теоретичних засад і пріоритетів впровадження стандартизації соціальних послуг в Україні, як ефективного інструменту державно-управлінського механізму.

Для досягнення визначеної мети поставлено такі завдання:

- проаналізувати сучасний стан і визначити пріоритети впровадження стандартизації соціальних послуг в Україні;
- розробити «життєвий цикл» і базові теоретичні засади стандартизації соціальних послуг як інноваційного інструменту у вітчизняній державно-управлінській практиці.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Як свідчить практика, упродовж останніх років в Україні кількість осіб, які опинилися в складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги (далі – особи), невпинно зростає. Водночас, незважаючи на те, що в державі функціонує понад 3 тис. установ і закладів, що надають соціальні послуги більш як 3 млн. особам, не охопленими такими послугами залишаються понад 1 млн. осіб [5].

Як відомо, соціальні послуги в Україні надаються в стаціонарних інтернатних установах і закладах внаслідок чого значна кількість отримувачів таких послуг перебуває під опікою держави, що унеможливлює реалізацію їхнього права на проживання в громаді та інтегрування в суспільство. А відтак, діюча система надання соціальних послуг є недостатньо ефективно.

У цьому контексті передбачається: забезпечити поступовий перехід від утримання осіб в стаціонарних інтернатних установах і закладах соціального захисту та обслуговування до фінансування витрат на безпосереднє надання соціальних послуг особам у сім'ях; запровадити уніфіковану систему мінімальних (обов'язкових) стандартів надання соціальних послуг різним категоріям осіб і сімей, у т.ч. розрахунку їх вартості [2, с. 67-68].

Тобто, в Україні для забезпечення надання гарантованих державою обсягу і рівня якості соціальних послуг передбачається запровадити їх стандартизацію, удосконалити систему проведення моніторингу та оцінки їх якості, ефективності діяльності суб'єктів, що їх надають. Актуальними на даному етапі є питання, що постає перед Міністерством соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики) – розроблення і затвердження державних стандартів соціальних послуг, які мають встановити вимоги до умов надання таких послуг та їх якості, визначити їх види та обсяги для соціальних груп [5; 3].

Під поняттям «стандартизація соціальних послуг» автор пропонує розуміти спільну діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування і суб'єктів, що надають соціальні послуги, спрямовану на впорядкування процесу надання соціальних послуг, досягнення та дотримання встановленого рівня їх якості. Стандартизація є інструментом, який регламентує норми, вимоги, положення щодо реалізації завдань, пов'язаних з наданням соціальних послуг. Розроблення та забезпечення дотримання стандартів соціальних послуг здійснюється, як правило, спільно недержавними і державними інститутами, яких наділено відповідними повноваженнями.

Аналіз джерела [6, с. 147] та емпіричний досвід, набутий автором у сфері соціальних послуг, дає підстави стверджувати, що стандартизація соціальних послуг – це:

- державно-управлінський інструмент, який забезпечує право отримувачів* на якісні соціальні послуги;
- інструмент перевірки та оцінки якості соціальних послуг суб'єктів, що їх надають;
- передумова підвищення рівня якості соціальних послуг, розвитку відповідного ринку, стимулювання на ньому конкуренції та ін.

Як зазначалось вище, стандартизація – це складний, клопіткій, багатогранний і тривалий процес, ефективність якого залежить від залучення досвідчених експертів при їх розробленні, кваліфікованих фахівців для постійного здійснення моніторингу, оцінювання стандартів соціальних послуг, внесення відповідних змін і доповнень. Зрозуміло, що процес стандартизації окремо взятої соціальної послуги складається з сукупності певних послідовних і впорядкованих дій, заходів, яких важливо дотримуватися. Емпіричний досвід, набутий автором у сфері соціальних послуг, дав йому змогу виділити такі етапи стандартизації певної соціальної послуги, які складають її «життєвий цикл» (див. Рис. 1).

Як свідчить зарубіжна практика, якість соціальної послуги та ефективність її надання в значній мірі залежать від процедури стандартизації, «життєвий цикл» якої подано на Рис. 1, що зумовлює необхідність її дотримання.

Зображений на *Рис. 1* «життєвий цикл» стандартизації соціальної послуги можна згрупувати в такі чотири базових етапи:

- перший етап – *ідентифікація* потреби в стандарті *та* його *розроблення*, яке складається з збору відповідних даних та їх обробки аналітиками, експертами, обговорення та узгодження, експертизи, апробації;
- другий етап – *затвердження* стандарту відповідним правовим актом, його *запровадження* (інституційне та фінансове забезпечення, оприлюднення, проведення інформаційної кампанії) та *реалізація* відповідно до встановлених вимог, визначених завдань;
- третій етап – *моніторинг і оцінювання* запроваджених стандартів;
- четвертий етап – *корегування* (за результатами моніторингу та оцінювання внесення змін, доповнень до стандарту, а в разі необхідності – його скасування).

Розроблення та запровадження того чи іншого стандарту соціальної послуги може ініціюватися не тільки державним органом, але й безпосередньо її отримувачами. В такому випадку процедура стандартизації має також здійснюватися відповідно поданого на *Рис. 1* алгоритму. Звернення заявників щодо надання певної соціальної послуги, яку не стандартизовано, розглядається уповноваженими органами, аналізується на предмет визначення

* *Отримувач соціальних послуг* – фізична особа, яка перебуває у складних життєвих обставинах та якій безпосередньо надаються соціальні послуги.

доцільності та необхідності та обсягів її надання. Безпосереднє розроблення проектів стандартів доручають науковцям, представникам соціальних установ та служб, представникам громадських та благодійних організацій, що працюють в сфері надання соціальних послуг. Саме з представників зазначених організацій формують та затверджують робочі групи, кожна з яких працює у визначеному напрямі відповідно до чітко визначеного часового графіку. Напрацювання, розробки робочих груп узагальнюються, враховуються результати та пропозиції всіх їх учасників та оформляються у вигляді проектів стандарту.

Рис. 1. Етапи розроблення, запровадження та реалізації стандарту соціальної послуги

Примітка. Розроблено автором.

Розроблені проекти стандартів проходять науково-професійну експертизу на предмет їх відповідності вимогам щодо якості соціальних послуг, визначених завдань, пов'язаних з їх наданням. Результати проведеної експертизи оформляються у формі відповідних експертних висновків. Запропоновані зацікавленими сторонами зміни і доповнення на засіданні робочої групи підлягають обговоренню та визначенню відповідності встановленим загальним критеріям до соціальних послуг, у результаті чого в проект стандарту вносяться відповідні корективи.

Проект стандарту соціальної послуги з внесеними змінами та доповненнями підлягає апробації, яка проводиться, як правило, безпосередньо в установі, яка надає таку послугу. Прийняття рішення щодо визначення місця проведення в тій чи іншій соціальній установі чи службі експерименту з впровадження в практику розробленого проекту стандарту віднести до компетенції Мінсоцполітики. Підставою для такого рішення є пропозиції робочих груп, готовність місць, їх відповідність умовам ефективного практичного проведення експерименту, максимально можлива наближеність застосування стандартів до реалій.

Після проведення експерименту отримані результати обговорюються та розробляються пропозиції щодо усунення негативних наслідків. Удосконалений проект стандарту через засоби масової інформації виноситься на загальне обговорення, як надавачів, так і користувачів соціальних послуг, представників наукових установ відповідного профілю та громадськості, позиції, ставлення та пропозицій яких мають бути враховані. Після цього проект стандарту соціальних послуг проходить встановлену процедуру узгодження з відповідними міністерствами, відомствами та установами. Врахування пропозицій відбувається шляхом внесення певних коректив до проекту стандарту.

На 4 етапі відбувається прийняття рішення щодо стандарту соціальної послуги, яке формалізується у вигляді офіційного документу (правового акту) і затверджується в установ-

леному порядку. Після прийняття рішення щодо стандарту його доводять до виконання та відома працівників соціальних установ та служб, сторін, які безпосередньо мають відношення до надання соціальних послуг. З метою ефективної та дієвої реалізації стандартів соціальних послуг після прийняття рішення, та перед безпосереднім їх застосуванням на практиці, необхідно ознайомити з даним рішенням суб'єктів, що надають соціальні послуги, безпосередніх отримувачів таких послуг і провести відповідне навчання, курси підвищення кваліфікації, семінари тощо.

Зрозуміло, що неможливо передбачити, врахувати та уникнути всіх можливих негативних наслідків та обставин, що можуть виникнути в ході втілення стандарту соціальної послуги в практику, безпосереднього її надання. З цією метою застосовують механізм моніторингу та оцінювання (див. *Рис. 1*), який дає змогу відстежувати, як позитивні результати, так і негативні наслідки та тенденції, що виникають у процесі реалізації стандарту соціальної послуги. Результати практичного впровадження стандарту соціальних послуг компілюються та аналізуються, внаслідок чого встановлюються причини, передумови, які зумовлюють недоліки (недосконала нормативно-правова база, непрофесійність роботи надавачів соціальних послуг, бюрократизм управлінського персоналу, недостатнє матеріально-технічне забезпечення та фінансування, завищені вимоги користувачів тощо). На базі даних моніторингу та оцінювання вносяться відповідні зміни, доповнення в стандарт соціальної послуги, а в разі необхідності – стандарт може бути скасованим. Як свідчить практика, потреба в певному стандарті може відпадати за певних обставин, до яких, зокрема, можна віднести підвищення рівня життя та забезпечення населення, розвиток соціальної сфери, які призводять до впровадження альтернативних механізмів обслуговування отримувачів, забезпечення якості соціальних послуг та ін. З метою заощадження фінансових та інших ресурсів, недоцільності їх витрачання та відсутності потреби в певних соціальних послугах постає необхідність в скасуванні стандартів таких послуг. Таким чином, моніторинг та оцінювання є важливим етапом «життєвого циклу» соціального стандарту, який дає змогу адекватно, оперативно реагувати на процес його реалізації, контролювати його, вносити необхідні корективи тощо.

Резюмуючи викладене вище, можна стверджувати, що стандартизація соціальних послуг є багатоаспектним процесом, який складається з визначених послідовних фаз. Успішність та ефективність стандартизації соціальних послуг в значній мірі залежить від дотримання її «життєвого циклу» (див. *Рис. 1*). Оскільки стандартизація соціальних послуг, як вже зазначалося вище, є ефективним і дієвим державно-управлінським інструментом, то цілком закономірним і логічним постає питання щодо забезпечення з боку держави його реалізації. Відповідний досвід, напрацьований в розвинутих соціально-зорієнтованих країнах Заходу свідчить, що вирішення завдань, пов'язаних зі стандартизацією соціальних послуг покладається на спеціальний орган. Як правило, такий орган є державним і входить в структуру відповідного центрального органу виконавчої влади – міністерства з питань соціальної політики та забезпечення. Такий орган наділений державою повноваженнями здійснювати контроль за бюджетними видатками, моніторинг та оцінку за дотриманням і забезпеченням безперервності встановленого рівня якості соціальних послуг суб'єктами, що надають соціальні послуги – прибутковим і неприбутковим організаціям, яким делеговано повноваження, ресурси та відповідальність щодо надання таких послуг.

Важливим завданням, яке покладено на Мінсоцполітики, щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг [5] є запровадження стандартизації соціальних послуг, яка має забезпечити надання гарантованого державою обсягу таких послуг. У цьому контексті Стратегією передбачено: визначити критерії діяльності суб'єктів, що надають соціальні послуги; забезпечити оптимізацію використання коштів державного, місцевого бюджетів та інших джерел для фінансування соціальних послуг; удосконалити систему проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг; створити незалежні інспекції та запровадити громадський моніторинг якості соціальних послуг. Перераховані вище питання пов'язані зі стандартизацією соціальних послуг, а відтак їх вирішенням має займатися відповідний структурний підрозділ ЦОВВ. Аналізуючи станом на 01.09.2013 р. структурні підрозділи Мінсоцполітики, слід зазначити, що в його структурі немає спеціального органу, до відання якого віднесено питання організації та координації стандартизацією соціальних послуг. У складі Мінсоцполітики функціонує Департамент соціальних послуг, на який покладено широке коли питань, пов'язаних з організацією надання соціаль-

них послуг. Питання стандартизації соціальних послуг розподілено між різними структурними підрозділами Мінсоцполітики, які відають різними напрямами соціального захисту населення. В свою чергу, це призводить до віднесення стандартизації до категорії «неважливих», другорядних питань, низького рівня ефективності виконання відповідних заходів, неузгодженості в діях, розпорошеності зусиль, слабкої координації взаємодії зацікавлених сторін та інших негативних проявів, які гальмують процес стандартизації. А відтак, врегулювання та вирішення питань, пов'язаних зі стандартизацією соціальних послуг має бути віднесено до компетенції окремого структурного підрозділу Мінсоцполітики. Основними завданнями такого структурного підрозділу мають стати: визначення та наукове обґрунтування пріоритетів стандартизації соціальних послуг; визначення інструментів і механізмів державного управління стандартизацією соціальних послуг; організація забезпечення функціонування процесу стандартизації соціальних послуг; моніторинг стандартів соціальних послуг, визначення їх доцільності, скасування; аналіз міжнародного досвіду і кращих практик зі стандартизації соціальних послуг, розроблення пропозицій щодо можливостей їх впровадження у вітчизняну практику.

На думку автора, утворення Департаменту з питань стандартизації, як окремого структурного підрозділу Мінсоцполітики, внесе послідовність, системність та ефективність в напрямі розроблення, впровадження та моніторингу стандартів соціальних послуг. Утворення Департаменту з питань стандартизації Мінсоцполітики дасть змогу ефективно вирішувати актуальні питання, які пов'язані зі стандартизацією соціальних послуг і сприяти збільшенню категорій населення охопленими такими послугами, підвищенню рівнів їхньої якості та ефективності, зменшенню соціальної напруженості в суспільстві.

На думку автора, на сучасному етапі реформування системи соціальних послуг першочерговим завданням для Мінсоцполітики є утворення Департаменту з питань стандартизації та відповідних територіальних органів виконавчої влади (в областях, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського підпорядкування, АРК, мм. Києві та Севастополі). Іншими словами структурні підрозділи з питань стандартизації соціальних послуг мають функціонувати на всіх рівнях державного управління системою соціального захисту населення.

Організація процесу стандартизації передбачає врахування різних векторів діяльності не тільки Мінсоцполітики, а й інших ЦОВВ, відомств недержавних організацій. А відтак, на думку автора доцільно було б створити колегіальний дорадчий орган щодо управління стандартизацією – Координаційну Раду з питань стандартизації соціальних послуг при Мінсоцполітики. До Ради має сенс включити не тільки представників ЦОВВ і відомств, кваліфікованих фахівців з соціальних установ і служб, представників громадських і благодійних організацій системи соціального захисту, авторитетних представників громадськості для забезпечення прозорості та підконтрольності стандартизації, як зі сторони надавачів так і отримувачів соціальних послуг.

Варто відмітити, що утворення структурних підрозділів, дорадчих органів з питань стандартизації соціальних послуг слід віднести до важливих засад процесу стандартизації таких послуг, зокрема його належного інституційного забезпечення. Зрозуміло, що стандартизацію буде «заблоковано» у випадку відсутності належного фінансування, а її ефективність залежить від багатьох умов. Основні принципи стандартизації соціальних послуг виокремлено та зображено на *Рис. 2*.

Очевидно, що стандартизація має стати компонентою державної соціальної політики, а рівень ефективності цього інструменту управління державою в сфері надання соціальних послуг буде залежати від того, в якій мірі дотримуватимуться його базові засади функціонування (див. *Рис. 2*). Викладене вище актуалізуються в контексті Плану заходів на 2013-2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 р. № 208-р. [3], в якому, зокрема, передбачено розробити та затвердити:

- *державні стандарти соціальних послуг* (упродовж 2013-2016 рр. Мінсоцполітики затвердити 15 державних стандартів соціальних послуг, якими визначено зміст, обсяг, норми, нормативи, умови та порядок надання соціальних послуг, показники якості їх надання);
- *порядок проведення моніторингу та оцінки якості соціальних послуг* з метою посилення контролю за наданням таких послуг, підвищення якості їх надання (2013 р., Мінсоцполітики, Мінфіну, Мінекономрозвитку).

Рис. 2. Базові засади розроблення, запровадження та реалізації стандартів соціальних послуг[*]

На підставі результатів проведеного в статті дослідження можна сформулювати такі *висновки:*

1. Аналізом виявлено, що втілення визначених Законом України «Про соціальні послуги» (прийнятого ще в 2003 р.) положень щодо надання соціальних послуг на практиці унеможливлюється з причин відсутності відповідних державно-управлінських механізмів, зокрема стандартизації соціальних послуг. З'ясовано, що на сьогодні дане питання віднесено до стратегічних напрямів реформування системи надання соціальних послуг, важливих завдань Міністерства соціальної політики України. У цьому контексті актуалізується питання науково-теоретичного обґрунтування розроблення та впровадження стандартизації соціальних послуг.

2. На підставі емпіричного досвіду та результатів аналізу наукової літератури автором розроблено «життєвий цикл» стандартизації соціальної послуги, базовими етапами якої є: визначення та обґрунтування необхідності в стандарті; розроблення проекту стандарту (обговорення, експертиза, апробація, внесення змін); інформування про стандарт, консультації та узгодження його з зацікавленими сторонами; затвердження стандарту відповідним правовим актом та його запровадження; моніторинг та оцінювання запровадженого стандарту; внесення змін, доповнень до стандарту, а в разі необхідності – його скасування. Автором запропоновано теоретичні засади стандартизації соціальних послуг як інноваційного інструменту у вітчизняній державно-управлінській практиці, базовими з яких є такі: наукової обґрунтованості та економічної доцільності; прозорості та відкритості процедур розроблення і прийняття стандарту; дотримання міжнародних принципів стандартизації соціальних послуг та відповідність положенням національного законодавства в сфері соціального захисту населення; належного інституційного та фінансового забезпечення; можливості змін та доповнень у соціальні стандарти, регулярне її удосконалення; доступності, поширення інформації про стандарти соціальних послуг; реальне залучення зацікавлених сторін, громадськості до процесу розроблення стандарту.

3. На думку автора, нагальною постає потреба в утворенні в структурі Мінсоцполітики Департаменту з питань стандартизації та відповідних територіальних органів виконавчої влади, до кола відання яких віднести питання, пов'язані з розробленням, впровадження, реалізацією, моніторинг та оцінку стандартів соціальних послуг. З огляду на підвищення ефективності стандартизації має сенс питання створення та функціонування коле-

[*] *Примітка.* Розроблено автором.

гіального дорадчого органу щодо управління стандартизацією – Координаційну Раду з питань стандартизації соціальних послуг при Мінсоцполітики.

До *перспективних напрямів подальших досліджень* слід віднести: визначення, наукове обґрунтування та розроблення окремих стандартів соціальних послуг в Україні; визначення методології моніторингу та оцінки стандартів соціальних послуг; аналіз досвіду європейських країн з питань організації та надання соціальних послуг.

Література:

1. Белєвцова Я. С. Механізм підвищення якості соціальних послуг на рівні місцевих органів влади: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: [спец.] 25.00.02 / Я. С. Белєвцова. – Харків. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентові України. – Х., [б. в.], 2011. – 20 с.
2. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні: аналітична доповідь. – К.: Нац. ін-т стратег. досліджень, 2012. – 54 с.
3. Про затвердження плану заходів на 2013-2016 роки щодо реалізації Стратегії реформування системи надання соціальних послуг: [Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 р. № 208-р.] // Офіц. вісн. України. – 2013. –19 квіт. (№ 28). – Ст. 962.
4. Про соціальні послуги: [Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV (із змінами, внесен. згідно із 8 Законами у 2004-2012 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2003. – 1 серп. (№ 29). – С. 52. – Ст. 1435.
5. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг: [Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2012 р. № 556-р.] // Офіц. вісн. України. – 2012. – 20 серп. (№ 61). – С. 71. – Ст. 2482.
6. Студеняк І. П. Основи стандартизації та сертифікації товарів і послуг. Опорний конспект. / І. П. Студеняк, Ю.М. Ажнюк, І. М. Чучка. – К.: Кондор, 2007. – 152 с.

Дубич К. В., *канд. пед. наук, доцент, докторант кафедры социальной и гуманитарной политики Национальной академии государственного управления при Президенту Украины*

Стандартизация социальных услуг — эффективный государственно-управленческий инструмент: современное состояние и приоритеты внедрения в Украине. *В статье проанализировано современное состояние внедрения стандартизации социальных услуг в государственно-управленческую практику в Украине актуализирован вопрос научно-теоретического обоснования процесса стандартизации социальных услуг. Автором разработаны «жизненный цикл», теоретические основы стандартизации социальной услуги, обращено внимание на необходимость их соблюдения при формулировании, внедрении и реализации стандартов социальных услуг. Акцентируется внимание на необходимости создании в структуре Министерства социальной политики Украины Департамента по вопросам стандартизации и его структурных подразделений в соответствующих территориальных органах исполнительной власти.*

Ключевые слова: *государственное управление; социальные услуги; стандарт социальной услуги; стандартизация; государственный механизм; реформирование.*

Dubych K. V.*, Candidate of Pedagogic Sciences, Associate Professor, Doctorate of the Department of Social and Human Policy, National Academy for Public Administrationb under the President of Ukraine*

Social services standardization as an effective public administration mechanism: the current state and priorities for its implementation in Ukraine*. The analysis of the current state of social services standards implementation into public administrative practice in Ukraine is given in the article. An urgent issue on scientific and theoretical justification of the process of social services standardization is analysed. The author developed the 'life cycle' and theoretical foundations on social services standardization and paid attention to the need for compliance in formulation, implementation and realization of social services standards. The necessity for creation of the department on standardization of issues within the structure of the Ministry of Social Policy of Ukraine and its subordinate units in the relevant local government executive bodies.*

Key words*: public administration, social services, social service standard, standardization, state mechanism, reforming process.*

УДК 351.84:364](477)(045)

Семигіна Т.В.,

докт. політ. наук, професор кафедри соціальної роботи та практичної психології АПСВТ

Модернізація державного управління системою надання соціальних послуг

Стаття розглядає цілі державного управління у контексті концепції «сприяючої держави», а також напрями удосконалення та розвитку системи соціальних послуг для населення України. Охарактеризовано ті сучасні правові, фінансові, організаційні та інформаційні механізми державного регулювання питань соціального обслуговування населення України, які можуть вплинути на попит та пропозицію на ринку соціальних послуг.

Ключові слова: *соціальні послуги, державне управління, механізми регулювання, Україна.*

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку України характеризується політичними та соціально-економічними складними умовами, що впливають на незадовільне соціальне становище і дезадапатованість значної частини населення, посилюють дезадаптованість. Але в кожному суспільстві – незалежно від ступеню економічного розвитку та суспільної гармонії – завжди наявні певні групи, що потребують підтримки у вигляді соціальних послуг. Оскільки представники цих груп є більш уразливими порівняно з іншими й мають особливі потреби, які вони не спроможні задовольнити самостійно в сил тих чи тих причин. Саме для таких людей і має функціонувати система соціальних послуг, яку слід віднести до однієї із важливих складових соціальної сфери.

Проте в Україні – за свідченням дослідників – спостерігається непродуманість, неповнота й дезорієнтація соціальної політики, зростає розрив між попитом на соціальну підтримку з боку населення та пропозицією цієї підтримки з боку держави, що зумовлює, зокрема, падіння довіри до держави [5, с. 7]. З одного боку, в в Україні утворена розгалужена мережа установ та закладів комунальної власності, що надають соціальні послуги особам, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги. Так, у 2011 році діяло понад три тисячі таких установ та закладів, що надали соціальні послуги більш як трьом мільйонам осіб. З другого боку, за результатами попереднього визначення потреб адміністративно-територіальних одиниць у соціальних послугах, не охопленими такими послугами залишаються понад мільйон осіб [1]. У країні тривають дебати й щодо концепції соціальної держави, якою себе проголосила наша держава, і щодо перспектив розвитку соціальної політики, і щодо напрямів реформування системи соціального обслуговування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми становлення соціальної політики Української держави та розвитку державних механізмів управління соціальною сферою широко представлені в роботах українських дослідників М. Аровіної, Ю. Бондаренка, Т. Власової, І. Гнибіденка, М. Кравченко, О. Крентовської, Е. Лібанової, О. Макарової, О. Палій, М. Панченко, О. Петроє, О. Скрипнюк, В. Скуратівського, В. Трощинського та інших, котрі наголошують на необхідності модернізації соціально-економічної сфери, застосування таких механізмів державного регулювання, що є прийнятними в умовах сучасної соціально-правової держави. Праці К. Дубич, Н. Кабаченко, Л. Сідельник, В. Собченко та ін. розкривають певні питання функціонування в Україні системи соціальних послуг, проте їх напрацювання щодо державного регулювання питань соціального обслуговування потребують осучаснення – з урахуванням динаміки суспільного розвитку та зміною пріоритетів державної політики.

Мета статті. Практичні та теоретико-методолологічні виклики, окреслені у попередньому параграфі, актуалізують потребу обговорення засад державної політики щодо надання соціальних послуг. Ця стаття має на меті обгрунтувати сучасні механізми державного

© Семигіна Т.В., 2014

регулювання питань соціального обслуговування населення України, визначити напрями удосконалення та розвитку системи соціальних послуг для населення.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи механізми державного регулювання питань соціального обслуговування населення доцільно виходити із того, що у науковій літературі (Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, В. Бакуменко, О. Машков, Н. Нижник, А. Радченко, Ю. Сурмін, І. Черленяк та ін.) пропонуються різноманітні – системні, інституційні, процесуальні, комплексні – підходи до розуміння сутності та призначення механізмів державного управління.

Як доводить С. Зінченко, держава реалізує свої регулятивні функції у соціальній сфері за допомогою різноманітних методів. Серед них український науковець вирізняє правові (через систему норм і правил, що регламентують умови, зобов'язання та форми участі держави в соціальній сфері), адміністративні (базуються на владно-розпорядчих, дозвільних і заборонних заходах), економічні (використання грошово-кредитного інструментарію і бюджетно-фіскальних важелів) [4]. Водночас на технологічному рівні, за твердженням Ю. Сурміна, має відбутися рух від домінуючого використання в державному управлінні технологій впливів і дій до домінування технологій погоджень і взаємодій, від відносно незалежних один від одного технологій адміністрування, публічності та електронного управління до їх взаємного погодження [10]. Це підносить значення інформаційних важелів державного управління.

Як наголошує Ф. Шульженко, при розвиткові соціально-правової держави в Україні слід зважити, що орієнтирами політичної модернізації сучасної соціальної держави в західних країнах визнаються відмова від патерналізму і подальше втілення принципу субсидіарності в соціальній політиці, створення засад «сприяючої держави», формування ініціативності і відповідальності кожного за покращення свого добробуту [12]. Такі орієнтири співвимірні із загальними процесами політичної модернізації, котрі досліджували такі науковці, як В. Горбатенко [2], Г. Зеленько [3] та ін. Ці вчені доводять у своїх працях потребу подолати надмірне прагнення щодо нормативно-правової формалізації всіх сфер суспільного життя. Саме на такі підходи доцільно зважати під час проведення дослідження механізмів державного регулювання питань соціального обслуговування населення, як і на позитивний вітчизняний досвід [11].

Таким чином, оновлення системи соціальних послуг в України потребує застосування правових, фінансових, організаційних та інформаційних механізмів державного управління. Крім того, трансформація має відбуватися з урахуванням сучасних теоретичних знань щодо сутності соціальних послуг різним групам населення, які постійно або тимчасово потребують сторонньої допомоги для підтримки соціального функціонування, та практики використання ефективні засобів досягнення високої якості соціального обслуговування, а також зміни уявлень щодо ролі держави, зокрема, відмови від патерналістського підходу соціального обслуговування (графічне зображення представлено на рис. 1). При цьому важливими чинниками є стабільність та когерентність (координація дій різних ланок державної влади, наступність і логічний розвиток державних підходів) державного управління системою соціальних послуг, орієнтація на формування певного ринку якісних соціальних послуг.

Важливу роль у визначенні поточних та перспективних цілей управління із досягнення належного функціонування системи соціальних послуг відіграють міжнародні нормативно-правові акти, до яких Україна приєдналася та ратифікувала у встановленому законом порядку, зокрема таких як: Копенгагенська декларація про соціальний розвиток (1995 р.); Конвенція МОП про основні цілі та норми соціальної політики (1962 р.); Конвенція ООН про права інвалідів (2006 р.); Конвенція ООН про права дитини (1989 р.); Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації відносно жінок (1979 р.) тощо. Ці акти відповідно до норм міжнародного права – мають вищу юридичну силу порівняно із законодавством України. Проте фактично ці документи ігноруються при реалізації соціальної політики в частині забезпечення належними соціальними послугами. Тому акцент має бути на виконанні ратифікованих Україною нормативно-правових актах.

До цілей управління має бути віднесено задоволення потреб осіб у сторонній допомозі задля нормалізації соціального функціонування через забезпечення базового переліку соціальних послуг у державних (муніципальних) закладах та підтримку діяльності недержавних закладів, що надають соціальні послуги.

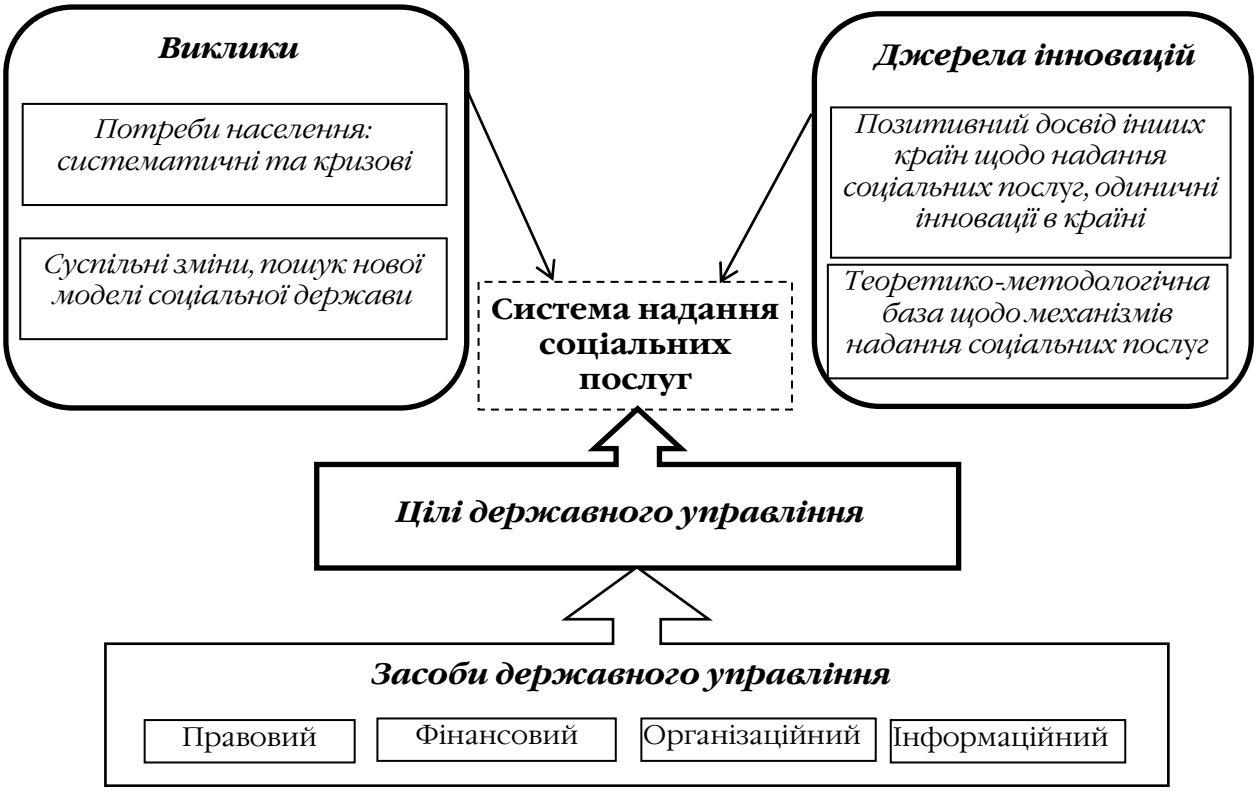

Рис. 1. Схема розвитку механізму державного управління питаннями надання соціальних послуг населенню

Проте слід також звернути визначення та імплементація цілей державного управління питаннями надання соціальних послуг перебуває на тільки в площині адміністративно-управлінської чи політико-управлінської діяльності, а й суто політичних відносин. Оскільки йдеться про визначення моделі (концепції) соціальної держави, що має бути побудована в Україні. Чи ми орієнтуємось на патерналістську модель держави, яка гарантує універсальний державний соціальний захист, включно із соціальним послугами, або на більш ліберальну соціально-ринкову модель сприяючої (активної) соціальної держави. Ця модель передбачає створення таких систем оподаткування та суспільної підтримки, які роблять вигідним інвестиції для всіх суб'єктів господарювання, в тому числі і у соціальну сферу. Такі заходи мають реалізовуватися у комплексі з реформуванням податкової та бюджетної системи, впровадження усіх рівнів пенсійної системи, модернізацією системи соціального обслуговування населення, що мають брати до уваги принцип субсидіарності, проголошений Європейською хартією місцевого самоврядування.

Український дослідник А. Стойка привертає увагу до того, що міжсекторальне соціальне партнерство має полягати не тільки у залученні існуючих громадських організацій, підприємств, компаній, зокрема, й до надання соціальних послуг, а й у формуванні широкої мережі місцевого (територіального) самоврядування, самоорганізації, у різних формах діяльності якого громадяни могли б реалізувати свої повсякденні інтереси через власну участь. А на нинішньому етапі, на думку дослідника, очевидно недостатня розвиненість місцевого, територіального самоврядування, що є одним із гальмуючих факторів на шляху формування реальної демократії [9, с. 150].

Якщо Україна ставить собі за мету наближдення до європейських стандартів стабільного соціального розвитку, то вимогою часу є осучаснення (із врахуванням світового досвіду) концепції соціальної держави, на основі якої можливою стає розробка системи соціальних послуг, розвиток реального місцевого самоврядування. Хоча тут слід визнати: ущільнення електорального поля від центру до лівого спектра, про що свідчить орієнтація на соціально-популістські передвиборчі гасла, ускладнює процеси ухвалення політичних рішень щодо унормування відносин у надання соціальних послуг.

Що стосується механізмів та засобів державного управління, то одним із ключових напрямів удосконалення державного регулювання надання соціальних послуг населенню повинна стати зміна нормативно-правового поля соціальних послуг. Потребує оновлення Закон України № 1759-VI «Про соціальні послуги», ухвалений у 2003 р. Він має рамковий характер і не визначає базових засад фунціонування системи соціального обслуговування, яка керується законодавством, що визначає права людей похилого віку, людей з інвалідністю тощо на ті чи інші послуги. Хоча у 2013-2014 рр. триває обговорення змін до цього Закону України «Про соціальні послуги» і підготовлено проект змін до нього [6], проте рекомендації експертів є далекими від сучасного теоретико-методологічного розуміння соціальної роботи та не беруть до уваги європейського досвіду надання соціальних послуг, як і уроків реформування у країнах Східної та Центральної Європи.

Нагальною вимогою є професіоналізація сфери надання соціальних послуг. Йдеться не тільки про удосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації соціальних працівників, а й забезпечення належного фахового регулювання галузі.

Світова практика доводить потребу у наданні державних дозволів (ліцензій) для діяльності закладів соціальної сфери і впровадженні систем акредитації (ліцензування) соціальних працівників, як і необхідність у визначенні мінімальних стандартів якості надання соціальних послуг. Вихідною умовою ліцензування є наявність у соціальних працівників фахової освіти із соціальної роботи. У багатьох державах право розробки стандартів якості та умов ліцензування, проведення атестації та здійснення контролю за виконанням стандартів, надання та позбавлення ліцензій законодавчо делеговано фаховим асоціаціям соціальних працівників.

В Україні надання соціальних послуг не ліцензується, хоча у Законі України «Про соціальні послуги» в редакції від 19 червня 2003 р. це було передбачено. Проте відповідно до Закону України від 15 грудня 2009 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні», ліцензування у сфері надання соціальних послуг у законодавстві про соціальні послуги скасували.

Проте впровадження певної системи реєстрації закладів та осіб, що надають соціальні послуги, видається актуальною, як з огляду на потребу інформування населення про наявні на території певної адміністративної одиниці послуги, так і задля реалізації ідей соціального замовлення, закупівлі соціальних послуг у недержавних організацій, нормативно оформлених у 2013 р. відповідними урядовими рішеннями.

Насамперед, має бути створена база даних організацій, які надають соціальні послуги. Такі завдання мали б бути покладені на місцеві органи соціального захисту. Водночас потребує розробки програмне забезпечення для такої бази та параметри введення даних, порядок подання суб'єктами-надавачами соціальних послуг інформації щодо своєї діяльності.

Нагальним завданням слід вважати й подальше розроблення та впровадження державних стандартів соціальних послуг (орієнтованих передовсім на якісні показники, а не гарантії матеріального забезпечення закладів, як це визначено зараз законодавством про державні соціальні гарантії), підвищення ефективності механізмів контролю за якістю надання соціальних послуг. Такі стандарти дають підстави порівнювати якість послуг у державних та недержавних організаціях, слугуватимуть критерієм для вибору переможців конкурсу та оцінки результатів впровадження соціального замовлення. Тому без впровадження стандартів послуг, подальший розвиток соціального замовлення проблематичний. Такий стан обумовлений особливостями розрахунку бюджетних витрат на соціальні послуги, які є неможливими без зазначення вартості однієї послуги.

Розвиток фінансових механізмів державного управління питаннями надання соціальних послуг повинен також передбачати впровадження обгрунтованого механізму розрахунків вартості соціальних послуг. У 2013 р. Міністерство соціальної політики України за підтримки проект ПРООН «Розвиток соціального сектора в Україні» підготувало методику розрахунку вартості соціальних послуг. Проте вона не набула широкого поширення. Також суттєві перепони у розвитку мережі соціальних закладів становлять численні неузгодженості та лакуни чинного нормативно-правового регулювання соціального обслуговування, обмежувальні норми законодавства та поточна бюджетна практика.

На сьогодні – як доводять дослідження [8] – надання соціальних послуг залежить від наявної мережі установ та закладів комунальної власності, що надають соціальні послуги, що призводить до неможливості повністю задовольняти потреби осіб. Ця мережа є відомчо

розпорошена, має різні рівні підпорядкування. Але в ній відсутні чимало сучасних закладів, що надають послуги на рівні громади. Крім того, успадкована медико-біологічна парадигма соціального обслуговування стимулює збереження великих інтернатних закладів (для людей похилого віку, людей з інвалідністю, дітей, які залишились без батьківського піклування тощо), в яких відсутні посади соціальних працівників і які орієнтовані на задоволення базових, фізіологічних потреб людей.

Чинна система соціальних послуг є негнучкою, нечутливою до поява нових потреб. Наприклад, вона не може забезпечити профілактик у потрапляння у складні життєві обставини дітей трудових мігрантів або належного надання соціальних послуг «внутрішнім мігрантам» (переселенцям усередині країни), число яких стрімко зросло навесні 2014 р. Ця система також нездатна забезпечити більш систематичні потреби населення. На рівні адміністративно-територіальних одиниць не запроваджено ефективні механізми раннього виявлення осіб, що потребують допомоги, планування та надання соціальних послуг з урахуванням визначених потреб.

Отже, вдосконалення організаційного механізму державного управління системою надання соціальних послуг має відбуватися через розширення пропозицій на ринку соціальних послуг, його диверсифікацію:

- розширення повноважень місцевих органів влади у наданні соціальної підтримки та послуг відповідно до планових потреб відповідної адміністративно-територіальної одиниці та у разі виникнення екстренних потреб (наприклад, при виникненні стихійного лиха, надзвичайної ситуації тощо);
- модернізацію об'єктів соціальної інфраструктури (будівництво нових приміщень закладів, що надають соціальні послуги, реконструкція існуючих приміщень та закладів, оптимізація мережі діючих соціальних служб), зокрема шляхом реалізації політики залучення приватних інвестицій та розвитку державно-приватного партнерства;
- підвищення ролі недержавних некомерційних організацій у наданні послуг соціально вразливим групам населення через впровадження соціального замовлення;
- розвиток корпоративної соціальної відповідальності шляхом виконання суб'єктами господарювання підвищених зобов'язань щодо забезпечення працівників організацій та людей, які потребують підтримки, соціальними послугами;
- підтримки волонтерів, залучених до надання соціальних послуг, визначення для них низки пільг, що мотивують до волонтерської діяльності.

Крім цього у межах державного управління питаннями надання соціальних послуг можуть бути передбачені заходи, спрямовані на скорочення попиту на соціальні послуги, зокрема:

- підвищення соціальної відповідальності батьків, профілактики та зниження рівня соціального сирітства (попередження відмов матерів від новонароджених дітей, попередження вилучення дітей із сім'ї), удосконалення організації роботи органів опіки та піклування;
- розвиток сімейних форм виховання (усиновлення, опіка та піклування, прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу); підвищення серед українців престижу всиновлення, прийняття сиріт та дітей, які залишились без піклування батьків, на виховання в сім'ю;
- зниження залежності людей із інвалідністю від соціальних послуг через забезпечення права таких осіб на освіту (в т.ч. за інклюзивною моделлю навчання) та професійну реабілітацію, зростання чисельності осіб з інвалідністю, які провадять трудову діяльність, впровадження ефективних світових практик залучення людей із інвалідністю до трудової діяльності (лікувально-виробничі майстерні, працевлаштування з супроводом тощо); у випадку неможливості такої інтеграції – застосування форм підтримуючої зайнятості на спеціально створених робочих місцях або підприємствах;
- розроблення програм підтримки сімей, які здійснюють тривалий догляд за особами з інвалідністю та людьми похилого віку.

Осучаснення оранізаційного механізму повинно передбачати подолання відомчої розпорошеності і створення об'єднаної мережі соціальних служб на базі Міністерства соціальної політики для комплексного надання населенню соціальних послуг (від допомоги у працевлаштуванні до соціального обслуговування вдома, здійснення супроводу та консультування проблемних сімей). Ще одним важливим кроком на шляху реформування

соціальної сфери слід вважати запровадження системи моніторингу програм соціальної підтримки на постійній основі.

На окрему увагу заслуговує удосконалення системи інформування про соціальні послуги„ що охоплює діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування та надавачів соціальних послуг на всіх рівнях. Така діяльність повинна націлюватись на сприяння доступу населення до послуг через надання повної та достовірної інформації.

Основними завданнями інформування населення про соціальні послуги можна вважати наступні:

- забезпечити населення належними відомостями з питань отримання послуг та щодо суб'єктів, що їх надають;
- забезпечити інформацією про наявні послуги спеціалістів, які за своїми повноваженнями повинні надавати населенню інформацію про такі послуги;
- спонукати спеціалістів установ освіти, охорони здоров'я, органів внутрішніх справ, контактних центрів, представників громадських організацій, представників інших організацій та установ до скеровування населення до установ, що надають соціальні послуги, та проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи;
- сприяти підтриманню позитивного ставлення громадян до соціальної політики держави через забезпечення належною інформацією про державні соціальні гарантії, підвищенню довіри до суб'єктів, що надають соціальні послуги.

Першим кроком на шляху оновлення інформаційного механізму має стати збір даних щодо наявних соціальних послуг за стандартизованим шаблоном (так званою карткою послуг, що відповідає стандартам ISO 9001-2000; 9001-2008) та формування доступних фахівцям і населенню каталогів послуг на рівні адміністративно-територіальної одиниці. Доцільним було б розвивати інформаційні телефонні лінії з питань соціального захисту населення, зокрема, з питань надання соціальних послуг.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Розвиток комплексної (розгалуженої) та ефективної системи надання соціальних послуг повинен стати складовою формування в Україні сучасної соціальної держави, концепцію якої слід розробити з урахуванням проєвропейських орієнтирів та позитивного досвіду реформування соціальної сфери у постсоціалістичних країнах Центральної та Східної Європи.

Потреба у подальшій професіоналізації соціальної сфери та закордонний досвід доводять необхідність упорядкувати в державних органах питання ліцензування соціальних послуг та контролю за наданням соціальних послуг. Водночас через правові, фінансові, організаційні та інформаційні механізми державного управління необхідно вплинути на попит та пропозицію на ринку соціальних послуг, сприяти його диверсифікації та гнучкості у реагуванні на системні та ситуативні потреби.

Аналіз проблем забезпечення соціальних прав громадян в Україні демонструє суттєвий взаємозв'язок між питаннями політики забезпечення соціальних послуг населенню та реформуванням місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою. Саме цей аспект доцільно розглядати у подальших дослідження.

Література:

1. Архів Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua
2. Горбатенко В. П. Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть: / В. П. Горбатенко – К.: Вид. центр «Академія», 1999. – 240 с.
3. Зеленько Г. І. Політична матриця громадянського суспільства: досвід країн Вишеградської групи та України / Г. І. Зеленько. – К.: Знання України, 2007. – 336 с.
4. Зінченко С. М. Державне страхування соціального розвитку регіону: автореф. дис.... канд. наук з держ. управл.: спец. 25.00.02 / С.М. Зінченко; Запорізький інститут державного та муніципального управління. – Запоріжжя, 2007. – 22 с.
5. Основні напрямки стратегії розвитку України: Звіт про науково-дослідну роботу Центру перспективних соціальних досліджень / [авт. кол.: Ільчук Л., Гошовська В., Баранова Н. та ін.]. – К.: Центр перспективних соц. досліджень, 2006. – 160 с.
6. Проект Закону України «Про соціальні послуги» [Електронний ресурс] / Міністерство соціальної політики України. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua.
7. Семигіна Т. В. Інформування населення про соціальні та реабілітаційні послуги: методичний посібник / Семигіна Т., Коришова Г., Іванова О. – К.: К.І.С., 2013. – 104 с.

8. Системна криза в Україні: передумови, ризики, шляхи подолання: аналіт. доп. / Я. А. Жаліло, К. А. Кононенко, В. М. Яблонський [та ін.]; за заг. ред. Я. А. Жаліла. – К.: НІСД, 2014. – 132 с.
9. Стойка А. В. Механізми ефективної взаємодії органів державної влади і громадських об'єднань на регіональному рівні: дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / А. В. Стойка; Донецький держ. ун-т управління. – Донецьк, 2006. – 237 с.
10. Сурмін Ю. П. Методологічні аспекти реформування державного управління в Україні [Електронний ресурс] / Ю. П. Сурмін // Державне управління: теорія і практика. – 2010. – № 1. – Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10sypduu.pdf
11. Чорній Л. Огляд основних моделей соціального замовлення /соціального контрактування та муніципальних грантів, які використовуються сьогодні на місцевому рівні в Україні / Чорній Л., Рубановський К. – К. Центр громадської експертизи. – К., 2008. – 35 с.
12. Шульженко Ф. П. Соціально-правова держава в Україні: проблеми становлення та модернізації / Ф. П. Шульженко. – К.: КНЕУ, 2007. – 392 с.

Семыгина Т.В., *докт. полит. наук, профессор кафедры социальной роботы и практической психологии АПСВТ*

Модернизация государственного управления системой предоставления социальных услуг. *Статья рассматривает цели государственного управления в контексте концепции «способствующего государства», а также направления усовершенствования и развития системы социальных услуг для населения Украины. Охарактеризованы те современные правовые, финансовые, организационные и информационные механизмы государственного регулирования вопросов социального обслуживания населения Украины, которые могут повлиять на спрос и предложение на рынке социальных услуг.*

Ключевые слова*: социальные услуги, государственне управление, механизмы регулирования, Украина.*

Semigina T.V., *Doctor of Political Services, Professor of the Department of Social Work and Practical Psychology, Academy of Labour, Social Relations and Tourism*

Modernization of public administration due to social services provision. *The paper examines objectives of public administration in the context of 'supportive state' concept, as well as directions for improvement and development of social services for the population of Ukraine. Modern legal, financial, organizational and informational mechanisms which regulate supply and demand on the market of social services are described.*

Key words*: social services, public administration, mechanisms for regulation, Ukraine.*

УДК 351.77(477)(045)

Холостова А.М.,

аспірант кафедри управління суспільним розвитком
Національної академії державного управління при Президентові України

Санітарно-просвітницька робота як форма інформаційного забезпечення сфери охорони здоров'я України

У статті здійснено аналіз санітарно-просвітницької роботи як однієї з найефективніших та найдешевших форм інформаційного забезпечення у сфері охорони здоров'я України. Сформульовано визначення терміну «санітарно-просвітницька робота».

Доведено необхідність: законодавчого врегулювання санітарно-просвітницької роботи; створення механізму громадського контролю за коштами, що надходять на розповсюдження соціальної реклами; створення в Україні «Клубів здоров'я» на базі «Фітнес-клубів».

Потребує відповіді питання: чому найдешевший спосіб збереження здоров'я нації (а саме санітарно-просвітницька робота, як форма інформаційного забезпечення сфери охорони здоров'я України) практично ігнорується або виконується фіктивно, гігієнічне виховання на низькому рівні, а питання культивації здорового способу життя займає менш значущу позицію ніж реклама алкогольних та тютюнових виробів?

Ключові слова: *санітарно-просвітницька робота, інформаційне забезпечення в сфері охорони здоров'я, санітарний бюлетень, соціальна реклама, пропаганда, агітація.*

Постановка проблеми. Сьогоднішня ситуація в державі зі станом здоров'я населення не може бути визнана задовільною, це підтверджується станом «абсолютних» показників: смертності, захворюваності та інвалідизації населення. Однією з найважливіших умов проведення ефективної профілактики захворювань, збереження та зміцнення індивідуального і громадського здоров'я є обізнаність населення з чинниками, які негативно впливають на його стан. Санітарна освіта являє собою невід'ємну складову системи охорони здоров'я в комплексі державних, громадських і медичних заходів, спрямованих на забезпечення такої обізнаності, з метою підвищення рівня здоров'я населення [12]. Сьогодні потребують відповіді питання: чому найдешевший спосіб збереження здоров'я нації, а саме санітарно-просвітницька робота, як форма інформаційного забезпечення сфери охорони здоров'я України, — практично ігнорується або виконується фіктивно. Гігієнічне виховання в державі на низькому рівні, а питання впровадження здорового способу життя займає менш значущу позицію ніж реклама алкогольних та тютюнових виробів?

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання санітарно-просвітницька роботи, як форма інформаційного забезпечення сфери охорони здоров'я України у видозмінних аналізувалась небагато чисельними дослідниками серед яких: Коваль В.Ю., що досліджував шляхи формування здорового способу життя серед молоді та прийшов до висновку, що сучасні ЗМІ позбавлені суто індивідуального впливу на формування здорового способу життя особистості; Бабій І.Л., що досліджував необхідність підвищення рівня санітарно-просвітницьких заходів в Україні та прийшов до висновку, що однією з найдієвіших форм інформаційного забезпечення у сфері охорони здоров'я є санітарні бюлетені, газети, плакати, соціальна реклама тощо; Бугрим В.В., що вивчав законодавчі основи соціальної реклами та сформулював наукове тлумачення терміну «соціальна реклама». Однак, в цілому, вважаю питання санітарно-просвітницька роботи, як форми інформаційного забезпечення сфери охорони здоров'я України мало дослідженим.

Мета статті – здійснити аналіз санітарно-просвітницької роботи як однієї з найефективніших форм інформаційного забезпечення у сфері охорони здоров'я України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вчені визначили, що стан здоров'я людини більш всього – на 50% залежить від способу життя, а інші 50% приходяться на екологію (20%), спадковість (20%), медицину (10%), тобто на незалежні від людини причини [1]. В

© Холостова А.М., 2014

рішенні 57ого засідання асамблеї Всесвітньої організації охорони здоров'я в 2004 році було вказано, що «саме розвиток на державному рівні відповідних стратегій, моделей і методів зміцнення здоров'я не обмежується ні будь-якою однією проблемою в області охорони здоров'я, ні окремим набором форм поведінки, а відноситься до найрізноманітніших груп населення, факторам ризику і хвороб і різним культурам та умовам» (життя), тому саме санітарно-просвітницькі заходи є важливішою складовою у формуванні культури здорового способу життя [5].

Таким чином, така складова частина всіх профілактичних заходів, як формування в населення медико-соціальної активності й установок на здоровий спосіб життя не може бути принижена. Санітарно-просвітницька робота ставить за мету розробити систему формування у населення переконання в необхідності дотримання правил здорового способу життя на основі знань про причини захворювання, методи їх попередження і підтримки організму в здоровому стані. Як форма інформаційного забезпечення в сфері охорони здоров'я санітарно-просвітницька робота складається з двох напрямів – пропаганди медичних знань про здоровий спосіб життя, шляхів і методів збереження здоров'я і агітації населення в користі та необхідності дотримання правил і методів здорового способу життя і профілактики хвороб.

Санітарна освіта — це розділ охорони здоров'я, змістом якого є гігієнічне навчання і виховання населення [11].

Санітарно-просвітницька робота – це систематичні образотворчі, виховні, агітаційні, пропагандистські заходи, що проводяться медичними, соціальними працівниками, за державним замовленням чи з приватної ініціативи, метою яких є формування у населення поняття про здоровий спосіб життя, профілактику захворювань, фактори ризику захворювань, збереження та зміцнення імунного захисту організму з ціллю підвищення фізичної активності, працездатності та довголіття населення.

Підвищення рівня санітарної культури населення, розробка планів такої роботи, створення повноцінної системи проведення заходів, що сприяють збереженню і зміцненню здоров'я, повинні ґрунтуватися на наступних принципах:

- науковість (пропаганда тих зведень та положень, що є науковим знанням, вірогідно встановленим і затвердженим у науці);
- правдивість і об'єктивність;
- диференційованість і цілеспрямованість;
- масовість;
- етапність, систематичність і послідовність;
- комплексність (тобто пропаганда здорового способу життя повинна вестися не тільки медиками, але і психологами, соціологами і т.п.);
- зв'язок з життям суспільства, профільність.

Санітарно-просвітницька робота може проводитись у формі активного та пасивного втручання у виховний процес.

Таблиця 1

Активна та пасивна форма санітарно-просвітницької роботи

Активна форма санітарно-просвітницької роботи	*Пасивна форма санітарно-просвітницької роботи*
Проведення бесід, виступів, лекцій, доповідей, тобто безпосереднє спілкування медичних працівників з населенням. Перевага: сильніший вплив агітаторів на населення за рахунок роз'яснювальної роботи медичних працівників	Видання науково-популярної літератури, статей, листівок, пам'яток, плакатів, санбюлетенів, проведення виставок, показ кінофільмів та ін. Перевага: витрати складають тільки вартість друку санітарно-просвітницького матеріалу

Слід розрізняти спільні та відмінні риси пропагандистської та агітаційної роботи. Агітація завжди орієнтована на конкретного адресата (дітей, підлітків, дорослих, робітників і т.д.) і спонукає їх до позитивних реакцій. У центрі уваги пропаганди — певний об'єкт, наприклад гігієна порожнини рота, правила миття рук, засоби і способи профілактики і т. д., про який аудиторія повинна отримати інформацію. При цьому реакція адресата пропаганди вторинна, а мета пропаганди досягають за допомогою агітації. Тому якщо

пропаганду розглядати як поширення ідей і знань, то сенс агітації полягає в спонуканні до дії на основі профілактичних рекомендацій. Трьома основними напрямами санітарно-просвітницької роботи можна вважати:

1. Розповсюдження інформації про комплексну систему заходів впровадження здорового способу життя, шляхах і методах збереження здоров'я, профілактики захворювань;

2. Пропаганді та впровадженню шляхом виконання правил і методів здорового способу життя і профілактики шкідливих звичок шляхом виховання і переконання;

3. Гігієнічного навчання на основі сучасних технологій [13].

Найважливішими заходами виховання звичок до санітарного забезпечення життєдіяльності, розвитку пропаганди санітарно-гігієнічних медичних знань, формуванню здорового способу життя можна вважати наступні:

1. Пропаганда факторів, що сприяють збереженню здоров'я: гігієна праці, раціональне харчування. Гігієна відпочинку, оптимальний руховий режим, фізкультура і спорт, гігієна подружніх відносин, загартовування, системне забезпечення життєдіяльності засобами особистої гігієна, медико-соціальна активність, психогігієна, гігієна навколишнього середовища.

2. Пропаганда профілактики впливу факторів ризику, що є шкідливими для здоров'я: запобігання нераціональному харчуванню, зловживанню спиртними напоями, наркотиками, палінням тютюну, дотримання деяких етнічних обрядів і звичок, релігійно-культових відправлень таким чином, щоб це не позначалось негативно на стані здоров'я.

У системі заходів санітарної освіти використовують різноманітні методи і засоби. Основними методами санітарної освіти є усний, друкований, наочний і змішаний. Вони реалізуються шляхом використання таких форм санітарної освіти, як лекції, бесіди, поради-консультації, виступи на радіо, трансляція аудіо-записів (усний метод); публікації в друкованих засобах масової інформації, науково-популярні книги, брошури, пам'ятки, бюлетені, дошки з питань і відповідей, ведення відповідних рубрик «Здоров'я» (друкований метод); експозиційні стенди, муляжі, фотографії, малюнки, плакати (наочний метод); телебачення, відеофільми, діафільми, університети та школи здоров'я, курсові заходи для населення і хворих, виставки, театралізовані вистави (змішаний метод).

Кінцевою метою санітарно-просвітницької роботи є не просто розповсюдження інформації про предмет, а формування переконань, вироблених у слухачів в результаті придбання ним знань. Шлях, який проходить інформація, перш ніж вона реалізується у вчинках конкретних осіб, з якими проводилась робота має наступний вигляд:

ІНФОРМАЦІЯ > ЗНАННЯ > ПЕРЕКОНАННЯ > ВЧИНКИ

Стаття 21 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» ставить одним з головних завдань установ та навчальних закладів – гігієнічне виховання. А курс гігієнічного навчання — обов'язковою складовою частиною загальноосвітньої та професійної підготовки, підвищення кваліфікації кадрів [7]. Гігієнічне виховання – це системи прищеплення корисних навичок на основі знання правил здорового способу життя та переконаності в необхідності їх дотримання.

Організаційно-методичну, координаційну та оперативну роботу з гігієнічного навчання та виховання населення здійснюють обласні, міські та районні Центри здоров'я, кабінети та інспектори-методисти санітарної освіти в головних управліннях СЕС, територіальних медичних об'єднаннях, окремих лікувально-профілактичних закладах.

У школах санітарно-просвітницька робота проводиться у формі уроків здоров'я. Вони зазвичай поділяються на 2 частини — санітарно-просвітницьку та практичну.

Робота з дітьми має серйозні особливості, пов'язані з соціальним статусом дітей, їх психологією. Разом з тим правильно продуманий і комплексний підхід до санітарно-просвітницькій роботі серед дітей дає найбільшу ефективність у прищепленні здорових навичок на все життя. В основі такого підходу повинна бути комплексність впливу санітарної освіти на дитину. У ньому повинні брати участь чотири ланки — лікар, педагоги (вихователі) і інший персонал установи, батьки і самі діти. Упущення будь-якого їх цих ланок може несприятливим чином позначитися на ефективності всіх заходів.

Першим, етапом повинна бути бесіда з педагогами та медичними працівниками дитячої установи. Необхідно пояснити мету і завдання профілактики в окремій галузі медицини, наприклад в стоматології, окреслити коло заходів з її проведення, вікові особливості та

систематичність їх виконання, бажано визначити час і умови їх здійснення для досягнення найбільшої ефективності. Окремо слід визначити та пояснити роль вихователів та медпрацівників дитячих установ у проведеній роботі, підкреслити, що від їх участі та вимогливості, багато в чому залежать успіх і ефективність проведених заходів профілактики. Необхідно також переконливо відповідати на запитання педагогічного колективу. При дотриманні всіх цих умов може бути досягнута мета — придбання в особі педагогів і вихователів переконаних соратників і партнерів у боротьбі за здоров'я дітей.

На другому етапі санітарно-просвітницькі роботи в організованих колективах проводяться бесіда або виступ перед батьками. Зручніше за все зустріч організувати перед батьківськими зборами в класі або групі. Для подібного виступу небажана велика аудиторія, тому не слід об'єднувати батьків декількох класів. Під час такої бесіди слід досягти дві мети – забезпечити мотивацією батькам потурбуватися станом зубів і органів порожнини рота своїх дітей і викликати безпосередню зацікавленість у проведенні та підтримці заходів, щодо профілактики стоматологічних захворювань, запланованих у дитячому колективі.

Третім етапом санітарно-просвітницькі роботи є бесіди з дітьми. Ці заняття найзручніше проводити з класом (або його частиною) або групою дитячого садка. Важливо враховувати конкретну вікову групу, розробити відповідний план захода, рот маючи до уваги, що мета і зміст таких заходів різні. Так, з дітьми 3-4 років заняттю слід надавати ігровий характер, без повчальних і переконливих інтонацій. Вони повинні впливати на емоційну сферу і зацікавлювати дітей ігровими моментами.

Для дітей у віці 5-7 років заняття повинні бути дещо іншими. Зазвичай в цьому віці діти вже зустрічалися зі стоматологом і знають ази догляду за порожниною рота. Крім того, ступінь зрілості і свідомості в цій віковій групі вже значно вище [5].

Позитивним моментом стало нещодавнє посилення шкільної програми «Основи здоров'я» та виділення більшої кількості годин на цей предмет протягом навчального року. Однак, дана програма має містити більш практичний виклад інформації з використанням віршів, пісень, загадок, кросвордів про основи здоров'я та не обмежуватись сухою викладкою матеріалу.

Прикладом також може стати «Школа охорони здоров'я» Києво-Могилянської академії, метою якої є відповідати на потреби суспільства щодо покращення здоров'я населення та трансформації галузі через підготовку фахівців, забезпечення високої якості навчання, досліджень та експертних послуг. Візією Школи є: за 5 наступних років розробити програми професійної підготовки управлінців для охорони здоров'я, які є кращими в Україні та відповідають міжнародним стандартам [16].

Гігієнічне навчання хворих у лікувально-профілактичних закладах є однією з найпоширеніших форм гігієнічного виховання населення – ознайомлення з необхідністю знання і дотримання хворим правил особистої і громадської гігієни в умовах перебування в стаціонарі підготовки медичного персоналу як під час вступу на роботу, так і протягом періоду виконання професійних обов'язків. Основною організаційною формою навчання тих, хто поступає на роботу, є вступний інструктаж (індивідуальний або груповий) із подальшою перевіркою рівня засвоєння знань та умінь на робочому місці у відділенні лікарні і підсумковою співбесідою. У вступному інструктажі треба освітити питання, що торкаються основних обов'язків медичного персоналу, вимог гігієни, яких потрібно дотримуватися. Відповідальність за проведення інструктажу несуть завідувачі відділень, головні (старші) медичні сестри стаціонару і відділень. Для гігієнічного навчання хворих у стаціонарі використовують різні форми і засоби санітарної освіти: бесіди, лекції, «години» запитань і відповідей, листівки, пам'ятки, брошури, кінофільми, інформаційно-тематичні стенди, плакати, лозунги, діапозитиви, відеомагнітофонні записи, альбоми, санітарні бюлетені тощо.

Для кожного медичного працівника пропаганда здорового способу життя є важливим і необхідним розділом роботи, його професійним обов'язком (Наказ МЗ № 770 від 14.10.88 і інструктивний лист Мінздраву від 29.06.90).

Бажано, щоб гігієнічне навчання хворих забезпечувало знайомство з комплексною системою популярних знань із питань охорони здоров'я, а не тільки з тих, які стосуються даного захворювання. Проводячи роботу з гігієнічного навчання хворих, необхідно визначити контингент, який доцільно залучити до того чи іншого виду навчання. У кожному стаціонарі і в кожному окремому випадку це питання має вирішуватися з урахуванням характеру і ступеня важкості захворювання, тривалості перебування хворого в стаціонарі, його віку, професії, загального рівня знань, психологічних особливостей та інших чинників [12].

Необхідно кожному хворому, що поступає на лікування до стаціонару, відвідувачам поліклініки та відвідувачам хворих видавати «Пам'ятку хворого, який перебуває на стаціонарному лікуванні», в якому б наочно описувались правила поведінки у лікарняному закладі, правила особистої гігієни та наслідки, які можуть призвести їх невиконання.

Аналізуючи медіапростір в Україні, можна з упевненістю констатувати, що в культурі переважає недостовірна та суперечлива інформація, що до здорових звичок та реклама «культури» нездорового способу життя [5]. Все це призвело до того, що протягом останніх десятиріч в Україні фіксується погіршення стану здоров'я, що, як зазначалося на початку статті, відображається у зростанні рівня смертності, захворюваності, інвалідності, врешті решт скороченні тривалості життя і депопуляції населення України. За даними епідеміологічного дослідження, що проводилося в ДУ «Інститут медицини праці НАМН» та ДУ «Інститут кардіології ім.М.Д.Стражеско НАМН», рівень обізнаності дорослого населення (старше за 40 років) про шкідливі фактори ризику захворювань не перевищував 27%. Серед них палили 80% чоловіків та 9% жінок. При обстеженні підлітків, що навчаються у професійно-технічних навчальних закладах, результати дослідження виглядають також вкрай негативно [14]. Все це підтверджує, що ситуація із санітарно-просвітницькою роботою в країні вкрай погана.

Однією з форм санітарно-просвітницької роботи, можна вважати соціальну рекламу. Закон України «Про рекламу» регламентує, що соціальна реклама — інформація будь-якого виду, розповсюджена в будь-якій формі, яка спрямована на досягнення суспільно корисних цілей, популяризацію загальнолюдських цінностей і розповсюдження якої не має на меті отримання прибутку, підтримується державою [9].

В той же час, Постановою Кабінету міністрів «Про Порядок відрахування на виробництво соціальної рекламної інформації...» встановлено, що «Рекламодавці тютюнових виробів та/або алкогольних напоїв зобов'язані спрямовувати кошти на виробництво соціальної рекламної інформації про шкоду тютюнопаління та вживання алкоголю не менш як 5 відсотків коштів, витрачених на розповсюдження в межах України реклами тютюнових виробів та алкогольних напоїв. Зазначені відрахування перераховуються до спеціального фонду державного бюджету» [8].

Однак, жодного громадського механізму, який би відслідковував правильність надходження цих коштів до спеціального фонду та їх спрямованість на розповсюдження соціальної реклами не існує. Рекламні матеріали відносно тютюнових, алкогольних товарів повністю затьмарили ту незначну соціальну рекламу та санітарно-просвітницькі матеріали, а реклама лікарських засобів практично змусила суспільство забути про існування профілактичних засобів.

Крім того, санітарно-просвітницька діяльність наших найближчих сусідів регламентується Наказами відповідних міністерств (наприклад, в Росії це Наказ Міністерства охорони здоров'я Російської федерації, в Білорусії це Наказ Міністерства охорони здоров'я Республіки Білорусь і т.д.). В той же час, санітарно-просвітницька діяльність в Україні не регламентується жодним конкретним документом і лише частково описані деякі питання, що мають точкове відношення до глобальної інформатизації населення в сфері охорони здоров'я.

*Служба санітарної освіти реорганізована в Україні у 1989 р. на базі якої створена служба формування здорового способу життя, а Будинки санітарної освіти перетворені в Центри здоров'я, потім у Центри медичної профілактики. На сьогоднішній день також працює Державна установа «**Український центр соціальних хвороб МОЗ України**» та Державна служба України з питань протидії ВІЛ/СНІД та інших соціально небезпечних хвороб.*

Однак, не дивлячись на постійну наявність державних органів, що відповідають за санітарно-просвітницькі роботи та контроль соціально-небезпечних хвороб рівень санітарної культури населення постійно знижується.

Як бачимо, кількість медичних пунктів на виробництві, які у Радянські часи, в тому числі займалися санітарною освітою працюючого населення, доведена до рівня 1920 року. При цьому кількість «фітнес-клубів», санітарно-просвітницька робота в яких відсутня, доведена до тисяч в державі (лише в Києві більше 260 клубів) [15].

Незбалансований розвиток «Фітнес-клубів» і санітарно-просвітницької роботи не може забезпечити основну мету – здійснювати профілактику захворювань, гарантувати потрібний рівень санітарних знань населення. У цьому контексті доречно було б перепрофілювати діяльність «Фітнес-клубів», забезпечити їх засобами санітарної освіти, надати їм статус закладів первинної профілактики хвороб та включити їх в програму санітарно-

просвітницької роботи. При цьому в «Фітнес-клубах» під питанням залишається забезпечення гігієни та санітарії, тому що фактична ліквідація санітарної служби в країні та повна відсутність перевірок належного санітарного стану не найкращим чином впливає на санітарно-гігієнічний стан у спортивній сфері.

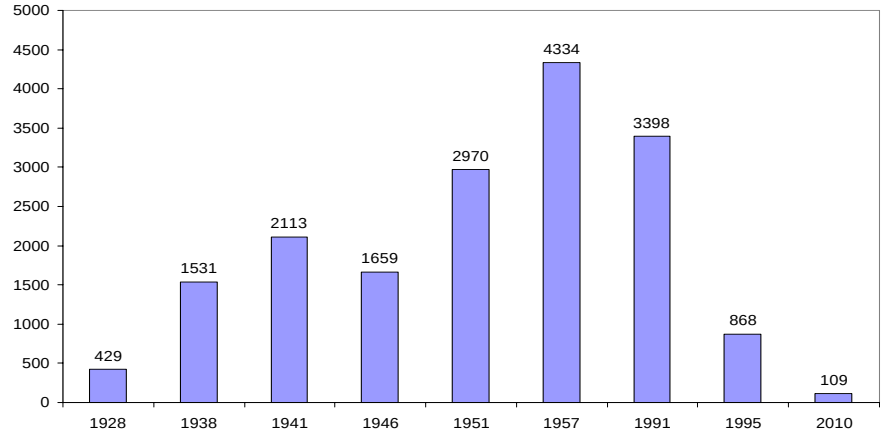

Рис. 1. Число здоровпунктів в УРСР і в Україні (1928 -2010 рр.), (кіл./роки) [14]

Більшість подібних спортивних об'єктів у світі діють не як «Фітнес-клуби», а як «Health-Club», тобто «Клуб-здоров'я», клуб, що направлений на розвиток та пропаганду різносторонніх способів збереження та зміцнення здоров'я. Необхідність створення в Україні «Клубів здоров'я» на базі «Фітнес-клубів», що будуть сприяти підтримці здоров'я в організмі людини та надавати відповідні знання як саме це зробити в сучасному світі тотального забруднення та порушень режиму життя, праці та відпочинку очевидна.

Ще одним рішенням могло би стати сучасні електронні засоби комунікації. Необхідні санітарно-просвітницькі матеріали, агітаційні та пропагандистські матеріали можна розміщувати у якості банерної реклами, блогів, сторінок у соціальних мережах і т.д. Такий механізм міг би стати надійною опорою для соціальних служб та системи охорони здоров'я в цілому, допоміг би відслідковувати настрої населення стосовно того чи іншого питання профілактики здоров'я завдяки їх коментарям, дозволив би виявити слушні думки громадськості стосовно будь-яких законодавчих, практичних питань галузі санітарної освіти.

Звідси виникає питання: Що саме слід знати пересічному громадянину? Зробимо припущення, що пакет гігієнічних знань наші громадяни отримали, але результатів епідеміологічних досліджень відповідних груп населення за останні 10 років не проводилися. Окремо стоїть необхідність поетапного висвітлення особливостей гігієни та санітарії людини в різні вікові періоди життя, з моменту народження, зміну фізіології та патології у людини на протязі всього життєвого циклу. Отже, в Україні необхідно створити державну систему санітарної освіти з двох років і до кінця життя людини.

Слід зазначити, що сайт Міністерства охорони здоров'я України надає до розгляду статистичні дані захворювань населення максимум за 2010-2011рік. Складання таблиці буде основуватись на даних, отриманих з офіційних статистичних даних, які теж наявні тільки станом на 2012 рік [2].

Отже, найбільшу проблему на сьогодні становлять захворювання органів дихання. Діні Державної служби статистики свідчать, що у 2012 році зафіксовано 13220 уперше зареєстрованих випадків хвороб органів дихання, в той же час як Державна служба України з питань протидії ВІЛ/СНІД та інших соціально небезпечних хвороб повідомляє про захворюваність населення на туберкульоз у 2012році у кількості – 30958 випадків (у 2013 – 30819 випадків) [3]. За даними BBC Ukraine близько 7,5 тис. Українців помирають від туберкульозу [4]. Це означає що значну увагу у санітарно-просвітницькій роботі як виду інформаційного забезпечення населення в сфері охороні здоров'я має приділятись саме цьому захворюванню. «В Україні один з самих низьких показників лікування туберкульозу в світі», заявляє керівник ВООЗ в Україні Кіз де Йонкер [4]. При цьому більшість летальних випадків можна було б попередити, якщо б людина вчасно звернулась за медичною допомогою. Розпізнати симптоми хвороби та розповісти людини коли і куди вона має звертатись – це завдання санітарно-просвітницької роботи.

Рис. 2. Причини захворювань населення України за 2012р.

Не краща ситуація в Україні і з питанням ВІЛ/СНІД. На думку фахівців в Україні постійно проживає мінімум 1% ВІЛ-інфікованих від дорослого населення. Санітарно-просвітницька робота та соціальна реклама у цьому напрямі має бути спрямована не на пропаганду засобів контрацепції, що можуть стати гарантом безпеки у «будь-яких ситуаціях», а на зміцнення інституту сім'ї та браку, агітації за здоровий образ життя, збереження загально признаних людських цінностей.

При цьому, бюлетені чи інші друковані матеріали мають бути більш жорсткими та шокуючими. Сьогодні надписом «куріння може бути шкідливе для Вашого здоров'я» вже нікого не здивуєш, а рекламна агітація «презерватив – твоя гумова броня» має більш спонукаючий до дії ніж застережний ефект.

Дані, отримані за результатом дослідження «Ставлення молоді України до здорового способу життя» проведеного Державним інститутом розвитку сім'ї та молоді за підтримки ЮНІСЕФ у 2010р. свідчать про суперечливість уявлень молоді щодо чинників здоров'я.

Як свідчить опитування, 30,4% вважають, що стан їх здоров'я залежить від шкідливих звичок; 27,8% — від правильного харчування, 66,4 % — стан навколишнього середовища. У цілому вони слушно вважають, що вагому роль відіграють як шкідливі звички, так і екологічна ситуація, умови праці та відпочину, але разом із тим, заявляють, що на їх здоров'я, основний вплив має стан навколишнього середовища. Для підтримання здорового способу життя молодь пропонує проводити більше часу на природі, активно відпочивати. Рівень та стиль життя, його соціальна якість виявились другорядними по відношенню до навколишнього середовища, що може свідчити про недостатнє розуміння молоддю основ підтримання здоров'я [10].

Наведені дані підтверджують недостатність проведення санітарно-просвітницьких заходів, роз'яснювальної роботи, гігієнічного виховання. З урахуванням цих обставин, можна ствердити, що без санітарно-просвітницьких заходів, культуру здорового способу життя сформувати неможливо.

Таким чином: метою санітарно-просвітницької роботи є виховання у людини відповідних переконань, що спрямовані на збереження і підтримку здоров'я, профілактику захворювань. Без таких переконань неможлива ефективна профілактична робота та формування здорового способу життя.

Висновки.

1. Санітарно-просвітницька робота – це найдешевший спосіб інформатизації населення у сфері охорони здоров'я, який неповно використаний в Україні, витрати складаються з вартості друку санітарно-просвітницького матеріалу або вартість робочого часу медичного персоналу, що проводить роз'яснювальні роботи.

2. Санітарно-просвітницька робота має набути статусу держаної політики пропаганди здорового способу життя та охорони здоров'я, що вимагає законодавчо врегулювати сучасну систему проведення санітарно-просвітницької роботи шляхом розробки проекту

Закону України «Про санітарно-просвітницьку роботу та соціальну рекламу в Україні», де будуть описані вимоги до санітарно-просвітницьких матеріалів відповідно до їх видів та актуальності їх видання та розповсюдження.

Рис. 3. Що негативно впливає на стан Вашого здоров'я (%)?[10]
(респонденти могли обрати не більше трьох варіантів відповідей)

3. Необхідно створити механізм громадського контролю, що надав би можливість відслідкувати регулярність надходження та правильність використання регламентованих 5% коштів, що мають бути виділеними від загальних витрат рекламодавцями, та подальше витрачення цих коштів саме на соціальну рекламу.

4. Створена санітарно-просвітницька програма для дошкільних та шкільних закладів має бути цікавою, а не просто сухою викладкою матеріалу (наприклад, у садках: «як правильно мити руки» у формі пісні з рухами; у школах: «як правильно чистити зуби» у формі практичного заняття і т.д.).

5. Очевидна доцільність створення в Україні «Клубів здоров'я» (Health Clubs) на базі «Фітнес-клубів», що будуть сприяти підтримці здоров'я в організмі людини та надавати відповідні знання як саме це зробити в сучасному світі тотального забруднення та порушень режиму життя, праці та відпочинку.

6. Актуальним є залучення до санітарно-просвітницької роботи сучасних електронних засобів комунікації, для цього необхідно санітарно-просвітницькі інформаційні блоки, агітаційні та пропагандистські матеріали розміщувати у якості банерної реклами, блогів, сторінок у соціальних мережах і т.д.

7. Бюлетені чи інші друковані матеріали стосовно профілактики та лікування туберкульозу та ВІЛ\СНІД мають бути більш жорсткими та шокуючими, так як сьогодні надписом «куріння може бути шкідливим для Вашого здоров'я» вже нікого не здивуєш, а рекламна агітація засобів контрацепції має більш спонукаючий до дії ніж застережний ефект.

8. Формування здорового способу життя – це основний напрямок первинної профілактики хвороб, тому, організація санітарної освіти має ґрунтується на принципах: державності, системності, забезпечення організаційно-методичного керівництва і координації діяльності, плановість, комплексність, масовість, диференційованість, доступність, цілеспрямованість та медико-біологічну обґрунтованість.

9. Національна Програма по зміцненню здоров'я і профілактиці захворювань, має бути розроблена Центром медичної профілактики при МОЗ України з залученням інших профільних наукових установ держави для формування здорового способу життя та здійсненню системи первинної профілактики хвороб, яка повинна об'єднувати спільні зусилля державних, громадських організацій, медичних установ та самого населення.

Література:

1. Апанасенко Г.Л. Вплив алкоголю, наркотиків і токсинів на поведінку людини. – К.:Здоров'я 1999. – 80с.
2. Державна служба статистики. Режим доступу до ресурсу: http://www.ukrstat.gov.ua/

3. Державна служба України з питань протидії ВІЛ/СНІД та інших соціально небезпечних хвороб. Режим доступу до ресурсу: http://dssz.gov.ua/
4. Ежегодно в Украине от туберкулеза умирает 7,5 тыс. человек. BBC Ukriane. — 24 марта, 2012 г. Режим доступу до ресурсу: http://www.bbc.co.uk/ukrainian/ukraine_in_russian/2012/03/120324_ru_s_tuberculosis_ukraine.shtml
5. Ігор Бабій: Навіщо потрібно санітарно-просвітницькі заходи? Режим доступу до ресурсу: http://socreklama.org/content/soc_reklama/3009/
6. Наукова стаття Коваль В.Ю. «Шляхи формування здорового способу життя у молодого покоління». Режим доступу до ресурсу: http://www.sportpedagogy.org.ua/html/journal/2008-08/08rvylyg.pdf
7. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України. Режим доступу до ресурсу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4004-12
8. Про затвердження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу та Порядку відрахування на виробництво соціальної рекламної інформації про шкоду тютюнопаління та вживання алкогольних напоїв: Постанова КабМіну від 8 вересня 1997 р. N 997 Режим доступу до ресурсу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997-97-%D0%BF
9. Про рекламу: Закон України. Режим доступу до ресурсу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80
10. Пропаганда та формування здорового способу життя молоді. Портал «Молодість.ua» Режим доступу до ресурсу: http://molodistua.org/international_policy/priorities/health_life/?pid=3670
11. Радянський енциклопедичний словник. — М., 1980. —3. 1179
12. Реферат на тему: Санітарно-освітня робота (з прикладами санітарних бюлетнів). Режим доступу до ресурсу: http://www.br.com.ua/referats/Medicina/24657.htm
13. Стоматологический портал: Роль, место, формы и методы санитарно-просветительной работы в области профилактики заболеваний полости рта и зубов. Режим доступу до об'єкту: http://neostom.ru/organizatsiya-lechebno-profilakticheskoy-pomoschi/rol-mesto-formi-i-metodi-sanitarno-prosvetitelnoy-raboti-v-oblasti-profilaktiki-zabolevaniy-polosti-rta-i-zubov.html
14. Число здоровпунктів в УРСР і в Україні (1928 -2010 рр.). Інформацію надано Державною установою «Інститутом медицини праці НАМН України»
15. Фитнес-клубы как перспективный украинский бизнес 08.07.2013, UBR.UA. Режим доступу до ресурсу: http://ubr.ua/business-practice/own-business/rynok-fitnes-klubov-kak-perspektivnyi-ukrainskii-biznes-236697
16. Школа здоров'я Національного університету «Києво-Могилянська академія», Режим доступу до ресурсу: http://sph.ukma.kiev.ua/

***Холостова А.Н.**, аспирант кафедры управления общественным развитием Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Санитарно-просветительная работа как форма информационного обеспечения сферы здравоохранения Украины. *В статье осуществлен анализ санитарно-просветительской работы как одного из самых эффективных и дешевых форм информационного обеспечения в сфере здравоохранения Украины. Сформулировано определение термина «санитарно- просветительская работа». Доказана необходимость: законодательного урегулирования санитарно-просветительской работы; создание механизма общественного контроля за средствами, поступающими на распространение социальной рекламы; создания в Украине «Клубов здоровья » на базе «Фитнес- клубов».*

Требует ответа вопрос: почему дешевый способ сохранения здоровья нации (а именно санитарно-просветительская работа как форма информационного обеспечения сферы здравоохранения Украины) практически игнорируется или выполняется фиктивно, гигиеническое воспитание на низком уровне, а вопрос культивации здорового образа жизни занимает менее значимую позицию чем реклама алкогольных и табачных изделий?

***Ключевые слова:** санитарно-просветительская работа, информационное обеспечение в сфере здравоохранения, санитарный бюллетень, социальная реклама, пропаганда, агитация..*

***Kholostova A.M**., Post-graduate Student, Department of Management of Public Development, National Academy for Public Administrationb under the President of Ukraine*

Sanitary educational service as a form of information provision in the system of health protection in Ukraine. *The article reveals the state of sanitary educational service as a form of the cheapest and the most effective form of information provision in the system of health protection in Ukraine. A definition of the term «community health» is formulated. The necessity for implementing a public control mechanism on money expenditure which are distributed for social advertising and the creation of a «health-club» on a «Fitness-club» base in Ukraine is proved.*

There is a need to give an answer to a question: why is the cheapest way of nation's health preserving (sanitary educational service as a form of health protection information provision in Ukraine) practically ignored or executed fictitiously. The author proves that hygienic education is at the low level, and the question of healthy lifestyle cultivating takes a less important position than alcohol and tobacco advertising.

***Key words:** community health, health protection information provision, sanitary newsletter, social advertising, propaganda, agitation.*

ЮРИДИЧНІ НАУКИ

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

УДК 35(477)"19"+821.161.2Шев.09(045)

Остапенко О.І.,

докт. юрид.наук, професор кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

Ряшко В.І.,

канд. істор. наук, доцент кафедри історії держави і права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

Критика антиправової поліцейсько-адміністративної системи Царської Росії в творах Т.Г. Шевченка

В статті розглядається боротьба Т.Г.Шевченка з антинародною поліцейсько-бюрократичною, адміністративною системою Царської Росії як важливої основи кріпосного права і беззаконня, пригноблення народу. Звернена увага на ставлення царських чиновників до селян на їх байдужість та негативне ставлення до їх побуту, умов життя, традицій. Офіційне існування кріпацтва створило умови для експлуатації селян не лише фізично але й морально, що знаходить підтвердження у більшості творів Т.Г.Шевченка

***Ключові слова:** держава, народ, влада, право, свобода, адміністративна система, кріпацтво, поліція, жандармерія, сатира.*

Все життя і творчість генія українського народу Т.Г.Шевченка було спрямовано до однієї мети — звільнення рідного народу з кріпосної неволі, соціального і духовного рабства, побудови «нового вольного суспільства». Т.Шевченко як великий патріот і мислитель, що уболівав за долю свого поневоленого народу, бачив своє призначення не тільки духовно просвіщати народ, формувати національну свідомість, віру в своє історичне призначення як великої нації, але й вести його на рішучу боротьбу з царизмом головним оплотом антинародної, антиправової, поліцейсько-адміністративної системи, Т.Шевченко як мислитель, поет, історик бачив основну причину зла в самій політико-правовій системі царського самодержавства, всесильності царя-деспота та його сатрапів.

Таким чином, у своїх творах Т.Шевченко сміливо вступає в «бій» з самим всесильним царем Миколою 1.

Потрібно було володіти не тільки поетичним талантом, але й великою мужністю, громадянськими чеснотами, високою мораллю, і духовністю щоб відкрито критикувати деспотизм, беззаконня, несправедливість, анти правової, антигуманної, а значить антинародної політико-правової системи царської Росії.

Творча спадщина Т.Шевченка в наш час, і час розбудови української незалежної держави є надзвичайно актуальною. На жаль, як в Україні,так і за її межами існують антинародні, антипатріотичні, деструктивні сили які намагаються ліквідувати незалежність України, перетворити її в колоніальну провінцію політично і економічно залежну від інших держав. І

© Остапенко О.І., Ряшко В.І.,

в цей для нашої держави складний період історії, дуже важливо звернутись до Шевченка, його творчості як духовного джерела, що надає сили, формує національну свідомість, патріотизм і готовність вести активну боротьбу за розбудову демократичного суспільства, захищати його свободу, незалежність і суверенітет, прагнення стати повноправним членом Європейського Союзу.

Мета статті: висвітлити роль і місце діяльності творчості Шевченка в боротьбі з поліцейсько-адміністративною системою Царської Росії за соціальне і національне визволення українського народу.

Стан дослідження: Вся творчість великого Кобзаря охоплює практично всі соціальні, правові, політичні, естетичні і релігійні проблеми які існували в Російській імперії. Головна проблема яка хвилювала Т. Шевченка- соціальне і національне визволення українського народу і побудова нового справедливого суспільства. Поет, мислитель приходить до філософського висновку, що тільки в боротьбі двох протилежностей добра і зла- це політико-правова система царської Росії. Сили добра — весь пригноблений народ. Т.Шевченко бачить свою місію як поета і громадського діяча вести непримиренну боротьбу з головним оплотом царизму –антиправовою поліцейсько-адміністративною системою на чолі з царем Миколою II.

Слід зазначити, що і в радянському шевченкознавстві цілий ряд питань боротьби Шевченка з царським самодержавством досліджувались багатьма не тільки вітчизняними, але й зарубіжними вченими. Суттєвий внесок в аналіз досліджуваної нами теми зробили вітчизняні дослідники: Я.Дмитерко, Є.Лебідь, О.Івакін, В.Гаранін, О.Кониський, Є.Сверстюк, В.Сокуренко, С.Цвілюк, та інші. Разом з тим хочеться наголосити, що ця тема є недостатньо висвітленою і вона потребує подальшого його аналізу.

Виклад основних положень: Все свої свідоме життя, талант генія, силу духу і енергію мислі Т. Шевченко присвятив боротьбі за свободу і щастя поневоленого народу,Поет щиро мріяв і вірив, що настане той час, коли «закуті в кайдани» розірвуть їх і стануть вільними «...Коли ми діждемося Вашингтона з новим і праведним законом? А діждемось таки колись!» [1, с.452] – ці слова взято з поеми Т.Г.Шевченка «Юродивий». Вони були вибиті на постаменті пам'ятника Шевченка у столиці США. Мабуть варто нагадати, що і нам слід гордитись тим, що по кількості пам'ятників Т.Г.Шевченку займають друге місце після Ісуса Христа. Волелюбний народ схиляючись перед постаттю українського борця за права і свободи людини,у своїй столиці поставив пам'ятник Шевченку. Це яскраве свідчення того, який глибокий слід у пам'яті багатьох поколінь народів світу залиши у своєму житті і творчості великий Кобзар.

У своїй боротьбі з царським самодержавством поет вперше не тільки в російській, але й в Європейській літературі використовує сатиру.

В широко відомих творах «Сон», «Кавказ», «Юродивий» та інших, Шевченко весь біль душі за страждання свого народу спрямовує на головного захисника всієї політико-правової системи – імператора Миколу I, якого, за жорстоку розправу над декабристами Миколу 1 в народі називали Миколою Кровавим, за введення в армії покарань палками — Миколою Палкиним, а в інтелігентських колах – «неудобозабываемым тормозом» [2, с.250]. «Свою владу, як династійну владу Романових — зазначає Н.Горбан,- він вважав народною, обраною самим народом, а самодержавство у Росії- народною формою правління» [2, с.250].

Вся Російська імперія являла собою величезну «тюрму народів», вона була по суті глибоко антинародною, анти правовою, антигуманною. Хто ж стоїть на вершині імперії та її адміністративно- правової системи?- це цар і його вірні слуги-сатрапи. Якою ж мужністю і силою духу треба було володіти щоб заявити: «...Безбожний царю! Творче зла! Правди гонителю жестокий! Чого накоїв на землі?» [1, с.451].

У вірші «Юродивий» Т. Шевченко нещадно критикує всю адміністративно-правову систему Російської імперії на чолі з «фельдфебеля- царем» у вірші «Юродивий»:

Во дні фельдфебеля-царя
Капрал Гаврилович Безрукий
Та унтер п'яний Долгорукий
Украйну правили.Добра
Таки чимало натворили,
Чимало люду оголили
Оці сатрапи-ундіра.

У цьому творі йдеться про Царя Миколу 1, київського міського губернатора Дмитра Гавриловича-Бібікова, чернігівського, полтавського, харківського генерал- губернатора князя Миколу Андрійовича Долгорукова. [3, с.110].

Т. Шевченко «з властивим йому сатиризмом, зобразив Миколу 1 фельдфебелем, а його сатрапів на Україні — капралами, унтерами й єфрейторами» [4, с.88].

Варто взяти до уваги, що сатрап Миколи генерал-губернатор Бібіков переслідуючи Шевченка, писав наклепницькі доноси, всіляко лякав уряд про те, що творчість і діяльність поета, є надзвичайно небезпечно для імперії. І тому він наполягав, що Шевченка треба тримати в Петербурзі, бо його діяльність Україні може призвести до революцій та повстань.

Це той київський генерал-губернатор Бібіков, який видавав «секретні розпорядження про вилучення творів Шевченка, Костомарова, Куліша. Він посилює нагляд за студентами Київського університету, вилучає з продажу «Кобзар».

«Гасло царського адміністративно-бюрократичного режиму «самодержавие, православие, народность» означало, що «самодержавіє» визначало як повну підлеглість «православ'я», так і панування єдиної «народности» — великої руської.» [6, с.187]. Т.Шевченко- як патріот своєї Вітчизни не міг змиритися з таким положенням.

Подорожуючи по Україні, Шевченко побував у багатьох містах і селах, де був свідком нещадного національного і соціального гніту з боку царської адміністрації та поміщиків, бачив до крайнощів важке, зубожіле і абсолютно безправне життя простих людей. «Це мабуть і дало поштовх до написання поеми «Сон», зазначав В. Гагарін, — в якій поет піддав різкій критиці рабський, бюрократичний, жорстокий і свавільний устрій царської імперії. Враження підсилювалось ще й небаченим контрастом між злиденним життям кріпаків і надмірною розкішшю петербургської верхівки». [7, с.250].

Як відомо, Тараса Григоровича високо цінував як великого поета-патріота, полум'яного борця з царизмом, видатний російський мислитель О.І. Герцен. Він як і український кобзар вів непримиренну боротьбу з російською самодержавною владою. «Ця Росія починається з імператора і йде від жандарма до жандарма, від чиновника до чиновника, до останнього поліцейського у найвіддаленішому закутку імперії. Кожний щабель цієї драбини набуває нової сили зла, новий щабель розбещеності і жорстокості. Це жива піраміда із злочинів і зловживань, підкупів, поліцейських негідників, бездушних адміністраторів, вічно голодних, невігласів, суддів, вічно п'яних, аристократів: все це зв'язано з співтовариством здирництва, «поживи» і спирається на шістсот тисяч органічних машин з багнетами» [7, с.252].

Найсміливішим і найгострішим викликом великого поета і мислителя Російської імперії доби абсолютної монархії Миколи 1 стала знаменита сатирична поема «Сон», де кобзар піддав нещадній критиці самодержавну монархію. «Поема, — зазначає С.Цвілюк, — стала болісним відгуком поета-патріота на надзвичайно тяжкі враження від побаченого й пережитого під час першої поїздки в Україну» [8, с.173].

Поет побачив повне безправ'я народу, жахливі злидні, духовна спустошеність, пригаслий національний дух-ось що супроваджало його повсякденно на рідній землі. Молодий поет жахнувся від тієї безодні зла, яке торжествувало в його Україні, в якому перебував рідний народ. З таким ганебним становищем він не міг змиритися. «Глибоке обурення колоніальною політикою російського самодержавства, – зазначає С.Цвілюк, – біль і гнів поета, викликані стражданням пригнобленого народу, вилились в поетичні рядки вражаючої сатиричної гострішої зброї, використаної поетом в його безкомпромісній боротьбі з антинародним ладом» [8, с.173].

Гостро критикуючи існуючу адміністративно-поліцейську систему імперії, її монархічний деспотизм, Шевченко спираючись на історичні факти вказує, що це була політика спрямована на придушення свободи,прав,і законних прав народу України, і що вона традиційно проводилась всіма царями та їх сатрапами.

Це той Первий,
що розпинав Нашу Україну,
а Вторая доконала
Вдову сиротину...

Первий — це імператор Петро І а Вторая — Катерина ІІ. Царицю він називає «лютим ворогом України». Шевченко засуджує політику Петра над славними українськими козаками, називаючи царя «лютим катом України».

О боже наш милосердний!
О царю поганий,
Царю проклятий, лукавий,
Аспиде неситий!
Що ти зробив з козаками?
Болота засипав
Благородними костями;
Поставив столицю
На їх трупах катованих!

Так, полковник П.Полуботок, який, перейнятий долею свого краю, «неправедно гонимого и без жалости разоряемого» сміливо звинувачує Петра «у загибелі незліченної кількості українців на будівництві Петербурга. Він також викриває злочини російських воєвод, які «не знающые прав и обычаев наших и почти безграмотные, знають только одно то, что, они властны делать нам все, не касаясь одних душ наших» [10, с.64].

У своїх творах Кобзар розкриваючи антинародний, антиправовий поліцейсько-адміністративний режим Російської імперії показує, що тяжким лихом для закріпачених селян була ректутчина. Користуючись необмеженими правами, поміщики віддавали в солдати насамперед тих кріпаків, які проявляли непокору.

Латану свитину з каліки знімають,
З шкурою знімають, бо нічим обуть
Княжат недорослих; А он розпинають
Вдову за подушне, а сина кують,
Єдиного сина, єдину дитину,
Єдину надію! В військо оддають!

Як справедливо пише С.Цвілюк, «цілком резонним є висновки шевченкознавців відносно того, що лише Шевченкові,єдиному літераторові в усій Роійській імерії, стало під силу, використавши систему сатиричних, саркастично-іонічних літературних засобів і прийомів,наважитись і спромогтися на таке сміливе художнє узагальнення і осудження соціально-політичного устрою самодержавної царської Росії» [8, с.174].

Твори Шевченка не тільки високо цінували порядові кола Росії й України, але вони стали духоним вогнищем у простих українських хатах, бо зігрівши душу і втіляли надії на краще майбутнє. Вони своєю силою і правдою формували у людей почуття честі, гідності і справедливості. Неможливо переоцінити їх роль як ідей які звали до боротьби, встати з колін. Тому, таким небезпечними вони були для самодержавного поліцейсько-адміністративного режиму. Не тільки «всесильне жандармське око» слідкувало за життям і діяльністю поета, але там де він з'являвся била тривогу поліція. » Лубенький городничий Андреєв доносив Миколі І що до Лубен прибув «известный бунтовщик Шевченко», який «старался бросить пламенник мятежа и кровавых межуособий и в Малороссию и восстановил народ против законной власти» [9, с.275].

Не можна недооцінювати підпільну антиурядову діяльність, до якої вже в 40-х роках був причетний Т.Шевченко. Невипадково в жандармських документах допиту М. Петрашевського зазначалося, що «твори поета розійшлися на Україні в величезній кількості і були причиною найсильнішого хвилювання умів, внаслідок його і тепер Малоросія перебуває в заворушеннях» [9, с.275].

Після арешту Шевченка в 1847 р. його твори, як і інших членів Кирило-Мефодіївського братства, були конфісковані. Почалося жорстоке переслідування всієї української демократичної культури. «После Киевского дела, – писав М.Костомаров у листі до «Колокола»,- запрещены были все сочинения обвиненных (в справі Кирило-Мефодіївського братства) – цензура и шпионство начали ужасно свирепствовать против Малороссии; не только малороссийские книги подвертались недозволению являться на свет, прескедовались даже ученые статьи о Малороссии на великорусском языке; самые названия Украина, Малороссия, Гетьманщина считались предосудительными» [9, с.289].

Слід зазначити, що не «Царська цензура пильно слідкувала,- пише В. Гаранін,- щоб не друкуватись в Росії твори навіть художньої літератури, боючись, щоб революційні настрої французької літератури не перекинулись на тогочасне суспільство» [7, с.283].

Оголосивши відкриту боротьбу з царським самодержавством і Миколою 1, Кобзар прекрасно розумів, що він один з тих борців, за яким піднімуть свою зброю інші мужні сини, патріоти України. Революційно-демократичні ідеї Т. Шевченка, вся його громадська діяльність і творчість, формували у народу національну свідомість, високі ідеали боротьби за соціальну і національну незалежність.

Вся творчість в громадська діяльність великого Кобзаря — це віра у національне визволення рідного народу, віра в те, що наступить той час коли Україна стане демократичною, правовою державою, а весь народ — це «сім'я вольна, нова», і це буде незалежна держава. Ці ідеї, як «речника українського націоналізму і української національної Волі, зробили Тараса Шевченка українським Благовісником, Пророком, Апостолом, Месією, символом української Нації.

Висновки. Критика антиправової поліцейсько-адміністративної системи в творчості великого Кобзаря, його полум'яне слово правди,було спрямовано перш за все на мобілізацію духовних сил народу, на відродження національної свідомості, гордості за героїчне минуле, віри в свої сили для боротьби з поміщицько-кріпосницьким ладом, який захищала вся політико-правова система Російської імперії.

У своїй критиці самодержавства, як важливого чинника деспотизму і беззаконня поет вибирає сатиру спрямовану проти царя, його оточення, сатрапів, чиновницько-бюрократичного апарату. Сатира Шевченка мала викривальний характер, була цілком безкомпромісною і жорстоко цілеспрямованою. В своїй творчості поет виражає протест проти національного і соціального гніту царизму на Україні.

Тільки той, хто володів особистою мужністю, високою духовністю і мораллю, хто як і Христос йшов на свою Голгофу, так і вірний син України, її пророк і будитель в боротьбі за свободу, право, і гідність свого народу не схилив голову перед всесильним самодержавцем і його системою, а сміливо вступив з ними в бій. У цій нерівній боротьбі Кобзар був жорстоко покараний, але він не здався на милість ворогові, «караюсь, мучаюсь, але не каюсь» такий був його девіз. Не його вороги, а він став переможцем, його ім'я навіки увійшло в історію людства.

Література:

1. Шевченко Т. Кобзар/Т. Шевченко /-К.:Державне в-во худож. літератури, 1960. – 531 с.
2. Горбач Назар. Життя і творчість Тараса Шевченка/Назар Горбач.-Львів:Каменяр, 2005. – 304 с.
3. Грабович Г. Поет як міфотворець. Семантика символів у творчості Тараса Шевченка/Г. Грабович.-К.:»Критика, 1998-206с.
4. Королькова О. Сатира на царську Росію в поемі «Юродивий» Тараса Шевченка/ О. Королькова//Творчість Тараса Шевченка в контексті доби: матеріали VII Регіональної студ. наук.-практ. Конф. (12 березня 2013р. м.Луганськ): Вид-во ДЗ «ЛНУ ім. Тараса Шевченка», 2013. – С. 87-90.
5. Сверстюк Є. О. Шевченко понад часом/Є. О. Сверстюк.Есеї-Луцьк: Київ: ВМА «Терен»; ТОВ Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2011. – 280с.
6. Яковина О. Тарас Шевченко: Істина — некомунікативна реальність/ О. П. Яковина, О. Т. Слободян, — К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2013. – 312 с.
7. Гаранін В. М. Реве та стогне Дніпр широкий: Екскурс по сторінках «Кобзаря»/ В. М. Гаранін.-Одеса:Астропринт, 2009. – 416 с.
8. Цвілюк С. А. Історична мудрість Великого Кобзаря. Історизм та соціально-політичний вимір епічних творів Тараса Шевченка/С. А. Цвілюк.-Одеса:Маяк, 2008. – 312 с.
9. Шевченкознавство. Підсумки й проблеми.- К.: «Наукова думка», 1975. – 561с.
10. Лебідь Є. М. Метатекст поезії Тараса Шевченка та українська література: давня і нова доба/ Є.М. Лебідь. – К.:»Наукова думка», 2012. – 169 с.
11. Остапенко А.И., Ряшко В.И. Критика антиправовой полицейско-административной системы царской России в сочинениях Т.Г. Шевченко.

Остапенко А.И., *докт юрид наук, профессор кафедры административного и информационного права Учебно-научного института права и психологии Национального университета «Львовская политехника»,* ***Ряшко В.И.,*** *канд. истор. наук, доцент кафедры истории государства и права Учебно-научного института права и психологии Национального университета «Львовская политехника»*

Критика анправовой полцеско-административной системы Царской России в произведениях Т.Г. Шевченко. *В статье рассматривается борьба Т.Г.Шевченко с антинародной, полицейско-бюрократической, административной системой Царской России как важной основы крепостного права и беззакония, угнетение народа. Обращается внимание на негативное отношение царских чиновников к крестьянам к условиям их жизни, быту, традиціям. Официальное существование крепостничества создало условия для эксплуатации крестьян не только физически но и морально, что находит подтверждени е у большьнстве призведений Т.Г.Шевченко.*

Ключевые слова: *государство, народ, власть, право, свобода, административная система, крепостничество, полиция, жандармерия, сатира.*

Ostapenko O.I., *Doctor of Juridical Sciences, Professor of the Department of Administrative and Information Law, Teaching and Research Institute of Law and Psychology of the National University «Lviv Polytechnic»*

Ryashko V.I., *Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the History of State and Law, Teaching and Research Law and Psychology Institute of the National University «Lviv Polytechnic»*

Critical aspect of the iilegal police and administrative system of Tsar's Russia in the T.G. Shevchenko works

The article reveals the fight of T.G. Shevchenko against the anti-popular constabulary-bureaucratic, administrative system of Tsar's Russia which was an important basis of serfdom and lawlessness and oppression of people. Special attention is paid to the negative attitude of tsar's officials towards peasants, their way of life, terms of life, traditions. Official existence of serfdom created conditions for exploitation of peasants not only in a physical but also moral way, the proof of which can be found in most works of T.G. Shevchenko

Key words: *the state, people, power, right, freedom, administrative system, serfdom, police, gendarmery, satire.*

Господарське право; господарсько-процесуальне право

УДК 340.132:352.075](477)(045)

Журавель Я.В.,

канд. юрид. наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВТ

«Особливості правового регулювання правотворчості органів місцевого самоврядування»

У статті висвітлюються особливості законодавчого забезпечення правотворчого процесу в місцевому самоврядуванні, наводиться аналіз правових норм, що регулюють порядок ініціювання, підготовки проектів, прийняття та введення в дію правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Дослідження зазначених вище норм дозволило з'ясувати проблематику правотворчого процесу в місцевому самоврядуванні. На основі аналізу законодавства про місцеве самоврядування пропонується внести зміни та доповнення в частині правового регулювання окремих етапів правотворчого процесу з метою його вдосконалення і недопущення проблемних питань на практиці.

Ключові слова: *правове регулювання, правотворчість, органи місцевого самоврядування, рішення місцевих рад, рішення виконавчих комітетів, розпорядження місцевих голів.*

Сучасні суспільно-політичні процеси, які відбуваються в усіх регіонах України, засвідчують високий рівень активності місцевого населення у прояві свого ставлення до механізму управління місцевими справами. Не буде сказано з перебільшенням, що управлінська діяльність місцевої влади дуже часто піддається жорсткій критиці через невиконання чи неналежне виконання повноважень місцевого самоврядування.

Часто органи і посадові особи поставлені законами в умови, які унеможливлюють належне здійснення ними повноважень місцевого самоврядування.

Так, однією з форм управління місцевими справами є прийняття органами місцевого самоврядування нормативно-правових актів [ст. 59, 2]. Їх прийняття є одним з ключових способів вирішення питань місцевого значення, оскільки вони унормовують важливі суспільні відносини в житті територіальних громад.

В цій статті ми розглянемо декілька питань, які можуть дозволити визначити рівень проблематики нормотворчості в місцевому самоврядуванні. Зокрема, такими питаннями є наступні:

1) які саме акти входять до переліку актів місцевого самоврядування;

2) чи є цей перелік вичерпним;

3) які передбачені процедури щодо розробки, обговорення, прийняття, донесення до відома адресатів та виконання актів самоврядної нормотворчості;

4) чи підлягають державній реєстрації нормативні акти місцевого самоврядування.

З положень законодавства України про місцеве самоврядування випливає, що до переліку актів місцевого самоврядування відносяться: статут територіальної громад [ст.19, 2]; регламент місцевої ради [ст.26, 2]; рішення місцевого референдуму [част.4 ст.7, 2]; рішення місцевої ради [част.1 ст. 59, 2]; розпорядження сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради [част.8 ст.59, 2]; рішення виконавчого комітету місцевої ради [част.6 ст.59, 2]; договори місцевих рад різних рівнів, а також місцевих рад і місцевих органів державної виконавчої влади про розмежування предметів відання [ст.16, 2; ст.35, 3]; рішення, прийняті органами місцевого самоврядування спільно з органами державної влади [ст.14, 6;

© Журавель Я.В., 2014

ст.14, 5]; положення (зокрема, про постійні та тимчасові комісії ради), а також рішення про внесення змін до таких положень [ст.14, 5]; програма (зокрема, соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільові програми з інших питань місцевого самоврядування) [ст.26, 2].

Аналіз Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» на перший погляд свідчить про те, що зазначений нами перелік нормативних актів місцевого самоврядування є повним і вичерпним, адже вказівки на інші акти місцевого самоврядування нормативного характеру в них не передбачено. Однак, таке твердження виглядає дещо сумнівним. Дослідивши норми різних законів, ми з'ясували, що на законодавчому рівні не уточнено, чи можна відносити до категорії нормативно-правових актів: 1) акти управлінь, відділів та інших створюваних місцевими радами виконавчих органів місцевого самоврядування; 2) спільні акти управлінь, відділів та інших створюваних місцевими радами виконавчих органів місцевого самоврядування; 3) положення про орган самоорганізації населення, яке затверджується зборами (конференцією) жителів відповідної території (рішення про внесення змін до цього положення).

Окремої уваги заслуговує норма статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою загальні збори громадян уповноважені приймати рішення, що «враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності» [ст.8, 2]. Не досить зрозумілим є те, чи документальне оформлення цього рішення є формою правового акту місцевого самоврядування. Якщо зважити, що всі правові акти поділяються нормативні та правозастосовні, то напрошується відповіді:

- рішення не може бути нормативно-правовим, так як воно не існує вказівки про обов'язковість його виконання на відповідній території. Більше того, слово «враховуються» законодавець вжив без слова «повністю» (що надає можливість органам місцевого самоврядування виконувати рішення загальних зборів і частково).
- рішення може бути правозастосовним, адже в ньому можуть міститися окремі доручення щодо виконання управлінських завдань територіальної громади.

З огляду на зазначене вище можна підкреслити, що відсутність чітких положень законів про види нормативних актів місцевого самоврядування дозволяє говорити про відсутність і їх вичерпного переліку як такого. А це не зовсім відповідає вимогам формування в Україні правової держави.

При цьому, не варто плутати нормативні акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з тими, які не носять нормативний характер і є правозастосовними за своєю правовою природою. Зокрема, окрім однойменних рішень місцевих рад, їх виконавчих комітетів та розпоряджень місцевих голів, до таких відносяться:

- доручення – акт ради, що стосуються органу чи посадової особи ради, і містять зобов'язання або повноваження одноразової дії;
- звернення – акт ради, звернене до не підпорядкованих їй суб'єктів із закликом до певних дій або ініціатив;
- заява – акт ради, що містить у собі позиції ради з певних питань;
- процедурне рішення – акт, прийнятий радою з процедурних питань (про перерву в засіданні, проведення додаткової реєстрації, перерахунок голосів).

Розглядаючи питання про правове забезпечення процедур розробки, обговорення, прийняття, донесення до відома адресатів та виконання актів самоврядної нормотворчості, ми дійшли до таких висновків:

- проект статуту територіальної громади сьогодні розробляється, як свідчить практика, на основі Методичних рекомендацій з підготовки статуту територіальної громади, затверджених Координаційною радою Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України 14 березня 2003 р. При цьому: методичні рекомендації не є нормативним актом, а Координаційна рада Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України не є органом владних повноважень. Це означає, що немає законодавства, яким визначається типовий зміст статуту територіальної громади. Верховна Рада України ще 8 червня 2000 року прийняла Постанову «Про відхилення проекту Закону України про затвердження Примірного Статуту територіальної громади» N 1792-III [8] і до цього часу більше не розглядала дане питання;
- про регламент місцевої ради на законодавчому рівні передбачено лише декілька формулювань. А саме, що він затверджується не пізніше як на другій сесії ради [ст.46, 2] і що

повинен регулювати порядок проведення першої сесії ради, порядок обрання голови та заступника (заступників) голови районної у місті, районної, обласної ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, скликання чергової та позачергової сесії ради, призначення пленарних засідань ради, підготовки і розгляду питань на пленарних засіданнях, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії [ст. 46, 2], перелік, функціональну спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій [ст. 47, 2], затвердження планів роботи рад [ст. 47, 4], порядок та строки підготовки експертних висновків щодо регуляторного впливу внесених проектів регуляторних актів [ст. 34, 4]. На цьому вичерпується правове забезпечення регламентів місцевих рад;

- рішення місцевого референдуму [част. 4 ст. 7, 2] як акт місцевого самоврядування взагалі знаходиться поза правовим забезпеченням, оскільки після скасування Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 3 липня 1991 року N 1286-XII новий закон не прийнятий. Для довідки повідомимо, що у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону про місцевий референдум № 7082 від 03.09.2010 р., відповідно до якого рішення місцевого референдуму є нормативно-правовим актом місцевого самоврядування, обов'язковим для виконання на відповідній території, а його положення мають вищу юридичну силу відносно актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [9];
- рішення місцевої ради [част. 1 ст. 59, 2; 7] та розпорядження сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної, обласної ради [част. 8 ст. 59, 2; 7]. На відміну від інших актів місцевого самоврядування, правове регулювання порядку прийняття та доведення до адресатів рішень місцевих рад та розпоряджень місцевих голів у загальних рисах описано Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». В першому Законі не виписано ні процедури щодо розробки та обговорення проектів аналізованих рішень, ні заходи контролю за їх виконанням, а лише в загальних рисах порядок прийняття і донесення до відома адресатів. В другому ж відображено особливості планування діяльності з підготовки проектів; підготовку аналізу регуляторного впливу проектів актів; особливості розгляду проектів; особливості оприлюднення проектів; особливості відстеження результативності та перегляду актів; заслуховування радами звітів про здійснення державної регуляторної політики. Проте, норми цього Закону стосуються лише регуляторних актів, тобто нормативно-правових актів, які або окремі положення яких спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.
- законодавче регулювання питань розроблення та прийняття рішень виконавчого комітету місцевої ради обмежується невеликою частиною норм, зокрема ст.59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до яких рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради. У разі незгоди сільського, селищного, міського голови (голови районної у місті ради) з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це питання на розгляд відповідної ради. Рішення виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою. Як видно, належні відповіді на поставлені нами вище питання тут ми не знаходимо;
- договори місцевих рад різних рівнів, а також місцевих рад і місцевих органів державної виконавчої влади про розмежування предметів відання [ст.16, 2; ст.35, 3] належним чином врегульовані нормами цивільно-правового законодавства;
- порядок розроблення, обговорення та прийняття спільного рішення органів місцевого самоврядування та органів державної влади не виписаний на законодавчому рівні [ст.14, 5; ст.14, 6].

В процесі пошуку відповіді на наше останнє в цьому дослідженні питання ми з'ясували, що законодавством України не передбачено обов'язку органів та посадових осіб місцевого самоврядування здійснювати державну реєстрацію нормативно-правових актів, які вони приймають. Такий стан речей унеможливлює контроль держави за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування в частині прийняття ними власних нормативно-правових актів. Внаслідок цього відсутнє ведення державного обліку, створення фонду цих

актів і підтримання їх у контрольному стані, що в подальшому створює передумови для порушення органами, посадовими особами місцевого самоврядування Конституції [1] і законів України, прав, свобод і законних інтересів громадян при прийнятті нових нормативно-правових актів.

Міністерство юстиції України сьогодні пропонує вирішити це питання прийняття розробленого ним законопроекту [10], яким передбачається, що нормативно-правові акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування набирають чинності лише за умови їх подання в установленому порядку на державну реєстрацію. Проектом закону також пропонується надати право органам Міністерства юстиції оскаржувати до суду акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України.

Однак, на нашу думку, зазначені пропозиції Міністерства юстиції на сьогодні не є прийнятними, оскільки вони хоч і можуть створити підґрунтя для так званого підтримання актів самоврядної нормотворчості у контрольному стані, але одночасно можуть дозволити органам Міністерства юстиції України в окремих випадках і зловживати таким контролем.

Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // rada.gov.ua.
2. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170.
3. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від09 квітня 1999 року // rada.gov.ua.
4. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 9, ст. 79.
5. Про правовий режим надзвичайного стану // rada.gov.ua.
6. Про правовий режим воєнного стану // rada.gov.ua.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009.
8. Постанова Верховної Ради України «Про відхилення проекту Закону України про затвердження Примірного Статуту територіальної громади» від 8 червня 2000 року N 1792-III // rada.gov.ua.
9. Проект Закону про місцевий референдум № 7082 від 03.09.2010 р. // rada.gov.ua.
10. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» // http://www.minjust.gov.ua/8359.

***Журавель Я.В.**, канд. юрид. наук., доцент, заведующий кафедры административного, финансового и хозяйственного права АТСОТ*

Особенности правового регулирования правотворчества органов местного самоуправления. *В данной научной статье освещаются особенности законодательного обеспечения правотворческого процесса в местном самоуправлении, наводится анализ правовых норм, которые регулируют порядок инициирования, подготовки проектов, принятия и введения в действие правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления. Исследования указанных выше норм позволило определить проблематику правотворческого процесса в местном самоуправлении. На основании анализа законодательства о местном самоуправлении предлагается внести изменения и дополнения в части правового регулирования отдельных этапов правотворческого процесса с целью его улучшения и недопущения проблемных вопросов на практике.*

***Ключевые слова:** правовое регулирование, правотворчество, органы местного самоуправления, решения местных советов, решения исполнительных комитетов, распоряжения местных голов.*

***Zhuravel Y.V.**, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Head of Administrative, Financial and Economic Law Department of ATSRT*

Features of legal regulation of the lawmaking process of local self-governing bodies. *In this scientific article the features of the legislative provision of law-making process in local government are highlighted. The analysis of principles of law governing, the initiative, project preparation, adoption and implementation of legal acts by local government officials are presented. Investigation of the above principles of law allows to clarify issues of law-making process in local government. The conclusion on the necessity of amendments into the legislation on local government in terms of regulation of individual stages of law-making process,its improvement and prevention of problematic issues in practice is made.*

***Key words:** legislative regulation, law-making process, local government, organs of local self-government, decisions of organs of local soviets, decisions of executive committees, orders of local self-government chiefs.*

Трудове право; право соціального забезпечення

УДК 349.3:364.326](477)(045)

Осинська О.В.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри філософії, політології та українознавства Київського національного університету технологій та дизайну

Окремі аспекти охорони материнства в контексті врегулювання трудових відносин жінок-громадян України

Стаття ілюструє спектр політики, яка відображає ступінь впровадження принципів охорони материнства у національні закони на прикладі трьох європейських держав. Визначені основні проблеми реалізації жінками соціальних гарантій у трудових відносинах в Україні та необхідність нормативно-правового закріплення доступу до гідної праці всіх робітників шляхом підтримки їх неоплачуваних сімейних обов'язків. Наведена відповідна міра відповідальності працедавця за порушення законодавства про працю України.

Ключові слова: *соціально-трудові відносини, захист материнства, соціальні права жінок, соціальні стандарти Європейського Союзу.*

Актуальність цього дослідження зумовлено негативної тенденцією зниження чисельності населення України за роки незалежності на 6,4 млн. [1], оскільки така тенденція напряму залежить від рівня соціальної-трудової захищеності жінки в українському суспільстві. Хоча, як зауважив Єврокомісар Фюле в листопаді 2013 р., такі країни як Польща та Україна в 1991 року мали однаковий рівень ВВП, а зараз, який він низький в Україні, і як він злетів в Польщі [2].

Проблемі захисту соціальних прав жінок та їх гарантування у трудових відносинах розглядається у працях М.Й. Бару, Н.Б. Болотіна, В.С. Венедіктова, Т.М. Мельник, К.Б. Левченко, А.С. Олійника, О.М. Руднєвої та інших.

Метою дослідження є аналітичний огляд та визначення міри соціальної захищеності жінок-громадян України у сфері трудових відносин по відношенню до стандартів окремих європейських країн, а саме Чеської та Французької республік.

Українське законодавство охоплює сферу регулювання соціально-трудових відносин за наступними напрямками:

- *зайнятість* (реєстрація безробітних, професійне перенавчання, пошук вакантних місць, допомога в організації нових робочих місць та ін.).
- *умови праці* (умови та оплата праці, охорона праці, соціальні гарантії);
- *соціальна політика* (пенсійне забезпечення, соціальне страхування, медичне страхування, політика підтримки рівня життя і політика диференціації доходів населення).

Соціально-трудові відносини громадян України регулюються, зокрема Конституцією України від 28.08.1996 р., Кодексом законів про працю України від 1971 р. (далі — КЗпП України), Законом України від 14.10.1992 р. «Про охорону праці», Законом України від 21.11.1992 р. «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», Законом України від 24.03.95р. «Про оплату праці», Законом України від 15.11.1996 р. «Про відпустки», Законом України від 05.07.2012 р. «Про зайнятість населення» та іншими нормативними актами з цих питань. Серед основних міжнародних правових актів можна визначити наступні: Міжнародний акт

© Осинська о.в., 2014

про економічні, соціальні і культурні права (м. Нью-Йорк, 19.12.1966 р.); Конвенцію МОП № 103 «Про охорону материнства» (м. Женева, 4.06.1952 р.); Європейську Соціальну Хартію (м. Турин, 18.10.1961 р.); Конвенцію МОП № 52 «Про щорічні оплачувані відпустки» (м. Женева, 24.08.1936 р.); Конвенцію МОП № 95 «Про охорону заробітної плати» (м. Женева, 1.07.1949 р.), тощо.

Відповідно до ст. 43 Конституції України кожному надане право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Гострішою та найактуальнішою проблемою на сучасному етапі соціально-економічного розвитку України є низький рівень оплати праці [3, с. 83]. Крім того, суттєвим в Україні є розрив в оплаті однокової праці, що виконують чоловіки та жінки. В Україні жінки в середньому отримають менше за чоловіків на 30%. В порівнянні цього показника від ЄС цей відрив в середньому становить 16%. У Польщі цей відрив становить 5% [4]. При цьому Україну на загальноєвропейському тлі вирізняє той факт, що при наднизькій мінімальній зарплатні 1218 грн., ціни на товари споживання приблизно такі ж, які в країнах ЄС.

На цьому фоні вражає рівень жіночого безробіття, а саме 53% від загальної кількості незайнятого населення, що перебувало на обліку у 2014 р. в державній службі зайнятості. Так, за даними Державної служби статистики України у 2012 р. більше половини від загальної кількості безробітних, а це 526,2 тис. осіб, складають жінки 281,1 тис. осіб [5]. Роботодавці, як правило, вважають за краще прийняти на роботу чоловіка ніж жінку. Тому безробітні жінки довше шукають нове місце роботи. Особливо важке становище на ринку праці у дівчат, які не мають досвіду роботи та у жінок перед пенсійного віку.

Разом з цим, в українському суспільстві поширюється негативна тенденція, а саме: 41,2% зареєстрованих шлюбів закінчується розлученням; кількість абортів на рік складає 280 — 350 тис.; смертність немовлят складає приблизно 4,3 — 5,2 тис. на рік; один мільйон подружніх пар не можуть мати дітей тощо [6].

Охорона материнства і політика відпусків.

Згідно з КЗпП України жінки мають право на трирічну неоплачувану відпустку по догляду за дитиною із збереженням робочого місця і трудового стажу. Крім того, жінці-матері при необхідності може бути надана відпустка без збереження заробітної плати тривалістю, визначеною у медичному висновку, до досягнення дитиною шестирічного віку, із зарахуванням терміну відпустки до стажу роботи. За бажанням жінки у період перебування у відпустці для догляду за дитиною, вона може працювати на умовах неповного робочого часу або вдома.

Відповідно до ст. 179 КЗпП України на підставі медичного висновку жінкам надається оплачувана відпустка у зв'язку з вагітністю та пологами тривалістю 70 календарних днів до пологів і 56 (у разі народження двох і більше дітей та у разі ускладнення пологів-70) календарних днів після пологів, починаючи з дня пологів, із збереженням заробітної плати в повному обсязі.

Тривалість відпустки у зв'язку з пологами обчислюється сумарно та надається жінкам повністю незалежно від кількості днів, фактично використаних до пологів (табл. 1).

Таблиця 1

Тривалість відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами, тижнів [7, с.70]

Країни	*Україна*	*Франція*	*Чехія*
Тривалість відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами	18	16/26	28
У разі народження двох і більше дітей та у разі ускладнення пологів	20	34 (народження близнюків)46 (інші багато плідні пологи)	37
У разі усиновлення дитини	8	10	22

Слід зазначити, що в Чехії опікуни дитини чітко визначені як одержувачі допомоги по вагітності та пологам. В цю категорію можуть входити і чоловіки.

Жінки в Україні, які усиновили новонароджених дітей безпосередньо з пологового будинку, мають право на відпустку з дня усиновлення тривалістю 56 календарних днів (70 календарних днів — при усиновленні двох і більше дітей) з виплатою державної допомоги у встановленому порядку. Жінки, які усиновили дитину, отримують право на відпустку по догляду за дитиною на тих же умовах, що і жінки, які народили власних дітей.

Окрім щорічної відпустки, жінка, яка працює і має двох або більше дітей віком до 15 років, або дитину інваліда, одинока матір або особа, яка взяла дитину під опіку, має право на щорічну додаткову оплачувану відпустку тривалістю 10 календарних днів без урахування святкових і неробочих днів. За наявності декількох підстав для надання цієї відпустки її загальна тривалість не може перевищувати 17 календарних днів.

Батько дитини, який виховує дитину без матері, баба, дід чи інші родичі, які фактично доглядають за дитиною, можуть скористатися правом вищезазначених відпусток та роботи на умовах неповного робочого часу.

Роботодавцям забороняється відмовляти жінкам у прийнятті на роботу і знижувати їм заробітну плату з мотивів, пов'язаних з вагітністю або наявністю дітей віком до 3 років, а одиноким матерям — за наявністю дитини віком до 14 років або дитини-інваліда.

З 1 липня 2013 року відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо призначення та індексації пенсій» № 231 від 14.05.2013 р. термін відпустки по вагітності та пологам (18 тижнів) включається до пенсійного стажу жінки. При цьому, розмір податку, який має сплачувати роботодавець, складає 33,2% від заробітної платні жінки, яка перебуває у відпустці у зв'язку з вагітністю та пологами, а вагітна жінка — 2%.

Роботодавців такий «податок на вагітність» не влаштовує і вони знаходять шляхи щодо обходження його сплати: встановлюють вагітним жінкам офіційно мінімального розміру заробітної плати, а залишок – в конверті або рекомендують написати заяву про звільнення за власним бажанням.

Законодавець посилив відповідальність працедавця шляхом включення до Кримінального Кодексу України наступних статей, а саме: ст.133 «Порушення законодавства про працю» та ст.134 «Відмова в прийомі на роботу і заборона звільнення вагітних жінок і жінок, які мають дітей».

Отже, в Україні звільнення вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до 3 років (а у випадках, коли дитина потребує домашнього догляду – до 6), одиноких матерів при наявності дитини віком до 14 років або дитини – інваліда з ініціативи роботодавця не допускається, крім випадків повної ліквідації підприємства, установи, організації. В таких випадках, а також у випадках звільнення жінок після закінчення строкового трудового договору, повинно мати місце обов'язкове працевлаштування.

Положення про жінок, які годують дитину груддю.

Забезпечення права жінки на перерви для годування дитини, а також дотримання інших норм щодо годування є основним фактором, який впливає на можливість жінки повернутися на свою роботу. Всесвітня організація охорони здоров'я наголошує на виняткову важливість грудного вигодовування протягом 6 місяців та зауважує про необхідність годувати дитину груддю до 2 років та більш.

Ст.183 КЗпП України визначає, що жінкам, які мають дітей віком до півтора року надаються, крім загальної перерви для відпочинку і харчування, додаткові перерви для годування дитини. Ці перерви надаються не рідше ніж через три години тривалістю не менше тридцяти хвилин кожна. При наявності двох і більш грудних дітей тривалість перерви встановлюється не менше години. Строки та порядок надання перерв установлюються роботодавцем з врахуванням бажання матері за погодженням з профспілкою. Перерви для годування дитини включаються в робочій час і оплачуються за середнім заробітком.

Законами Чехії передбачено дві перерви по 30-ть хвилин протягом робочого дня на годування дитини до досягнення нею одного року та одна перерва в наступні три місяця. Крім того, відповідно до Кодексу про працю Чеської Республіки, жінки, які годують дитину груддю, можуть прохати зменшення їх робочих годин. Роботодавець не може звертатися до них з проханням працювати понаднормово. Для годувальниць повинні бути організовані місця для відпочинку на виробництві. В законодавстві Франції передбачена одна часова перерва протягом робочого дня до досягнення дитиною одного року.

Положення щодо охорони здоров'я та праці

Законодавством України передбачено встановлення неповного робочого часу для жінок, які мають дітей; обмежене використання праці жінок на роботах у нічний час; заборонено залучати вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до 3 років, до нічних, надурочних робіт, робіт у вихідні дні і направлення у відрядження; обмежене залучення жінок, які мають дітей віком від 3 до 14 років або дітей-інвалідів, до надурочних робіт та направлення їх у відрядження; переведення на легку роботу вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до 3 років.

В Франції потребує спеціального контролю зі сторони спеціаліста по гігієні праці робочі місця вагітних жінок та тих, які годують дитину. Якщо вагітна жінка або та, що тільки народила, піддається ризику, її роботодавець зобов'язаний тимчасово перевести її на більш безпечну роботу. Вагітні жінки та молоді матері можуть вимагати перевести їх на роботу у денний час.

В Чеській Республіці вагітні жінки, жінки, що годують дитину, та жінки, що мають дитину у віці до дев'яти місяців, особливо захищені нормами безпеки та гігієни праці від роботи в несприятливих для здоров'я умовах. Вагітна співробітниця може звернутися з проханням зменшити кількість робочих часів. Роботодавець не може вимагати від неї наднормової роботи.

Дитячі дошкільні заклади, як засіб орієнтований на інтереси родини

Жінка не вільна щодо прийняття рішення про вихід на роботу, поки у неї нема можливості отримати місце у дитячому дошкільному закладі.

Питання щодо надання доступних та якісних послуг по уходу за дитиною, які мають позитивний вплив на розвиток дитини і соціально-економічну інтеграцію, в Україні є проблематичним, так як забезпеченість дітей віком від 3-6 років місцями у дитячих садках склала 71% станом на початок 2013 року.

Франція може похвалитися 100% охопленням своєю розгалуженою системою дитячих садків. Забезпеченість дітей місцями в дитячих садках в Чеський Республіці дорівнюється – 82% [7, с.47].

Порівнянний аналіз законодавства України, Франції та Чехії щодо стану охорони материнства свідчить, що законодавчі акти України взагалі відповідають вимогам європейських країн, але за для забезпечення однозначності і чіткості правового регулювання цих відносин необхідно виділити окремий інститут трудового права України, який кодифікує всі правові норми та сприятиме захищеності жінки-матері у трудових правовідносинах.

Література:

1. Демографічна ситуація. Державна служба статистики України. [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/
2. Еврокомиссар Фюле: ЕС не участвует в «базарном торге» за Украину. [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://russian.rt.com/inotv/2013-11-28/Evrokomissar-Fyule-ES-ne-uchastvuet
3. Новий курс: реформи в Україні 2010–2015. Національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К.: НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
4. Є краща сторона Європи. Інститут світової політики. [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://iwp.org.ua/caricatures.html
5. Динаміка кількості незайнятого населення, що перебувало на обліку в державній службі зайнятості, за статтю та професійними групами у 1999-2012 рр. Державна служба статистики України. [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/
6. Благотворительный фонд «Материнство» [Електронний ресурс] // Режим доступу: www.materinstvo.org/articles/review.php#title
7. Охрана материнства в контексте урегулирования трудовых и семейных отношений для мужчин и женщин. Программа развития ООН и Международная организация труда. Декабрь 2011 г.

Осинская Е.В., *канд. юрид. наук, доцент кафедры философии, политологии и украиноведения Киевского национального университета технологий и дизайна*

Отдельные аспекты охраны материнства в контексте урегулирования трудовых отношений женщин-граждан Украины. *Статья иллюстрирует спектр политики, которая отражает степень внедрения принципов охраны материнства в национальные законы на примере трех европейских государств. Определены основные проблемы реализации женщинами социальных гарантий в трудовых отношениях в Украине и необходимость нормативно-правового закрепления доступа к достойному труду всех служащих путем поддержки их неоплачиваемых семейных обязанностей. Приведена соответствующая мера ответственности работодателя за нарушение законодательства о труде Украины.*

Ключевые слова: *социально-трудовые отношения, защита материнства, социальные права женщин, социальные стандарты Европейского Союза.*

Osynska O.V., *Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor Department of Philosophy, Political Science and Ukrainian Studies, Kyiv National University of Technologies and Design*

Some aspects of maternal health protection in the context of the regulation of labour relations of female citizens in Ukraine. *This paper illustrates a range of policies that reflect different levels of implementation of the principles of maternity protection in national laws, taking from the experience of three European countries. The main problems for women exercising their social guarantees in labour relations in Ukraine and the need of consolidation of regulatory access to decent work for all employees by supporting their unpaid family responsibilities are determined. A corresponding measure of responsibility for the employer for violation of Ukrainian legislature is given.*

Key words: *social and labour relations, maternity protection, social rights, social standards of the European Union.*

Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право

УДК 346.6(477)(045)

Шершун С.М.,

канд. юрид. наук, здобувач відділу проблем аграрного, земельного та екологічного права Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України

Правове регулювання екологічної експертизи в Україні: перспективи удосконалення

У статті аналізується розвиток законодавство, що регулює еколого-експертну діяльність в Україні, акцентується увага на співвідношенні екологічної експертизи з іншими видами експертної діяльності в Україні та на визначенні ролі екологічної експертизи в системі державного екологічного управління. У статті аргументуються пропозиції щодо усунення колізій між нормативно-правовими актами, що регулюють відносини з застосування екологічної експертизи та інших видів експертиз (містобудівної, санітарно-епідеміологічної тощо) в Україні та удосконалення законодавчого регулювання даної сфери суспільних відносин.

Ключові слова: *екологічна експертиза, оцінка впливів на стан навколишнього середовища, екологічне законодавство, охорона навколишнього середовища.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими чи практичними завданнями. Екологічна експертиза є одним з ключових елементів механізму охорони довкілля, має своїм завданням запобігти появі нових екологічно небезпечних джерел. З огляду на цю роль екологічної експертизи їй приділяється багато уваги у спеціальній літературі, у тому числі еколого-правовій. На характер відповідних досліджень впливає й та обставина, що механізм функціонування цієї експертизи під впливом різних факторів постійно коригується, що позначається на її характеристиках. Це у свою чергу викликає потребу у оптимізації правового забезпечення екологічної експертизи, адаптації її до сучасних потреб, узгодження іншими видами оцінювання впливів на стан навколишнього середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Правові питання екологічної експертизи, а також правових форм участі державних органів влади у вирішенні екологічних проблем знайшли своє відображення у ряді робіт науково-теоретичного й публіцистичного характеру. Сприяли дослідженню правових аспектів екологічної експертизи наукові дослідження українських вчених: В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкової, М.І. Єрофєєва, Н.Р. Малишевої, В.В. Носіка, В.К. Попова, Б.Г. Розовського, В.І. Семчика, А.М. Статівки, Н.І. Титової, Ю.С. Шемшученка. Однак на сьогоднішній день відсутнє комплексне дослідження правового інституту екологічної експертизи в межах екологічного права України.

© Шершун СМ., 2014

Метою статті є аналіз проблем розвитку правового регулювання еколого-експертної діяльності та обґрунтування пропозицій щодо усунення колізій між нормативно-правовими актами, що регулюють відносини з застосування екологічної експертизи та інших видів експертиз в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обгрунтуванням отриманих наукових результатів. Екологічна експертиза в Україні відповідно до законодавства визначається як вид науково-практичної діяльності уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань та об'єднань громадян, що ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі та оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація і дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища, і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

Загальна ідеологія екологічного законодавства України цей вид експертизи підносить до ключових у системі державного управління охороною навколишнім природним середовищем. Свою роль тут відіграла певна ідеалізація можливостей саме екологічної експертизи забезпечити екологічний правопорядок у державі, увести у русло правових екологічних вимог та правил виробничу й іншу господарську діяльність. Вона до певної міри ставилася над іншими правовими інструментами екологічного управління у державі. Зокрема, над екологічним контролем, який на відміну від екологічної експертизи не згадується серед правових принципів охорони навколишнього природного середовища, хоча несе не менше навантаження у підтриманні екологічної дисципліни у державі чим екологічна експертиза.

У законодавстві, що регулює відносини у сфері взаємодії людини і природи, екологічна експертиза розглядається як універсальний спосіб запобігання екологічним правопорушенням. Це, зокрема, підкреслюється складом об'єктів екологічної експертизи, до яких Закон України «Про екологічну експертизу» (ст. 7) [1] відносить проекти законодавчих та інших нормативно-правових актів, документацію по впровадженню нової техніки, технологій, матеріалів, речовин, продукції, генетично модифікованих організмів, реалізація яких може призвести до порушення екологічних нормативів, негативного впливу на стан навколишнього природного середовища. Також екологічній експертизі можуть підлягати екологічні ситуації, що склалися в окремих населених пунктах і регіонах, а також діючі об'єкти та комплекси, що мають значний негативний вплив на стан навколишнього природного середовища. Можна констатувати, що екологічна експертиза за законодавством поширюється практично на усі види діяльності, що несуть загрозу для довкілля.

Втім заявка на всеосяжність екологічної експертизи, як виявилося незабаром після прийняття Закону України «Про екологічну експертизу» від 09.02.1995 р. [1], не була підкріплена реальними правовими механізмами її здійснення. Процедура здійснення екологічної експертизи за цим Законом була розрахована на її здійснення лише щодо вузького кола об'єктів цієї експертизи. А багато з них у цю процедури не вписуються, зокрема законопроекти. Стосовно останніх не зрозуміло, що саме має стати предметом експертного оцінювання. Адже, прийняття чи не прийняття Закону, що регулює відносини у сфері взаємодії людини і природи, зазвичай безпосередньо не впливає на стан навколишнього природного середовища. А отже, у даному випадку відсутнє те, що є предметом експертної оцінки – можливість заподіяння негативного впливу на довкілля у разі реалізації відповідного проекту. Інша річ, що закони екологічної спрямованості можуть позначатися на ефективності здійснення природоохоронної діяльності через встановлення тих чи інших правових вимог, які визначають параметри, умови її здійснення (встановлювати чи не встановлювати економічні стимули, оптимальну структуру організації на загальнодержавному та регіональному рівнях, збалансовані між собою функції планування, моніторингу, контролю та інші функції управління у даній сфері тощо). Але ж оцінка законопроекту під кутом зору його здатності задовольнити потреби практики у вирішенні тієї чи іншої проблеми природоохоронного значення не може укладатися у процедуру експертної оцінки проектів господарської діяльності, запропонованої Законом України «Про екологічну експертизу». Між законопроектами та проектами господарської діяльності є суттєві відмінності, що помітно і неозброєним поглядом. Тому оцінка законопроектів передбачає власну процедуру (зокрема, за процедурою, що встановлена Законом України «Про Регламент Верховної Ради

України» [2]) визначення їх відповідності як вимогам законотворення, так і потребам практики у правовому регулюванні відповідної сфери суспільних відносин. Вважаємо, що визначення законопроектів у якості об'єктів екологічної експертизи є наслідком перебільшенням значення останньої на начальному етапі її законодавчого врегулювання.

Також у період становлення законодавчого регулювання екологічної експертизи важко було передбачити, що вона пересічеться з іншими видами експертиз. Але це відбулося. Наприклад, генетично модифіковані організми, призначені для використання у відкритій системі, є об'єктом не тільки екологічної експертизи за ст. 7 Закону України «Про екологічну експертизу», але й об'єктом державної санітарно-епідеміологічної експертизи (ст.10-2 Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів») [1]. Порядок проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи затверджено наказом Міністерства охорони здоров'я України від 09.10.2000 р. № 247 [3]. За цим Порядком висновок державної санітарно-епідеміологічної експертизи є документом установленої форми, що засвідчує відповідність (невідповідність) об'єкта державної санітарно-епідеміологічної експертизи медичним вимогам безпеки для здоров'я і життя людини. Цей висновок затверджується відповідним головним державним санітарним лікарем і є обов'язковим для виконання власником об'єкта експертизи.

До об'єктів екологічної експертизи віднесені також проекти інвестиційних програм. Проте, останні є й об'єктом спеціальної експертизи, яка регламентується Порядком проведення державної експертизи інвестиційних проектів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 р. № 701 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18.07.2012 р. № 683) [4]. Процес проведення цієї експертизи передбачає, зокрема, визначення узгодженості екологічних, економічних і соціальних інтересів, а при її проведенні мають враховуватися нормативи з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки.

З огляду на все зазначене можна констатувати, що на сьогодні склалася ситуація, за якої екологічна експертиза поступово розчиняється серед інших видів експертиз.

Особливо великий вклад у руйнування екологічної експертизи вніс Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [5]. Його положення з експертизи по суті усувають можливість використання екологічної експертизи в оцінці впливів на стан навколишнього середовища проектів запланованої діяльності (проектів будівництва виробничих та інших господарських об'єктів). Ключове значення тут має припис ст. 31 цього Закону, за яким встановлення випадків та порядку проведення експертизи проектів будівництва іншими законами не допускається. Він безапеляційно не допускає поширення на проекти будівництва процедури державної екологічної експертизи, встановленої Законом України «Про екологічну експертизу» [1].

Ситуація, яка склалася у сфері правового регулювання експертизи будівництва, має усі ознаки колізійності. Адже Закон України «Про екологічну експертизу» передбачає проведення обов'язкової екологічної експертизи у відповідних випадках, а Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» навіть не згадує про екологічну експертизу, що має здійснюватися за Законом України «Про екологічну експертизу». Зазначені закони не збігаються один з одним не тільки у визначенні сфери свого застосування, а й у регламентації організаційних, процедурних питань здійснення відповідних експертиз щодо проектів будівництва, що є потенційно небезпечними.

Зокрема, по різному у зазначених законах визначаються експертні установи, що можуть залучатися до відповідних експертиз. Так, якщо за Законом України «Про екологічну експертизу» (ст. 13) державну екологічну експертизу організовують і проводять еколого-експертні підрозділи, спеціалізовані установи, організації обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, то за Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» (ст. 31) склад їх інший. Це експертні організації незалежно від форми власності, які відповідають критеріям, визначеним центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування. У цьому визначенні експертних організацій екологічне

забарвлення повністю відсутнє. Так само, як і у визначенні центрального органу виконавчої влади, який встановлює критерії, котрим мають відповідати експертні органи.

По різному визначаються умови здійснення обов'язкових державних експертиз за Законом України «Про державну екологічну експертизу» та Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності». Нагадаємо, що здійснення державної екологічної експертизи є обов'язковим для видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку. Перелік відповідних видів діяльності та об'єктів встановлюється Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, і центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я. Чинний на сьогодні Перелік, затверджений постановлю Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 808 [6], нараховує 33 пункти. В них, зокрема, згадуються теплові електростанції (ТЕС, ТЕЦ); устаткування для виробництва електроенергії, пари і гарячої води тепловою потужністю 200 кВт і більше з використанням органічного палива; гідроелектростанції на річках незалежно від їх потужності (включаючи малі гідроелектростанції); гідроакумулюючі електростанції (ГАЕС); ядерні установки; об'єкти, призначені для поводження з радіоактивними відходами; уранові об'єкти; виробництво у галузі чорної та кольорової металургії (з використанням кольорових металів, руди, збагаченої руди чи вторинної сировини, металургійний, хімічний чи електролітичний процеси) тощо.

Інший підхід у визначенні випадків здійснення обов'язкової державної експертизи має місце у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності». За ним обов'язковій експертизі, у тому числі з питань екології, техногенної, ядерно та радіаційної безпеки) підлягають проекти об'єктів, які:

1) належать до IV і V категорій складності, – щодо додержання нормативів з питань санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, екології, охорони праці, енергозбереження, пожежної, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки, міцності, надійності, довговічності будинків і споруд, їх експлуатаційної безпеки та інженерного забезпечення;

2) споруджуються на територіях із складними інженерно-геологічними та техногенними умовами, — в частині міцності, надійності та довговічності будинків і споруд;

3) споруджуються із залученням бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії, — щодо кошторисної частини проектної документації.

Порядок віднесення об'єктів будівництва до IV і V категорій складності, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.04.2011 р. № 557 [7], не містить переліку відповідних об'єктів, орієнтований на визначенні загальних критеріїв віднесення об'єкту до тієї чи іншої категорії складності, які містяться безпосередньо у цьому документі або ж в інших. Зокрема, відповідно до будівельних норм та державних стандартів на підставі класу наслідків (відповідальності) такого об'єкта будівництва. Цей клас визначається згідно з вимогами ДБН В.1.2-14-2009 «Загальні принципи забезпечення надійності та конструктивної безпеки будівель, споруд, будівельних конструкцій та основ» за рівнем можливих економічних збитків і (або) інших втрат, пов'язаних з припиненням експлуатації або втратою цілісності об'єкта. Окрім того, віднесення до категорії складності має здійснюватися за певними ознаками (становлять можливу небезпеку для більш як 10000 осіб, які перебувають поза об'єктом, у разі аварії можуть спричинити певні збитки, призвести до втрати об'єктів культурної спадщини тощо), а також за належності до об'єктів підвищеної небезпеки згідно із Законом України «Про об'єкти підвищеної небезпеки». Впадає в око відсутність у даному випадку узгодженості з Законом України «Про екологічну експертизу» у визначенні видів діяльності, що можуть бути об'єктами обов'язкової державної експертизи.

Протиріччя між Законом «Про екологічну експертизу» та Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» можна усунути шляхом включення в останній положення, що чітко розмежують сферу застосування експертизи проектів будівництва та екологічної експертизи. Проте, для екологічної експертизи це є лише часткове вирішення проблеми подальшої оптимізації її застосування у механізмі державного управління охороною довкілля. Важливе значення має визначення місця екологічної експертизи серед інших видів експертиз, що залучені до оцінки впливів на стан навколишнього середовища.

Сьогоднішні реалії застосування екологічної експертизи вказують на те, що вона закріпила за собою роль завершальної стадії процедури оцінки впливів на стан навко-

лишнього середовища. Така характеристика екологічної експертизи стає все більш преваблюючою у еколого-правовій літературі. Зокрема, Н.Р. Малишева з цього приводу констатує: «Екологічна експертиза є вирішальною і, як правило, завершальною стадією оцінки впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище (ОВНС). На більш ранніх стадіях ОВНС опрацьовується авторами проекту. Саме на них лежить обов'язок доведення екологічної «бездоганності» проекту в процес підготовки матеріалів ОВНС до їх подання на екологічну експертизу. Остання ж здійснюється незалежними екологічними експертами і має на меті оцінку відповідності запланованої діяльності законодавству» [8]. Близьким до цієї точки зору погляд на процедуру ОВНС як першого етапу державної екологічної експертизи [9]. У даному разі змінено акцент на визначенні загальної процедури, за якою здійснюється оцінка впливів на стан навколишнього середовища. Важливо, що і у даному разі підкреслюється взаємозалежність ОВНС та екологічної експертизи.

Втім існує точка зору, за якою ОВНС та екологічна експертиза є незалежними, самостійними стадіями прийняття управлінських рішень з реалізації проектів господарської діяльності [10]. Але ця позиція має очевидні вади, оскільки в ній не враховується прямий, нерозривний зв'язок ОВНС з екологічною експертизою. Остання є власне складовою ОВНС, яка підводить підсумки усім попереднім етапам здійснення ОВНС. Тому не розмежовувати, а об'єднувати слід ОВНС та екологічну експертизу. Для цього має бути переглянуте законодавство, котре регулює відповідні суспільні відносини.

Як вбачається, приписи з ОВНС та екологічної експертизи мають бути об'єднані та гармонізовані у майбутньому законі про оцінку впливів на навколишнє середовище. Екологічна експертиза при цьому отримає нову організаційну форму та чітке призначення – підводити підсумок з попередньої роботи по оцінки впливів запланованої діяльності на довкілля та оформлювати остаточне рішення з реалізації відповідного проекту.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Отже, можна констатувати, що правове регулювання екологічної експертизи в Україні знаходиться у постійному розвитку, метою якого є адаптація цього виду діяльності до потреб природоохоронної практики, а основним завданням тут є чітке відмежування екологічної експертизи від інших видів експертної діяльності в Україні, визначення її як завершальної стадії оцінки впливу на навколишнє природне середовище (ОВНС).

Література:

1. Закон України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 р. № 45/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 55.
2. Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14, / № 14-15; № 16-17. – Ст. 133.
3. Наказ МОЗ України «Про затвердження Тимчасового порядку проведення державної санітарно-гігієнічної експертизи» від 09.10.2000 № 247 / Офіційний вісник України. – 2001. – № 3. – Ст. 82.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення державної експертизи інвестиційних проектів» від 09.06.2011 р. № 701 / Офіційний вісник України. – 2011. – № 51. – Ст. 2033.
5. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI / Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
6. Перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28.08.2013 р. № 808 // Офіційний вісник України. – 2013. — № 87. – С.112.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку віднесення об'єктів будівництва до IV і V категорій складності» від 27.04.2011 № 557 / Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – С. 51.
8. Малишева Н.Р. Основні функції управління в галузі охорони навколишнього природного середовища (розділ 8) / Екологічне право України. Академічний курс: Підручник. – Друге видання / За заг.ред. Ю.С.Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – С. 225.
9. Малигіна К. Інститут екологічної експертизи в Україні – модернізація на європейський лад: [Електронний ресурс] / Європейські акценти. МЦПД. № 16. – 2012. – Режим доступу: // http://icps.com.ua/pub/files/67/66/EF_16_2012_UKR.pdf
10. Андрейцев В.И. Теоретические проблемы правового обоспечения эффективности экологической экспертизы: Автореферат диссертации ... доктор.юрид. наук. Специальность 12.00.06 –

сельськохозяйственное право; земельное, водное, лесное и горное право; екологическое право / В.И.Андрейцев; Украинская юридическая академия им. Ф.Э.Дзержинского – Харьков, 1992. – 48 с.

***Шершун С.Н.**, канд. юрид.х наук, соискатель отдела проблем аграрного, земельного и экологического права Института государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины*

Правовое регулирование экологической экспертизы в Украине: перспективы совершенствования. *В статье анализируется развитие законодательства, регулирующего эколого-экспертную деятельность в Украине, акцентируется внимание на соотношении экологической экспертизы с другими видами экспертной деятельности в Украине, а также на определении места и роли экологической экспертизы в системе государственного экологического управления. В статье аргументируются предложения по устранению коллизий между нормативно-правовыми актами, регулирующими отношения, связанные с применение экологической экспертизы и других видов экспертиз (градостроительной, санітарно-эпидемиологической и др.) в Украине, а также по совершенствованию законодательного регулирования данной сферы общественных отношений.*

***Ключевые слова:** экологическая экспертиза, оценка воздействий на состояние окружающей среды, экологическое законодательство, охрана окружающей среды.*

***Shershun S.M.**, Candidate of Juridical Sciences, Applicant of the Department of Agrarian Issues, Land and Environmental Law, Institute of State and Law named after V. Koretskyi of NAS of Ukraine*

Legal regulation of environmental expertise in Ukraine: the prospects for improvement. *This paper deals with the development of legislation, which regulates environmental-expert activities in Ukraine. Special attention is focused on the relation of environmental expertise with other types of expert activities in Ukraine and on determining the role of environmental impact assessment in the system of environmental regulation. Proposals to eliminate conflicts between normative legal acts regulating relations with the application of environmental impact assessment and other examinations (urban planning, health and epidemiology, etc.) in Ukraine and ways of legal regulation improvement in the sphere of social relations are revealed in the article.*

***Key words:** ecological expertise, environment impact assessment, environmental legislation, environmental protection.*

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

УДК 349.6(477)(045)

Артеменко О.В.,
канд. юрид. наук, доцент

Правове регулювання охорони навколишнього природного середовища

Стаття присвячена аналізу стану правового регулювання охорони навколишнього природного середовища в Україні. Дослідження показало, що в нашій державі охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини є обов'язковою умовою її сталого економічного та соціального розвитку. Автор проаналізував діючу нормативно-правову базу що регулює та забезпечує захист навколишнього природного середовища. Визначив основні недоліки чинного законодавства, серед яких є наявність надмірної кількості нормативно-правових актів, які потребують кодифікації, присутність досить великої кількості колізій та прогалини, відсутність чіткого визначення окремих понять та їх конкретного змісту, наявність досить м'яких та санкцій за порушення норм чинного природоохоронного законодавства. Окрім цього автором запропоновано наступні кроки, які необхідно зробити, щоб усунути вказані недоліки, зокрема, провести кодифікацію існуючих нормативних актів, посилити роль юридичної відповідальності у сфері охорони навколишнього середовища, надати більшої жорсткості санкціям за порушення природоохоронних норм, удосконалити систему оподаткування, провести перерозподіл фінансів для реалізації цільових програм, передбачити державні органи контролю та нагляду у зазначеній сфері, розмежувати їх повноваження, а також на законодавчому рівні передбачити учать громадськості у діяльності щодо охорони навколишнього середовища.

Ключові слова: *навколишнє природне середовище, екологія, захист, правове регулювання, законодавство, кодифікація, санкції, юридична відповідальність.*

Постановка проблеми. У будь-якій сучасній правовій державі одним із основних завдань є забезпечення належного рівня охорони навколишнього природного середовища, створення безпечних умов існування нації, створення відповідної законодавчої бази, що регулює вказану сферу і відповідає всім реаліям сучасного життя.

Охорона навколишнього природного середовища відноситься до глобальних проблем, життєво важливих для всього людства. В період науково-технічного прогресу вплив людини на природу набув величезної сили і глобальних масштабів. Вже немає жодного місця на Землі, де б людина тією чи іншою мірою не впливала на природу. Відповідно зростає роль охорони природи, яка є єдиним джерелом існування громадського суспільства [4].

Стабільність екологічного законодавства, відсутність в ньому прогалин та комплексність охоплення предмету правового регулювання, наявність чіткої екологічної політики на всіх рівнях управління та усталеної структури державних органів, що здійснюють екологічне управління в цілому або його окремі аспекти; ефективність правозастосовної діяльності, – ці та інші чинники впливають на можливість держави вирішувати існуючи екологічні проблеми та запобігати виникненню нових [3].

© Артеменко О.В., 2014

Актуальність теми полягає у тому, що на сьогоднішній день, нажаль, більшість питань, які потребують негайного вирішення не знайшли свого якісного відображення в національному законодавстві або й досі мають декларативний характер.

Сучасне суспільство з кожним днем все більше приходить до розуміння необхідності захисту навколишнього природного середовища, адже чим вищий рівень його розвитку, тим більша загроза забруднення та знищення флори і фауни і як наслідок, людства в цілому.

В останні роки можна спостерігати наявність поняття «Еко» як в харчових продуктах, так і в засобах гігієни та інших супутніх людині речах, без яких не можна уявити сучасне життя. Це можна розглядати як так звану «дань моді», але враховуючи ступінь забрудненості, рівень захворюваності та смертності серед населення, який з кожним роком збільшується, можна констатувати, що це є міра необхідного рівня захисту та бажання покращення як вітчизняного виробництва, так і використання імпорту, а також удосконалення вітчизняної нормативної бази.

Метою наукової статті є аналіз стану правового регулювання охорони навколишнього природного середовища, визначення основних недоліків чинного законодавства та розробка пропозицій щодо їх усунення.

Питання правового регулювання охорони навколишнього природного середовища знаходиться у постійному колі наукового пошуку як вітчизняних так і зарубіжних науковців, зокрема Шемшученка Ю.С., Лозанського В.Р., Тустановської І. В., Ларионова Г.А. , Зуєва В., Саксонової О. та ін.

Відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища у більшості країн світу є предметом державного регулювання.

В Україні охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини є обов'язковою умовою сталого економічного та соціального розвитку. Так, С.М. Ральченко стверджує, що суть державного регулювання охорони навколишнього природного середовища визначається екологічною політикою держави, яка спрямовується на збереження безпечного для існування живої і неживої природи довкілля, на захист життя та здоров'я населення від негативного впливу забруднення навколишнього природного середовища, на досягнення гармонічної взаємодії суспільства і природи, на охорону, раціональне використання й відтворення природних ресурсів [5].

Усе вищезазначене відображається у відповідному законодавстві держави, яке діє на території нашої держави, ґрунтується на правових нормах різних галузей права, які мають обов'язкову юридичну силу і є владним проявом держави щодо виконання її приписів, а також застосування примусу у разі їх недотримання чи невиконання, а також покликане врегульовувати суспільні відносини, визначати напрями розвитку, правовий статус органів державної влади у сфері захисту навколишнього природного середовища, повноваження щодо нагляду та контролю, фінансування та передбачати міру відповідальності за ймовірні порушення.

Законодавство про навколишнє природне середовище України на початковому етапі свого розвитку здебільшого спрямовувалось, на усунення колосальної шкоди, завданої аварією на Чорнобильській АС. Формування екологічного законодавства України наприкінці 80-х на початку 90-х років минулого століття відбувалось на вимогу кризової екологічної ситуації у зв'язку з вказаною катастрофою, яка створила на значній території України надзвичайно небезпечну для життя та здоров'я людей і навколишнього природного середовища радіаційну обстановку. У зв'язку з тим, що Україну було оголошено зоною екологічної катастрофи, усунення на слідків цієї катастрофи багато в чому залежало від законодавчого визначення правового режиму різних за ступенем радіоактивного забруднення територій [8, с. 23].

Зважаючи на це, Верховна Рада України, приймає 27 лютого 1991 року один із самих перших законів в галузі охорони навколишнього середовища, а саме Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», який регулює питання поділу території на відповідні зони, режим їх використання та охорони, умови проживання та роботи населення, господарську, науково-дослідну та іншу діяльність в цих зонах. Закон закріплює і гарантує забезпечення режиму використання та охорони вказаних територій з метою зменшення дії радіоактивного опромінення на здоров'я людини та на екологічні системи. Так як Чорнобильська катастрофа торкнулася долі мільйонів людей у багатьох регіонах, наступним нормативно-правовим актом в галузі екології став Закон України від 28 лютого 1991 року «Про статус і соціальний

захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Цей Закон визначає основні положення щодо реалізації конституційного права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на охорону їх життя і здоров'я і створює єдиний порядок визначення категорій зон радіоактивно забруднених територій, умов проживання і трудової діяльності на них, соціального захисту потерпілого населення [8, с. 24].

Якщо розглядати законодавчу базу нашої держави, то основне місце звичайно займає Конституція України, яка в першу чергу гарантує кожному право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, а також право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена [1].

Вважаємо за необхідне уточнити, що під безпечним для життя і здоров'я людей довкіллям слід розуміти такий стан навколишнього природного середовища, за якого забезпечується запобігання погіршенню екологічної обстановки і виникненню небезпеки для життєдіяльності населення. Критерії безпечного стану довкілля визначаються екологічними стандартами і нормативами та технічними, санітарно-гігієнічними, будівельними нормами та правилами, що містять вимоги щодо охорони навколишнього природного середовища. Відповідно до них здійснюються: розміщення, будівництво, проектування, реконструкція, введення в дію та експлуатацію підприємств, споруд та інших об'єктів, застосування засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних хімічних речовин, експлуатація та обслуговування автомобільного транспорту, вирішення питань охорони довкілля від акустичного, електромагнітного, іонізуючого та іншого шкідливого впливу фізичних чинників, від забруднення радіоактивними, виробничими, побутовими, іншими відходами, а також при впровадженні відкриттів, винаходів, застосуванні нової техніки, імпортного устаткування, технологій і систем [6, с. 127].

Чинний Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (надалі – Закон) визначає, що охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід'ємна умова сталого економічного та соціального розвитку України. З цією метою Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів [2].

Окрім цього, Законом визначено такі цілі: регулювання захисту довкілля, використання природних ресурсів і підтримання екологічної безпеки; запобігання можливій шкоді довкіллю від економічної та іншої діяльності; збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, які є частиною історичної та культурної спадщини України [5].

За роки незалежності в Україні практично створено нове природоохоронне законодавство, тобто прийнято й затверджено основні закони та нормативно-законодавчі акти, зокрема Закони України «Про природно-заповідний фонд», «Про охорону атмосферного повітря», «Про екологічну експертизу», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про рослинний світ», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015роки», «Про мисливське господарство та полювання», «Про об'єкти підвищеної небезпеки», «Про загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами», «Про тваринний світ», «Про Червону книгу України», «Про питну воду і питне водопостачання», Лісовий кодекс України, Водний кодекс України, Земельний кодекс України, Кодекс України «Про надра». Цей перелік не є вичерпним.

Не менш важливе значення мають і підзаконні нормативно-правові акти, які спрямовані на врегулювання суспільних відносин у галузі використання, відтворення і охорони природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки населення України. Серед найбільш відомих є постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля», «Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів», «Про затвердження Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища» тощо.

Проте, не дивлячись на таку значну кількість нормативних актів, екологічних проблем у нас понад міру, їх наявність зумовлена передусім недостатністю вивчення, з'ясування і теоретичного обґрунтування української екосистеми та факторів, які впливають на її розвиток або спричиняють деградацію. Немає цілісного, виваженого й обґрунтованого підходу до з'ясування самого об'єкта контрольної діяльності держави, який має бути представлений як цілісна екосистема, що дозволяє людині як елементу цієї системи мешкати на території України [10, с. 30].

Аналіз розглянутої вітчизняної нормативної бази щодо охорони навколишнього середовища дав можливість виявити деякі недоліки. До основних слід віднести в першу чергу наявність великої кількості нормативно-правових актів (надалі – акти), які регулюють вказану сферу, що ускладнює процедуру їх застосування, породжує колізії та прогалини, і що найгірше – не рідко вони взагалі не діють. Відсутність в переважній більшості актів науково обґрунтованої мети їх створення. Також, у деяких законах відсутнє чітке визначення окремих понять та їх конкретного змісту, наприклад Закон України «Про охорону атмосферного повітря» не дає тлумачення поняття «атмосферно-повітряні відносини», це, в свою чергу ускладнює регулювання відповідних відносин і можливість притягнення до відповідальності за їх порушення. Недоліком ми також вважаємо відсутність достатньої жорсткості існуючих санкцій за порушення норм чинного природоохоронного законодавства та інших галузей права, які так чи інакше відносяться до вказаної сфери і нажаль, цей перелік не є вичерпним, що вимагає проведення ґрунтовної роботи щодо удосконалення вітчизняного законодавства та приведення його до європейських стандартів.

На нашу думку, вказані суперечності викликані різними факторами, серед яких наявність застарілих норм, відсутність наукового, економічного, технічного та іншого дослідження та обґрунтування нових норм права, недостатнє фінансування з боку держави, відсутність цільових програм удосконалення, які б були розраховані на короткі терміни і підлягали чіткому контролю щодо виконання з боку держави, тож саме зазначене робить чинну правову систему України не ефективною та в певній мірі не діючою.

Враховуючи наведене, стає зрозумілим, що реформування у сфері правового регулювання навколишнього середовища є необхідним, про що свідчить перерахований нами перелік нормативно-правової бази та її недоліки, що відіграє колосальну роль у розв'язанні багатьох екологічних проблем, таких як, збереження біологічного різноманіття, вичерпання або надмірне використання не відновлюваних природних ресурсів, порушення унікальних екосистем і як наслідок зниження якості життя суспільства.

Проте, все ж таки, не можна сказати, що ніякі процеси щодо реформування вітчизняного законодавства не відбувається. Ми можемо спостерігати щорічні зміни та доповнення до існуючої нормативної бази, яка регулює вказану сферу і це є правильний напрям, оскільки Україні обрала Європейський вектор розвитку, що в свою чергу вимагає адаптувати вітчизняне законодавство до відповідного рівня. Співробітництво у сфері навколишнього природного середовища розглядається як один із пріоритетних напрямків у відносинах між Україною і Європейським Союзом. Головним документом, що визначає основи співпраці України та Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища, є Угода про партнерство і співробітництво між Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами і Україною [9, с. 225].

Отже, процес адаптації вітчизняного законодавства розпочато. Відповідно, це досить складна і довготривала процедура, яка не робиться за один день, і потребує повного аналізу існуючої нормативної бази як науковцями так і спеціалістами в галузі міжнародного та державного права України права, і що не мало важливо – належного рівня фінансування, яке повинно здійснюватися за рахунок державних інвестицій.

Аналіз чинного законодавства України щодо охорони навколишнього природного середовища, та правових аспектів співпраці України та ЕС в галузі охорони довкілля, дає можливість погодитися з одним із висновків В.С. Джигирей що «...вітчизняна правова база має великий недолік, який полягає у відсутності комплексності в регулюванні відносин щодо природного середовища як єдиного організму. Це можна пояснити тим, що формувалося воно за так званою поресурсною ознакою, тобто окремому регулюванню підлягають земельні, водні, гірничі, лісові, атмосферо охоронні та інші відносини» [7].

На нашу думку, у сучасних умовах необхідно послідовно, науково обґрунтовано й однозначно проводити удосконалення вітчизняного законодавства, зокрема, провести

кодифікацію існуючих нормативних актів, що надасть можливість усунути існуючі прогалини та колізії, посилити роль юридичної відповідальності у сфері охорони навколишнього середовища, надати більшої жорсткості санкціям за порушення природоохоронних норм, удосконалити систему оподаткування тих підприємств, які використовують природні ресурси, та в результаті своєї діяльності підвищують допустимий рівень забрудненості і мають шкідливі відходи. Окрім цього, у контексті адміністративно-територіальної реформи, необхідно провести перерозподіл фінансів для реалізації цільових програм на конкретних територіях і у конкретні терміни. Чітко передбачити державні органи контролю та нагляду у зазначеній сфері, розмежувати їх повноваження, а також на законодавчому рівні передбачити учать громадськості у діяльності щодо охорони навколишнього середовища. Розробити чітку програму фінансування запропонованих реформ сфери охорони навколишнього природного середовища та усіх процесів, які пов'язані з адаптацією українського законодавства у зв'язку зі вступом України у Європейський Союз.

Література:

1. Конституція України: станом на 15.05.2014р. / Відомості Верховної Ради України (ВВР) – № 30, Офіц. вид. – К.:1996 – 141с.
2. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80
3. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1996 р. – № 1264-XII: станом на 26 квітня 2014, підстава 1193-18 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12
4. Зуєв В. Правове регулювання реалізації екологічного управління в Україні та шляхи його вдосконалення. [Електронний ресурс] – Режим доступу :
5. http://www.mama-86.org.ua/archive/ecodemocracy/experts_zuev_u.htm
6. О.С. Баб'як, П.Д. Біленчук, Ю.О. Чирва. Екологічне право України [Електронний ресурс] – Режим доступу :http://radnuk.info/pidrychnuku/ekolog-pravo/463-ekolog/7813--4----------s-41---------.html
7. Ральченко С.М. Державне регулювання відносин у сфері охорони навколишнього природного середовища. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.minjust.gov.ua/7515
8. Опришко В.Ф., Авер'янов В.Б., Корнієнко М.І. Коментар до Конституції України / В.Ф. Опришко, В.Б. Авер'янов, М.І. Корнієнко
9. та ін. // – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. – 516 с.
10. Джигирей В.С. Екологія та охорона навколишнього природного середовища. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/16011013/ekologiya/pravovi_aspekti_ohoroni_navkolishnogo_prirodnogo_seredovischa
11. Правове регулювання відносин в сфері довкілля в Європейському союзі та в Україні / (О.Г Акментина, І.М Андрущенко, О.Ю Биченко, В.Г Дідик та ін.); заг. ред. В.Г. Дідика. // – К., 2007. – 547 с.
12. Микієвич М.М., Андрусевич Н.І., Будякова Т.О. Європейське право навколишнього середовища. Навч. посіб. / М.М Микієвич, Н.І Андрусевич, Т.О Будякова. // – Л., 2004. – 256 с.
13. Золотарьова Н. Навколишнє природнє середовище як об'єкт правоохоронного впливу / Н.Золотарьова // Вісник Академії управління МВС № 2 (14). – К., – 2010. – С. 28-36.

***Артеменко Е.В.**, канд. юрид. наук, доцент*

Правовое регулирование охраны окружающей природной среды. *Статья посвящена анализу состояния правового регулирования охраны окружающей естественной среды в Украине. Исследование показало, что в нашем государстве охрана окружающей естественной среды, рациональное использование природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности жизнедеятельности человека, является обязательным условием ее устойчивого экономического и социального развития. Автор рассмотрел действующую нормативно правовую базу что регулирует и обеспечивает защиту окружающей естественной среды. Определил основные недостатки действующего законодательства, среди которых есть наличие чрезмерного количества нормативно правовых актов, що нуждаются в кодификации, присутствие достаточно большого количества коллизий и пробелов, отсутствие четкого определения отдельных понятий и их конкретного содержания, наличие достаточно мягких и санкций за нарушение норм действующего природоохранного законодательства. Кроме этого, автор внес некоторые предложения для устранения недостатков, в частности, провести кодификацию существующих нормативных актов, усилить роль юридической ответственности в сфере охраны окружающей среды, предоставить большей жесткости санкциям за нарушение природоохранных норм, усовершенствовать систему налогообложения,*

провести перераспределение финансов для реализации целевых программ, предусмотреть государственные органы контроля и надзора в отмеченной сфере, разделить их полномочия, а также на законодательном уровне предусмотреть участие общественности в деятельности по охране окружающей среды.

Ключевые слова: *окружающая естественная среда, экология, защита, правовое регулирование, законодательство, кодификация, санкции, юридическая ответственность.*

Artemenko E.V.*, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor*

Legal regulation of the environmental protection. *The article is devoted the analysis of the state of the legal regulation of environmental protection in Ukraine. Research reveals that environmental protection, rational use of natural resources, provision of ecological safety for vital functions of man are the obligatory conditions of the state's steady economic and social development. The author analyses the existing normative base which regulates and provides natural environment protection. It is proved that the basic drawbacks of current legislation are an excessive amount of normative legal acts which need codification; plenty of collisions and blanks; absence of clear solutions to separate concepts and their maintenance; existence of lenient laws and punishments for violations of the norms of current nature protection legislation. Moreover, the author has made some suggestions for the removal of drawbacks, in particular, proposals to conduct codification of existing normative acts, strengthen the role of legal responsibility in the field of environmental protection, give greater inflexibility to approvals for violations of nature protection norms, improve the system of taxation, conduct the redistribution of finances for realization of the existing special purpose programs, foresee the public organs of control and supervise this sphere, divide the plenary powers, and also at legislative level to foresee public participation in environmental protection.*

Key words: *natural environment, ecology, defense, legal regulation, legislation, codification, approvals, legal responsibility.*

УДК 351.74:342.97](477)(045)

Дембіцька С.Л.,

канд. юрид. наук, асистент кафедри цивільного права та процесу Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

Використання правоохоронними органами адміністративного примусу – одна з умов дотримання правопорядку

У статті розглядаються питання використання адміністративного примусу, зокрема правоохоронними органами щодо підтримання в суспільстві законності, правопорядку, боротьби із правопорушеннями та покаранням винних. Саме розвиток правопорядку у суспільстві гарантує реальне і повне забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Невід'ємною складовою державного механізму забезпечення реалізації цих функцій є чітка і планомірна діяльність правоохоронних органів, зокрема органів внутрішніх справ, функціонування яких повинно відповідати соціальним, політичним та правовим стандартам, які існують у суспільстві та державі. Отже, одним із важливих напрямків державної діяльності суверенної та незалежної України є правоохоронна діяльність, спрямована на забезпечення принципу верховенства права у нашому суспільстві. Завдання правоохоронної діяльності полягають у захисті встановленого Конституцією України суспільного ладу держави, економічних та політичних систем, прав і законних інтересів громадян, підприємств, установ, організацій, суб'єктів усіх форм власності, економічної та територіальної цілісності України. Особливе місце серед завдань правоохоронної діяльності посідає захист прав та свобод людини, її життя, здоров'я, честь, гідності, недоторканності та безпеки.

Ключові слова*: примус, адміністративний примус, правопорядок, правоохоронна діяльність, правоохоронні органи*

Актуальність роботи. Рівень розвитку правопорядку виступає критерієм свободи особистості. Саме він гарантує реальне і повне забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Контекст охорони правопорядку постійно змінюється, а разом із ним трансформуються й вимоги, що висуваються до такої охорони. Сьогодні охорона правопорядку знаходиться в перехідному, можна сказати, кризовому стані.

Невід'ємною складовою державного механізму забезпечення реалізації цих функцій є

©Дембіцька СЛ., 2014

діяльність правоохоронних органів, функціонування яких повинно відповідати тим соціальним, економічним, політичним і правовим умовам, які існують у суспільстві та державі.

Стан дослідження. Слід зазначити, що загальні проблеми, з якими повсякчас зіштовхуються правоохоронні органи України, зокрема органи внутрішніх справ, широко досліджували такі вітчизняні вчені, як В.Б.Авер'янов, М.І.Ануфрієв, О.М.Бандурка. О.О.Бандурка, Ю.П.Битяк, В.Т.Білоус, І.Л.Бородін, С.М.Гусаров, В.С.Журавський, Р.А.Калюжний, В.В.Коваленко, В.В.Ковальська, Т.О.Коломоєць, А.Т.Комзюк, К.Б.Левченко,О.В.Негодченко, Н.М.Оніщенко, В.П.Пєтков, С.В.Пєтков, О.П.Рябченко, О.Ю.Синявська, Х.П.Ярмакі, О.Н.Ярмиш та ін.

Мета роботи полягає у з'ясуванні використання правоохоронними органами, зокрема органами внутрішніх справ заходів адміністративного примусу для дотримання в суспільстві правопорядку.

Виклад основних положень. Звертаючись до вітчизняного законодавства, ми можемо знайти наступне визначення правоохоронних органів: «Правоохоронні органи – органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби, правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [1].

Під правоохоронною діяльністю розуміють державну діяльність, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу в точній відповідності до закону і при неухильному дотриманні встановленого ним порядку [2,с.18].

Правоохоронна діяльність – це форма реалізації функцій держави, що має владний характер і полягає у захисті інтересів держави, безпеки суспільства, прав і свобод фізичних чи юридичних осіб шляхом застосування примусових заходів спеціально уповноваженими державою органами та службовими особами у регламентованих законодавством процедурних межах і процесуальному порядку [3,с.65].

Під правоохоронною діяльністю, слід розуміти специфічний тип державної діяльності, яка здійснюється з метою охорони права спеціально уповноваженими органами шляхом застосування юридичних заходів впливу в суворій відповідності до закону, та при неухильному дотриманні встановленого ним порядку [4,с.169].

Як видно правоохоронні органи – важлива ланка системи органів Української держави, мета, завдання та функції якої – забезпечення законності й правопорядку в усіх сферах життєдіяльності нашої країни [5,с.53].

Правоохоронні органи – це система органів, що уповноважені державою здійснювати нагляд і контроль за точним і неухильним дотриманням законів усіма громадянами, посадовими особами, підприємствами, установами й організаціями, забезпечувати правопорядок, застосовувати примусові заходи до правопорушників.

Правоохоронна діяльність може здійснюватись не будь-яким способом, а лише за допомогою застосування юридичних заходів впливу до правопорушників: а) примусового заходу (заборона робити те, що закон охороняє); б) міри державного стягнення (карати тих, хто цей закон порушує) [6, с.463].

У реалізації конституційних норм щодо забезпечення в Україні пріоритету прав людини і громадянина важливу роль відіграє адміністративна діяльність міліції, під якою слід розуміти врегульовану адміністративно-правовими нормами офіційну, підзаконну діяльність владного, виконавчо-розпорядчого органу системи МВС України щодо реалізації державної політики і здійснення практичних заходів у сфері захисту прав і свобод громадян, забезпечення правопорядку та громадської безпеки, протидії правопорушенням, їх профілактики, забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства, охорони затриманих і взятих під варту осіб, здійснення ліцензування певних видів господарської діяльності, дозвільної системи та державного охоронного нагляду.

Вплив суб'єкта адміністративної діяльності на правовідносини в суспільстві здійснюється за допомогою різноманітних методів, які можна розглядати з точки зору співвідношення більш загальних понять – мети цієї діяльності та засобів її досягнення.

Одним з видів державного примусу є адміністративний примус, який займає в арсеналі примусових засобів досить значне місце. Аналіз практичної діяльності міліції свідчить про те, що його заходи застосовуються її працівниками досить широко, а у ряді випадків вони є

єдиним засобом упорядкування суспільних відносин, розв'язання конфліктних ситуацій. У зв'язку з викладеним діяльність міліції щодо застосування заходів примусу має важливе значення і тому потребує постійного вдосконалення та підвищення її ефективності [7,с.264].

Здійснення демократичних реформ, розбудова громадянського суспільства та правової держави передбачає насамперед створення нових інститутів і реформування існуючих органів влади, покликаних забезпечити інтереси людини, держави та суспільства. У системі державного апарату України органи внутрішніх справ покликані виконувати важливі завдання, що зумовлює забезпечення належної їх організації та діяльності. Однак існуюча система органів внутрішніх справ недостатньо вирішує проблеми впровадження нових принципів діяльності, що пояснюється їх надмірною централізацією тощо.

Вплив громадянського суспільства на правоохоронну сферу виявляється передусім у соціальних стандартах громадського і правового порядку та формах громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів. Відставання правоохоронної діяльності від цих стандартів висуває концептуальні питання реформування міліції [8,с.172-173].

На жаль і сьогодні внаслідок невідповідності свідомості окремих громадян суспільній свідомості дотримання встановлених правил ще не стало звичною нормою поведінки для всіх членів суспільства. Деякі з них порушують встановлений правопорядок, чинне законодавство, скоюють правопорушення. За цих умов держава змушена поряд із засобами профілактики правопорушень використовувати і засоби примусу.

Державний примус є крайнім заходом, що використовується як об'єктивно необхідний. Його використання впливає на формування психічного укладу громадян, їх світогляду, сприяє виробленню звичок, правомірної поведінки [9,с.110-111].

Невід'ємною складовою правоохоронної правозастосовної діяльності є правовий примус як метод державного управління суспільством, саме тому посадові особи державних органів застосовують правовий примус, як правило, у поєднанні з іншими управлінськими прийомами. Правовий примус належить до найжорсткіших засобів впливу на особу. Важлива (хоч і не єдина) функція державного примусу – правоохоронна, включаючи правоохоронну та правозастосовну. Вона полягає в локалізації, нейтралізації, недопущенні правопорушень. Тому правовий примус традиційно розглядають з позицій захисту сформованих державою правовідносин і забезпечення неухильного й точного виконання юридичних норм конкретних галузей права [10,с.3].

Ми погоджуємось із думкою вчених, які зазначають, що авторитарність правового примусу незаперечна, але водночас в сучасний період немає жодної держави, яка б не використовувала його як найнеобхідніший та дієвий засіб управління своїми справами.

Таким чином, серед основних форм здійснення функцій держави називають і правоохоронну. Варто відзначити, що правоохоронна функція сучасної держави є одним із найважливіших напрямів її діяльності [11,с.44].

Правоохоронну діяльність як форму реалізації функцій держави здійснює розгалужена система органів, які отримали назву «правоохоронних». Система правоохоронних органів охоплює органи загального та спеціального призначення, систему судових органів та правозахисних організацій [3,с.65].

У більшості випадків поняття «правоохоронна діяльність» визначають через характеристику системи правоохоронних органів. Інакше кажучи, фактично правоохоронну діяльність тлумачать як діяльність правоохоронних органів [12,с.70].

Як зазначав П.П. Михайленко, нині перед МВС України, стоїть завдання перейти на правоохоронне (поліцейське) обслуговування громадян, втілити в життя принцип «міліція для народу» [13, с.21].

На думку О.С.Проневича, досвід роботи поліції у розвинених країнах свідчить, що «проактивна діяльність поліції безпосереднім чином впливає на рівень відчуття безпеки населення, що у провідних європейських державах визнано одним з основоположних критеріїв оцінки ефективності діяльності поліції як спеціалізованого інституту виконавчої влади, покликано забезпечити запобігання правопорушенням і нейтралізацією загроз для публічної безпеки та порядку» [14,с.262].

Місце правоохоронних органів у системі органів виконавчої влади визначається тим, що вони спеціально створені для виконання правоохоронної функції держави, це складає головний та основний зміст їхньої роботи. Цим діяльність правоохоронних органів відрізняється від функцій інших органів держави [15,с.10].

До особливостей міліції Ю.П.Соловей відносить: «озброєність, безпосередній примус, силу – «від простого дотику до насильницького позбавлення життя» [16,с.97].

А.Т.Комзюк наголошує на тому, що «надане міліції право застосовувати силу для виконання своїх обов'язків – її головна відмінна риса, що дозволяє міліції зайняти особливе місце в державній системі правоохоронних органів [17,с.21].

На думку О.М.Куракіна «особливе правове становище органів внутрішніх справ у системі правоохоронних органів зумовлюється обсягом і складністю їх компетенції під час здійснення правоохоронної та організаційної функції, а також тим, що на них покладається основний обсяг діяльності по боротьбі зі злочинністю та роботі з профілактики й запобігання широкого кола злочинів органів внутрішніх справ – найчисленніші серед інших правоохоронних органів України» [18,с.91].

Правоохоронна діяльність визначається як різновид правозастосування, особливістю якого є виявлення правопорушень, розгляд відповідних юридичних справ і прийняття рішень про застосування заходів державного примусу [19,с.5].

Так, О.М.Бандурка використовує поняття «управління в органах внутрішніх справ», визначаючи його як різновид державного управління, що повинно забезпечувати взаємодію систем, підрозділів і служб органів внутрішніх справ як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері внутрішніх справ держави [20,с.10].

На думку А.П.Коренєва, основною метою управління у сфері внутрішніх справ є забезпечення правопорядку і законності в країні, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян, підприємств, установ і організацій. Ця мета конкретизується у завданнях управління з охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю, із забезпеченням громадської безпеки, охорони майна, з надання соціальної та правової допомоги населенню [21,с.131].

Наприклад, В.В.Ковальська визначає особливості міліції як органів виконавчої влади, до яких відносить наступні: «порядок формування міліції, її структура і компетенція закріплені нормами права; міліція наділена правом прийняття юридичних приписів, що є обов'язковим для виконання; установлені цими приписами розпорядження забезпечуються заходами переконання, виховання і можливістю застосування примусової сили держави; у стосунках з окремою особою представляє усе суспільство, а захищаючи його інтереси, нерідко змушена в рамках, встановлених законом, вдаватися до обмеження прав та свобод цієї особи [22,с.14].

О.Ф.Скакун правоохоронну діяльність визначає як діяльність, яка направлена на охорону суспільних відносин, врегульованих правом, захисту індивіда від правопорушень і притягнення винних до відповідальності [23,с.50].

Термін «правоохоронна діяльність» досить часто зустрічається у юридичній літературі, але, застосовуючи його, численні автори вкладають у нього різний зміст, що іноді суттєво відрізняється.

Як зазначав Регульський ВЛ., злочинність як соціальне явище має відносну самостійність, що визначає специфічні форми, методи і способи боротьби з нею. Це вимагає створення і функціонування особливих державних структур, що матимуть відповідні повноваження [24,с.18].

Таким чином, органи внутрішніх справ України посідають ключове місце в механізмі реалізації правоохоронної функції держави. Стабільне й ефективне їх функціонування виступає необхідною умовою захисту конституційного ладу, забезпечення законності й правопорядку, дотримання прав і свобод людини та громадянина. Від ефективності діяльності органів внутрішніх справ значною мірою залежить успішність реалізації національних інтересів і сталість суспільного розвитку.

Боротьба зі злочинністю й утвердження правопорядку розглядаються як надзвичайно актуальне загальнодержавне завдання великої політичної ваги, найважливіша складова частина багатопланової діяльності органів державної влади, і в першу чергу – органів внутрішніх справ.

Правоохоронна функція держави – це забезпечений системою необхідних ресурсів комплексний напрямок діяльності держави, який об'єднує низку заходів (у тому числі примусових), заснованих на принципах справедливості та ефективності, спрямованих на безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, забезпечення соціальної злагоди, недопущення індивідуальних, колективних і масових порушень законності та правопорядку [25,с.44, 82].

На думку С.Ю.Полякова, «правоохоронна функція» полягає у локалізації, нейтралізації і недопущенні правопорушень. Реалізація цієї функції у Збройних Силах України здійснюєть-

ся уповноваженим органом із застосуванням примусу, як засобу забезпечення законності і правопорядку [26,с.186].

С.Л.Лисенков вважає, що сутність правоохоронної функції полягає в забезпеченні безпосереднього державного реагування на правопорушників шляхом притягнення їх до юридичної відповідальності. При здійсненні цієї функції відповідні державні органи спираються на методи переконання і примусу [27, с. 75-76].

Так, І.В.Солов'євич виокремлює такі ознаки правоохоронної діяльності: державно-владна специфіка, що виявляється у захисті певних суспільних відносин компетентними органами державної виконавчої влади; під законність – здійснення повноважень в чітко регламентованих законом процесуальних межах; правозастосовний характер рішень, що приймаються, — полягає не у встановленні нових норм права, а лише у застосуванні вже діючих норм; можливість застосування примусу – запобіжних засобів припинення протиправної діяльності [28,с.11].

С.М. Тимченко серед істотних ознак правоохоронної діяльності називає примус засобом впливу на адресатів, тобто примус застосовується у процесі такої діяльності й відрізняє органи, що його застосовують від інших. Дії та результати дій суб'єктів правоохоронної діяльності спрямовано не на себе, а на інших суб'єктів, створюючи, змінюючи, захищаючи, підтверджуючи або припиняючи права та обов'язки останніх [29,с.5-6].

Виходячи з вимог Основного Закону України, норми якого є нормами прямої дії, а також доктринальних положень розуміння принципу законності у діяльності органів виконавчої влади, слід зазначити, що органи виконавчої влади, до яких згідно зі ст.1 Закону України «Про міліцію» належить міліція, остання у своїй діяльності повинна використовувати надані їй права та здійснювати визначені законом обов'язки в неухильній відповідності до Конституції та законів України, не допускаючи будь-яких відхилень, зокрема виходу за межі наданих Законом повноважень [30].

Існують випадки необхідності негайного реагування та припинення правопорушень, і саме за таких обставин посадова особа Служби правопорядку, діючи як представник правоохоронного органу, у суворій відповідності до закону застосовує заходи насильства без попередження, що підкреслюються особливістю функціонування у багатьох країнах світу військової поліції [31].

Необхідно зазначити, що Служба правопорядку для виконання покладених на неї правоохоронних завдань і функцій застосовує методи правового регулювання, які мають примусовий (владний) характер; їм притаманні відносини субординації (підпорядкованості), обов'язковості дотримання певних правил поведінки (дисципліни), припису до дій, заборона (обмеження) певних дій під загрозою застосування санкцій. Для реалізації правоохоронних функцій Служба правопорядку уповноважена використовувати методи переконання та примусу. Безперечно, їх застосування сприяє ефективному зміцненню законності, правопорядку та військової дисципліни у Збройних Силах України, що в цілому відповідає меті створення Служби правопорядку[32].

Висновок. Таким чином, адміністративний примус як метод адміністративної діяльності міліції полягає у застосуванні її посадовими особами передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, організаційно-правового, особистісного чи іншого характеру, з метою попередження та припинення правопорушень, усунення їх негативних наслідків, забезпечення здійснення провадження у справі про правопорушення та притягнення винних у їх вчиненні до відповідальності.

Одним із важливих напрямків державної діяльності суверенної та незалежної України є правоохоронна діяльність, спрямована на забезпечення принципу верховенства права у нашому суспільстві. Завдання правоохоронної діяльності полягають у захисті встановленому Конституцією України суспільного ладу держави, економічних та політичних систем, прав і законних інтересів громадян, підприємств, установ, організацій, суб'єктів усіх форм власності, економічної та територіальної цілісності України. Як бачимо, роль використання адміністративного примусу правоохоронними органами щодо забезпечення законності та порядку надзвичайно велика та недооцінювати її просто не можна.

Література:

1. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: закон України від 23 груд.1993р. №3781-ХП[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/3781-12.

2. Бондаренко І. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи: поняття та ознаки / І.Бондаренко // Право України. – 2003. – №4. – С.18-21.
3. Нікітенко О.І. Теоретичні та організаційні засади охорони у сфері внутрішньої безпеки країни правоохоронними органами від внутрішніх загроз / О.І. Нікітенко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. Збірник наукових праць. Донецький юридичний інститут МВС України. – №1 (48). – 2012. – С.62-67.
4. Скрипнюк В.М. Вдосконалення регулювання правоохоронної діяльності в процесі розвитку системи органів державної влади в Україні / В.М.Скрипнюк // Держава і право. – №4 (50).– 2010. – С.168-174.
5. Бондаренко І. Правоохоронні органи України та їх функції / І.Бондаренко // Право України. – 2007. – №7. – С.53-56.
6. Правознавство: Навч.посіб./ За заг.ред. С.М.Тимченка, Т.О.Коломоєць. –К.: Істина, 2007. – 480с.
7. Машніцька Н.В. Поняття та види методів адміністративної діяльності міліції // Вісник Харківського національного університету. – №2 (57). 2012. Х., – С.260-268.
8. Кобринський В.Ю., Камінський А.І. Проблеми реформи правоохоронної системи в контексті розбудови громадянського суспільства // Право і суспільство. Науковий журнал. К., – 2012. – №1. – С.171-175.
9. О.П.Котляренко Роль примусу в правоохоронній діяльності військової служби правопорядку // Бюлетень міністерства юстиції. Загальнодержавне науково-практичне фахове видання. – №6 (140). – 2013. – С.109-118.
10. Дума В.В. Сутність та особливості правоохоронної форми правозастосовної діяльності Право і суспільство. Науковий журнал. – 2012. №2. – С.3-6.
11. Горінецький Й.І. Охоронна функція держави: поняття і ознаки/ Й.І.Горінецький //Держава і право. – №24. – 2004. – С.44-48.
12. Кучук А. Правоохоронна діяльність: стан наукової розробки проблеми /А.Кучук // Підприємництво, господарство і право. – №2. – 2005. – С.68-72.
13. Михайленко П.П. Міліція чи поліція? Поліція!!! // Міліція України. – 2004. – №4. – С.21-23.
14. Проневич О.С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз: монографія / О.С.Проневич. –Х.: НікаНова, 2011. – 509с.
15. Семак О. Судові, правоохоронні та правозахисні органи України: [навч.посіб.] / О.Семак. – Ужгород, 2003. – 200с.
16. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации: дис. ...д-ра юрид.наук: 12.00.02 / Соловей Юрий Петрович. – М., 1993. – 387с.
17. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України: дис. ... д-ра юрид.наук: 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. –Х.. 2002. – 408с.
18. Куракін О.М. Контрольний процес в органах внутрішніх справ України (загальнотеоретичний аспект): дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.01 / Куракін Олександр Миколайович. – Запоріжжя, 2005. – 212с.
19. Клименко Н.І. Правоохоронні органи України: Навч.посіб. –К., 2002. – 194с.
20. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник / О.М.Бандурка. –Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480с.
21. Административное право России: учебник: в 2ч. –Ч.2. Адмиистративно-правовое регулирование в сферах и отраслях управления / под. ред. А.П.Коренева. –М.: Моск.акад.МВД России; Щит, 2002. –348с.
22. Ковальська В.В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти): автореф. дис. на здоб. наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»/ Ковальська Віта Володимирівна. – К., 2009. – 37с.
23. Скакун О.Ф. Юридическая деонтология: Учебник. / О.Ф. Скакун –Х.: Эспада, 2002. – 504с.
24. Регульський В.Л. Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел: правовые и организационные аспекты: автореф. дис. ...канд.юрид.наук: спец.12.00.02«Конституционное право; муниципальное право» / В.Л.Регульський. –К., 1997. – 27с.
25. Загуменна Ю.О. Органи внутрішніх справ України як суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави: монографія / Юлія Олександрівна Загуменна; за заг.ред.д-ра юрид.наук, проф. О.М.Бандурки. – Х.: Ніка Нова, 2012. – 264с.
26. Поляков С.Ю. Адміністративно-правові засади забезпечення законності та правопорядку в Збройних Силах України: монографія / С.Ю.Поляков. –Х.: Право, 2012. – 256с.
27. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави і права. Навч.посіб. / С.Л.Лисенков. –К.: Юрисконсульт, 2006. – 355с.

28. Солов'євич І.В. Державна влада в Україні і місце в ній правоохоронної діяльності: конституційно-правові аспекти: автореф. дис. ... канд..юрид.наук: 12.00.02 / І.В.Солов'євич. –К., 1997. – 16с.
29. Тимченко С.М. Судові та правоохоронні органи України. Навч.посіб./ С.М.Тимченко. –К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 304с.
30. Про міліцію України: Закон України від 20 грудня 1990 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/lavs/show/565-12/
31. Про пропозиції щодо визначення поняття та системи правоохоронних органів: Стенограма третього пленарного засідання Конституційної Асамблеї від 6 грудня 2012р. №13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua.
32. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 7 березня 2002р. №3099-Ш // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №32. – Ст.225.

***Дембицкая С.Л.**, канд. юрид. наук, ассистент кафедры цивильного права и процесса Учебно-научного института права и психологии Национального университета «Львівська політехніка».*

Использование правоохранительными органами административного принуждения – одно из условий соблюдения правопорядка. *Рассматриваются вопросы использования административного принуждения, в частности правоохранительными органами по поддержанию в обществе законности, правопорядка, борьбы с правонарушениями и наказанием виновных. Именно развитие правопорядка в обществе гарантирует реальное и полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Неотъемлемой составляющей государственного механизма обеспечения реализации этих функций является четкая и планомерная деятельность правоохранительных органов, в частности органов внутренних дел, функционирование которых должно отвечать социальным, политическим и правовым стандартам, которые существуют в обществе и государстве. Следовательно, одним из важных направлений государственной деятельности суверенной и независимой Украины есть правоохранительная деятельность, направленная на обеспечение принципа верховенства права в нашем обществе. Задания правоохранительной деятельности заключаются в защите установленного Конституцией Украины общественного строя государства, экономических и политических систем, прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений, организаций, субъектов всех форм собственности, экономической и территориальной целостности Украины.*

***Ключевые слова:** принуждение, административное принуждение, правопорядок, правоохранительная деятельность, правоохранительные органы.*

Dembitska S.L., *Candidate of Juridical Sciences of the Civil Law and Process Chair of the Scientific-Research Institute of Law and Psychology of the National University "Lviv politehnika."*

The usage of administrative enforcement by the law enforcement agencies as one of the conditions of law and order. The issues of using the administrative enforcement by law enforcement agencies for the maintenance of legality in society as well as the rule of law, combat crime and punishment of the offenders are revealed in the article. Only the *development of law and order in society guarantees the real and complete providing of rights and freedoms of a person and citizen. The inalienable constituent of state mechanism of providing the realization of these functions is clear and systematic activity of law enforcement authorities, in particular organs of internal affairs, functioning of which must meet social, political and legal standards of the society and the state. Consequently, one of the most important directions of government activity of sovereign and independent Ukraine is law-enforcement activity, directed on providing the principle of supremacy of rule of law in the society. The tasks of law-enforcement activity include the right protection, established by the Constitution of Ukraine, of economic and political systems, the rights and legitimate interests of citizens, enterprises, institutions, organizations, entities of all forms of property, economic and territorial integrity of Ukraine.*

***Key words:** coercion, administrative enforcement, law and order, law enforcement, law enforcement agencies.*

УДК 342.924((477+(470+571)))(045)

Капінус Р.Ю.,

аспірант кафедри адміністративного, фінансового та господарського права
Академії праці, соціальних відносин і туризму

Акти глав держав у сфері адміністративного права в Україні та Російській Федерації: порівняльно-правовий аналіз

Стаття присвячена порівняльному дослідженню правових актів Президента України та Президента Російської Федерації в сфері адміністративного права. В статті досліджується сутність даних актів, сфера регулювання та їх місце серед інших джерел адміністративного права. Окрема увага приділяється спільним та відмінним рисам даних актів в Україні та Російській Федерації. В статті звертається увага на значний взаємозв'язок між статусом президента в правовій системі певної держави та характером нормативно-правових актів, що видаються ним. Автор приходить до висновку, що акти глав держав досліджуваних країн мають дещо різний характер через відмінності у формі державного правління даних країн.

Ключові слова: *нормативно-правовий акт, розпорядження, указ, Президент України, Президент Російської Федерації.*

В процесі конституційної реформи важливе значення має дослідження і вдосконалення системи джерел адміністративного права, зокрема актів Президента України в сфері адміністративного права. Безперечно, в даному процесі має враховуватися досвід зарубіжних країн у цій сфері. Отже, дослідження актів глав держав зарубіжних країн в сфері адміністративного права має важливе практичне значення, бо без належної теоретичної розробки даного питання неможливе вдосконалення системи джерел адміністративного права.

Можна констатувати, що в Україні, на даний момент, немає значної кількості порівняльних досліджень актів Президента України та Президента Російської Федерації. Акти Президента України досліджували такі вчені як Д.В. Мазур, О.Т. Волощук, П.М. Балтаджи та інші. Акти Президента Російської Федерації досліджували такі російські вчені як О.М. Кичалюк, В.В. Верстов, А.П. Новиков та інші науковці. Однак, порівняльний аналіз актів Президента України та Президента Російської Федерації майже не здійснювався. Враховуючи вищезазначене, дане питання, на нашу думку, потребує більш детального дослідження.

Метою даної статті є комплексний аналіз основних рис та місця в правовій системі актів Президента України та Президента Російської Федерації. На даній основі буде проведене науково-практичне дослідження та будуть надані відповідні теоретичні узагальнення.

Право видання указів Президентом України з'явилося лише в період одержання Україною незалежності. До серпня 1991 року укази видавалися Президією Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки, а в період з 25 серпня 1991 по 21 січня 1992 р. – Президією Верховної Ради України.

Сфери правовідносин, що регулюються указами Президента України деталізовані в Положенні про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України. Відповідно до даного положення указами Президента України оформляються прийняті Президентом України на основі та на виконання Конституції і законів України рішення у сфері найважливіших аспектів діяльності української держави, що віднесені до повноважень Президента України.

О.В. Скрипнюк в залежності від предметного критерію поділяє укази Президента України на укази щодо:

- присвоєння військових, спеціальних звань та класних чинів, відзначення державними нагородами, присудження премій, присвоєння дипломатичних рангів державних службовців;
- кадрових питань;
- зовнішньополітичного характеру;

© Капінус Р.Ю., 2014

- гуманітарних та з питань соціальної політики;
- конституційності актів Кабінету Міністрів України та інших органів влади;
- діяльності Ради національної безпеки і оборони України, Адміністрації Президента України, державного управління справами тощо;
- економічних питань;
- діяльності органів державної влади;
- політичних питань [12; с.130].

В.А. Шатіло поділяє укази Президента України в залежності від їх місця в установчому процесі на:

- первинні;
- проміжні;
- остаточні [15].

На нашу думку, дані класифікації можна доповнити ще однією. За характером дії в просторі акти Президента України можна поділити на:

- ті, що мають однакову дію на всій території України;
- ті, що діють на частині території України.

Незважаючи на різноманітність класифікацій указів Президента України усі — вони повинні мати єдині реквізити, які вказують на їх специфічний статус та особливий характер їх юридичної сили, а саме:

- вид акту (в даному випадку, указ);
- вказівка на суб'єкта, що прийняв даний акт — Президент України;
- заголовок.
- підпис Президента України.
- номер, місто та дата видання указу [10].

Актуальним питанням є також правовий статус так званих нормативних указів Президента України, оскільки їх чимало було видано і в сфері адміністративного права України. Як правило, право видавати такого роду укази передбачено законодавством в сфері національної безпеки та оборони, зокрема Законами України: «Про основи національної безпеки України», «Про оборону України», «Про Збройні Сили України» та ін. [2;3;4].

Отже, для належного та повноцінного виконання своїх повноважень Президент України має видавати нормативні укази. В той же час, такого роду укази мають видаватися лише з певного визначеного кола питань і не повинні порушувати права та компетенції інших органів державної влади, або місцевого самоврядування.

Підсумовуючи дослідження указів Президента України зазначимо, що основним актом Президента України в сфері адміністративного права є указ. Він видається у порядку та на підставах визначених законодавством та забезпечує виконання Президентом України своїх повноважень.

Проаналізувавши укази Президента України перейдемо до характеристики указів Президента Російської Федерації.

А.П. Новиков звертає увагу на ту обставину, що оскільки Президент Російської Федерації є гарантом Конституції, його правові акти мають бути еталоном, як за змістом, так і за юридично-технічним оформленням. Головний критерій їх оцінки — вони не мають суперечити Конституції та законам, що є підтвердженням їх юридичної чіткості та правомірності. Пріоритет Конституції та Федеральних законів по відношенню до будь-яких інших актів не змінює значення указів як основної форми реалізації повноважень Президента Російської Федерації як голови держави. Саме тому в даній сфері в повному обсязі мають діяти жорсткі вимоги до нормативних рішень, що містяться в указах, а саме: укази — акти підзаконні і вони не повинні ні по суті, ні по змісту суперечити Конституції та законам Російської Федерації [11; с.72].

Однак, треба зазначити про те, що сфера і обсяг застосування указів президента в Російській Федерації є значно ширшою ніж в Україні. Це пов'язано, на нашу думку, з формою державного правління в Російській Федерації – президентською республікою.

Як зазначає В.В. Верстов указ, як нормативний акт Президента на практиці відіграв вирішальну роль в правовій системі держави, дозволивши президенту змінити Конституцію, здійснити реформу законодавчих, виконавчих органів, органів місцевого самоврядування та багато інших реформ. Необхідно відмітити, що вакуум нормативно-правових актів який утворився у зв'язку з переходом країни до нових ринкових відносин був заповнений, в

першу чергу, нормативними указами Президента, а також постановами уряду, який фактично підпорядковувався Президенту [7, с.97].

В російській правовій науці основною є думка про те, що повноваження Президента Російської Федерації можна поділити на «власні» та повноваження, що потребують додаткового підтвердження з боку інших державних органів. А тому здійснюється поділ указів голови державі на «одноособові» та «укази, що потребують узгодження» [9, с.55-56].

Здійснюючи «власну» компетенцію, Президент Російської Федерації видає укази з питань: формування Адміністрації Президента та її структурних підрозділів, призначення та звільнення повноважних представників Президента, надання політичного притулку, нагородження державними нагородами, встановлення пам'ятних дат тощо. «Укази, що потребують узгодження» видаються з питань, які потребують узгодження з певними органами влади. Це стосується таких питань як: призначення голови уряду (тільки зі згоди Державної Думи), призначення та звільнення з посад заступників голови уряду та федеральних міністрів (за поданням глави уряду), призначення та відкликання дипломатичних представників Російської Федерації в іноземних державах та міжнародних організаціях (після консультацій з відповідними комітетами та комісіями палат Федеральних Зборів Російської Федерації) [9, с.55-56].

Отже, укази Президента Російської Федерації в сфері адміністративного права регулюють більш широку сферу відносин, ніж укази Президента України. Це пов'язано з більш широкими повноваженнями Президента Російської Федерації та особливостями форми державного правління даної країни – президентської республіки.

Після аналізу указів Президента України та Президента Російської Федерації розглянемо розпорядження глав держав досліджуваних країн.

Сфера суспільних відносин у якій Президент України може видавати розпорядження передбачена Положенням про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України. Відповідно до п. 4 даного положення розпорядженнями Президента України оформляються прийняті Президентом України рішення про надання доручень, рекомендацій щодо здійснення заходів, проведення переговорів, підписання міжнародних договорів України, надання повноважень на ведення переговорів, на підписання міжнародних договорів України, відповідних директив делегації чи представникові України тощо [5].

Аналіз вищенаведеного пункту положення, на нашу думку, вказує на те, що розпорядження Президента України являються індивідуальними, тобто актами, які є вираженням одностороннього волевиявлення Президента України.

Видання Президентом України розпоряджень в сфері адміністративного права є діяльністю за допомогою якої глава держави втілює в життя основні правові принципи за допомогою створення обов'язкових правил поведінки суб'єктів адміністративних правовідносин, що мають індивідуальний характер.

Враховуючи вищезазначене можна визначити наступні ознаки розпоряджень Президента України: вони є юридичним актом; мають індивідуальний характер; встановлюють, змінюють, або припиняють права та обов'язки осіб на яких вони розповсюджуються; встановлюють обов'язкове правило поведінки, виконання якого забезпечується державним примусом; видаються в односторонньому порядку Президентом України; базуються на основних правових принципах та видаються на виконання певного базового нормативно-правового акту; порядок видання розпоряджень Президента України передбачений Положенням про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України.

Порівнюючи розпорядження і укази Президента України, що є джерелами адміністративного права, треба сказати, що вони мають ряд спільних ознак, зокрема вони являються юридичним актом, що встановлює обов'язкові правила поведінки, виконання яких забезпечується державним примусом, порядок їх підготовки та видання врегульований Положенням про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України тощо. Однак, розпорядження Президента України мають і свої специфічні риси зумовлені особливостями їх правової природи, а саме: індивідуальний характер та видання їх на виконання певного нормативно-правового акту. Такі специфічні риси і зумовлюють особливу сферу їх видання.

Треба відзначити, що розпорядження Президента України в сфері адміністративно-правового регулювання мають завжди індивідуальний характер. Однак і укази Президента України можуть іноді видаватися з метою врегулювання діяльності певних індивідуально визначених суб'єктів адміністративного права.

Розпорядження Президента України, що є джерелами адміністративного права мають відповідати ряду вимог, які прямо не встановлені в законодавстві однак випливають із його змісту. На нашу думку, вимоги, що ставляться до розпоряджень Президента України можна поділити на загальні та особливі. Загальними є вимоги, що висуваються до юридичного документа: відповідність положенням Конституції України та нормам міжнародних актів, що ратифіковані Верховною Радою України, нормативні правові акти мають видаватись на виконання нормативних актів вищої юридичної сили тощо. Особливими є вимоги яким мають відповідати розпорядчі документи. До них відносять: стисліть і точність викладення інформації, виключення подвійного тлумачення;складання, по можливості, простих, таких, що розглядають одне питання, документів; структуризація тексту документа; поділ його на умовні смислові частини: вступ, основна частина, висновок; широке використання трафаретних і типових текстів при описанні ситуацій, що повторюються [6; 13].

В юридичній науці розповсюдженим є погляд згідно з яким розпорядження Президента України відрізняються ненормативним характером [6]. На нашу думку, не можна однозначно відносити укази Президента України до нормативних актів, а розпорядження до ненормативних. Ряд указів Президента України регулюють питання призначення, звільнення, тимчасового виконання обов'язків тощо і є персоніфікованими актами та не створюють нових норм права. В той же час Президентом України в сфері адміністративно-правового регулювання можуть видаватися розпорядження, що містять норми права.

Отже, можна констатувати наявність ненормативних указів Президента України і нормативних розпоряджень, а тому висновок про ненормативність як обов'язкову ознаку розпоряджень Президента України є, на нашу думку, невірним. Як укази, так і розпорядження часто містять пов'язані між собою нормативні та ненормативні положення.

Аналіз розпоряджень Президента України підштовхнув деяких вчених до висновку про існування так званих розпорядчих актів [14]. В.М.Шаповал зазначає, що в юридичній науці, щодо розпоряджень Президента України є дві основні точки зору:

- розпорядження Президента України являють правозастосувальні акти;
- розпорядження Президента України є особливим видом актів, які не слід ототожнювати ні з нормативними, ні з правозастосувальними [14].

Тому, на нашу думку, в даному контексті слушною є думка про те, що специфікою деяких правових актів є тісне переплетіння нормативних приписів з ненормативними розпорядженнями. Тому в законодавстві і не існує абсолютного і вичерпного переліку питань, що регулюються ненормативними актами [6].

Переходячи до аналізу аналогічного законодавства Російської Федерації зазначимо, що російські вчені також відносять питання про місце розпоряджень серед джерел адміністративного права до дискусійних [11]. Аналізуючи розпорядження президента Російської Федерації, О.Т. Волощук зазначає про те, що вони, як правило, є не нормативними, а правозастосувальними актами і найчастіше торкаються відносно незначних питань. Розпорядженнями оформляються рішення Президента Російської Федерації з оперативних, організаційних і кадрових питань, з питань роботи Адміністрації Президента Російської Федерації. На її думку, в російській правовій науці переважає думка про підзаконність актів Президента з огляду на те, що укази і розпорядження глави держави не повинні суперечити Конституції та законам Російської Федерації і що Конституція і федеральні закони мають верховенство на всій території країни [8; с.193].

Розпорядження Президента Російської Федерації завжди підзаконні і, як правило, ненормативні. Підписуючи розпорядження, глава держави призначає офіційних представників Президента Російської Федерації при розгляді конкретних законопроектів або ратифікації міжнародних договорів, утворює погоджувальні комісії з врегулювання розбіжностей між органами державної влади Федерації і суб'єктів, дає приписи про святкування різних пам'ятних днів і дат, різноманітні доручення, виділяє грошові кошти з резервного фонду, заохочує посадових осіб, громадян та колективи, затверджує плани законопроектних робіт, утворює робочі групи з метою аналізу проблем державного значення та ін. [9, с.64]. Отже, сфера правового регулювання розпоряджень Президента Російської Федерації є дещо ширшою ніж розпоряджень Президента України, що пов'язано з більш складною системою російського територіального устрою.

Слід зазначити, що для російської правової науки та законодавства теж характерна відсутність чіткої межі між указами та розпорядженнями Президента. Хоча на відміну від

указів, вони не повинні мати приписів, що носять нормативний характер, у правовій практиці Російської держави такий диференційований підхід не завжди дотримується. Так, указами Президента РФ оформлялися рішення про проведення різного роду заходів, зустрічей тощо. У той же час ряд діючих розпоряджень президента РФ містить правові приписи нормативного характеру (наприклад, Порядок підготовки та внесення проектів указів та розпоряджень Президента Російської Федерації від 5 лютого 1993 р., Положення про повноважного представника Президента РФ у Міжпарламентській Асамблеї держав-учасниць СНД від 25 квітня 1994 р. та ін.) [6;9;11].

Саме тому ряд російських вчених зазначає про те, що відмінність між указами і розпорядженнями Президента РФ є дещо умовною і через це до даного джерела адміністративного права має застосовуватись індивідуальний підхід. Однак переважає думка про те, що указ має вищу правову силу. О.М. Кичалюк зазначає, що указ, як юридична форма вираження правового акта, без сумніву, має більшу юридичну силу порівняно з такою правовою формою акта як розпорядження. Ст. 90 Конституції РФ не випадково, перераховуючи акти Президента, спочатку називає укази, а лише потім розпорядження. Тим самим підкреслюється більш висока юридична сила указу по відношенню до розпорядження, незалежно від його характеру — нормативного або ненормативного [9, с. 64-65].

Підсумовуючи можна сказати про те, що розпорядження Президента РФ та Президента України в сфері адміністративного права мають багато спільних рис. Зокрема, як в Україні так і в Російській Федерації розпорядження являють собою юридичні акти Президента, що мають індивідуальний характер та встановлюють, змінюють, або припиняють права та обов'язки осіб на яких вони розповсюджуються. В обох досліджуваних країнах розпорядження президента можуть мати як нормативний так і ненормативний характер. Однак в Російській Федерації сфера регулювання розпоряджень може мати більш широкий характер, що пов'язано з більш складною системою територіального устрою даної країни.

Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30 (23.07.96). – Ст. 141.
2. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 року// Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
3. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 року// Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 1932-XII. – Ст. 106.
4. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 року// Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 9. – Ст. 108.
5. Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15 листопада 2006 р. №970//Офіційний Вісник України. – 2006. — № 47. – Ст.3123.
6. Балтаджи П.М. Юридична мова правозастосовних актів: дис. канд. юрид. наук. 12.00.01/Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2008 – 205 с.
7. Верстов В.В. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации: Теоретический и историко-правовой анализ: дис. канд. юрид. наук. 12.00.01/Краснодарский университет МВД России. – Краснодар, 2006 – 196 с.
8. Волощук О.Т. Інститут президента у Франції, Росії та Україні: конституційні норми і політична практика: дис.канд.юрид.наук.12.00.02/ Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича. – Ч., 2007 – 246 с.
9. Кичалюк О.Н. Акты Президента Российской Федерации (Конституционно-правовой аспект): Дис. канд. юрид. наук. 12.00.02 / М., Саратовская государственная академия права, Саратов, 2003 – 176 с.
10. Мазур Д.В. Акти правотворчості президента в республіках зі змішаною формою правління (загальнотеоретичний аспект): дис.канд.юрид.наук. 12.00.01/ Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2006 – 188 с.
11. Новиков А.П. Нормативные правовые акты Президента Российской Федерации: административно-правовое исследование: дис.канд.юрид.наук. 12.00.14/ Московский университет МВД России. – М., 2003 – 188 с.
12. Нормотворча діяльність Президента України та її нормопроектне забезпечення: монографія/ О.В. Скрипнюк, В.Л. Федоренко, Ю.Г. Барабаш, Я.О. Берназюк та ін. – К.: НАДУ, 2011. – 344 с.

13. Правове письмо. Навчальний посібник // В.А. Ватрас, Д.А. Монастирський, В.Г. Рогожа та ін. / За ред. Р.О. Стефанчука. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 148 с.
14. Шаповал В.М. Форми участі Президента України у правотворчості. [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1699_page_22.html
15. Шатіло В.А. Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні: дис. канд. юрид. наук. 12.00.01/ Національний педагогічний університет ім. М.П. Драгоманова. – К., 2005 – 180 с.

***Капинус Р.Ю.**, аспирант кафедры административного, финансового и хозяйственного права Академии работы, социальных отношений и туризма*

Акты глав государств в сфере административного права в Украине и Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ. *Статья посвящена сравнительному исследованию правовых актов Президента Украины и Президента Российской Федерации в сфере административного права. В статье исследуется сущность данных актов, сфера регулирования и место среди других источников административного права. Отдельное внимание приделено общим чертам и различиям между данными актами в Украине и Российской Федерации. Автор статьи обращает внимание на значительную связь между статусом президента в правовой системе определенного государства и характером нормативно-правовых актов, которые им выдаются. Автор приходит к выводу, что акты глав государств исследуемых стран имеют разный характер в связи с отличиями, касающимися формы государственного правления данных стран.*

***Ключевые слова:** нормативно-правовой акт, распоряжение, указ, Президент Украины, Президент Российской Федерации.*

***Kapinus R.Y.,** Post-graduate Student of the Administrative, Financial and Commercial Law Chair of the Academy of Labour, Social Relations and Tourism*

Acts of state leaders in the field of administrative law in Ukraine and the Russian Federation: a comparative legal analysis. *The article deals with the comparative research of legal acts of the President of Ukraine and the President of the Russian Federation in the sphere of administrative law. The essence as well as the sphere of regulation and place among other sources of administrative law are investigated in the presented article. The special attention is paid to the extremely common features and differences between the acts of Ukraine and the Russian Federation in the sphere of administrative law.The author of the article emphesises the differences and similarities between given legal acts in Ukraine and in the Russian Federation. The author also pays attention to the significant correlation between the status of the president in the legal system of a particular state and the nature of legal acts, which are issued by a president. Article emphasizes on a direct interrelation between status of a president in a legal system of certain country and characteristics of legal acts issued by a president. The author concludes that the acts of the Heads of States of these countries are different in nature due to the differences regarding to the form of government in thee countries*

***Key words:** legal act, order, decree, the President of Ukraine, the President of the Russian Federation.*

УДК 342.9(477)(045)

Остапенко Л.О.,

асистент кафедри цивільного права та процесу Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

Теорія і практика співвідношення адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі охорони праці з іншими видами юридичної відповідальності

У статті на основі чинного національного законодавства України, наукових напрацювань фахівців у галузі права, практики діяльності правоохоронних органів зроблена спроба дослідити теоретичні і практичні питання дискусійного та новаційного змісту в частині співвідношення адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі охорони праці.

Ключові слова: *співвідношення, адміністративна відповідальність, правопорушення, охорона праці.*

Актуальність теми на сьогодні зумовлена різноманітними поглядами щодо співвідношення як терміну та його використання в юрисдикцій практиці органів (посадових осіб), що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Мета статті полягає у з'ясуванні спірних питань та можливих протиріч, упущень пов'язаних з притягненням до адміністративної відповідальності за порушенняч в галузі охорони праці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В процесі дослідження теорії і практики співвідношення адміністративної відповідальності в галузі охорони праці з іншими видами юридичної відповідальності використано чинне національне законодавство України, енциклопедичні матеріали та наукові праці вітчизняних і закордонних науковців: Ю. Битяка, Л. Брича, Л. Єрмоленко-Князевої, О. Кузьменко, О. Скакун, О. Ткаченко, А. Школика, А. Агапова, С. Алексеєва, І. Галагана, Д. Керімова, Кікотя, Е. Юдіна, Ц. Ямпольської та інші.

Виклад основного матеріалу. Порушення адміністративного законодавства в галузі охорони праці з іншими видами юридичної відповідальності за аналогічні протиправні дії чи бездіяльність є предметом зацікавленості серед науковців та практиків і спонукає їх на подальше дослідження цієї проблеми.

На проблему співвідношення відповідальності та розмежування правопорушень за словами А.Б. Агапова звертали увагу дуже давно. Він наводить приклад, коли у доповідній записці імператору Олександру II від 23 березня 1861 року про судово-поліцейський статут головноуправляючий 2-м відділенням Державної Думи Росії граф Д.М. Блудов доповідав про необхідність розмежування злочинів, підвідомчих кримінальним судам, від «поліцейських проступків» які підлягають у країнах західної Європи розгляду спеціальними поліцейськими суддями чи адміністративними органами [1, с. 130].

Сучасне бачення співвідношення як правової категорії неможливе без з'ясування його реального існування в якості загального та окремого елементів, які багаточисельні та різноманітні за своїм змістом та мінливі [2, с. 191], що сприяє проведенню порівняльного аналізу юридичних фактів пов'язаних з порушенням законодавства про працю та реакцією на них органами, що уповноважені розглядати вказані правопорушення.

Віднесення терміну «співвідношення» до правової категорії, пов'язано з виокремленням його в окрему правову дефініцію, що сприятиме більш поглибленому правовому аналізу різновидів юридичної відповідальності за порушення законодавства в галузі охорони праці.

Відсутність рівнозначних та загальновизнаних дефініцій утруднює за словами Т.А. Занфірової — «повноцінний теоретичний аналіз з правових питань, а й може бути джерелом серйозних непорозумінь та конфліктів у юридичній практиці [3, с. 70].

© Остапенко Л.О., 2014

Питання про співвідношення національного і міжнародного права вперше було закріплено в Декларації про державний суверенітет України 1990 року де було проголошеного «приорітет загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права [4, с. 22, с. 54-61]. Відповідно до зазначеної Декларації питання співвідношення розглянуті у Законі України «Про дію міжнародних договорів на території України» [5].

Для прикладу у адміністративно-правовій доктрині поки що не існує пропозицій щодо законодавчого забезпечення розмежування складів адміністративних правопорушень. Це стосується і порушень законодавства в галузі охорони праці серед яких не усталений термінологічний апарат.

Зокрема: відсутня термінологічна єдність понять, що характеризують порушення у сфері охорони праці; не з'ясовані критерії розмежування юридичних складів правопорушень у сфері охорони праці; відсутня єдність у розумінні того, що об'єктом розмежування є різні за спрямованістю протиправні дії чи бездіяльність в галузі охорони праці; відсутність чітких формувань щодо протиправних дій чи бездіяльності за об'єктом посягання; не досліджена, проблема типів співвідношення між складами адміністративних правопорушень в галузі охорони праці (за загальними та особливими ознаками). Це свідчить про потребу чіткого розуміння змісту співвідношення, можливості правильного тлумачення норм та їх адекватного застосування» [6, с. 70].

Термін «співвідношення» досить часто ототожнюють з термінами «співставлення», «порівняння», «розмежування», «Відмежування» та іншими.

Відмежування за своїм етимологічним змістом означає відокремлення від чогось (від об'єкта, предмета,межі) від певних дій особи.

Сутність розмежування полягає у виокремленні і відділенні [7, с. 56] начебто однакових за проявом фактів реальної дійсності, змістовне наповнення яких за зовнішніми ознаками може бути майже ідентичним.

Співставлення у більшості випадках пропонують розуміти як забезпечення, порівняння показників, отриманих різними методами у різні періоди часу [8, с. 1139]. Поняття порівняння на разі немає чіткої фіксації свого статусу. Порівняння сприймають як дію [7, с. 584] досить часто ототожнюють з співставленням між числами [8, с. 1151].

Порівняння вважають одним з прийомів мисленої операції, завдячуючи якій встановлюються риси подібності та різниці між певними предметами та явищами: [9, с. 420]. Поняття порівняння на разі немає чіткої фіксації свого статусу. Розглянуті нами терміни «відмежування», «розмежування», «порівняння», «співставлення» за своїм змістом і призначенням не мають великих розбіжностей і характеризують дії суб'єктів, що уповноважені приймати рішення, які пов'язані із застосуванням того чи іншого виду юридичної відповідальності з урахуванням ознак, властивих для кожного виду.

Пізнавальний процес співвідношення доцільно досліджувати з використанням різноманітного методологічного інструментарію. У нашому випадку найбільш оптимальним є застосування порівняльного методу для пояснення наявності або відсутності системності у формуванні змісту норм права, які передбачають відповідальність за порушення законодавства про працю та охорону праці.

Порівняння дозволяє співставляти один правовий об'єкт посягання (суспільні відносини у сфері охорони права громадян на працю, на оплату праці, на охорону праці та інших прав у трудовій сфері), для встановлення того, чим і як обумовлені подібності і відмінності його юридичного захисту існуючими видами юридичної відповідальності.

Порівнюючи застосування різних видів юридичної відповідальності за порушення законодавства в галузі охорони праці можна вважати, що існує «органічна єдність системи найбільш істотних ознак одного типу [10, с. 56], що властиві для одного правового інституту — юридичної відповідальності.

Корисний результат застосуванні порівняння буде залежати від рівня та якості розуміння і тлумачення понять, що характеризують порушення законодавства в галузі охорони праці.

Поняття співвідношення як термін є предметом розгляду адміністративного права зарубіжних країн. При цьому у більшості випадках мова йде про співвідношення поняття «виконавча влада» і «державне управління», а також «Публічна адміністрація» і «адміністративна діяльність» [11, с. 15-21].

Співвідношення як словосполучення можна вважати правничим терміном, котре вживається в національному законодавстві, науковому обігу, є узагальненим найменуванням для характерис-

тики змісту, об'єктів реальної дійсності, правових відносин, юридично значимих фактів.

Наведені терміни, що прямо чи опосередковано співставляються з співвідношенням і в певній мірі сприяють чіткому розумінню його змісту і, надають можливість правильного тлумачення норм права та його застосування [6, с. 71-79].

Загальну думку про припинення легковажного використання понятійного характеру теорій права у свій час висловила О. Кузьменко [12, с. 25]. Сутність проблеми співвідношення адміністративної відповідальності за порушення законодавства в галузі охорони праці з іншими видами юридичної відповідальності полягає у з'ясуванні наявності спільних ознак та тих, що відрізняють їх за окремими важливими характеристиками [13, с. 21].

Взаємне доповнення або обмеження ознак при співвідношенні їх за видовими характеристиками [14, с. 104-109] зміст яких сприяє відновленню порушеного права на працю та її охорону, має як ми вважаємо наступні рівні: 1) законодавчий; 2) правозастосовний; 3) розгляд правопорушення; 4) прийняття рішення; 5) оскарження рішення; 6) виконання рішення.

Особливості співвідношення проявляються на кожному із наведених рівнів з властивою для них специфікою.

З'ясування особливостей адміністративної відповідальності за порушення законодавства в галузі охорони праці у порівнянні з іншими видами юридичної відповідальності, як вважає академік Ю.П. Битяк сприяє захисту громадян від неналежних і необгрунтованих дій з боку державних органів і їх посадових осіб [15, с. 131].

Звернемо увагу на критерії які сприяють більш чіткому і коректному розумінню співвідношення адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі охорони праці з іншими видами юридичної відповідальності. Так, ще за часів Юстиніана мова йшла про врахування критерію корисності як для держави так і для конкретної особи [16, с. 10].

Серед багатьох різновидів критеріїв, які прямо чи опосередковано характеризують юридичну відповідальність (моральні, етичні, економічні, політичні, соціальні та інші) важливими є правові критерії відповідальності.

Правові критерії мають пряме відношення [17, с. 26-27] до характеристики адміністративної відповідальності за порушення законодавства про працю та охорону праці що свідчить про їх юридичну значимість [18, с. 400 Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. — 668 с.].

До правового критерію відносяться також процесуальні особливості порядку адміністративного провадження по справах про правопорушення в галузі охорони праці у співвідношенні їх з іншими видами юрисдикційного провадження за вказані протиправні дії чи бездіяльність. Це стосується розгляду даної категорії справ у судах, та застосуванням покарань.

Матеріальний зміст мають протиправні дії чи бездіяльність при порушенні трудових прав громадян, які вчинено умисно (ст. 10 КУпАП) або з необережності (ст. 11 КУпАП). Аналогічною за змістом є характеристика вказаних дій чи бездіяльності у кримінальному та цивільному законодавстві України.

Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці відрізняються від аналогічних протиправних дій чи бездіяльності за ступенем суспільної небезпеки та завданої шкоди.

Об'єктом посягання у даному випадку є суспільні відносини у сфері охорони права громадян на працю, на оплату праці, на охорону праці та інших прав у трудовій сфері. Захист цих відносин здійснюється шляхом застосування покарань адміністративного, дисциплінарного, кримінального та цивільно-правового змісту.

Важливим критерієм який дозволяє більш ґрунтовно охарактеризовувати співвідношення між існуючими видами юридичної відповідальності є ступінь суспільної небезпеки, що має кількісну та негативно якісну оцінку вчинених протиправних дій чи бездіяльності у сфері охорони праці. Законодавець у даному випадку зазначає, що підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину (ст. 2 КК України).

Крім того, ступінь суспільної небезпеки визначається характером і розміром шкоди завданої відносинам у сфері охорони праці. Максимальна ступінь суспільної небезпеки властива для кримінальних злочинів, а її вплив немає локального змісту. Суспільна небезпека від правопорушення поширюється у мікро та макросередовищі, що створює реальну загрозу для суспільних відносин в тому числі й у галузі охорони трудових прав громадян.

Вчинення злочину завдає як моральної так і матеріальної шкоди, яка відповідно до чинного законодавства України повинна бути компенсована шляхом застосування жорстких заходів державного примусу. Для прикладу, ще у Руській Правді були передбачені зобов'язання з приводу заподіяння шкоди особі [19, с. 26].

Адміністративне законодавство України на відміну від кримінального законодавства не має чіткого закріплення терміну «небезпека», «суспільна небезпека» при характеристиці протиправних дій чи бездіяльності галузі охорони праці. На думку Л.П. Брича суспільна небезпека є ознакою загальною до поняття злочину, яка стосовно кожного конкретного складу злочину визначається сукупністю його об'єктивних і суб'єктивних ознак. Тому вона не може слугувати критерієм Відмежування [20, с. 106].

Ми вважаємо, що сам факт наявності суспільної небезпеки в протиправних діях чи бездіяльності правопорушника доповнює об'єктивну сторону юридичного складу правопорушення. Для адміністративних порушень законодавства про працю та охорону праці важливим є врахування суспільної небезпеки при кваліфікації протиправних дій чи бездіяльності, які вчиняються повторно.

Разом з тим, законодавче закріплення обставин, що виключають адміністративну відповідальність, а саме дії особи в стані крайньої необхідності, необхідної оборони або стану неосудності особи (ст. 17 КУпАП), як раз свідчать про суспільну небезпеку та шкоду від вчинення правопорушення.

Додатковим аргументом щодо наявності суспільної небезпеки та шкоди в адміністративно-караних діях особи є наявність законодавчо закріплених обставин, що обтяжують адміністративну відповідальність (ст. 36 КУпАП).

Стаття 269 КУпАП при визначенні правового статусу потерпілого від адміністративного правопорушення звертає увагу на необхідність з'ясування завданої майнової шкоди (ст. 269 КУпАП). Аналогічна вимога закріплена ст. 256 КУпАП. Щодо обов'язкового зазначення у протоколі про адміністративне правопорушення даних про заподіяння потерпілому матеріальної шкоди. Статтею 329 КУпАП передбачено порядок і строки виконання постанови в частині відшкодування майнової шкоди, а також наслідки за невиконання даної постанови (ст. 330 КУпАП).

Автори монографії «Виконавча влада і адміністративне право» за загальною редакцією В.Б. Авер'янова вважають, що адміністративні проступки можна розглядати як правопорушення з невисоким рівнем суспільної шкоди [18, с. 571].

Таким чином, не береться до уваги наявність ступеня шкідливості (а не шкоди) як високої так і значної при вчиненні адміністративно-карних порушень не лише в галузі охорони праці, але й при порушенні інших адміністративно-правових відносин.

У порівнянні адміністративно-карного порушення законодавства про охорону праці з дисциплінарним порушенням законодавства про працю суспільна небезпека і шкода на наш погляд має локальний характер. Вона обмежена рамками трудового колективу, підприємства, установи, організації. Разом з тим, ступінь суспільної небезпеки дисциплінарного правопорушення визначається розміром шкоди, завданої відповідальному суб'єкту трудових відносин.

Досліджуючи співвідношення адміністративної відповідальності з дисциплінарною, слід вказати на те, що зовнішня схожість останнього, призвела свого часу до того, що Ц.А. Ямпольська помилково віднесла її до одного з інститутів адміністративного права [21, с. 184].

Відмінність адміністративної відповідальності від дисциплінарної за фактичними підставами пов'язана з різними об'єктами протиправного посягання. Так, об'єктом дисциплінарного проступку є трудові та службові правовідносини. Виходячи з того, що дисциплінарна відповідальність в галузі охорони праці врегульовується переважно нормами трудового законодавства, дисциплінарними статутами, що діють в різних сферах управління, а також правилами внутрішнього розпорядку в конкретному підприємстві, можна з упевненістю вести мову про те, що вона спрямована на зміцнення стану дисципліни та виховання у працівників розуміння власного обов'язку працювати дотримуючись правил внутрішнього розпорядку на підприємстві, а також попередження вчинення ними дисциплінарних проступків.

Правовий аналіз співвідношення між органами (посадовими особами), що уповноважені застосовувати той чи інший вид юридичної відповідальності за порушення в галузі охорони праці, правопорушник, як правило, не перебуває у службових або трудових

відносинах з юрисдикційним органом і йому не підпорядкований. При дисциплінарній відповідальності, навпаки, правом накладення стягнень наділені посадові особи, яким порушники дисципліни безпосередньо або опосередковано підпорядковуються.

Суб'єктами дисциплінарної відповідальності являються особи, які працюють в державних підприємствах та установах, громадських організаціях, військовослужбовці, особи рядового та начальницького складу ОВС, СБУ, студенти та багато інших осіб, які пов'язані трудовими, службовими або навчальними відносинами за місцем праці чи навчання.

Однією з обставин, що наближають дисциплінарну відповідальність до адміністративної є та, що деякі відносини адміністративної відповідальності охороняються одночасно як адміністративними, так і дисциплінарними санкціями, які можуть застосовуватися за одне й те саме правопорушення. Маємо на увазі вимоги статті 15 КУпАП, відповідно до якої особи, що вчинили адміністративне правопорушення і на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, притягуються до дисциплінарної, а не до адміністративної відповідальності.

У зв'язку з цим, варто звернути увагу на пропозицію Л.С. Єрмоленко-Князевої стосовно того, що кваліфікація правопорушення як більш суспільно-небезпечного діяння повинна виключати кваліфікацію його ж як менш суспільно-небезпечного діяння.

Тобто притягнення до кримінальної відповідальності виключає притягнення тієї ж особи до адміністративної відповідальності, а в свою чергу притягнення до адміністративної відповідальності повинно виключати можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності [22, с. 167]. Ми не підтримуємо вказану позицію, з урахуванням того, що Конституція України закріпила положення про те, що за вчинення правопорушення особа не може бути двічі притягнута до одного й того ж виду юридичної відповідальності, а в даному випадку мова йде про різні її види.

Ведучи мову про види і розміри санкцій, слід вказати, що адміністративна відповідальність, в цілому, відрізняється від дисциплінарної за характером санкцій, які перебувають у прямій залежності від ступеня суспільної шкідливості, а також за видами самих стягнень, які суттєво різняться.

Суспільна небезпека цивільно-правових правопорушень має приватно-публічний характер. Вона проявляється у завданні шкоди одній із сторін цивільно-правових відносин. Цивільно-правова відповідальність — це відповідальність фізичної або юридичної особи перед іншою особою, а в окремих випадках — і перед державою за невиконання або неналежне виконання покладених на неї законом або договором цивільно-правових обов'язків, а також у випадках заподіяної шкоди іншій особі. Сутність її полягає в тому, що вона заснована на презумпції, винності особи, тобто доводити, що шкода наступила не з його вини повинен сам порушник. В окремих випадках вона можлива і при відсутності вини. Цивільно-правова відповідальність носить майновий і компенсаційний характер, тобто збитки відшкодовуються грошима або майном, а розмір відшкодування визначається розміром спричинених збитків [23, с. 8].

В основу відмежування адміністративної відповідальності за порушення в галузі охорони праці від цивільно-правової можна покласти різні ознаки, за виключенням тієї, яка дає характеристику кола суб'єктів відповідальності – в адміністративній та цивільній відповідальності вони у певній мірі співпадають. Адміністративна відповідальність відноситься до компетенції суду (посадових осіб), а цивільно-правова тільки до компетенції судів.

Визначені законодавцем підстави адміністративної та цивільно-правової відповідальності регулюються відповідно галузевим законодавством. Відмінності за фактичними підставами полягають у специфіці конкретних складів адміністративного та цивільного проступку — об'єкта протиправного посягання, правових наслідків їх вчинення. Об'єктом цивільних протиправних дій є майнові відносини, на які посягає суб'єкт трудових відносин та які захищаються у позовному порядку через суд. Об'єктом адміністративних порушень законодавства про працю та охорону праці є суспільні відносини в галузі охорони праці які захищаються у судовому та адміністративному порядку судом (посадовими особами).

Адміністративна відповідальність в галузі охорони праці відрізняється від цивільної і за наслідками протиправного діяння. Якщо для адміністративних передбачає його.

Вік особи, яка вчинила протиправні дії чи бездіяльність у сфері охорони праці є одним з критеріїв за допомогою якого є реальна можливість виокремити загальний віковий ценз, після досягнення якого настає адміністративна відповідальність (16 років). Кримінальній

відповідальності підлягають особи, яким до вчинення злочину настало шістнадцять років (ст. 22 КК України) [24].

Повна цивільна відповідальність настає у особи, яка досягла шістнадцяти років і працює за трудовим договором (ст. 35 ЦК України) [25].

Співвідношення за віковим критерієм серед неповнолітніх осіб, які притягаються до відповідальності за порушення законодавства про працю та охорону праці має деякі особливості. Так, якщо неповнолітній є підприємцем чи має статус посадової особи на підприємстві, установі, організації незалежно від форми власності то він у разі вчинення адміністративно-карного порушення законодавства про працю та охорону праці притягається до відповідальності на загальних підставах. Разом з тим, ст. 13 КУпАП не передбачає відповідальності неповнолітніх за ст. 41-42 КУпАП на загальних підставах.

Кримінальна відповідальність неповнолітніх за вчинення злочинів передбачених ст.ст. 172-175 Кримінального кодексу України настає при досягненні ними шістнадцяти років.

Цивільна відповідальність неповнолітньої особи, яка перебуває у трудових відносинах та займається підприємницькою діяльністю настає при досягненні шістнадцяти років (п. 2, ст. 35 ЦК України).

Дисциплінарна відповідальність неповнолітніх за порушення законодавства про працю настає при досягненні віку, з якого неповнолітній приймається на роботу. Згідно ст. 188 КЗпП України не дозволяється прийняття на роботу осіб молодше шістнадцяти років.

Разом з тим, мають місце винятки, коли за згодою батьків чи осіб, які їх замінюють неповнолітня особа може вступати у трудові відносини з 14 та 15 років. Неповнолітні працівники притягаються до матеріальної відповідальності за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації на загальних підставах і умовах (ст. 130 КЗпП України).

Співвідношення покарань за порушення законодавства про працю та охорону праці дозволяє провести порівняння між видами покарань та їх розмірами залежно від об'єкта посягання і ступеня суспільної небезпеки а також заподіяної шкоди.

Дисциплінарна відповідальність за порушення права на працю зобов'язує суб'єктів трудових відносин за їх порушення зазнавати дисциплінарних санкцій, передбачених законодавством про працю [26, с. 432], а саме догани та звільнення (ст. 147 КЗпП України) [27, с 38].

Адміністративні стягнення за порушення законодавства в галузі охорони праці є більш жорсткими у порівнянні з дисциплінарними стягненнями. До їх переліку відносяться лише адміністративний штраф (ст. 27 КУпАП), що накладається на посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та громадян — суб'єктів підприємницької діяльності, а також осіб, які представляють власників або уповноважені ними органи чи профспілки, або інші уповноважені трудовим колективом органи, представники трудових колективів. Штрафи у вигляді грошового стягнення є різними за розміром.

Слід звернути увагу на нечітке розмежування законодавцем мінімального та максимального розмірів штрафу як одного з видів відшкодування шкоди завданої тому чи іншому суб'єкту трудових відносин. Це пояснюється недостатньою розробленістю та невизначеністю критеріїв, що визначають розмір завданої шкоди при порушенні законодавства в галузі охорони праці.

Крім того, на законодавчому рівні відсутні пропозиції щодо зміни (у сторону збільшення) мінімального та максимального розмірів штрафу за адміністративні порушення законодавства в галузі охорони праці.

Порівняння штрафу в якості кримінального покарання за злочини в галузі охорони праці з розглянутим нами адміністративним штрафом відрізняється збільшенням його мінімуму доходів громадян (від 50), а максимального розміру до півтори тисячі неоподаткованих мінімумів доходів громадян. Кримінальне законодавство України передбачає значно ширший перелік покарань за злочини в галузі охорони праці. Це: 1) позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до п'яти років; 2) виправні роботи на строк до двох років; 3) арешт строком до шести місяців; 4) обмеження волі на строк до трьох років; 5) позбавлення волі на строк до п'яти років.

Ми вважаємо, що ряд кримінальних покарань за порушення в галузі охорони праці доцільно декриміналізувати і законодавчо закріпити в якості адміністративних стягнень. Це стосується позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, а також громадські роботи при повторному вчиненні адміністративних правопорушень в галузі охорони праці.

Цивільне законодавство України передбачає відшкодування юридичною або фізичною особою шкоди, завданої працівником при виконанні ним своїх трудових обов'язків (ст. 1172 ЦК України) [25]. Відшкодування завданої особі шкоди може мати моральний (ст. 1 167 ЦК України) та майновий (1166 ЦК України) зміст.

За порушення законодавства про працю та охорону праці під час якого особі було завдано шкоди суддя районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду має право одночасно вирішити питання про відшкодування винним майнової шкоди (ст. 40 КУпАП).

Порівнюючи загальні правила застосування покарань до порушень законодавства про працю та охорону праці ми звернули увагу на наступне:

1. Дисциплінарні стягнення застосовуються органом, якому надано право прийняття на роботу (ст. 147-1 КЗпП України) не пізніше одного місяця з дня виявлення порушення законодавства про працю та охорону праці (ст. 148 КЗпП України).

2. Адміністративні стягнення (штраф) за порушення законодавства про працю та охорону праці застосовують районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді) (ст. 221 КУпАП), центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці (ст. 231 КУпАП), органи державної санітарно-епідеміологічної служби (ст. 236 КУпАП).

3. Кримінальні покарання за злочини проти трудових прав громадян (ст. 172-175 КК України) застосовуються судами (суддями).

4. Застосування цивільно-правової відповідальності за шкоду завдану суб'єктам трудових відносин здійснюється у судовому прядку.

Ми вважаємо, що розмежування яке має місце в частині визначення і застосування стягнень за порушення законодавства про працю та охорону праці суб'єктами, що уповноважені розглядати дані правопорушення здійснюються з урахуванням особи порушника, суспільної небезпеки та шкоди від вчинених протиправних дій чи бездіяльності, ступеня вини порушника, його майнового стану та обставин, що обтяжують або пом'якшують відповідальність.

Співвідношення між обставинами, що обтяжують чи пом'якшують відповідальність за порушення законодавства про працю мають нормативно-правове закріплення у чинному законодавстві з урахуванням того, що обтяжуючі обставини вчинення правопорушення чітко окреслені законодавцем, а їх додаткове розширення з метою посилення відповідальності заборонено. Обставинами що, пом'якшують відповідальність за порушення законодавства про працю можуть бути такі, які не зазначені в законі.

Для прикладу наведемо перелік обставин, які пом'якшують або обтяжують відповідальність за порушення законодавства про працю та охорону праці в адміністративному та кримінальному законодавстві.

Більш широкий перелік обставин які пом'якшують кримінальну відповідальність винної особи сприяє об'єктивному і справедливому розгляду справи з дотриманням принципу законності.

Узагальнення теоретичних і практичних аспектів співвідношення та взаємодії адміністративної відповідальності за порушення законодавства про працю та охорону праці з іншими видами юридичної відповідальності сприяло обґрунтуванню наступних висновків:

1) лінгвістично-юридичний зміст поняття «співвідношення» з іншими

термінами, що прямо чи опосередковано його взаємодоповнюють свідчить про широкі можливості його застосування для обґрунтування і характеристики адміністративної відповідальності за порушення законодавства про працю та охорону праці з іншими видами є юридичної відповідальності за аналогічні правопорушення;

2) виокремлення та обґрунтування критеріїв адміністративної відповідальності на матеріальний і правовий сприяло з'ясуванню та характеристиці ознак відповідальності (за об'єктом посягання, ступенем суспільної небезпеки і шкодою, віком, видами і розмірами покарань, обтяжуючими і правопорушень та іншим).

Більш широкий перелік обставин які пом'якшують кримінальну відповідальність винної особи сприяє об'єктивному і справедливому розгляду справи з дотриманням принципу законності.

Узагальнення теоретичних і практичних аспектів співвідношення та взаємодії адміністративної відповідальності за порушення законодавства про працю та про охорону праці з іншими видами юридичної відповідальності сприяло обґрунтуванню наступних висновків:

Розглянуті нами терміни «відмежування», «розмежування», «порівняння», «співставлення» за своїм змістом і призначенням не мають великих розбіжностей і характеризують дії суб'єктів, що уповноважені приймати рішення, які пов'язані із застосуванням того чи іншого виду юридичної відповідальності з урахуванням ознак, властивих для кожного виду.

Пізнавальний процес співвідношення доцільно досліджувати з використанням різноманітного методологічного інструментарію.

Порівняння дозволяє співставляти один правовий об'єкт посягання (суспільні відносини в галузі охорони права громадян на працю, на оплату праці, на охорону праці та інших прав у трудовій сфері), для встановлення того, чим і як обумовлені подібності і відмінності його юридичного захисту існуючими видами юридичної відповідальності.

Література:

1. Агапов А.Б. Административная ответсвенность: учебник. — Издание 3-е переработ. и дополн. / А.Б. Агапов. — М.: Эскимо, 2007. — 230 с.
2. Керимов Д.А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права. — 4-е изд. — М.: изд. — М.: Изд-во СГУ, 2008. — 521 с.
3. Занфірова Т.А. Термінологічні питання побудови дискурсу трудового права. /Держава та регіони: Серія: Право. — 2011. — М 2.- С. 70-74.
4. Міжнародне право в документах / За заг. ред. М.В. Бурменського. – Х.: Видавництво НУВС, 2003. – 283 с..
5. Відомості Верховної Ради України. – 1992. — № 10 Ст. 137.
6. В. Трофименко. Співвідношення понять «Кримінальне провадження», «Кримінальне судочинство», «Процедура» та «Стадія кримінального процесу» в юридичній доктрині та за КПК України. / Право України. — 2013. — № 11. — С. 71-77.
7. Новий тлумачний словник української мови. У чотирьох томах. Т. 4 / Укладачі проф. В.В. Яременко, канд. філ. наук О.М. Сліпушко. – К.: Вид-во «Аконіт», 2000. – 941 с..
8. Новый энциклопедический словарь М.6 Большая Российская энциклопедия: Риппол класик. – 1456 с.
9. Педагогический словарь: У двох томах. Т. 20. — М.: Изд-во Академии педагогических наук, 1960. — 766 с..
10. О. Скакун «Принципи у методологічному інструментарії загального порівняльного правознавства. — Право України. — 2013. — 3-4. — С. 49-59.
11. Административное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «юриспруденция»] / [В.Я. Кикоть и др.]; под ред. В.Я. Кикотя, Г.А. Василевича, Н.В. Румянцева. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. — 431 с..
12. О. Кузьменко. Співвідношення адміністративного процесу та адміністративного процесуального права. — Право України. -2004. — № 12. — С. 24-27.
13. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.). В.М. Гарашук, В.В. Богуцький та ін..; за заг. ред.. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. — Х.: Право, 2010. — 624 с..
14. Беззубов Д.О. Суспільна безпека / організаційно-правові засади забезпечення): Монографія. — К.: МП «Леся», 2013. — 452 с..
15. Ю. Битяк Наука адміністративного права України: поняття, предмет, методологія дослідження адміністративних правовідносин Право України: Юридичний журнал. 2013. -.№ 12. С. 122-137.
16. Дигести Юстиниана. Очерки по истории составления и общая характеристика [текст]: монография / И.С. Перетерский. — М: Госюриздат, 1956. — 132 с..
17. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: Навчальний посібник для юридичних факультетів і міжнародних відносин. — Львів: ЗУКЦ, 2007. — 308с.
18. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «ІнЮре», 2002. – 668 с.
19. Хрестоматія з історії держави і права України /За ред. В.Д. Гончаренка. — 3-е вид., перероб. — К.: 2003. — 384 с.
20. Брич Л.П. Теорія розмежування складів злочинів: монографія / Л.П. Брич. — Львів: ЛьвДУВС, 2013.- 712 с.
21. Галаган И.А. // Административная ответственность в СРСР: Процесуальное регулирование / И.А. Галаган. – Воронеж. ун-та, 1970. – 252 с.

22. Єрмоленко-Князєва Л.С. Співвідношення дисциплінарної відповідальності з адміністративною. – М., 2012. – 171 с.
23. Котюк І.І. Основи теорії держави і права / Котюк І.І. — К., 1998.- 128 с.
24. Кримінальний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 13 червня 2013 року, [офіційний текст] — К.: Паливода А.В., 2013. — 212 с..
25. Цивільний кодекс України: чинне законодавство зі змін. та допов. Станом на 5 червня 2013 р. [офіційний текст]. — К.: Паливода А.В., 2013. — 380 с.
26. Юридична енциклопедія: В 6 т. // Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відпов. ред.) та ін. — К.: Укренцикл., 1998. — Т. І: А-І. — 672 с..
27. Остапенко Л.О. Юридична відповідальність за порушення права громадян на працю // Вісник Академії праці і соціальних відносин федерації профспілок України Серія: Право та державне управління. — 2013. — № 1 С. 36-39.

***Остапенко Л.О.**, ассистент кафедры цивильного права и процеса Учебно-научногоиінститута права и психологии Национального университета «Львівська політехніка».*

Теория и практика соотношения административной ответственности за правонарушения в сфере охраны труда с другими видами юридической ответственности. *В статье на основе действующего национального законодательства Украины, научных наработок специалистов в области права, практики деятельности правоохранительных органов предпринята попытка исследовать теоретические и практические вопросы дискуссионного и инновационного содержания в части соотношения административной ответственности за правонарушения в области охраны труда.*

***Ключевые слова:** соотношение, административная ответственность, правонарушение, охрана труда.*

***Ostapenko L.A.,** Assistant of the Civil Law and Process Chair of the Scientific-Research Institute of Law and Psychology of the National University «Lviv politehnika».*

Theory and practice of the relations of administrative responsibility for any offenses in the field of occupational safety with other types of legal liability. *In this article on the basis of existing national legislation of Ukraine, scientific developments of specialists in the field of law, practice of law enforcement the attempt to investigate the theoretical and practical aspects of the discussion and innovative content regarding to the relations of administrative responsibility for offenses in the field of occupational safety and health is made.*

***Key words:** correlation, administrative liability, tort, labor.*

УДК 340.132(100):351.77(477)](045)

Співак М.В.,

канд. юрид. наук, викладач кафедри адміністративного права і процесу НАВС

Міжнародні нормативно-правові акти про здоров'я та їхній вплив на формування державної політики в галузі охорони здоров'я України

У статті наводяться класифікації міжнародних нормативно-правових актів про здоров'я. Подаються міжнародно-правові стандарти у сфері охорони здоров'я. Розкриваються завдання з охорони здоров'я. Наголошується на тому, що стандарти відображені у низці важливих міжнародно-правових актів, що встановили загальнолюдські стандарти прав та інтересів особи, визначили ту межу, за яку держава не може виходити. Вказується на існування вагомого міжнародно-правового механізму регулювання питань в охороні здоров'я. Робиться висновок про те, що права людини стали об'єктом регулювання не лише окремої держави, а й міжнародного співтовариства.

Ключові слова: *охорона здоров'я, правові норми, права людини, державна політика, міжнародно-правові стандарти*

У сучасному світі є галузь відносин – відносини у галузі охорони здоров'я, які у процесі глобальних змін потребують від юридичної науки негайного правового регулювання. Адже збереження здоров'я є запорукою життєвих процесів на планеті, збереження генофонду, і нарешті, збереження людини, як біологічного виду.

Тенденції до глобалізації суспільного розвитку формують нову еру взаємодії між націями, народами, державами. Розв'язання цих проблем істотно відрізняються в різних країнах світу. Часто застосовувані методи є неприйнятними для збереження життя й здоров'я людини як біологічного виду, тому світова громадськість апелює до міжнародних організацій та міжнародного права, наголошуючи на потребі уніфікованого підходу до розв'язання проблем у сфері охорони здоров'я. Не виключенням є і Україна. Становлення та розвиток України як демократичної, правової держави відбувається з оновленням правової бази із захисту прав і свобод людини.

Важливе теоретичне значення має дослідження національних та міжнародних правових норм, прецедентів, уніфікованих і гармонізованих між собою стандартів, що посідають особливе місце в міжнародно-правовому просторі. На потребі наукового пошуку наголошують численні дослідники цієї проблеми, зокрема Л. Жаліло, В. Москаленко, Н. Нижник, Я. Радиш, І. Солоненко, І. Сенюта, С. Стеценко, О. Яременко та ін.

Метою статті є дослідження міжнародних нормативно-правових актів про здоров'я, а також їх вплив на формування державної політики у визначеній галузі. При цьому особливу увагу зосереджено на характеристиці всесвітніх та регіональних міжнародно-правових актів, які містять стандарти у цій сфері.

Розглядаючи питання формування політики України в галузі охорони здоров'я, в контексті вимог XXI століття, слід зазначити, що охорона здоров'я – це складна, багаторівнева система, яка розвивається, видозмінюється під впливом часових, соціальних і багатьох інших чинників. Під час модернізації національної політики охорони здоров'я нам треба враховувати інтеграційні процеси в європейській і світовій практиці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчать, що сьогодні норми міжнародного права у сфері охорони здоров'я не лише зобов'язують держави забезпечити закріплення у міжнародних угодах основні права і свободи людини, але надають особі право вимагати від держави виконання її міжнародних зобов'язань. Розвиток сучасних міжнародних відносин свідчить про те, що внутрішньо-державні відносини у сфері прав людини на охорону здоров'я стали безпосереднім об'єктом міжнародно-правового регулювання. Тенденції розвитку міжнародної співпраці у розглядуваній сфері свідчать про дедалі більше визнання примату міжнародного права над внутрішньодержавним. Однак багато питань регулювання прав і свобод людини все ще залишаються у сфері внутрішньої компетенції кожної держави,

© Співак М.В., 2014

яка самостійно, з урахуванням взятих на себе міжнародних зобов'язань, визначає час, послідовність і конкретний спосіб їх виконання. Все це відображено у внутрішньодержавному законодавстві, яке визначає, як саме і в якому об'ємі держава виконуватиме взяті на себе міжнародні зобов'язання [1].

Права людини – їхня суть та соціальні корені завжди були і будуть найактуальнішою та найважливішою проблемою історичного, соціально-економічного і культурного розвитку людства. Питання регламентації та забезпечення прав людини постійно перебувають в центрі уваги політичної, правової, філософської, етичної і суспільної думки.

У різні періоди історичного розвитку проблема прав людини носила політико-правовий характер і залежно від співвідношення соціально-економічних сил, демократії, культури та традицій набувала відповідного релігійного, філософського, етичного звучання і значущості. Перелік прав людини, що зафіксований нині у міжнародно-правових документах, став еволюційним результатом тривалого історичного формування певних стандартів та еталонів, більшість з яких уже стали своєрідною нормою для національного законодавства багатьох країн і в цілому для сучасного демократичного суспільства.

Для фахівців охорони здоров'я рівень правових знань має особливе значення як з точки зору формування загального правового світогляду, так і з огляду на досягнення відповідного професійного рівня.

Теорія прав людини формулює ті основні принципи, які є ціннісними орієнтирами у сучасному світі. Такі принципи історично формувалися, збагачувалися, вдосконалювалися і сьогодні стали невід'ємною частиною людської культури.

Завдання з охорони здоров'я мають універсальний характер. Визнання на міжнародному рівні й закріплення у нормах міжнародного права посилює загальність на обов'язковість закладених у праві на охорону здоров'я людини вимог у межах усієї світової спільноти стосовно всіх народів і держав світу. З моменту міжнародно-правового визнання права на охорону здоров'я людини як загальносоціальної категорії воно набуває нову, додаткову якість – стає міжнародно-правовим. Це означає, що відповідне право як загальносоціальна, «доюридична» категорія набуває чітко вираженого нормативно-правового начала, але не внутрішньодержавного, а міжнародно-правового характеру. Значення норм міжнародного права у сфері охорони здоров'я людини полягає у тому, що, з одного боку, вони зобов'язують держави світового співтовариства забезпечувати особі закріплені у міжнародно-правових актах права людини у сфері охорони здоров'я, а з іншого – надають індивіду право вимагати від держави виконання її міжнародних зобов'язань. Міжнародні угоди і пакти про права людини безпосередньо не надають відповідних прав індивідам. Вони встановлюють лише взаємні зобов'язання держав стосовно надання своїм громадянам певних прав та свобод. Вирішення конкретних питань про права й свободи людини належить до внутрішньої компетенції держави [2].

Основним напрямком державної політики в реформуванні суспільних відносин в Україні є європейська інтеграція, тобто досягнення європейських міжнародно-правових стандартів у всіх сферах суспільного життя.

Міжнародно-правові стандарти у сфері охорони здоров'я – це зафіксовані міжнародно-правовими актами принципи й норми, які визначають зміни й обсяг прав людини у сфері охорони здоров'я і слугують юридичними нормами для національної політики у цій сфері.

Ознаки стандартів у сфері охорони здоров'я є:

- обґрунтованість з наукової, практичної і технічної точки зору;
- реальність, тобто визначеність обсягу медичної допомоги, конкретність вимог до якості медичного обслуговування з урахуванням реального стану галузі, а саме фінансового і кадрового забезпечення, матеріального-технічного ресурсу, освітнього рівня фахівців тощо;
- надійність, тобто відповідність принципам науково обґрунтованої медичної практики і узгодженість з думкою більшості висококваліфікованих лікарів;
- чіткість, конкретність і зрозумілість визначень;
- актуальність, якої можна досягти шляхом періодичного аналізу та перегляду раніше встановлених стандартів, вироблення механізму забезпечення або стимулювання виконання чинних стандартів.

Стандарти в охороні здоров'я визначають, як і що діагностувати або лікувати, як організувати профілактичний огляд, яким повинен бути результат тощо. Основною метою

розробки стандартів в охороні здоров'я є: 1) охорона і зміцнення здоров'я населення; 2) захист прав людини (пацієнта); 3) поліпшення якості життя суспільства за допомогою вдосконалення діяльності служб охорони здоров'я; 4) розробка законів у сфері охорони здоров'я; 5) забезпечення соціального прогресу.

На основі аналізу міжнародно-правових актів О.М. Ціборовський, С.В. Істомін, В.М. Сорока дійшли до висновку, що структурними елементами права людини на охорону здоров'я як загальносоціального (природного) права людини є такі можливості: 1) життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд і необхідне соціальне обслуговування, необхідний для підтримання здоров'я: 2) заборона катування чи жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання, зокрема, особу не можна без її вільної згоди піддавати медичним чи науковим дослідам; 3) забезпечення зниження рівня мертвонароджуваності та дитячої смерті й здорового розвитку дитини; 4) поліпшення всіх аспектів гігієни зовнішнього середовища і гігієни праці у промисловості; 5) запобігання і лікування епідемічних, ендемічних, професійних та інших хвороб і боротьба з ними; 6) медична допомога; 7) консультативні і просвітницькі послуги; 8) справедливі й сприятливі, безпечні та здорові умови праці; 9) охорона материнства; 10) захист дітей і молоді у сфері охорони здоров'я.

Внаслідок аналізу чинного законодавства, вітчизняної та зарубіжної наукової літератури вище згадані науковці систематизували закони за предметом правового регулювання і виділити такі групи законів, які стосуються питань: 1) надання медичної допомоги; 2) правового статусу пацієнтів; 3) правового статусу медичних і фармацевтичних працівників; 4) фінансування охорони здоров'я; 5) оздоровчо-профілактичної діяльності; 6) забезпечення безпечних умов для життєдіяльності; 7) організації та управління охороною здоров'я; 8) біоетики.

Джерелами, які визначають міжнародно-правові стандарти у сфері охорони здоров'я є документи, видані Організацією Об'єднаних Націй, Всесвітньою організацією охорони здоров'я, Міжнародною організацією праці, Радою Європи і Європейським Союзом, Всесвітньою і Європейською медичними асоціаціями. Основними з тих, що безпосередньо стосуються прав людини і охорони здоров'я, є такі:

- Міжнародна хартія прав людини, яка складається з п'яти документів –Загальної декларації прав людини (1948 р.), Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (1966 р.), Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.), Факультативного протоколу до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (1966 р.) і Другого факультативного протоколу про відміну смертної кари;
- Конвенція про захист прав людини і основних свобод (1950 р.);
- Конвенція про права дитини (1989 р.);
- Європейська соціальна хартія (1961 р.);
- Європейський кодекс соціального забезпечення (1964 р., переглянутий 1990 року);
- Декларація про розвиток прав пацієнтів у Європі (1994 р.);
- Конвенція про права людини і біомедицину (1997 р.).

Міжнародні документи про охорону здоров'я (переважно Всесвітньої медичної асоціації, створеної у 1947 р.):

- Міжнародний кодекс медичної етики, прийнятий Генеральною асамблеєю Всесвітньої медичної асоціації у 1948 р., із змінами і доповненнями 1968, 1983, 1994 рр.;
- Женевська декларація Всесвітньої медичної асоціації, прийнята в 1949 р., із змінами і доповненнями 1968 і 1983 рр., орієнтована на випускників медичних вишів – майбутніх лікарів.
- Рекомендації для лікарів, що проводять біомедичні дослідження на людині (1964 р.);
- Лісабонська декларація про права пацієнтів (1981 р.)
- Дванадцять принципів надання медичної допомоги у будь-якій системі охорони здоров'я (1983 р.);
- Рекомендації з надання медичної допомоги у сільській місцевості (1983 р.);
- Заява про використання психотропних засобів і зловживання ними (1983 р.);
- Заява про використання протипіхотних засобів і зловживання ними (1983 р.);
- Заява про свободу контактів між лікарями (1984 р.);
- Декларація з прав людини і особистої свободи медичних працівників (1985 р.);
- Заява про торгівлю живими органами (1985 р.);
- Декларація про незалежність і професійну свободу лікаря (1986 р.);

- Заява про підготовку медичних кадрів (1986 р.);
- Декларація щодо евтаназії (1987 р.)
- Декларація щодо трансплантації людських органів (1987 р.);
- Мадрідська декларація про професійну автономію і самоуправління лікарів (1987 р.);
- Декларація про жорстоке ставлення до людей похилого віку і старих (1990 р.);
- Заява про політику у сфері лікування смертельно хворих пацієнтів, які терплять хронічний біль (1990 р.);
- Заява про недбале ставлення лікарів до своїх обов'язків (1992 р.);
- Заява про професійну відповідальність за якість медичного обслуговування (1996 р.) [3, с. 52-53].

У інших наукових джерелах виділяють три рівні закріплення права на охорону здоров'я: універсальний, регіональний і спеціалізований.

Універсальні нормативно-правові акти мають, здебільшого, декларативний характер і виступають як рекомендації для світової спільноти. До них відноситься Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Декларація про права інвалідів, Декларація про права розумово відсталих осіб тощо. Вказані документи накладають юридичні обов'язки на держави-учасниці щодо вжиття необхідних законодавчих і адміністративних заходів для здійснення закріплених у них прав. Держави, які затвердили дані Пакти і декларації, зобов'язані забезпечити соціально-економічні і культурні права для своїх громадян хоча б у мінімальній мірі, незалежно від рівня економічного розвитку.

Універсальний рівень закріплення права на охорону здоров'я є важливою гарантією визнання світовим співтовариством даного права і накладає на держави зобов'язання щодо використання механізмів його забезпечення. Нормативно-правові акти регіонального рівня є обов'язковими для країн-учасниць даної організації. Виходячи з традицій, особливостей, рівня розвитку певної групи країн, вказані регіональні правові стандарти можуть бути більш широкими чи більш конкретними, порівняно з універсальними і повинні мати свій політико-правовий механізм реалізації. Прикладом нормативно-правових актів регіонального рівня є документи, прийняті Радою Європи, зокрема, Європейська соціальна хартія, чи Європейським Союзом, зокрема Конституція Європейського Союзу.

Третій рівень міжнародно-правових стандартів у сфері охорони здоров'я включає спеціалізовані, прийняті спеціально створеною організацією документи. До них відносяться, зокрема, Конвенції і рекомендації Міжнародної організації праці, які стосуються медичної допомоги, допомоги при хворобі, праці дітей, матерів, інвалідів. Метою цих документів є класифікація працівників за певними категоріями і визначення стандартів трудової діяльності, які не впливають негативно на здоров'я [4, с. 186-201].

Реальним досягненням за часів незалежності України стало створення сучасного законодавства про охорону здоров'я. Для прикладу, М. Ф. Герасименко і Ю. І. Григор'єв, обравши за критерій об'єкт впливу закону, виокремлюють сім блоків законів про охорону здоров'я, а саме:

1) наглядові закони, що забезпечують безпечні умови життя;

2) закони профілактичної спрямованості;

3) закони, що захищають права громадян на охорону здоров'я;

4) закони, що визначають права і відповідальність медичних працівників, а також відповідальність юридичних і фізичних осіб за правопорушення у сфері охорони здоров'я;

5) закони, що регламентують діяльність національної системи охорони здоров'я;

6) закони, що регулюють фінансування охорони здоров'я;

7) закони, що регулюють окремі види медичної діяльності [5, с. 41].

Науковці Українського інституту громадського здоров'я МОЗ України поділяють закони на 22 групи відповідно до напрямів діяльності сфери охорони здоров'я [6, с. 55–57]. В. Ф. Москаленко виділяє вісім груп законів, спираючись при цьому на напрями організації охорони здоров'я, виокремлені в основах законодавства України про охорону здоров'я [7, с. 5–6]. І. Я. Сенюта, проаналізувавши чинну законодавчу базу, вітчизняну і зарубіжну наукову літературу, вважає за доцільне систематизувати закони за предметом правового регулювання і виділити групи законів, які стосуються таких питань:

1) надання медичної допомоги;

2) правового статусу пацієнтів;

3) правового статусу медичних і фармацевтичних працівників;

4) фінансування охорони здоров'я;
5) оздоровчо-профілактичної діяльності;
6) забезпечення безпечних умов для життєдіяльності;
7) організації та управління охороною здоров'я [8, с. 62].

Закріплення права на охорону здоров'я на рівні всесвітніх документів з прав людини є дуже важливою гарантією визнання світовим співтовариством цього права і покладає на держави, зокрема і на Україну, обов'язки щодо його забезпечення. Міжнародно-правові акти з прав людини, які визначають міжнародні стандарти у сфері охорони здоров'я, є дуже важливою базою для захисту одного з основних прав людини і громадянина. Перед Україною стоїть нагальне завдання удосконалити нормативно-правову базу у сфері охорони здоров'я, привести її відповідно до вимог міжнародно-правових актів та загалом реформувати усю систему охорони здоров'я, беручи до уваги міжнародно-правові стандарти у сфері охорони здоров'я, основоположні принципи, що визначені у міжнародно-правових документах з прав людини, світову політику і тенденції в охороні здоров'я, але адаптуючи до вітчизняних традицій та політичних, економічних і соціальних реалій нашого життя.

Література:

1. Ірина Сенюта // ВІСНИК ЛЬВІВ. УН-ТУ Серія юридична. 2004. Вип. 40. 24.05.2005, Міжнародно-правові стандарти у сфері охорони здоров'я. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lawyer.org.ua/?d=602&i=&w
2. Воробйова Наталія. Міжнародний досвід реформ у галузі охорони здоров'я. Юридичний журнал № 7/ 2010. Видавнича організація «Юстиніан». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.justinian.com.ua/article.p
3. Ціборовський О.М.Шляхи систематизації законодавства України у сфері охорони здоров'я / О.М.Ціборовський,С.В.Істомін, В.М.Сорока.–К., 2011.– 72 с.
4. Москаленко В. Ф., Грузєва Т.С., Іншакова Г. В. Регламентація права на охорону здоров'я у міжнародних нормативно-правових актах // Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення). Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції 17-18.04.2008. м. Львів. – 186-201 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://medicallaw.org.ua/uploads/
5. Герасименко Н. Ф. Нормативно-правовое регулирование и создание Кодекса законов как важнейший этап реформы здравоохранения / Н. Ф. Герасименко, Ю. И. Григорьев // Вестник Российской академии медицинских наук. – М.: Медицина, 2002. – С. 39-42.
6. Кальниш В. Сучасний стан нормативно-правової бази системи охорони здоров'я України / В. Кальниш, Г. Москалець, Н. Лещук // Ліки України. – 2002. – № 10. – С. 55–57.
7. Москаленко В. Ф. Стан та формування нормативно-правової бази охорони здоров'я України (1992-1999 рр.) / В. Ф. Москаленко // Проблеми екології та медицини. – 2000. – № 1. – С. 3–11.
8. Право людини на охорону здоров'я та його законодавче забезпечення в Україні: монографія / І.Я. Сенюта; Акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. – Л.: Вид-во «ПАІС», 2007. – 223 с.

***Спивак М.В.**, канд. юрид. наук, преподаватель кафедры административного права и процесса НАВД*

Международные нормативно-правовые акты о здоровье и их влияние на формирование государственной политики в отрасли здравоохранения Украины. *В статье наводятся классификации международных нормативно- правовых актов о здоровье. Подаются международно-правовые стандарты в сфере здравоохранения. Раскрываются задания по охране здоровья. Отмечается, что стандарты отображены в ряду важных международно-правовых актов, которые установили общечеловеческие стандарты прав и интересов граждан, определили тот предел, за который государство не может выходить. Указывается на существование весомого международно-правового механизма регулирования вопросов в здравоохранении. Делается вывод о том, что права человека стали объектом регулирования не только отдельного государства, но и международного содружества.*

***Ключевые слова:** здравоохранение, правовые нормы, права человека, государственная политика, международно-правовые стандарты*

***Spivak M.V.,** Candidate of Juridical Sciences, Lecturer of the Administrative Law and Process Chair of National Academy of Internal Affairs*

International regulatory legal acts on health and their impact on the formation of public policy in the industry of health protection in Ukraine. *The classifications of international regulatory legal acts on health are pointed out in the the article. The international legal standards in healthcare are given. The tasks on health protection are revealed. The standards which have been reflected in a number of important international legal instruments that set universal standards of human rights and interests of citizens are highlighted. The limit over which the state can not go out is defined. The existence of a meaningful international legal mechanism for regulating issues in health care is indicated. It is concluded that human rights have become the object of regulation not only by a separate state, but also by the international community.*

***Key words:** health protection, legal norms, human rights, public policy, international legal standards.*

УДК 340.132:334.724.6](477)(045)

Турчин Ю.Б.,

здобувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВТ

Поняття, функції та правовий статус державних підприємств в Україні

У статті проаналізовано питання реалізації державою своїх адміністративно-регулятивних та економічних напрямків політики через суб'єктів господарювання з особливим правовим статусом. Акцентовано на першочерговій задачі вітчизняного законодавця щодо втілення в життя законів України «Про казенні підприємства в Україні» та «Про державні комерційні підприємства в Україні».

Ключові слова: *державні підприємства, правовий статус державних суб'єктів господарювання, унітарні підприємства, казенні підприємства.*

Економічний базис закономірно позиціонується основною функціонування держави та виступає домінантною надбудовою над суспільними відносинами. Без належної оптимізації перерозподілу національних багатств неможливе існування всіх систем держави. Окрім того, глобальний соціум багатовекторно розвиваючись, намагається досягти певної точки соціального життя, яка має якісне позитивне та практичне значення у формі створення громадянського та інформаційного суспільства. Демократичні стандарти потребують, окрім базових, додаткових систематичних матеріальних поступлень для уможливлення забезпечення гідного духовного і фізичного життя людини та громадянина.

Зазначені фактори примусово стимулюють поступальне нарощування використання економічних ресурсів та основних засобів у виробництві для досягнення підвищених економічних результатів. Тут основні засоби слід розуміти як матеріальні активи, які: а) юридична особа утримує з метою використання їх у процесі виробництва або постачання товарів, надання послуг, здавання в оренду іншим особам або для здійснення адміністративних і соціально-культурних функцій, очікуваний строк корисного використання (експлуатації) яких більше одного року; б) перебувають в особистій власності населення.

Нарощування виробництва в державі як побудоване на використанні різних форм власності, так і призводить до накопичення матеріальних і фінансових засобів, які, в тому числі трансформуються у нову власність. Однак, оскільки державне підприємництво в цілому ґрунтується на державній формі власності, тому необхідно визначити, які матеріальні ресурси вона включає в себе.

Питання щодо права власності, у тому числі держави, знайшли відображення у широкого кола вітчизняних і зарубіжних науковців, серед яких слід назвати: М.М. Агарков, С.С. Алєксєєв, С.М. Братусь, В.П. Грибанов, О.В. Дзера, Є.П. Ємельянов, В.П. Камишанський, Р.І. Капелюшніков, О.О. Красавчиков, В.А. Кройтор, І.М. Кучеренко, Д.І. Мейєр, В.В. Луць, О.А. Підопригора, Є.О. Суханов, Ю.К. Толстой, Г.Ф. Шершеневич, Р.Б. Шишка та багато ін.

У словниковій літературі «власність» означає майно, належне кому-небудь; належність чогось кому-, чому-небудь із правом розпорядження. «Власність, – зазначає Є.П. Ємельянов, – складає економічну основу життя суспільства, будучи показником його добробуту і особистого благополуччя громадян. Тому охорона стосунків власності, їх чітке правове регулювання, захист прав власників від будь-якого неправомірного втручання – найважливіше завдання держави» [1, с. 1].

На сьогодні право власності розуміючись захищеним, але обмеженим правом, розглядається як юридичне вираження, форма закріплення економічних стосунків власності. Право власності охоплює правові норми, що закріплюють, регулюють та охороняють стан належності матеріальних та інших благ конкретним особам – фізичним або юридичним. У сукупності вони складають право власності в об'єктивному сенсі як єдиний комплексний інститут права.

© Турчин Ю.Б., 2014

Міжнародною спільнотою давно визнана необхідність нормативного закріплення права власності. Прикладом, ст. 17 Загальної декларації прав людини наголошує на тому, що «кожна людина має право володіти майном як одноособово, так і разом з іншими. Ніхто не може бути безпідставно позбавлений свого майна» [2].

Конституція України визначила, що громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності, набувати права приватної власності відповідно до закону. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки [3].

У той же час, О.М. Литвиненко акцентується на тому, що право державної власності має багатоаспектний характер, яке не обмежується економічним та юридичним значенням, зокрема, соціальний, політичний, психологічний аспект. Крім того, йому притаманні особливі форми та способи здійснення, які обумовлені тим, що держава реалізує власницькі права лише через уповноважені та спеціально створені для цього органи [4, с. 78].

Таким чином, зводячи поняття «право державної власності» до легітимної можливості держави в особі органів публічної влади розпоряджатися загальнонаціональними ресурсами в інтересах суспільства, слід також встановити, що конкретно входить до складу державної власності. Так, аналізуючи положення Закону України «Про управління об'єктами державної власності», до державного майна слід віднести: майно, яке передане казенним підприємствам в оперативне управління; майно, яке передане державним комерційним підприємствам, установам та організаціям; майно, яке передане державним господарським об'єднанням; корпоративні права, що належать державі у статутних капіталах господарських організацій; державне майно, що забезпечує діяльність Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України; державне майно, передане в оренду, лізинг, концесію; безхазяйне та конфісковане майно, що переходить у державну власність за рішенням суду та ін. [5].

На підставі вищевикладеного можна вказати ознаки права державної власності:

- належачи народу України, регулюється та використовується органами публічної влади в інтересам всього суспільства;
- державне майно лише у виключних випадках передається в приватне користування;
- перспективи використання державної власності визначаються концептуальними нормативно-правовими актами;
- перебуває не лише під управлінням загальноекономічними методами, але й передбачає специфічні адміністративні методи управління;
- окремі галузі економіки монополізуються державною.

Надалі розглянемо сутність та ознаки державного підприємства для кращого встановлення його основоположної бази функціонування, звернувшись, в першу чергу, до чинного вітчизняного кодифікованого законодавства, де в певній мірі можна виокремити загальне уявлення про категорію «підприємство». Так, згідно ст.62 ГК України [6] підприємство – це самостійний суб'єкт господарювання, створений компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності.

За ст. 191 ЦК України [7] підприємство є єдиним майновим комплексом, що використовується для здійснення підприємницької діяльності. До складу підприємства як єдиного майнового комплексу входять усі види майна, призначені для його діяльності, включаючи земельні ділянки, будівлі, споруди, устаткування, інвентар, сировину, продукцію, права вимоги, борги, а також право на торговельну марку або інше позначення та інші права, якщо інше не встановлено договором або законом.

Як видно, в законодавстві України немає єдиного підходу до терміну «підприємство», оскільки воно корегується в залежності від сфери застосування. Крім того, виникає складність при з'ясуванні основної функції підприємства, оскільки останнє розуміється як юридична особа, що здійснює різні види господарської діяльності, так і майновим комплексом, на базі якого відбувається господарювання. Звичайно, має рацію, наприклад, І.А. Галіахметов, вказуючи, що у майновому обороті підприємства визнаються об'єктами за ст.191 ЦК України, а не суб'єктами права за ст.62 ГК України. Тобто підприємство в цілому або його частина можуть бути об'єктом купівлі-продажу, застави, оренди (крім фінансового лізингу) та інших правочинів, пов'язаних з набуттям, зміною та припиненням речових прав [8, с. 7-8].

Із врахуванням вищевказаної проблеми, необхідно звернутися до подальшого визначення сутності підприємства. Так, у найзагальнішому вигляді підприємство – це: окрема виробнича установа (фабрика, підприємство і т.п.); самостійний господарюючий об'єкт, створений у порядку, визначеного законом; є зазвичай юридичною особою.

На переконання Г.І. Сосновської, підприємство – це організаційно відокремлена й економічно самостійна ланка виробничої сфери народного господарства, що спеціалізується на виготовленні продукції, виконанні робіт і наданні послуг [9, с. 199]. Таку ж думку поділяє М.Г. Шульга, котра зазначає, що підприємство виступає у ролі самостійного господарюючого статутного суб'єкта, який має право юридичної особи, здійснює виробничу, науково-дослідницьку та комерційну діяльність з метою одержання відповідного прибутку (доходу) [10, с. 112].

Інші проаналізовані нами джерела також вказують на те, що підприємство слід сприймати у вигляді юридичної особи, що здійснює різні види господарської діяльності з метою отримання прибутку. Отож, підприємство в переважній більшості випадків має статус юридичної особи, тобто організації, створеної і зареєстрованої у встановленому законом порядку, що наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю та може бути позивачем та відповідачем у суді.

Акцентуємо, що законодавець не пояснює суть терміну «державне підприємство», але насамперед йдеться про господарюючу юридичну особу засновану на державній формі власності. У той же час, в офіційних джерелах, наприклад, у листі Міністерства юстиції України від 11.01.2007 №19-32/2 «Роз'яснення порядку реєстрації прав власності на об'єкти нерухомого майна залежно від форм власності» суб'єкти господарювання, що належать до державного сектору економіки і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління, йменуються як «державні юридичні особи» [11].

Ряд вітчизняних і зарубіжних науковців також не мають щодо піднятого нами питання єдиного погодженого розуміння, серед яких Г.Я. Аніловська, Р. Барр, О.В. Дейнека, Ю.М. Дзера, С.М. Лапіна, Н.Д. Лелюхіна, І.М. Любімов, В.Є. Савченко, С. Уєрра, А.А. Шулус та ін. Окрім того, виникають постійні дискусії щодо мети створення та окремих аспектів функціонування державних підприємств.

Наприклад, Ю.М. Дзера стверджує: «держава, для досягнення завдань...які стоять перед нею, потребує визнання можливості брати участь у майнових правовідносинах. Однак, попри це, така участь держави є...вимушеною необхідністю...реалізації публічного інтересу» [12, с. 10-11]. Дійсно, не заперечуючи першочергову публічну складову втручання держави в національну економіку, однак слід зауважити, що вказаний автор не врахував інших моментів. Так, держава має забезпечувати не лише інтереси суспільства, але й життєво важливим є постачання суб'єктів владних повноважень необхідною продукцією для свого сталого функціонування. Крім того, участь держави в цивільних правовідносинах не є вимушеною, оскільки вже на семантичному рівні та за своєю природою вона виконує відповідні функції в суспільстві, до яких, в тій чи іншій мірі, входять й зазначені.

Зазначені висновки дали підстави вважати, що державне підприємство – це утворена на державній формі власності юридична особа, самостійний господарюючий суб'єкт, який вступаючи в економічні відносини на загальних цивільно-правових чи виключних умовах з метою отримання прибутку, а також забезпечення суспільних інтересів і специфічних інтересів держави.

До головних ознак державного підприємства слід віднести: заснування та функціонування цілком чи в більшій мірі на основі державної власності; забезпечення суспільних інтересів і окремих потреб державного апарату влади.

Сьогодні в Україні, не зважаючи на масову приватизацію державного сектору та подальший розвиток ринкової економіки, державні підприємства є вагомими учасниками економічних правовідносин. Так, за даними «Статистичного щорічника України», який формується Державною службою статистику України, в 2013 році нараховувалося 6661 державних підприємств, із яких 41 казенні.

У ст. 73-77 ГК України розкриваються загальні положення щодо державних унітарних підприємств в Україні та їх види в залежності від призначення діяльності. Саме термінологічне доповнення «унітарне» пояснюється тим, що залежно від способу створення (підстав) і формування статутного фонду в Україні діють:

1) унітарні підприємства – створюються одним засновником, який виділяє необхідне

для того майно, формує відповідно до закону статутний капітал, не поділений на частки (паї), затверджує статут, розподіляє доходи, безпосередньо або через керівника, який ним призначається, керує підприємством і формує його трудовий колектив на засадах трудового найму, вирішує питання реорганізації та ліквідації підприємства;

2) корпоративні підприємства – створюється, як правило, двома або більше засновниками за їх спільним рішенням (договором), діє на основі об'єднання майна та/або підприємницької чи трудової діяльності засновників (учасників), їх спільного управління справами, на основі корпоративних прав, у тому числі через органи, що ними створюються, участі засновників (учасників) у розподілі доходів та ризиків підприємства.

Питанню правового статусу державного комерційного підприємства присвячено ст.74 ГК України. Так, останнє є суб'єктом підприємницької діяльності, діє на основі статуту або модельного статуту і несе відповідальність за наслідки своєї діяльності усім належним йому на праві господарського відання майном. Слід звернути увагу на те, що воно може бути перетворене у державне акціонерне товариство, 100% акцій якого належать державі, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Таким чином, вважаємо, що державне комерційне підприємство виконує дві основні функції в економічному секторі держави:

- наповнення дохідної частини Державного бюджету України;
- виступаючи економічним агентом держави, організовує та стимулює виробничі та інші суспільні відносини.

Казенні підприємства створюється у формі юридичної особи за рішенням Кабінету Міністрів України. У рішенні про його створення визначаються обсяг і характер основної діяльності підприємства, а також орган, до сфери управління якого входить підприємство, що створюється. Це засвідчує, що казенні підприємства виконують такі функції у суспільстві:

- виступають виробничою базою забезпечення національної безпеки та громадського порядку в Україні;
- забезпечують соціальність економіки в частині вироблення продукції, яка обмежено випускається приватними підприємствами, але має важливе соціальне значення, наприклад, протези, інвалідні крісла, певні види промислових і сільського господарських товарів тощо;
- забезпечують державні потреби у певній специфічній сировині для економічних та ін. цілей;
- створюють безпечні та належні умови життєзабезпечення суспільства та національного виробництва за рахунок створення природних монополій.

Підводячи підсумки проведеного дослідження, слід відмітити, що державні унітарні підприємства є важливими економічними агентами в економіці України. Не зважаючи на це, у правовому вітчизняному полі щодо врегулювання їх статусу склався певний вакуум і прогалини, оскільки ці питання забезпечуються лише загальним господарським і цивільним законодавством, а також деякими постановами Кабінету Міністрів України.

Отже, на нашу думку, першочерговою задачею законодавця втілити в життя Закони України «Про казенні підприємства в Україні» та «Про державні комерційні підприємства в Україні», де закріпити порядок створення, ліквідації та реорганізації державних унітарних підприємств. Крім того, є недоречним прийняття одного нормативно-правового акту щодо діяльності цих підприємств, оскільки вони мають різну мету створення та відмінні особливості функціонування і адміністративно-правового врегулювання.

Література:

1. Емельянов В.П. Защита права собственности уголовным законодательством / В.П. Емельянов. – Х.: Рубикон, 1996. – 88 с.
2. Всеобщая декларация прав человека (принята резолюцией 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1948) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg =995_015.
3. Конституція України від 28.06.1996 / Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Литвиненко О.М. Правові проблеми встановлення поняття «право державної власності» / О.М. Литвиненко // Цивільне право та цивільний процес: актуальні питання. – 2011. – 10. – С. 75-78.
5. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 № 185-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 46. – Ст. 456.
6. Господарський кодекс України від 16.01.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22. – Ст. 144.
7. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.

8. Галіахметов І.А. Підприємство як об'єкт цивільних прав: автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.03 / І.А. Галіахметов. – Одеса, 2005. – 20 с.
9. Сосновська Г.І. Види та організаційна (організаційно-правова) форма підприємств / Г.І. Сосновська // Наукові праці МАУП. – 2010. – Вип. 3(26). – С. 196–200.
10. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
11. Роз'яснення порядку реєстрації прав власності на об'єкти нерухомого майна залежно від форм власності: лист Міністерства юстиції України від 11.01.2007 № 19-32/2.
12. Дзера Ю.М. Держава як учасник цивільних правовідносин: автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.03 / Ю.М. Дзера. – К., 2011. – 22 с.

***Турчин Ю.Б.**, соискатель кафедры административного, финансового и хозяйственного права АТСОТ*

Понятие, функции и правовой статус государственных предприятий в Украине. *В статье проанализирован вопрос реализации государством своих административно-регулятивных и экономических направлений политики с помощу субъектов ведения хозяйства с особенным правовым статусом. Особенное внимание акцентировано на первоочередной задаче отечественного законодателя относительно воплощения в жизнь законов Украины «О казенных предприятиях в Украине» и «О государственных коммерческих предприятиях в Украине».*

***Ключевые слова:** государственные предприятия, правовой статус государственных субъектов ведения хозяйства, унитарные предприятия, казенные предприятия.*

***Turchyn Y.B**., Applicant of Administrative, Financial and Commercial Law Department of Academy of Labour Social Relations and Tourism*

Concept, functions and legal status of the state-owned enterprises in Ukraine. The issue of implementing the State's administrative, regulatory and economic policies using the business entities with a special legal status *is analyzed. The special attention is paid to the priorities of the national legislation regarding the realization of the law of Ukraine «On the state-owned enterprises in Ukraine» and «On the state-owned commercial enterprises in Ukraine».*

***Key words**: state-owned enterprises, the legal status of public business entities, unitary enterprises, public enterprises.*

УДК 340.132:355](477)(045)

Тютьков І.В.,

ад'юнкт науково-організаційного відділення Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Процес створення та вдосконалення Воєнної організації держави: історико-правовий аспект

У статті здійснюється загальний огляд процесу створення та вдосконалення нормативно-правової бази для формування й оптимізації Воєнної організації України та її складових елементів. Робиться спроба виявити основні недоліки та упущення, що виникали в ході цього процесу, показати їх негативний влив на формування Воєнної організації держави. Крім того, у ній викладено та обґрунтовано низку відповідних висновків, запропоновані деякі шляхи їх вирішення.

***Ключові слова:** Воєнної організації держави, воєнної безпеки, координація, функцій, Збройні Сили України, правоохоронні органи, особливий період.*

Утвердження України як незалежної держави пов'язане, передусім, із забезпеченням національної безпеки. Загрози внутрішнього та зовнішнього характеру у цій сфері потребували вироблення й реалізації державної політики в тій її частині, яка забезпечує захищеність суспільства і держави від воєнних загроз. Одним із основних суб'єктів забезпечення національної безпеки є Воєнна організація держави (ВОД). Відтак, Україна повинна була невідкладно сформувати правове поле, достатнє для створення і розвитку відповідних

© Тютьков І.В., 2014

структур. Важливо пам'ятати, що «фінішу» цей процес об'єктивно мати не повинен. Динамічні зміни в країні та світі змушують постійно вдосконалювати правове поле, приводити його у відповідність до реалій поточного моменту. Особливої уваги у цьому зв'язку заслуговує проблема законодавчого оформлення воєнної політики і Воєнної організації держави.

Науковому дослідженню цієї проблеми присвячують свої праці чимало вчених. Це, зокрема, В. Котюк, В. Кохно, В. Горбатенко, І. Князєв, В. Ліпкан, Л. Поляков, П. Процик, Г. Ситник, В. Смолянюк, В. Шамрай [2]. Однак вони аналізують переважно окремі законодавчі акти або ж вузькі » зрізи» означеної проблеми. Автор цієї статті має за мету здійснити загальний огляд процесу створення і вдосконалення нормативно-правової бази формування й оптимізації Воєнної організації України, її складових елементів, а також виявити основні недоліки та упущення, які виникли в ході цього процесу, показати їх негативний влив на формування ВОД.

На початковому етапі формування політики воєнної безпеки було прийнято низку важливих нормативних актів. Так, Постановою Верховної Ради України від 24 серпня 1991 року «Про військові формування на Україні» всі військові формування, що дислокувалися на території республіки, було підпорядковано Верховній Раді України. 11 жовтня того ж року приймається Постанова Верховної Ради України » Про створення Ради оборони України», а 6 грудня – Закон України » Про оборону України». Окремі закони (листопад – грудень 1991 року) спрямовувалися на визначення режиму кордонів України, порядок їх охорони й перетину. В 1991 – 1993 роках відповідними законами було оформлено діяльність силових структур держави: Служби безпеки України (20 вересня 1991 року), Національної гвардії України (4 листопада 1991 року), Прикордонних військ України (4 листопада 1991 року), Збройних Сил України (6 грудня 1991 року), Внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України (26 березня 1992 року) та Цивільної оборони України (3 лютого 1993 року) [1].

Особливу роль у системі правових основ відіграє Воєнна доктрина України, схвалена 1993 року Постановою Верховної Ради України. Вона мала оборонний характер та визначала головні напрями зовнішньої і внутрішньої політики держави у сфері воєнної безпеки. Згідно з цим державним актом, Україна набула позаблокового статусу і задекларувала намір стати без'ядерною державою [1, с. 46 – 51].

Отже, до 1993 року в основному було закладено правові основи воєнної політики України і започатковано розбудову ВОД. На жаль, вже тоді не обійшлося без серйозних упущень, які негативно вплинули як на систему забезпечення національної безпеки у воєнній сфері в цілому, так і на будівництво воєнної організації зокрема.

На той час не було прийнято Конституції України, а отже й не визначено головних національних цінностей, інтересів держави та загроз щодо їх реалізації. Не було ухвалено й Концепції національної безпеки, яка мала б визначати політику у сфері забезпечення національної безпеки. Натомість було прийнято Воєнну доктрину, яка, за логікою, мала б стати складовою частиною Концепції [1, с. 46].

Воєнна доктрина визначала три групи проблем забезпечення національної безпеки: воєнно-політичні (предмет зовнішньої політики), воєнно-технічні (предмет воєнної стратегії) та воєнно-економічні (предмет економічної безпеки). Як справедливо зазначає Г. Костенко, поєднання навіть двох положень призводить до того, що реалізувати таку доктрину на практиці неможливо [3, с. 86].

Не було визначено взаємну підпорядкованість нормативно-правових актів у сфері національної безпеки, а отже, й пріоритетність при їх виробленні [4, с. 117 – 135].

Жодним нормативним актом не узаконювалась така комплексна, інтегративна силова структура, як Воєнна організація держави. Це призвело до безсистемності у формуванні її компонентів та регламентації їх функціонування і взаємодії.

Звичайно, такий стан речей не задовольняв ні владні структури, ні суспільство в цілому – принаймні, його найактивніших представників. Тому наступним кроком у формуванні воєнної політики України в період з 1996 по 2000 рік було прийняття пакету документів, які мали заповнити прогалини в законодавчій сфері та внести корективи, викликані зміною воєнно-політичної ситуації в регіоні.

Так, 28 червня 1996 року Верховна Рада прийняла Конституцію України, яка затвердила статус нашої держави як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної та право-

вої. Основний Закон містив положення, які регламентували реалізацію політики захисту національних інтересів у воєнній сфері:

- захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу;
- оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України;
- забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом;
- зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства та загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права [1, с. 18].

16 січня 1997 року Постановою Верховної Ради України було схвалено Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України. В цьому документі вперше було чітко визначено національні інтереси України, загрози її національній безпеці та основні напрями державної політики національної безпеки.

Концепцією, вперше в історії України, було законодавчо оформлено систему забезпечення національної безпеки. Важливо, що в ній визначалися суб'єкти системи забезпечення національної безпеки та їх повноваження. Це, зокрема, ВОД, яка включала: Збройні Сили України, Службу безпеки України, Національну гвардію України, внутрішні війська, органи і підрозділи Міністерства внутрішніх справ України, Прикордонні війська України, військові підрозділи Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, інші військові формування, створені відповідно до Конституції країни. ВОД, за своїм функціональним призначенням, забезпечує оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканості її кордонів; протидіє зовнішнім і внутрішнім загрозам воєнного характеру; бореться з організованою злочинністю; забезпечує захист населення у випадку катастроф, стихійних лих, небезпечних соціальних конфліктів, епідемій тощо [1, с. 51 – 57].

В наступні роки процес удосконалення законодавчої бази забезпечення обороноздатності країни продовжувався. Так, 2000 року було внесено зміни до Концепції (основ державної політики) національної безпеки України та оновлено або доповнено значну частину найважливіших оборонних законів. Насамперед, у жовтні того ж року було прийнято в новій редакції Закони України » Про оборону України» та » Про Збройні Сили України», якими систематизовано підходи до забезпечення обороноздатності держави, уточнено повноваження державних органів у сфері оборони, повніше окреслено завдання ЗС України та регламентовано питання їх життєдіяльності. Закладено сучасні основи будівництва військових формувань з позиції взаємного доповнення їх зусиль та координації дій, приведення їх статусу, складу й структури у відповідність до функціонального призначення в єдиній системі забезпечення воєнної безпеки держави [5, с. 10].

Отже, в період з 1991 по 2000 рік Україна визначила свою зовнішньополітичну концепцію: позаблоковий, без'ядерний, миролюбний курс, участь у системах колективного захисту, незалежність, рівноправність, взаємовигідність у відносинах з усіма країнами, інтегрування в європейську та світову спільноту, відмова від війни як засобу розв'язання міжнародних суперечностей. Відповідно до цих положень формувались політика і система забезпечення національної безпеки країни, реалізація військових аспектів якої безпосередньо покладалась на Воєнну організацію держави.

На початку нового тисячоліття сталися фундаментальні зміни у сфері міжнародної безпеки. Воєнні засоби, створені наприкінці минулого тисячоліття для протидії небезпеці індустріального і постіндустріального характеру, не завжди здатні подолати виклики й загрози принципово нового походження [6, с. 5]. Формування європейської політики безпеки, міжнародне співробітництво України в проведенні миротворчих операцій і партнерські відносини з НАТО обумовили новий погляд нашої держави на формування політики воєнної безпеки, що, у свою чергу, вимагало перегляду законодавчої бази у цій сфері та вироблення нових підходів до реформування ВОД.

Так, 19 червня 2003 року було прийнято Закон України » Про основи національної безпеки України», який визначає основні засади державної політики, спрямованої на захист

національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності [7]. З огляду на геополітичні зміни та внутрішню обстановку в країні, цей документ чіткіше визначив загрози національним інтересам і національній безпеці, та, відповідно, основні напрями державної політики з питань національної безпеки. До них, зокрема, віднесено: курс України на повноправну участь в загальноєвропейських і регіональних системах колективної безпеки, набуття членства у Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного Договору при збереженні добросусідських відносин і стратегічного партнерства з країнами СНД, іншими державами світу.

На відміну від Концепції, в Законі » Про основи національної безпеки України» було конкретизовано визначення Воєнної організації держави як сукупності органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і безпосередньо спрямована на захист національних інтересів. Хоча документ не містить переліку компонентів ВОД, але, на нашу думку, він значно досконаліший, ніж попередні законодавчі акти.

За результатами аналізу змін у воєнно-політичній обстановці та з огляду на демократичні перетворення в українському суспільстві, 15 липня 2004 року було ухвалено нову редакцію Воєнної доктрини України [8, с. 5]. Було затверджено оновлені принципи та цільові настанови щодо забезпечення воєнної безпеки України, у тому числі й завдання Збройних Сил та інших військових формувань.

Важливою особливістю нової редакції Воєнної доктрини є її спрямованість на запобігання воєнним конфліктам. В основу політики воєнної безпеки покладено, насамперед, концепції воєнно-політичного партнерства та стримування можливої агресії. Стратегічною метою зовнішньої політики України, визначеною в документі, є інтеграція до європейських і трансатлантичних структур безпеки.

Для визначення зовнішньополітичних орієнтирів державної політики надзвичайно важливим є положення нової Воєнної доктрини, згідно з яким Україна, користуючись невід'ємним правом кожної держави на індивідуальну та колективну оборону, в разі збройної агресії не виключає можливості отримання військової допомоги від інших держав.

Очевидно, що нова Воєнна доктрина повністю відображає рішення воєнно-політичного керівництва України від 23 травня 2002 року про вироблення стратегії приєднання нашої держави до НАТО.

Важливим кроком до утвердження демократичних перетворень у воєнній сфері стало прийняття 28 січня 2004 року Закону України » Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [9]. Цей закон, з метою захисту національних інтересів України, утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної правової держави у сфері цивільно-військових відносин, забезпечення прав і свобод людини та, відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих нашою державою, визначає правові засади організації і здійснення демократичного цивільного контролю над ВОД і правоохоронними органами.

Отже, суттєві зміни зовнішньо — та внутрішньополітичного курсу України, обумовлені фундаментальними змінами у сфері міжнародної безпеки, вимагали вдосконалення системи безпеки держави та приведення її законодавчої бази у відповідність до вимог поточного моменту, що, безумовно, внесло корективи і в процес формування ВОД. Нагальна проблема її реформування обумовила відповідні зміни і в її структурі.

Так, у січні 1997 року Указом Президента України було введено в дію Державну програму будівництва та розвитку ЗС України на період до 2005 року. Та суттєві зміни, що відбулися у світі наприкінці 1990-х років, обумовили уточнення цієї програми, і вже в липні 2000 року було затверджено Державну програму реформування та розвитку ЗС України, теж розраховану на період до 2005 року. Було ухвалено й пакет документів щодо їх реалізації.

Згодом, 2004 року, було проведено оборонний огляд, на підставі якого розроблено Стратегічний оборонний бюлетень на період до 2015 року. Він визначає основні напрями і шляхи досягнення майбутнього обрису Збройних Сил України [10].

Удосконалення Воєнної організації України вимагало перегляду її складових частин, а також завдань, які вони виконують. 14 грудня 1999 року Президент України підписав Указ про адміністративну реформу, згідно з яким Національна гвардія України ліквідовувалась як структура, що вже зіграла свою роль на першому етапі становлення нашої незалежної

держави. У зв'язку з цим близько 26 тисяч гвардійців повинні були увійти до військових формувань Збройних Сил і Міністерства внутрішніх справ України.

Необхідність реформування Прикордонних військ пов'язувалась із зміною загроз національній безпеці та інтересам України на державному кордоні, які мали переважно невійськовий характер. Все це вимагало створення Державної прикордонної служби на базі Прикордонних військ. Формування цієї структури розпочалося згідно з прийнятим 3 квітня 2003 року Законом України «Про Державну прикордонну службу України».

Удосконалення Цивільної оборони відбувалось за рахунок створення Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи на базі Мінчорнобиля України і республіканського штабу Цивільної оборони – відповідно до Указу Президента України від 28 жовтня 1996 року. З метою підвищення рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, створення єдиної державної системи запобігання і реагування як у мирний час, так і в особливий період, 25 липня 2002 року Указом Президента України було затверджено Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України на Державну службу цивільного захисту, яка була розрахована на період до 2012 року. А вже 5 березня 2004 року було затверджено нове Положення «Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи».

Отже, згідно з чинним законодавством, на сьогодні в Україні структурно сформовано Воєнну організацію держави, яка включає Збройні Сили України, Внутрішні війська МВС України, Державну прикордонну службу України, військові підрозділи Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій, Службу безпеки України та інші військові формування, утворені відповідно до законодавства України. Сучасні зміни в геополітичному просторі вимагають постійного вдосконалення системи забезпечення безпеки національних інтересів України, що викликає необхідність функціональних та структурних коректив як Воєнної організації держави в цілому, так і її компонентів.

Та все ж низка невирішених питань, що стосуються створення надійної системи захисту національних інтересів України, не дозволяє вважати цей процес логічно завершеним.

Враховуючи скрутне економічне становище країни, автор пропонує розглянути лише ті питання, вирішення яких не потребує значних додаткових капіталовкладень.

На нашу думку, однією з основних проблем у цій сфері є невизначеність ієрархії нормативно-правових актів. Як вважають фахівці, існує певна послідовність формування нормативно-правового фундаменту національної безпеки (НБ). Вона має такий вигляд: Концепція НБ – Доктрина НБ – Стратегія НБ [11]. Наш випадок: 1993 року було прийнято, а 2004 року уточнено Воєнну доктрину України, тоді як Концепцію національної безпеки затверджено лише 1997 року (її скасовано Законом » Про основи національної безпеки України» 2003 року).

На час прийняття Воєнної доктрини ще не було ухвалено Конституції України, законодавчо не визначено ні національних цінностей та інтересів, ні, відповідно, ймовірних загроз у процесі їх реалізації. Як вважає Г. Ситник, «у 1993 році було б логічніше схвалити на законодавчому рівні не Воєнну доктрину, а основні напрями, цілі та завдання державної політики у воєнній сфері, визначити концептуальні ідеї військової реформи...» [12, с. 232]. Наслідок: нечіткість визначення воєнних загроз національним інтересам України призвела до багатьох прорахунків при формуванні структури та функцій як ВОД, так і її структурних компонентів.

Іншою проблемою оптимізації сфери воєнної безпеки є низька життєздатність нормативно-правових актів. Це обумовлюється тим, що більшість їх приймається із запізненням, а чинні уточнюються несвоєчасно. Тому багато таких документів не відповідають сучасним реаліям. Прикладом може бути Воєнна доктрина 1993 року, яка проіснувала до липня 2004 року. Вона проголошувала нейтральний, позаблоковий статус держави, тоді як політичне рішення щодо інтеграції України в НАТО було прийнято 2002 року, а законодавчо закріплено в новій редакції Воєнної доктрини лише 2004 року. Іншими словами, нормативний документ, який повинен регламентувати той чи інший процес, з'являється внаслідок цього процесу (наприклад, Державна програма будівництва та розвитку ЗС України 1997 року).

Нечіткість законодавчої бази призводить до таких серйозних проблем у сфері воєнної безпеки, як те, що не створено централізованого управління Воєнною організацією держави. Так, у Законі «Про основи національної безпеки України» 2003 року сказано, що

Воєнна організація держави – це сукупність органів державної влади і військових формувань, що вже є нонсенсом. Адже термін » організація» передбачає не тільки сукупність елементів, але й стійкі зв'язки між ними та централізоване управління. В нашому випадку ВОД не має централізованого управління, оскільки Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил є Президент України, який здійснює керівництво у сфері національної безпеки та оборони держави, але не є Верховним Головнокомандувачем Воєнної організації. Водночас керівники інших силових структур входять до складу Кабінету Міністрів – вищого органу в системі виконавчої влади, яким керує Прем'єр-міністр [1, с. 16 – 41]. Інакше кажучи, не можна зрозуміти, хто керує ВОД.

Якщо ж немає єдиного керівництва організацією, то як вона може повноцінно функціонувати? Більше того, ВОД України реально не може розглядатися як єдина структура, а точніше – система, з усіма наслідками, які з цього випливають.

Оскільки головним завданням ВОД є реакція на воєнні загрози національним інтересам України, то для його реалізації необхідна злагоджена діяльність усіх її компонентів, а без єдиного керівництва всією структурою це неможливо. Згідно з чинною законодавчою базою, ця проблема вирішується за рахунок прийняття того чи іншого нормативного документа, який регламентує діяльність силових структур відповідно до конкретної ситуації.

Так, у Воєнній доктрині України 2004 року зазначено, що «в особливий період стратегічне керівництво Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами Президент України здійснює через ставку Верховного Головнокомандувача (у разі її створення), робочим органом якої є Генеральний штаб Збройних Сил України...». Згідно з цим документом, »...головним військовим органом з питань планування оборони держави, управління застосуванням Збройних Сил України, координації та контролю за виконанням завдань у сфері оборони іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами... у межах, визначених законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України є Генеральний штаб Збройних Сил України».

Законом України » Про оборону» від 5 жовтня 2000 року чітко регламентовано, що у сфері підготовки до оборони країни силові структури ВОД свою діяльність узгоджують з Генеральним штабом ЗС України, під його керівництвом здійснюють планування оборони та беруть участь у створенні єдиної системи управління на особливий період. Що ж стосується особливого періоду, то органи управління, з'єднання, частини та установи інших військових формувань підпорядковуються відповідним органам військового управління ЗС України в порядку, визначеному Генеральним штабом. Аналогічно регламентується й діяльність силових структур ВОД під час протидії іншим загрозам (див. Закон України » Про боротьбу з тероризмом») [13, с. 180].

Таке вирішення питання не можна вважати оптимальним. Як показує досвід, швидкоплинність процесів виникнення і трансформації загроз дуже висока, і тому якість організації реагування на них вказаним способом дуже низька, оскільки вимагає надмірних затрат часу і ресурсів. Інший варіант – стихійна відповідь, коли один з компонентів самостійно перебере на себе функції щодо нейтралізації цієї загрози, що само по собі не може бути законним і ефективним.

Інший бік проблеми централізації управління ВОД – нечітке визначення і розмежування функцій між її компонентами. Що, у свою чергу, унеможливлює створення оптимальних силових структур держави.

Проте, як зазначається у працях деяких дослідників [12, с. 215 – 216], вади чинного законодавства, що знижують ефективність формування і функціонування Воєнної організації держави, цим не вичерпуються. Часто окремі положення нормативних актів суперечать одне одному, а понятійно-категорійний апарат, який у них використовується, не витримує жодної критики.

Для прикладу порівняємо визначення поняття » воєнна організація» в різних Законах України.

Закон України «Про основи національної безпеки» трактує Воєнну організацію держави як «сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем з боку суспільства і безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз».

Згідно з Законом України » Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», Воєнна організація держави – це » охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до Конституції і законів України, діяльність яких перебуває під демократичним контролем суспільства і, відповідно до Конституції та законів України, безпосередньо спрямована на вирішення завдань захисту інтересів держави від зовнішніх та внутрішніх загроз».

Звернімо увагу на очевидні принципові невідповідності у цих визначеннях.

Згідно з першим законом, діяльність ВОД спрямована на захист національних інтересів України, а згідно з другим – тільки на захист інтересів держави. Оскільки поняття » інтереси держави» значно вужче, ніж поняття » національні інтереси» і є лише їх складовою, то, звідси, інтереси суспільства, окремої людини вона не захищає.

Іншу невідповідність справедливо відзначив Г. Ситник у монографії «Державне управління національною безпекою України» [12, с. 210 – 212]. Згідно з обома законами, діяльність ВОД спрямована на захист «від зовнішніх і внутрішніх загроз», і оскільки, як випливає із самої назви другого закону, правоохоронні органи не входять до складу ВОД, то це передбачає можливість застосування ЗС України для виконання досить специфічних внутрішніх функцій. Правда, у ст. 9 першого закону, де визначаються повноваження суб'єктів забезпечення національної безпеки, про повноваження ВОД сказано, що вона протидіє зовнішнім загрозам воєнного характеру. Але цим же пунктом визначено також, що ВОД забезпечує «територіальну цілісність» України. А оскільки серед низки загроз національній безпеці у ст. 7 цього закону названо «прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України», тобто загрози переважно внутрішнього характеру, то можна стверджувати, що внутрішня функція ВОД у контексті застосування ЗС України, так би мовити, «матеріалізується». Слід звернути увагу й на таке. Оскільки правоохоронні органи не входять до складу Воєнної організації України, то на них функції із забезпечення територіальної цілісності в контексті протидії проявам сепаратизму не покладаються.

Отже, однією з основних проблем функціонування та розбудови ВОД України є ціла низка невідповідностей та невирішених питань в законодавстві.

Правові основи створення та функціонування Воєнної організації держави було започатковано в перші роки незалежності України. Однак суттєві зміни в геополітичному просторі та в українському суспільстві обумовлюють необхідність постійного вдосконалення як системи безпеки України, так і її суб'єктів, зокрема – ВОД. Це, у свою чергу, вимагає приведення у відповідність нормативно-правової бази в цій сфері.

Залишається законодавчо невирішеною низка ключових питань забезпечення життєдіяльності ВОД. Наприклад, централізація управління нею, чітке розмежування функцій та взаємодії її компонентів. На нашу думку, ця невідповідність має бути усунена шляхом внесення певних змін до Конституції України та законодавчим визначенням порядку, функцій, завдань та узгодженості діяльності складових Воєнної організації України.

Література:

1. Законодавство України з питань військової сфери. Збірник законів та інших нормативно-правових актів. – К.: «Азимут-Україна». – 2003. – 1008 с.
2. Котюк В. О. Теорія права: Навч. посіб. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.; Горбатенко В.П., Цвєтков В.В. Демократія, управління, бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: Моногр. – К.: Ін-т. держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 347 с.; Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: Моногр. / В. М. Князєв, І.Ф. Надольний, М.І. Мельник та ін.; Під заг. ред. В. М. Князєва – К.: Міленіум, 2003. – 320 с.; Ліпкан В.А. Національна безпека України: нормативно-правові аспекти забезпечення: Моногр. – К.: Текст, 2003. – 180 с.; Поляков Л. Воєнна політика України: конструктивна невизначеність // Національна безпека і оборона. – 2004. – №8. С. 13 – 20; Процик П. Й., Кохно В. Д. Військове будівництво в Україні: єдність теорії та практики. // Наука і оборона. – 2002. – № 3. – С. 9 – 14; Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України: Моногр. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.; Актуальні проблеми воєнної політології / Мазурик О. В., Папікян А. Л., Смолянюк В. Ф., Требін М.П. та ін.; Під заг. ред. Смолянюка В. Ф. – 1-е видання, – Вінниця: Нова книга, 2002. – 344 с.; Шамрай В.О. Військові формування та військова служба (організаційно-правові та управлінські аспекти): Моногр. – К.: Вид-во «КВІЦ», 1998. – 225 с.

3. Костенко Г. Ф. Теоретичні аспекти стратегії національної безпеки: Навч. посіб. – К.: ЗАТ Вид. дім ДЕМІД, 2002. – 144 с.
4. Котюк В. О. Теорія права: Навч. посіб. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.
5. Процик П. Й., Кохно В. Д. Військове будівництво в Україні: єдність теорії та практики // Наука і оборона. – 2002. – № 3. – С. 9 – 14
6. Україна – НАТО: на порозі якісних змін у взаємовідносинах // Наука і оборона. – 2000. – № 3. – С. 3 – 8
7. Закон України » Про основи національної безпеки України» // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 39. – С. 351.
8. Воєнна доктрина України // Національна безпека і оборона. – 2004. – №8. – С. 2 – 7.
9. Закон України » Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» // Народна Армія. – 2003. – 16 лип.
10. Стратегічний оборонний бюлетень України на період до 2015 року: (Біла книга України). – К.: Аванпост-прім. – 2004. – 98 с.
11. Шамхалов Ф. Теория государственного управления: Моногр. – М.: ЗАО Изд-во «Экономика». – 2002. – 638 с.; Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми: Моногр. / В. М. Князєв, І. Ф. Надольний, М. І. Мельник та ін.; Під заг. ред. В. М. Князєва – К.: Міленіум, 2003. – 320 с.; Ситник Г. П. Система державного управління національною безпеканаліз чинників // Упр. сучас. містом. – 2003. – № 7 – 9. – С. 8 – 14.
12. Ситник Г. П. Державне управління національною безпекою України: Моногр. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.
13. Закон України » Про боротьбу з тероризмом» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2003. – № 25 – С. 180.

Тютьков И.В., *адъюнкт научно-организационного отделения Военного института Киевского национального университета имени Тараса Шевченка.*

Процесс создания и совершенствования Военной организации государства: историко-правовой аспект. *В статье осуществляется всеобщее обозрение процесса создания и совершенствования нормативно-правовой базы для формирования и оптимизации военной организации Украины и ее составных элементов. Делается попытка выявить основные недостатки и упущения, которые возникали в ходе этого процесса, показать их негативное влияние на формирование военной организации государства. Кроме того, в ней изложены и обоснованы ряд соответствующих выводов, предложены некоторые пути их решения.*

Ключевые слова: *Военной организации государства, военной безопасности, координация, функций, Вооруженные Силы Украины, правоохранительные органы, особый период.*

Tyutkov I.V., *Post-graduate Student of the Research Center of Military Institute of Taras Shevchenko National University of Kyiv.*

The process of creating and improving the state military organization: Historical and Legal Aspects. *The article deals with a general overview of the design and improvement of the legal framework for the creation and optimization of Ukraine military organization and its components. An attempt to identify the main weaknesses and shortcomings encountered in this process is made as well as their negative impact on the formation of the state military organization is depicted. In addition, a number of relevant conclusions are set out and justified. Some solutions of the problem are proposed.*

Key words: *state military organization, military security coordination functions, the Armed Forces of Ukraine, the police, special period.*

УДК 352.07:33.021.8](477)(045)

Цимбалюк В.І.,

канд. юрид. наук, професор, завідувач кафедри спеціальних юридичних дисциплін Національного університету водного господарства та природокористування

Реформування місцевого самоврядування: проблеми та шляхи їх розв'язання

Стаття розкриває проблемні питання реалізації адміністративної реформи, зокрема реформування сфери органів місцевого самоврядування. Недосконала побудова адміністративно-територіальних одиниць та їх діяльність вказує на гостру потребу в їх реформуванні. Адміністративні послуги органами місцевої влади надаються не в повному обсязі і на низькому рівні. Проведення реформи органів місцевого самоврядування дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту в регіонах та вирішить низку проблем місцевого рівня, що значно відобразиться на загальному стані нашої держави. Заплановане реформування органів місцевого самоврядування передбачає двоетапну процедуру. Згідно Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, перший етап — підготовчий, запланований на 2014 рік. 2-ий етап запланований на 2015-2017 роки. Отже, пропонується з'ясувати проблеми, принципи та основні завдання реформування органів місцевого самоврядування.

***Ключові слова**: адміністративна реформа, місцеве самоврядування, принципи реформування, органи виконавчої влади, територіальна громада, адміністративні послуги.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. В умовах трансформаційних перетворень в усіх сферах розвитку нашої держави актуальності набувають і перетворення в сфері органів місцевого самоврядування. Недосконала побудова адміністративно-територіальних одиниць та їх діяльність, вказує на гостру потребу в їх реформуванні.

Мета статті: актуальним і доцільним було б розглянути які проблеми існують щодо реалізації реформування органів місцевого самоврядування та з'ясувати шляхи їх вирішення.

Виклад основних положень. На сьогоднішній день гостро стоїть проблема реформування багатьох сфер суспільного життя, не є виключенням і сфера органів місцевого самоврядування. Існуюча на даний час система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав. Адміністративні послуги органами влади надаються не в повному обсязі і на низькому рівні. Розпорошеність територіальних громад призвела до того, що у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо [4].

Також вагомим чинником для проведення реформування органів місцевого самоврядування є те, що в основному, більшість територіальних громад діють на дотаційній основі, тобто за рахунок коштів державного бюджету, що є обтяжливим і стримує розвиток малих міст та великих селищ.

Проведення реформи органів місцевого самоврядування дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту в регіонах та вирішить низку проблем місцевого рівня, що значно відобразиться на загальному стані нашої держави.

Для реалізації реформування органів місцевого самоврядування на даний час слід ефективно та комплексно розв'язати такі основні проблеми:

1. Погіршення якості та доступності публічних послуг в регіонах.

Дана проблема має місце, оскільки внаслідок ресурсної неспроможності переважна більшість органів місцевого самоврядування не може здійснювати власні і делеговані повноваження. Публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів з

© Цимбалюк В.І., 2014

урахуванням необхідності забезпечення. Важливими чинниками для реалізації даних послуг є територіальна доступність на конкретних територіях, належна матеріально-технічна база, відкритість інформації про можливі послуги, а також високий професіоналізм людей, які безпосередньо надаватимуть дані послуги.

2. Покращення демографічної ситуації у більшості територіальних громад.

Сьогодні з тривогою констатуємо, що впродовж 2013 року в Україні кількість населення зменшилась на 112,073 тис. чол. Найгіршими є показники в Донецькій (мінус 17,656 тис. осіб), Дніпропетровській (мінус 10,3 тис. осіб) і Луганській (мінус 9,726 тис. осіб) областях. Приріст населення зафіксовано лише у Рівненській, Закарпатській областях та Києві. У Рівненській області за рік народилося на 793 людини більше, ніж померло. В Закарпатській – 612. [3]. Дані показники є результатом цілої низки причин від економічних до соціальних. Вагомим для розвитку територіальних громад є відтік населення з сільської місцевості в міста. Основною причиною урбанізації є відсутність робочих місць в селах.

3. Неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад.

Територіальна громада є досить специфічним суспільним інститутом, належність до якого визначається для членів громади самим фактом проживання на певній території, де вони є носіями корпоративного інтересу. На даний час, враховуючи побудову системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування ми маємо низький рівень забезпечення інтересів і потреб територіальних громад. Це в першу чергу пов'язано із рівнем автономії, який мають дані громади в прийнятті важливих для них рішень а також фінансуванням з державного бюджету.

4. Низька правова культура громадян, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади

Правова культура — система правових цінностей, що відповідає рівню досягнутого суспільством правового прогресу і відображають у правовій формі стан свободи особи, інші найважливіші соціальні цінності [2, с.528]. Синонімом до низького рівня правової культури є правовий нігілізм. Наявність такого явища можна пояснити багатьма причинами: соціальними, економічними, освітніми.

На нашу думку, основними способами подолання правового нігілізму і підняття правової культури можна досягнути: підвищивши рівень знань і розуміння права в цілому та окремих правових норм і інститутів; виховувати почуття справедливості; дотримуватись завжди принципу законності; приймати активну соціальну позицію. Досягнути цього можна за допомогою: вдосконалення юридичної освіти, правової пропаганди права засобами масової інформації, розвитку сімейного правового виховання, створення умов для позитивної, цілеспрямованої, свідомої, добровільної, творчої та ініціативної діяльності суб'єктів правового спілкування.

5. Низький рівень професіоналізму посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Як слушно зазначає Н. Шаргородська, у сучасних умовах на перший план висуваються саме питання професіоналізму кадрів місцевого самоврядування, їх спроможності ефективно управляти фінансами та комунальною власністю, об'єктами громадської інфраструктури та соціальної сфери, здатності працювати з усіма верствами населення. Проблема кадрового забезпечення постає як складова більш масштабної проблеми професіоналізації місцевого самоврядування [5, 193–200].

Метою професіоналізації органів місцевого самоврядування є підвищення якості надання управлінських послуг, упровадження серед службовців основних принципів управління, кодексу етики та професіоналізму а отже, високоякісної діяльності всіх органів місцевого самоврядування.

6. Закритість і непрозорість діяльності органів місцевого самоврядування.

Значна корпоратизація органів місцевого самоврядування, високий рівень корупції призводить до зниження ефективності використання ресурсів територіальних громад, погіршення інвестиційної привабливості даних територій, зростання соціальної напруги. Органи місцевого самоврядування мають діяти в тісному взаємозв'язку з місцевою громадою. Варто запровадити ефективні механізми громадської участі у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень.

7. Відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Запровадження принципу повсюдності місцевого самоврядування означає, що земля за межами населених пунктів має бути передана місцевим громадам (а не перебувати в управлінні райдержадміністрацій, як тепер). Території мають перебувати під юрисдикцією громад сільських, селищних, міських рад, за винятком земель державної власності (для об'єктів державної власності).

Отже, як бачимо проаналізовані нами проблеми є суттєвим бар'єром в розвитку територіальних громад і вказують на недоліки діяльності існуючої системи органів місцевого самоврядування і відповідно реальну потребу в реформуванні даної сфери. Від їх розв'язання буде залежати подальший розвиток держави вцілому і регіонів зокрема.

Аналізуючи вищенаведене, хотілося б запропонувати можливі шляхи і способи розв'язання даних проблем.

По-перше, визначити обґрунтовану територіальну основу для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг;

По-друге, створити належні матеріальні, фінансові та організаційні умови для здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

По-третє, розмежувати повноваження у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

По-четверте, запровадити механізм державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

По-п'яте, намагатись максимально залучити населення до прийняття управлінських рішень;

По-шосте, удосконалити механізм координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Перераховані способи розв'язання проблем в сфері реорганізації органів місцевого самоврядування сприятимуть проведенню адміністративної реформи.

Як зазначається в Концепції від 1 квітня 2014 року, реформування місцевого самоврядування має відбутися в 2 етапи. Перший етап, підготовчий запланований на 2014 рік. Суть його полягає в значному оновленні законодавчої бази, що безпосередньо має відношення до реалізації функцій і повноважень в сфері діяльності органів місцевого самоврядування. Проведення вищезазначених заходів стане можливим лише за умови внесення суттєвих змін до вітчизняного законодавства. Зокрема, варто внести зміни до Конституції України щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними. Прийняти низку законів, які б стали основою для врегулювання нової системи адміністративно-територіального устрою. Варто також вказати на роль інформаційно-роз'яснювальної роботи як серед населення щодо реформування місцевого самоврядування так і серед самих же державних службовців [4].

Другий етап запланований на 2015–2017 роки і передбачає уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі; провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування.

Отже, підсумовуючи зазначимо, реформування системи органів місцевого самоврядування є неминучим явищем [4].

Література:

1. Конституція України http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254/96-ВР
2. Кельман М. С., /Загальна теорія держави та права: Підручник./
3. М.С. Кельман, О.Г. Мурашин, Н.М. Хома — Львів: «Новий Світ-2000», 2003. –528 с.
4. Офіційний сайт Державної служби статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/.

5. Розпорядження кабінету Міністрів України № 333 від 01.04.14: Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні — http://zakon4.rada.gov.ua
6. Шаргородська Н. Професіоналізація діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні / Н. Шаргородська // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. — Вип. 2 (30). — С. 193-200.

***Цимбалюк В.И.**, канд. юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой специальных юридических дисциплин Национального университета водного хозяйства и природопользования*

Реформирование местного самоуправления: проблемы и пути их решения. *Статья раскрывает проблемные вопросы реализации административной реформы, в частности реформирования сферы органов местного самоуправления. Несовершенное построение административно-территориальных единиц и их деятельность указывает на острую потребность в их реформировании. Административные услуги органами местной власти предоставляются не в полном объеме и на низком уровне. Проведение реформы органов местного самоуправления позволит достичь устойчивого экономического эффекта в регионах и решит ряд проблем местного уровня, что значительно отразится на общем состоянии нашего государства. Запланированое реформирование органов местного самоуправления требует двухэтапную процедуру. Согласно Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, первый этап — подготовительный, запланирован на 2014 год. Второй этап запланирован на 2015-2017 годы. Итак, предлагается выяснить проблемы, принципы и основные задачи реформирования органов местного самоуправления.*

***Ключевые слова**: административная реформа, местное самоуправление, принципы реформирования, органы исполнительной власти, территориальная община, административные услуги.*

***Tsymbaliuk V.I.,** Candidate of Juridical Sciences, Professor, Head of the Special Legal Subjects Depatment of the National University of Water Management and Nature Resources Use*

Local self-government reforming: problems and ways of its solution. *The article reveals the problematic issues of administrative reform, including reforms of local self-government. Poor construction of administrative units and their activity indicate the urgent need for reforming. Administrative services provided by local authorities are not efficient. Implementation of the reform of local self-governments will allow to reach sustainable economic effect in the regions and will solve a number of problems at the local level, which will greatly raise the general condition of our state. The planned reform of local self-government involves two-stage procedure. According to the concept of local self-government reforming and territorial organization of power in Ukraine, the first phase - preparation, is scheduled for 2014. The second stage is planned for 2015-2017 years. Consequently, it is proposed to clarify the problems, principles, and basic tasks of local government reforming.*

***Ke words:** administrative reform, local self-government, the principles of reform, the executive authorities, local community and administrative services*

УДК 340.13:35.073.53.025.1](477:061.1ЄС)(045)

Щукін О.М.,

здобувач кафедри адміністративного права і процесу
Міжнародного університету бізнесу і права м

Адаптація законодавства України про державні закупівлі до законодавства ЄС

Статтю присвячено дослідженню проблематики адаптації законодавства України про державні закупівлі до законодавства ЄС. Проведено порівняльно-правове дослідження відповідності законодавства України до законодавства acquis Європейського Союзу у сфері державних закупівель. Розвиток національного законодавства у напрямі його зближення із законодавством ЄС має забезпечити високий рівень підготовки проектів актів законодавства у сфері державних закупівель, зокрема, законодавства, яке має сприяти становленню соціально орієнтованої ринкової економіки, що у свою чергу забезпечить зростання добробуту держави, суспільства і кожного громадянина, наближення його до рівня, що склався у державах-членах ЄС. Визначено, що перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають в усуненні прогалин та колізії між правовими нормами, що врегульовують процес та процедуру державних закупівель в Україні.

Ключові слова: *державні закупівлі, адаптація, законодавство*

Постановка проблеми. Інтеграція України у Європейське співтовариство, проведення ринкових реформ – все це обумовило не тільки удосконалення діючих адміністративно-правових норм, а й створення зовсім нових, що відповідають світовим стандартам та вимогам. На сьогодні саме адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу виступає складовою процесу світової інтеграції щодо зближення та поступового приведення законодавства України у відповідність із європейським законодавством.

Такі умови покладають на Україну нові і досить складні обов'язки щодо узгодження національного адміністративного права з чинними міжнародними нормами. Але цей процес має прискорюватися, оскільки Україна прагне увійти до єдиного правового простору цивілізованих країн. Адже адміністративне законодавство забезпечує права і свободи людини і громадянина, що органічно і нерозривно пов'язане з діяльністю публічної влади та інститутів публічного управління взагалі та сфери державних закупівель, зокрема.

На сьогодні сфера державних закупівель знаходиться на стадії формування і, на жаль, її рівень набагато нижче того, що склалася в країнах з багаторічним досвідом та ринковими традиціями державних закупівель. Проте прискорити процес удосконалення процедур закупівель, дотримання основних принципів здійснення державних закупівель, розвиток засад, методів і прийомів проведення державних закупівель допоможе вивчення і впровадження світового досвіду.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. У наукових дослідженнях В. Андрейцев, А. Вакуленко, І. Влялько, С. Дудар, Н. Железняк, В. С.Журавський, А. Омельченко, З. Опейда,В. Опришко, Р. Петров, С. Рабинович, К. Рудая, Н. Семенова, С. Станік, А. Фастовець, Д. Федорчук, О. Шатковсъкий характеризували процеси, пов'язані із приведенням національних правових систем у відповідність із правом того чи іншого регіонального інтеграційного об'єднання та використовували терміни «гармонізація», «адаптація законодавства», «імплементація» для визначення суті процесу наближення законодавства України до законодавства ЄС, що сприяє розширенню або звуженню його змістовної характеристики та практичної діяльності в цьому напрямку.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. Дотепер зміст поняття «acquis communautaire» не розкрито в жодному із правових актів, які регулюють адаптацію

© Щукін ОМ.,

законодавства України до права ЄС, що конче необхідно зробити для подальшої інтеграції національного законодавства дл норм ЄС.

Метою статті є авторська спроба провести порівняльно-правове дослідження відповідності законодавства України до законодавства acquis Європейського Союзу у сфері державних закупівель.

Виклад основного матеріалу дослідження. Право ЄС не тотожне ні міжнародному праву, ні національному. Європейське право має наднаціональний характер, що у міжнародно-правовій доктрині пов'язується з діяльністю міжнародних організацій, причому норми, створені міжнародною організацією, мають перевагу перед нормами національного права; такі норми є частиною національного права й обов'язкові для виконання, у тому числі, і в діяльності національних судових органів, зауважує О.В. Лаба [7., с. 37].

У західноєвропейській доктрині існує інший підхід, що розглядає наднаціональність як функціональний принцип об'єднання держав, за яким суверенні права у визначених Конституцією такого об'єднання сферах передаються державами визначеному наднаціональному органу. При цьому основна кількість рішень приймається на мажоритарній основі, а не на основі консенсусу [10., с. 67-68]. На думку інших дослідників європейського права, наднаціональність означає також повноваження Європейського суду давати роз'яснення обов'язкового характеру щодо природи і дії права ЄС, які формують правову систему, де право ЄС має перевагу перед національним правом держав-членів ЄС. У випадку невідповідності національного права праву ЄС діють принципи верховенства права ЄС і прямої дії норм права ЄС [15., с. 27].

Однак дотепер зміст поняття «acquis communautaire» не розкрито в жодному із правових актів, які регулюють адаптацію законодавства України до права ЄС. Як не парадоксально, але й у праві ЄС також не існує єдиного тлумачення поняття «acquis communautaire», зазначає К. М. Руда [16., с. 22].

У юридичному аспекті обсяг acquis communautaire представляється значно ширшим, ніж право ЄС. На думку В.Муравйова, це своєрідний «спільний доробок» Співтовариства, що забезпечує цілісність правової системи ЄС і обов'язкове однакове застосування права ЄС країнами-членами і третіми країнами [8., с. 15].

Дійсно, «правова система» є найбільш тотожним поняттям для acquis communautaire у науці про державу і право. Структура правової системи складається з нормативної сторони (юридичні норми, принципи, доктрини) та організаційної сторони (сукупність правових установ), сукупності правових поглядів, ідей і уявлень, зауважує О. Ф. Скакун [17., с. 561-562].

Подібні елементи входять і в обсяг acquis communautaire – загальної правової спадщини, що формувалася у результаті європейської інтеграції. Різноманітність елементів acquis communautaire характеризує сукупність усіх елементів правової системи ЄС і підкреслює особливу природу права ЄС.

Історія європейської інтеграції показує, що обсяг поняття «acquis communautaire» має динамічний характер і позначається тенденцією до постійного розширення, що пов'язано з прискоренням інтеграційних процесів у ЄС [16., с. 24].

Інститути ЄС говорять про acquis communautaire як про результат європейської інтеграції у широкому значенні і у вузькому значенні – стосовно результатів функціонування окремих політик ЄС [6., с. 97].

Наміри українського керівництва уряду, проголошені в Стратегії [11], та Програмі інтеграції [13], не знайшли свого відображення у здійсненні системних внутрішніх реформ на шляху до європейської інтеграції. На початок 2001 року була сформована нормативно-правова база та інституційний механізм адаптації, але цей механізм не охоплював Верховну Раду України, оскільки перший з адаптації Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» українським парламентом прийнятий лише 21 листопада 2002 року [12]. Відтоді на виконання Указу Президента «Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу» уряд почав розробляти й затверджувати щорічні плани роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС, які були головним інструментом адаптації. Концепцією Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу доручено Кабінету Міністрів України забезпечити розробку Закону України про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, відповідно до ст.93 Конституції України.

Україні необхідно проходження відповідних етапів на шляху інтеграції до Європейського Союзу, а саме: зону вільної торгівлі (ЗВТ); митний союз щодо промислових товарів; встановлення безвізового режиму; вільний рух товарів, послуг, капіталів та робочої сили (без поширення на сільське господарство та рух товарів, що походять із третіх країн); входження до Шенгенського візового простору; інституційне приєднання до ЄС; входження до простору євро.

Аналізуючи Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, дійшли висновку, що правова адаптація має декілька форм:

- по-перше, наближення, тобто процес прийняття, внесення змін чи скасування правових норм із метою приведення у відповідність положень національного законодавства з положеннями законодавства Європейського Союзу для створення правового порядку в Європейському просторі;
- по-друге, цілеспрямована організаційно-правова діяльність держав, яка здійснюється індивідуально (або в рамках міждержавної організації) з метою своєчасної, всебічної і повної реалізації прийнятих ними зобов'язань відповідно до права ЄС.

Вищезазначені документи констатують, що в Україні створено організаційну структуру та правову основу для адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Прикрий для України факт, але слід визнати, що з умовних восьми етапів, які долають країни, що бажають повністю інтегруватися до Об'єднаної Європи, до 2005 року Україна не пройшла жодного.

У 2005 році, під час укладання Плану дій «Україна – ЄС» [14] українська сторона неодноразово порушувала питання про визначення конкретних термінів укладання Угоди про асоціацію європейського типу.

Заходи Плану дій «Україна — ЄС» вимагають від української сторони проведення адаптації українського законодавства до європейського.

Більше того, висловлювалися побажання ухвалити таку угоду в пакеті з Угодою про створення ЗВТ. Однак позиція ЄС однозначна, відповідні питання можна буде серйозно обговорювати лише після того, як Україна виконає політичні пріоритети ПД «Україна – ЄС» , а ЄС знов перегляне свою стратегію взаємин щодо України.

Серйозно порушувати питання про створення ЗВТ варто лише після надання Україні статусу країни з ринкової економікою, входження її до світової організації торгівлі та належного виконання УПС, потенціал якої досі використано не повністю.

У березні 2007 року було розпочато переговори щодо укладення нової угоди на заміну УПС. Після вступу України до Світової Організації Торгівлі у травні 2008 року в новій угоді були закладені перспективи створення поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС.

Створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі як складової частини Угоди про асоціацію визначатиме правову базу для вільного переміщення товарів, послуг, капіталів, частково робочої сили між Україною та ЄС, а також регуляторного наближення, спрямованого на поступове входження економіки України до спільного ринку ЄС. З метою підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію, 8 червня 2009 р. на засіданні Ради з питань співробітництва було схвалено Порядок денний асоціації Україна – ЄС [3].

Переговорний процес щодо укладення Угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС, який наразі активно триває, передбачає, що після ратифікації і набуття чинності цієї Угоди, Україна максимально адаптуватиме національне законодавство з законодавством ЄС впродовж п'яти, а деколи й більше років. В Угоді про вільну торгівлю є окремий розділ «Державні закупівлі», що передбачає різні терміни адаптації до згаданих директив ЄС щодо державних закупівель різних положень національного законодавства [9].

Світова спільнота розробила низку стандартів у галузі державних закупівель, поміж яких найважливішими є:

- Угода Світової організації торгівлі щодо державних закупівель;
- Закон Комісії ООН з права міжнародної торгівлі (ЮНСІТРАЛ) щодо закупівель товарів (робіт) і послуг;
- Директиви Європейського Союзу у галузі закупівель;
- Інструкції Світового банку щодо здійснення закупівель;

- Принципи і правила закупівель товарів, робіт і послуг Європейського банку реконструкції і розвитку (ЄБРР) тощо[1., с.2].

31 липня 2010 р. набув чинності новий Закон України «Про здійснення державних закупівель» [2]. Даний Закон прийнято в результаті його доопрацювання з урахуванням зауважень Президента України та із залученням міжнародних експертів, насамперед Світового банку та ЄС.

О. Шатковський зазначив, що Світовий банк і Представництво ЄС в Україні у спільному листі від 16 жовтня 2010 р., відзначивши суттєвий прогрес у регулюванні державних закупівель новим Законом, одночасно в цьому ж листі навели близько 50 питань, коментарів і пропозицій щодо вдосконалення Закону у напрямку відповідності міжнародним стандартам. Більшість опитаних фахівців вважають, що в частині вимог Світової організації торгівлі новий Закон має більш ніж достатній рівень відповідності, що дозволяє Україні спокійно рухатись у напряму приєднання до Угоди СОТ про державні закупівлі [18].

До речі, С. Крюкова [5., с. 16], О. Шатковський [19., с. 13] відзначили, що є низка важливих моментів невідповідності Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 насамперед спеціальному законодавству ЄС із питань закупівель, тому нинішня ситуація в цій сфері може призвести не лише до ускладнень при створенні Зони вільної торгівлі, але й до згортання фінансової допомоги з боку ЄС.

Насамперед, В.С. Константинова зазначає, що порівняно з попереднім Положенням про закупівлі від 17 жовтня 2008 р. *№ 921* новий Закон більш гармонізований зі стандартами ЄС на рівні базових принципів, а саме:

- вилучено положення про надання переваг вітчизняним виробникам (було в Положенні про закупівлі);
- забезпечується більш широкий доступ до оскаржень (на відміну від Положення, за яким скарги можуть подавати лише учасники торгів);
- немає прямого втручання парламенту та його комітетів у регулювання та оскарження (як це було в попередньому датованому проекті закону);
- визнання необхідності захисту комерційної інформації учасників торгів (на відміну від Положення);
- зменшення ваги цінового критерію за комплексної оцінки кращої тендерної пропозиції з 80 % до більш адекватного рівня 50 % (хоча в ЄС взагалі відсутня така межа для критерію «найбільш вигідна економічна пропозиція» [4., с.11].

Натомість проблематика запровадження можливості здійснення електронних закупівель є значно складнішою, оскільки стосується не лише правового регулювання, а й також поки що слабких технічних можливостей і навіть комп'ютерної грамотності як замовників, так і учасників торгів.

У новому Законі не було жодного слова про можливість здійснення електронних закупівель, хоча існуючі в 2005–2008 рр. норми про можливість здійснення електронних закупівель теж не стали реальністю. Тому питання запровадження таких закупівель було одним із найскладніших, воно потребувало часу для підготовки відповідних змін до Закону щодо державних закупівель, законодавства щодо електронного документообігу, поліпшення технічної спроможності замовників і, нарешті, проведення Урядом активної навчально-роз'яснювальної роботи.

Нарешті, згідно із Законом N 4917-VI від 07.06.2012 Закон України «Про здійснення державних закупівель» [2] доповнено Розділом VIII-1 «Процедура електронного реверсивного аукціону».

Загалом, існуючі зауваження і рекомендації до нового Закону в аспекті його відповідності міжнародним правилам державних закупівель є основним джерелом для вдосконалення національного законодавства щодо державних закупівель, оскільки Україна є членом Світової організації торгівлі та заявила про намір максимально лібералізувати торгівлю з ЄС з метою набуття членства в Європейському Союзі (про це чітко зазначено у новому Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України» та неодноразово підкреслювалося Президентом України та керівниками Уряду).

Аналіз вищевикладеного дозволяє визначити, що передумовам адаптації законодавства України до законодавства ЄС сприяло зміцнення двосторонніх зв'язків між Україною та ЄС та їх документальне закріплення в УПС. Виникнення терміна в юриспруденції «адаптація законодавства» безпосередньо пов'язано з якісно новим етапом державно-

правового розвитку, внаслідок якого створюються різноманітні міждержавні об'єднання, однією з традиційних умов членства в яких є приведення національного законодавства у відповідність із їх правовими стандартами.

Подальший розвиток інтеграційних відносин сприяв становленню адаптації саме адміністративного законодавства України до законодавства ЄС, в рамках якої в Україні починають створювати інституційний механізм та формувати нормативно-правову базу для послідовної та ефективної реалізації Стратегії інтеграції до ЄС. Кабінет Міністрів України визначив механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС, в якому координування процесу у виконавчій гілці влади покладено на Міністерство юстиції України, а також створена Міжвідомча координаційна рада з адаптації законодавства до законодавства Європейського Союзу. Основними нормативно-правовими актами в процесі розвитку адаптації адміністративного законодавства України до законодавства ЄС виступають Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу від 21 листопада 2002 року та Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 27 листопада 2003 року, які містять комплекс взаємопов'язаних завдань з адаптації законодавства України до законодавства ЄС, спрямованих на реалізацію державної політики та пріоритетних напрямів створення сучасної правової системи України шляхом удосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади та запровадження єдиної системи планування координації і контролю роботи з адаптації законодавства.

Висновок: Виходячи з проведеного аналізу сучасного стану адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері державних закупівель за напрямом «закупівля товарів, робіт і послуг», робимо висновок, що законодавство України в цілому відповідає aoquis communautaire, в цій сфері враховано більшість положень acquis communautaire.

Адаптація правових норм українського законодавства до законодавства ЄС у сфері державних закупівель дозволяє дійти висновку, що вона виступає важливою основою та рушійною силою завершення правової реформи та адміністративної реформи в Україні. Розвиток національного законодавства у напрямі його зближення із законодавством ЄС має забезпечити високий рівень підготовки проектів актів законодавства у сфері державних закупівель, зокрема, законодавства, яке має сприяти становленню соціально орієнтованої ринкової економіки, що у свою чергу забезпечить зростання добробуту держави, суспільства і кожного громадянина, наближення його до рівня, що склався у державах-членах ЄС.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають в усуненні прогалин та колізії між правовими нормами, що врегульовують процес та процедуру державних закупівель в Україні, та в досягненні необхідної узгодженості між нормативними актами законодавства загальної дії та спеціального (відомчого) законодавства.

Література:

1. Бабанін О. Угода СОТ про державні закупівлі і розвиток міжнародної торгівлі // С.1-12.
2. Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 р. № 2289-VI // ВВР України. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?-nreg=2289-17.
3. Засади розвитку відносин між Україною та Європейським Союзом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http: // www.ukraine-eu.mfa. gov.ua
4. Константинова В. С. Державнізакупівлі: правила проведення та участі в них. Методичний посібник / В. С. Константинова. — Х.: Фактор, 2012. — 208с.
5. Крюкова С. Коррупция вне зоны / С. Крюкова // Эксперт. — 2011. — № 42. — С. 12-16.
6. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу. – К.: Знання, 2002. – 381 с.
7. Лаба Оксана Василівна. Право Європейського Союзу та право України: теоретико-правові проблеми співвідношення та гармонізації (1991-2004р.р.): дис. на здобуття наук. ступеня кандид. юрид. наук. Спеціальність: 12.00.01. / Оксана Василівна Лаба. – Київ, 2005. – 201 с.
8. Муравйов В. Гармонізація законодавства як феномен європейської інтеграції / В. Муравйов // Український правовий часопис. — 2003р. – Випуск № 2(7). –С. 3-23.
9. Нормативно-правове регулювання сфери державних закупівель в Україні порівняно з нормами права Європейського Союзу // ЄвроІНФОРМ.- 2005. — № 1- 144 с.
10. Опришко В.Ф., Омельченко А.В., Фастовець А.С. Право Європейського Союзу. Загальна частина: Підучник для студ. вищих навч. закладів / Київський національний економічний ун-т / Віталій Федорович Опришко (відп.ред.). — К.: КНЕУ, 2002. — 460с.

11. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11 червня 1998 р. № 615/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 24. – Ст. 3.
12. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21 листопада 2002 року// Урядовий кур'єр: Орієнтир. – 18 грудня. – 2002. – № 236.
13. Програма Інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 14.09.2000 р. № 1072/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 39. – Ст. 1648.
14. План дій «Україна – Європейський Союз» від 12.05.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http: // zakon.rada.gov.ua
15. Петров Р. А., Опейда З. Й., Федорчук Д. Е., Вакуленко А. О. Вступ до права Європейського Союзу: Навч. посібник / Донецький національний ун-т. — Донецьк, 2001. — 248с.
16. Руда К. М. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм європейського союзу: дис.. на здобуття наук. ступеня канд.. юрид. наук: 12.00.07 / Катерина Миколаївна Руда. – Харків, 2004. — 215 с.
17. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. — Харьков: Консум; Ун-т внутр.дел, 2000. – 704с.
18. Шатковсъкий О.Новий закон України про державні закупівлі через призму міжнародних стандартів / О. Шатковський, П. Гьотлер // Гармонізація систем конкуренції та державних закупівель України зі стандартами ЄС. — Режим доступу: http://competitionproject.org.ua/-uk/publkac/pres-relzi/125-alexpeterarticleujbl.html.
19. Шатковський О. Відповідність норм Закону України «Про здійснення державних закупівель» міжнародним стандартам / О. Шатковський // Юрид. газета. — 2011. — № 48. — С. 13.

Щукин А.Н., *соискатель кафедры административного права и процесса Международного университета бизнеса и права*

Адаптация законодательства украины о государственных закупках к законодательству ЕС. *Статья посвящена исследованию проблематики адаптации законодательства Украины о государственных закупках к законодательству ЕС. Проведено сравнительно правовое исследование соответствия законодательства Украины к законодательству acquis Европейского Союза в сфере государственных закупок. Развитие национального законодательства в направлении его сближения с законодательством ЕС должно обеспечить высокий уровень подготовки проектов актов законодательства в сфере государственных закупок, в частности, законодательства, которое должно способствовать становлению социально ориентированной рыночной экономики, которая в свою очередь обеспечит рост благосостояния государства, общества и каждого гражданина, приближения его, до уровня, который сложился в государствах-членах ЕС. Определенно, что перспективы последующих исследований в данном направлении заключаются в устранении пробелов и коллизии между правовыми нормами, которые регулируют процесс и процедуру государственных закупок в Украине.*

Ключевые слова: *государственные закупки, адаптация, законодательство*

Schukin A.N.*, Applicant of the Department of Administrative Law and Procedure of the International University of Business and Law*

Adaptation of Ukrainian legislation on public procurement to the EU legislation. *This article is devoted to the investigation of the problem of adaptation of the legislation of Ukraine on government procurements to the EU legislation. A comparative study of the legal compliance of Ukrainian legislation to the EU legislation on public procurement is carried out. The development of national legislation in the direction of convergence with EU legislation should ensure a high level of project preparation of legislative acts in the field of public procurement, in particular, the law, which should contribute to the formation of socially oriented market economy, which in turn will ensure the welfare of the state, society and every citizen , bringing it closer to a level that has developed in EU Member States. It is defined that the prospects for further research in this direction is to eliminate gaps and conflicts between legal norms that regulate the process and procedure of public procurement in Ukraine.*

Key words*: government procurement, adaptation, legislation*

Міжнародне право

УДК 340.018:621.039.586(477.51-21Чорнобиль)](045)

Малишева М.Х.,

асистент кафедри міжнародного та європейського права
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

Імплементація міжнародних договорів у сфері ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС як форма систематизації

В статті розглядається імплементація міжнародних зобов'язань у сфері ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС у внутрішнє законодавство України. Проведено дослідження сучасних наукових поглядів на розуміння імплементації, як механізму забезпечення реалізації міжнародних договорів. Розглянуто участь у імплементації Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших органів державної влади. Доведено, що імплементація є вид систематизації міжнародних договорів та полягає у діяльності по упорядкуванню законодавчих і підзаконних актів (прийняття, внесення змін та інше) з метою приведення їх у єдину внутрішньо погоджену систему за єдиним предметом правового регулювання для належної реалізації міжнародних зобов'язань щодо ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС.

Ключові слова: *імплементація, механізм імплементації, міжнародний договір, предмет правового регулювання, система, систематизація.*

Реформа системи права України націлена на досягнення нового якісного стану українського суспільства, утвердження демократичних традицій у життєдіяльності держави на основі сприйняття основних принципів і норм міжнародного права. В змісті сучасних реформ систематизація міжнародних господарських зобов'язань у сфері ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській атомній електростанції займає важливе місце, оскільки, дослідження відповідного процесу надасть можливість розкрити організаційно-правову діяльність держави щодо належної реалізації міжнародних зобов'язань.

З метою ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській атомній електростанції Україною було укладено низку міжнародних зобов'язань, які в подальшому для їх реалізації потребують імплементації: Програмна угода між Україною та Сполученими Штатами Америки про надання гранду стосовно реформ в енергетиці від 21.11.1994 року; Рамкова угода між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку стосовно діяльності Чорнобильського Фонду «Укриття» від 20.11.1997 року; Правила про Чорнобильський фонд «Укриття» Європейського банку з реконструкції та розвитку від 06.11.1997 року та інші. На сьогодні здійснюються заходи практичної реалізації механізму імплементації як форми систематизації, але теоретико-правові аспекти такого механізму на сьогодні не в повній мірі досліджені.

Під час з імплементацією міжнародних приписів у внутрішнє законодавство України зростає взаємозв'язок між галузями права, який породжує нові якості і властивості системи права України.

Аналіз імплементації як форми систематизації права покликане сприяти подальшому осмисленню причин, закономірностей та перспектив загального процесу посилення ролі міжнародного права в системі права України. Поглиблене дослідження процесу імплементації міжнародних норм породило в науці міжнародного права ряд дискусійних проблем, що стосуються співвідношення міжнародного і внутрішньодержавного права, співвідношення міжнародного договору і національного закону, поняття трансформації норм

© Малишева М.Х., 2014

міжнародного права в норми внутрішньодержавного права і т.п. Актуальність вирішення цих проблем викликана конкретними потребами та запитами практики.

Імплементація міжнародних норм розглядалась у працях: Гайдуліна О.О., Гарвердовського А.С., Дмитрієва А.І., Мінгазова Л.Х., Муравйова В.І., Мюллерсона А.С., Усенка Е.Т., Черніченка С.В., та інших. Разом із тим, науковцями не зверталась належна увага на дослідження імплементації як форми систематизації міжнародних зобов'язань у сфері ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС.

Метою цієї статті: дослідити імплементацію міжнародних договорів у сфері ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС як форму систематизації законодавства.

До законодавства у сфері ліквідації наслідків на ЧАЕС ми відносимо не тільки міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, але і інші чинні міжнародні договори.

Аналізуючи місце міжнародних договорів в системі національного законодавства, варто зазначити, що укладення міжнародних договорів здійснюється шляхом підписання, ратифікація, затвердження, прийняття та приєднання за ст. 2 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29.06.2004 року, ці дії і є формами надання згоди України на обов'язковість для неї міжнародного договору [1]. Ратифікація, підписання, затвердження, прийняття та приєднання є основними умовами, за якими Україна визнає загальнообов'язковість міжнародних договорів та підтверджує їх чинність на своїй території, а реалізація міжнародного договору може бути здійснена шляхом імплементації.

Під «законодавством» ми розуміємо сукупності нормативно-правових актів: Конституція, закони, підзаконні акти та міжнародні договори, прийняті на відповідному рівні, як такі що ратифіковані так і ті, що не потребують ратифікації [2, с. 357].. А тому, міжнародні договори, прийняті на відповідному рівні, є складовими законодавства України.

Цінність міжнародного права також визначається ефективністю правового регулювання механізму діяльності органів державної влади. З метою імплементації норм міжнародних договорів в систему права України, держава повинна вжити низьку заходів. щодо видання нормативно-правових актів на виконання міжнародних зобов'язань. А виходячи з умов ч. 2 ст. 9 Конституції України від 28.06.1996 року, за якою, укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України [3], вбачається і внесення змін як до Конституції України та і до іншого законодавства України.

Термін «імплементація», набув широкого поширення в численних резолюціях Генеральної Асамблеї ООН, у багатьох міжнародних конвенціях та інших міжнародно-правових актах. Також його можна зустріти у рішеннях міжнародних організацій, які прийняті у зв'язку з обговоренням питань під час реалізації міжнародних договорів [4, с. 63].

Імплементація (від лат. implore – наповнювати, досягати, виконувати, здійснювати) в міжнародному праві – організаційно-правова діяльність держав з метою реалізації своїх міжнародних зобов'язань [5, с. 329]. Реалізація міжнародних договорів є метою імплементації, а реалізація міжнародних зобов'язань не може бути здійснення без належного упорядкування регулювання суспільних відносин, як на міжнародному, так і на національному рівнях.

У літературі та в значній мірі і в практиці для позначення здійснення міжнародного права широко використовується термін імплементація (лат. – impletum, англ. – implementation) – виконання, здійснення. Термін використовується у широкому та вузькому значенні. У першому випадку він позначає усі міри щодо реалізації норм міжнародного права, у другому – їх здійснення у внутрішньодержавній сфері [6, с. 118]. Під час дослідження імплементації міжнародних договорів у сфері ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС як форми систематизації законодавства, визначення імплементації нами застосовується у вузькому значені, тобто здійснення міжнародних норм у внутрішньодержавній сфері. Отже, нами підтримується думка, що імплементація міжнародного права, за своєю сутністю, це фактична реалізація міжнародних зобов'язань на внутрішньодержавному рівні [4, с. 63]. Головною метою імплементації є вироблення та запровадження єдиного порядку та умов ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС на міжнародно-правовому та внутрішньодержавному рівнях, тобто здійснення заходів упорядкування законодавства шляхом видання нормативно-правових актів з метою реалізації міжнародних зобов'язань та приведення внутрішнього законодавства у відповідність до міжнародних договорів. Відповідні заходи систематизації здійснюються в межах єдиного предмету правового регулювання.

Міжнародне право регулює міжнародні відносини. Разом із тим, у зростаючій кількості випадків кінцева мета цього регулювання може бути досягнута лише за результатом внутрішньодержавної імплементації міжнародних норм [6, с. 119]. І саме, внутрішньодержавна імплементація міжнародних договорів за єдиним предметом правового регулювання є основою належного виконання міжнародних зобов'язань. За результатами внутрішньодержавної імплементації міжнародні норми санкціонуються державою на їх застосування та відтворюються в нормах законодавства України, таким чином здійснюються заходи упорядкування норм міжнародних договорів та норм законодавства України за єдиним предметом правового регулювання.

Систематизація законодавства – це постійна форма розвитку та упорядкування діючої правової системи [7, с. 623]. Систематизація нормативно-правових актів – діяльність по упорядкуванню та удосконаленню законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, приведенню їх у єдину внутрішньо погоджену систему [8, с. 382]..

На сьогодні загально визнаним є наступне визначення системи, під якою В.М. Садовський розуміє упорядковану певним чином безліч елементів, взаємопов'язаних між собою та які утворюють деяку цілісну єдність [9, с. 173]; система – безліч елементів з відносинами та зв'язками між ними, що утворюють певну цілісність [10, с. 18] та ін. У цих визначеннях системи присутні основні незмінні складові: елемент, зв'язки між елементами та цілісність, що є результатом взаємодії елементів. За наявності цих складових та їх взаємодії, можна стверджувати про те, що те чи інше явище об'єктивної реальності є системою.

Таким чином кінцевий результат систематизації – приведення законодавства до єдиної системи, як цілісної конструкції. Цілісність законодавства полягає саме в єдності предмета регулювання суспільних відносин з урахуванням способів та засобів законодавчої техніки. І в цьому аспекті, імплементація як вид систематизації міжнародних зобов'язань у формі договорів, угод, конвенцій, пактів, протоколів тощо, полягає у діяльності по упорядкуванню законодавчих і підзаконних актів (прийняття, внесення змін та інше), приведення їх у єдину внутрішньо погоджену систему за єдиним предметом правового регулювання з метою належної реалізації міжнародних договорів.

Досліджуючи механізм внутрішньодержавної імплементації, вважається, що в такому випадку відбувається специфічне «переадресування» положень міжнародних договорів суб'єктам національного права – індивідам та юридичним особам [11, с. 100].

20.11.1997 року укладена Рамкова угода між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку стосовно діяльності Чорнобильського Фонду «Укриття», яка ратифікована Законом України №80/98-ВР від 04.02.98 року. Відповідно до преамбули Рамкової угоди між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку стосовно діяльності Чорнобильського Фонду «Укриття» від 20.11.1997 року зазначено, що відповідно до Правил Чорнобильського Фонду об'єкта «Укриття» («Фонд») Європейський банк реконструкції та розвитку («Банк») погодився розпоряджатися грантовими коштами, які будуть надаватись Вкладниками і донорами Фонду для фінансування через гранти, підготовку і здійснення проектів, які стосуються надання технічної допомоги, та придбання, встановлення і введення в експлуатацію обладнання з метою надання допомоги Україні для перетворення існуючого Чорнобильського саркофагу в безпечну та стабільну систему відносно навколишнього середовища, використовуючи заходи, викладені в Плані здійснення заходів на об'єкті «Укриття» (далі «ПЗУ»), про який досягнуто домовленості між країнами Великої Сімки і Україною [12]. В межах Рамкової угоди між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку стосовно діяльності Чорнобильського Фонду «Укриття» від 20.11.1997 року затверджені Правила про Чорнобильський фонд «Укриття» Європейського банку з реконструкції та розвитку від 6 листопада 1997 р.

Згідно ч. 2 преамбули Правила про Чорнобильський фонд «Укриття» Європейського банку з реконструкції та розвитку від 6 листопада 1997 р Під час своєї зустрічі в Денвері в 1997 р. голови країн та урядів «Великої Сімки» згідно з заявою «Великої Сімки» прийняли рішення щодо свого внеску в допомогу Україні в рамках «Меморандуму про взаєморозуміння між країнами «Великої Сімки» та Комісією Європейського Співтовариства та Урядом України про закриття Чорнобильської атомної електростанції». «Велика Сімка», Європейський Союз та Україна підписали документ про встановлення додаткового багатостороннього механізму для надання допомоги Україні в трансформації існуючого «саркофагу» Чорнобиля в безпечну та екологічно стабільну систему по впровадженню заходів, зазначених в

«Проекті реалізації плану дій для об'єкта «Укриття» від 31 травня 1997 р. (далі «ПРУ»). «Велика Сімка» звернулася до урядів зацікавлених країн та інших донорів із закликом приєднатися до ініціативи по забезпеченню повної імплементації ПРУ [12].

На виконання вищевказаних міжнародних зобов'язань Верховною Радою України прийнятий Закон України «Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблока цієї АЕС на екологічно безпечну систему» від 11 грудня 1998 року зі змінами. У відповідності до абз. 1, абз. 4 ст. 4 Закон України «Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблока цієї АЕС на екологічно безпечну систему» від 11 грудня 1998 року, основними завданнями цього Закону визначені: розвиток правових засад подальшої експлуатації, зняття з експлуатації енергоблоків Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему; встановлення особливостей правового режиму використання міжнародної технічної допомоги, яка надається на безоплатній і безповоротній основі для подальшої експлуатації, підготовки до зняття і зняття енергоблоків Чорнобильської АЕС з експлуатації, перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему та забезпечення соціального захисту персоналу Чорнобильської АЕС [13]. та інші. Отже, видання Закону України здійснено в межах механізму імплементації міжнародних договорів України та інших держав стосовно подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблока цієї АЕС на екологічно безпечну систему.

До складових механізму національної системи імплементації міжнародних договорів входять органи державної влади та інші органи держави, що уповноважені забезпечувати виконання країною своїх міжнародно-правових зобов'язань. Оскільки норми міжнародного права породжують правовідносини між суб'єктами внутрішнього права, необхідні додаткові внутрішньодержавні засоби для перетворення цілей, закладених у нормах міжнародного права в реальні дії органів, юридичних осіб та громадян, що перебувають під юрисдикцією держави [5, с. 329]. Верховна рада України в механізмі імплементації міжнародних договорів у сфері ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС є первинним органом державної влади, який законодавчо врегулював суспільні відносини на виконання заходів щодо підготовки до зняття і зняття енергоблоків Чорнобильської АЕС з експлуатації, перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему. Необхідно зазначити, що нормативно-правове регулювання суспільних відносин відбувається за єдиним предметом, який охоплюється заходами підготовки до зняття і зняття енергоблоків Чорнобильської АЕС з експлуатації, перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему.

У механізмі імплементації Кабінет Міністрів України також приймає важливу участь. А саме, у відповідності до ст. 6 Закон України «Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблока цієї АЕС на екологічно безпечну систему» від 11 грудня 1998 року зі змінами, роботи щодо перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему виконуються відповідно до затвердженої в установленому Кабінетом Міністрів України порядку програми [13]. Видання постанови Кабінетом Міністрів України «Про дострокове припинення експлуатації енергоблока № 3 та остаточне закриття Чорнобильської АЕС» від 29.03.2000 року №598 є заходом імплементації міжнародних договорів. Оскільки, відповідно до преамбули постанови Кабінету Міністрів України «Про дострокове припинення експлуатації енергоблока № 3 та остаточне закриття Чорнобильської АЕС» від 29.03.2000 року №598 цей нормативно-правовий акт прийнятий на виконання положень Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України і урядами країн «великої сімки» та Комісією Європейського Співтовариства щодо закриття Чорнобильської АЕС від 20 грудня 1995 р., а також відповідно до статті 5 Закону України «Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблока цієї АЕС на екологічно безпечну систему» [14]. Отже, механізм імплементації міжнародних договорів у сфері ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС у внутрішнє законодавство України полягає в нормативно-правову регулюванні суспільних відносин шляхом видання нормативно-правових актів та приведення чинних до міжнародних договорів на виконання міжнародних зобов'язань за єдиним предметом регулювання суспільних відносин.

Дослідивши імплементацію міжнародних договорів у сфері ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС як форму систематизації законодавства, можна зробити висновки, що міжнародні

договори, прийняті на відповідному рівні, не залежно від найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо) є складовими законодавства України. В нашому дослідженні імплементація міжнародних договорів застосовується у вузькому значені, тобто здійснення міжнародних норм у внутрішньодержавній сфері.

Результат систематизації – приведення законодавства до єдиної системи, як цілісної конструкції, за єдністю предмета правового регулювання суспільних відносин з урахуванням способів та засобів законодавчої техніки. Імплементація як вид систематизації міжнародних договорів у сфері ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС у формі договорів, угод, конвенцій, пактів, протоколів тощо, полягає у діяльності по упорядкуванню законодавчих і підзаконних актів (прийняття, внесення змін та інше) з метою приведення їх у єдину внутрішньо узгоджену систему за єдиним предметом правового регулювання для належної реалізації міжнародних зобов'язань щодо ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС.

В механізмі імплементації міжнародних договорів у сфері ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС у внутрішнє законодавство України активну участь приймають: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші органи державної влади щодо реалізації міжнародних зобов'язань у межах своїх повноважень.

Вищенаведені висновки можуть стати основою подальшого розвитку досліджень механізму імплементації міжнародних договорів у законодавство України.

Література:

1. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 року № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України від 10.12.2004 – № 50. – Ст. 540;
2. Малишева М.Х. Систематизація господарського законодавства у сфері ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС (теоретико-правовий аспект) // Правове регулювання економіки. Збірник наукових праць, 2012. — №11-12. С. 347 – 359 с.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 – № 30.– Ст. 141
4. Бикситова Б.С., Имплементация международно-правовых норм в области исполнения уголовных наказаний // Актуальные вопросы международного, регионального и национального права: современное состояние, взаимодействие и перспективы развития: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 10-летнему юбилею подготовки специалистов международного права и 5-летию специализированной кафедры Международного права ЕНУ им. Л.Н.Гумилева. Астана, 21 сентября 2013 г./отв. Ред. Е.М.Абайдельдинов. – Астана: ЕНУ им. Л.Н.Гумилева, 2013. — 327 с.
5. Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка"», 2007. – 992 с.
6. Лукашук И. И. Международное право. Общая часть: учеб. для студентов юрид. фак. и вузов / И.И. Лукашук; Рос. акад. наук, Ин't государства и права, Академ. правовой ун't. — Изд. 3'е, перераб. и доп. — М.:Волтерс Клувер, 2005. — 432 с.
7. Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах / отв. ред. М.Н. Марченко. – 3-е изд., перераб.и доп. – М.: Норма, 2007. Том 2: Право. – 816 с.
8. Скакун О.Ф. Теорія держави та права (Енциклопедичний курс): Підручник. – Харків: Еспада, 2006. – 776 с.
9. Садовский В.М. Методологические проблемы исследования объектов, представляющих собой системы / Социология в СССР: В 2 т. – М., Мысль 1966.– Т.1. – 532 с.
10. Константинов Ф.В. Система // Философская энциклопедия. – М.: Науч. Совет изд-ва «Советская Энциклопедия». Ин-т философии АН СССР. Энциклопедии. Словари. Справочники, 1970.– Т.5. – С. 18
11. Ануфриева Л.П. Международное частное право: В 3-х т. Том 1. Общая часть: Учебник. — М.: Издательство БЕК, 2002. — 288 с.
12. Рамкова угода між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку стосовно діяльності Чорнобильського Фонду «Укриття» від 20.11.1997 року // Офіційний вісник України, № 21, 07.06.2006, ст. 171
13. Закон України «Про загальні засади подальшої експлуатації і зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення зруйнованого четвертого енергоблока цієї АЕС на екологічно безпечну систему» від 11 грудня 1998 року// Відомості Верховної Ради України, № 4, 29.01.1999
14. Постанова Кабінетом Міністрів України «Про дострокове припинення експлуатації енергоблока № 3 та остаточне закриття Чорнобильської АЕС» від 29.03.2000 року №598.// Офіційний вісник України, № 14, 21.04.2000, ст. 27

***Малышева М.Х.**, ассистент кафедры международного и европейского права ГВУЗ «Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана»*

Имплементация международных договоров в сфере ликвадации последствий аварии на ЧАЭС как форма систематизации. *В статье рассматривается имплементация между-*

народных обязательств в сфере ликвидации последствий аварии на ЧАЭС во внутреннее законодательство Украины. Проведено исследование научных взглядов и понимание имплементации, как механизма обеспечения реализации международных договоров. Рассмотрено участие в имплементации Верховной Рады Украины, Кабинета Министров Украины, министерств и других органов государственной власти. Доказано, что имплементация это вид систематизации международных договоров и заключается в деятельности по упорядочиванию законодательных и подзаконных актов (принятие, внесение изменений и другое) с целью приведения их в единую внутреннюю согласованную систему за единым предметом правового регулирования для надлежащей реализации международных обязательств по ликвидации последствий аварий на ЧАЭС.

Ключевые слова: *имплементация, механизм имплементации, международный договор, предмет правового регулирования, система, систематизация.*

Malysheva M.K., *Assistant of the Department of International and European Law of Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman*

Implementation of international treaties in the sphere of elimination of aftermath of the Chernobyl nuclear power plant accident as a form of systematization. *The article considers the implementation of international commitments in the sphere of aftermath of the Chernobyl nuclear power plant accident into the domestic legislation of Ukraine. Some scientific opinions on the understanding of implementation as a mechanism of ensuring the realization of international treaties are examined. The participation of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, ministries and other public authorities in the implementation process is reviewed. It is proved that the implementation of such type is the systematization of international treaties and deals with the regulating activities of legislative and regulatory acts (the adoption, modification, etc.) in order to bring them into a single coherent system for an internal one subject of legal regulation aiming at the proper implementation of international commitments on the Elimination of the Chernobyl nuclear power plant accident aftermath.*

Key words: *implementation, implementation mechanism, an international treaty, subject of legal regulation, system, systematization.*

УДК 355.02(477)(045)

Місяць О.О.,

старший науковий співробітник відділу гуманітарних та геоінформаційних досліджень науково-дослідного центру Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Сучасний стан поняття воєнної безпеки України

Стаття присвячена аналізу сучасних проблем поняття воєнної безпеки України та означені напрями діяльності держави щодо забезпечення воєнної безпеки. Розкрито основні внутрішні проблеми поняття «воєнної безпеки в Україні» та запропоновано шляхи їх подолання. Влада повинна працювати в інтересах національної безпеки і оборони держави та її громадян. Реально, а не віртуально, будувати сучасні Збройні Сили, ліквідувати позаблоковий статус та визначитись із організацією колективної безпеки і оборони.

Ключові слова: *міждержавні протиріччя, воєнна безпека, внутрішні військові проблеми, шляхи подолання військових загроз, військове співробітництво.*

Актуальність сьогоднішньої теми обумовлена тим, що у зв'язку з мінливою міжнародною обстановкою відбувається трансформація загроз воєнної безпеки. А з складним становищем соціально-економічної сфери нашої держави змінюються існуючі і формуються нові погляди на сутність і зміст форм і способів забезпечення воєнної безпеки України.

Наукові установи, які займаються проблемами національної безпеки в Україні, — це Національний інститут стратегічних досліджень, Київський Національний Університет імені Тараса Шевченка, Національна академія державного управління при Президентові України. На жаль, з проблематики воєнної беспеки як в складі національної безпеки так і як самостійного поняття існує досить мало ґрунтовних вітчизняних наукових джерел. Деякі проблеми поняття аналізували в своїх працях В.П. Горбулін, О.М. Олійник, Г.П. Ситник, О.Г.Данільян, О. П. Дзьобань, М. І. Панов.

Протягом всієї історії цивілізації виникають, розвиваються і вирішуються міждержавні

© Місяць О.О., 2014

протиріччя. Вони мають різні форми — економічні, політичні, національно-етнічні, територіальні, релігійні і т.д. Внаслідок цього в світі виникло, існує і збережеться в осяжній перспективі ймовірність війн і збройних конфліктів. Ось це якраз аксіома, якою треба сьогодні керуватися при втіленні шляхів держави щодо подолання існуючих нових військових загроз.

У результаті значного, в порівнянні з Радянським Союзом, ослаблення оборонного потенціалу України військові загрози її безпеки сьогодні виходять і будуть виходити як від розвинених держав і військово- політичних союзів, так і від держав, що розвиваються, що володіють добре оснащеними арміями. З військовою міццю таких держав, в тому числі і ті, що мають територіальні й інші претензії до нашої країни, не можна не рахуватися. Необхідно враховувати, що Україна займає унікальне геостратегічне, геополітичне положення в глобальному світі, що визначає стратегічні цілі та головні завдання, які повинні вирішуватися нашою країною як у політиці та економіці, так і в сфері національної безпеки. [7]

Саме тому для нас вкрай важливо забезпечення територіальної цілісності, безпеки і обороноздатності України, продовження військового будівництва та співробітництва.

У пошуку союзників на регіональному рівні пріоритетним напрямком діяльності є розвиток добросусідських відносин з усіма державами. Робота з країнами СНД, як з найближчими сусідями повинна бути головним зовнішньополітичним пріоритетом України. Також важливими напрямками є співпраця з міжнародними інституціями: ООН, ОБСЄ, НАТО та системами колективної безпеки. А також в цілому забезпечення відсутності військової небезпеки, загроз і ризиків у прилеглих до України регіонах. [10]

Важливою складовою національної безпеки України є військова безпека. У Діючій Військовій доктрині України немає визначення такого поняття як військова безпека країни. В той час як Військова доктрина Росії визначає воєнну безпеку як стан захищеності національних інтересів, суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності держави від посягань із застосуванням військової сили. Військова безпека характеризується готовністю і здатністю держави надійно захищати свої інтереси і суверенітет, протистояти військовій агресії і будь-яким іншим формам зовнішнього тиску і шантажу з позиції сили, а також запобігати спробам розв'язування внутрішнього соціального чи міжнаціонального конфлікту із застосуванням насильства чи терористичної діяльності. [4]

У той час, у Воєнній доктрині, затвердженій Указом Президента України від 15.06.2004 р. № 648 (в редакції Указу Президента України від 8.06.2012 р. № 390/2012) «воєнна політика України — діяльність суб'єктів забезпечення національної безпеки держави щодо запобігання воєнним конфліктам, організації та здійснення військового будівництва і підготовки Збройних Сил України, інших.... військових формувань, а також правоохоронних органів спеціального призначення, Державної спеціальної служби транспорту України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України до збройного захисту національних інтересів. » [3; 4]

Національна безпека, згідно Закону України «Про основи національної безпеки України» — захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам. [6] Поняття національна безпека також не включає безпеку від воєнних загроз.

На рівні аналізу нормативних актів – Україна не визначає та не гарантує воєнну безпеку громадянам, а воєнна політика спрямована на запобігання, а не на протидію воєнним конфліктам. Це пояснюється мирним напрямком розвитку держави в останні роки та відсутністю загроз.

Крім глобальних викликів та загроз воєнній безпеці України, існують також не менш важливі регіональні. Прямо чи опосередковано, на воєнну безпеку України впливають такі чинники:

- Поширення корупції в органах державної влади, зрощення бізнесу та політики, організованої злочинної діяльності.
- Переважання в діяльності управлінських структур особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними.
- Нелегітимне використання силових структур у політичних чи бізнесових цілях.
- Деформація внутрішнього конкурентного середовища, неефективність антимонопольної державної політики.
- Відсутність довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку України, в рамках якої мали б узгоджуватися плани реструктуризації, приватизації та розвитку як окремих галузей, так і підприємств.
- Позбавлення (неприйнятне ускладнення) доступу України до ресурсів (особливо енергоресурсів).
- Зниження боєздатності Збройних Сил України, інших силових структур до рівня, що не забезпечує надійний захист від наявних і потенційних загроз.
- Критичний стан основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості, агропромисловому комплексі, системах життєзабезпечення.
- Неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел постачання.
- Транскордонна злочинність (торгівля людьми, наркоторгівля тощо).
- Неадекватність систем захисту об'єктів і населення масштабам наявних і потенційних загроз.
- Велика боргова залежність держави, критичні обсяги внутрішнього та зовнішнього боргів
- Позбавлення (критичне обмеження) державного суверенітету.
- Переростання внутрішніх протиріч (на політичному, етнічному, релігійному, майновому підгрунті) у відкриті конфлікти із застосуванням сили.
- Нестабільність і конфлікти поблизу українських кордонів.
- Прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів, втрата територіальної цілісності. [10; 11].

Ці чинники можна охарактеризувати як національну безпеку України, що знаходиться у критичному стані. Тому, перш за все потрібно подолати внутрішні проблеми, вирішити питання національної безпеки на рівні держави.

Основою діяльності держави щодо забезпечення воєнної безпеки повинні бути такі напрямки:

- воєнно-політичне партнерство, що передбачає обгрунтовану, зважену військову політику, спрямовану на підвищення стратегічної стабільності в Центральній і Східній Європі, зниження рівня загрози національній безпеці України у військовій сфері з використанням політичних, економічних та інших засобів;
- воєнно-силове оснащення. Його головна мета полягає в зниженні ймовірності виникнення військових конфліктів шляхом створення загрози заподіяння потенційному агресору шкоди із застосуванням військової сили, неадекватно очікуваної. Головні шляхи реалізації: створення потужної військової організації держави та її ресурсного забезпечення, при яких потенційні агресори втрачають стимули до збройного нападу;
- відсіч збройної агресії, яка передбачає використання всіх необхідних форм і способів збройної боротьби для припинення агресії на початковій стадії, завдання агресору поразки та примушення його до припинення військових дій.

Зміст Військової доктрини має бути органічно взаємопов'язаним, а всі її положення — доповнювати і розвивати один одного. Тому, існуюча військова доктрина не повинна бути догмою. Вона повинна бути розширена та вдосконалена. У будь-якому випадку влада та державне управління повинно постійно тримати руку на пульсі світових військових тенденцій та мати відповіді на такі основні питання:

- Яке ставлення держави до проблеми війни і миру?
- Чи вважає держава війну прийнятним засобом продовження політики?
- Якими шляхами і способами вирішувати проблему запобігання війни?
- Як повинні забезпечуватися безпека та зміцнення обороноздатності держави?
- Які джерела військової небезпеки?
- Який рівень безпосередньої військової загрози?

- Який характер воєнних конфліктів, в яких можлива участь держави, її збройних сил, інших військ і військових формувань?
- Які цілі і завдання можуть стояти перед державою, її військовою організацією щодо забезпечення військової безпеки та запобігання потенційним загрозам?
- Які основні форми застосування ЗС та інших військ?

Висновки. З метою зміцнення військової безпеки необхідно:

- провести всебічний аналіз військово-політичної обстановки, спрогнозувати напрями її можливого розвитку і виявити потенційні військові загрози;
- вдосконалити військово-політичну доктрину;
- укріплювати національну економіку та подолати корупцію та зрощення понять бізнесу та політики у приватних інтересах олігархічної влади.
- визначити оптимальну чисельність, склад і структуру збройних сил і їх завдання;
- спланувати проведення військової реформи і реформи збройних сил, визначити сили і засоби для їх реалізації.

Влада повинна, в інтересах забезпечення воєнної безпеки і оборони цілеспрямовано працювати в області двох державних пріоритетів: реальним, а не віртуальним будівництвом сучасних Збройних Сил і одночасно — підготовкою до ліквідації позаблокового статусу і вступу в організацію колективної оборони і безпеки.

Література:

1. Бойко В. Оборонно-промышленный комплекс Украины: курс на унификацию /Владимир Бойко, Валерий Билетов //Войско Украины. — 2007. — № 8. — С. 6-8.
2. Военная доктрина Российской Федерации, увтерждена Указом Президента Российской Федерации от 5 февраля 2010 года № 146
3. Военная доктрина Украины //Стратегическая панорама: ежеквартальный научно-практический журнал Совета национальной безопасности и обороны Украины. — 2004. — № 3. — С. 3-10.
4. Воєнна доктрина, затверджена Указом Президента України від 15.06.2004 р. № 648 (в редакції Указу Президента України від 8.06.2012 р. № 390/2012).
5. Данільян О. Г., Дзьобань О. П, М.І. Панов /. Національна безпека України: структура та напрямки реалізації: Навч. посіб. — Х.: Фоліо, 2002. — 285 с.
6. Закону України від 19.06.2003 № 964-IV «Про основи національної безпеки України».
7. Маначинський О.Я. Військова безпека України і вплив на неї геополітичних факторів / О.Я. Маначинський, А.А. Соболєв. — К., 1997. — С. 7.
8. Нижник Н.Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) / Н.Р. Нижник, Г.П. Ситник, В.Т. Білоус. — К., 2000. — С. 15, 60.
9. Саганюк Ф.В., Лобко М.М. Воєнна безпека: незвичайний конструктивізм // Військова панорама.- К., 2012. — С. 45-52.
10. Стан і перспективи співробітництва України з міжнародними організаціями – думки експектів. // Національна безпека і оборона. №6. — 2013, с.7-10
11. Феденко О.В. Оцінка військових загроз Україні як чинника її безпеки // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку: Зб. наук. пр. Національного ун-ту «Львівська політехніка». – Львів, 2002. – Вип. 10. – С. 40-49.

Месяц А.А., *старший научный сотрудник отдела гуманитарных и геоинформационных исследований научно-исследовательского центра Военного института Киевского національного университета имени Тараса Шевченка*

Современное состояние понятия военной безопасности Украины. *Статья посвящена анализу современных проблем понятия военной безопасности Украины и обозначены направления деятельности государства по обеспечению военной безопасности. Раскрыты основные внутренние проблемы понятия «военная безопасность в Украине» и предложены пути их преодоления. Правительству необходимо работать в интересах национальной безопасности и обороны государства и его сограждан. Реально, а не виртуально, создавать современные Вооруженные Силы, ликвидировать позаблоковый статус и определиться с организацией коллективной безопасности и обороны.*

Ключевые слова: *межгосударственные противоречия, военная безопасность, внутренние военные проблемы, пути преодоления военных угроз, военное сотрудничество.*

Mesyats O.A., *Senior Researcher of the Department of Humanities and Geographic Information Investigations of the Scientific Research Center of the Military Institute of Taras Shevchenko Kyiv National University*

Modern definitions *of the concept of military security of Ukraine.* *The article analyzes the concept of current issues of the Ukrainian military security and identifies the directions of the state military security activities. The article covers the main internal problems of the definition «Ukrainian military security» and describes the ways of overcoming them. The government has to work in order to maintain the national security, defense and the citizens' interests. Actually, but not virtual, the government has to build modern armed forces, eliminate the non-aligned status and determine the collective security and defense development.*

Key words: *interstate conflicts, military security, internal military problems, ways of overcoming military dangers, military cooperation.*

УДК 341.222:347.998.2(061.1ЄС+477)](045)

Пухаленко В.П.,

аспірантка кафедри міжнародного права
Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі

Правовий аналіз стану та перспектив співробітництва між Україною та ЄС і його державами-членами у цивільних та господарських справах транскордонного характеру

Статтю присвячено розвитку судової співпраці у цивільних та господарських справах з транскордонним наслідками, що призвів, зокрема, до прогресивної уніфікації правил та, в деяких випадках, до створення спеціальних процедур направлених на скасування всіх проміжних заходів (екзекватури) всередині Європейського Союзу. Розглядаються основи співпраці ЄС з Україною в цій сфері. Також, на основі аналізу рішень судів України, висвітлено окремі проблемні моменти застосування положень щодо визнання та виконання рішень іноземних судів на території України.

Ключові слова: *Європейський Союз, співробітництво з третіми країнами, співпраця ЄС та України, судова співпраця в цивільних справах, взаємне визнання та виконання іноземних судових рішень.*

В сучасних умовах зростання міграційних процесів одним з ключових питань порядку денного Європейського Союзу є створення швидкого та ефективного доступу до правосуддя по всій території ЄС. Актуальність даної теми обумовлена також і тим, що концепція «європейського простору цивільного правосуддя» є досить новою, і тому вимагає ґрунтовного вивчення з метою адаптації для України позитивного досвіду європейських держав та виявлення шляхів полегшення проміжних заходів визнання та виконання рішень іноземних судів на території України та навпаки – рішень українських судів на території інших держав-членів ЄС.

Зовнішній вимір простору правосуддя ЄС досліджувався європейськими вченими такими, як Йорг Монар, Маріза Кремона, Фаусто Покар та ін. В українській науці правове регулювання транскордонного цивільного процесу висвітли у своїх працях Фортуна Т., Глушкова Д., Макаруха З. Проте з огляду на актуальність транскордонного судового співробітництва у сучасному світі, необхідне більш комплексне вивчення як досвіду ЄС, так і визначення можливих для України шляхів співпраці у цій сфері.

Метою цієї статті є розгляд основних тенденцій співробітництва держав-членів ЄС у сфері цивільного судочинства, зокрема, щодо питань визнання та виконання судових рішень, як в рамках Євросоюзу, так і з третіми країнами та з'ясування основних практичних проблем судової системи України, що заважають посилювати та розвивати цей напрям співробітництва з ЄС.

У зв'язку з тим, що «нині цивільне судочинство перебуває в кризі (або на межі кризи)» [1, с.1], зокрема, є повільним і недоступним, а суди перевантажені, виникає необхідність у процедурних реформах, спрямованих на прискорення судового розгляду і поліпшення організації судового процесу.

Наразі в ЄС три спеціальні процедури (Європейське виконавче провадження для неоскаржуваних позовів (Регламент № 805/2004), Європейський платіжний ордер (Регламент № 1896/2006) та Європейська процедура врегулювання спорів з невеликою ціною позову (Регламент № 861/2007)) вже зараз містять елементи відміни екзекватури для визнання судових рішень, винесених за цими спрощеними процедурами та запроваджують три сертифікати про виконання, що не залежать від національного процесуального законодавства.

Необхідність створення такого механізму пов'язана з тим, що розвиток європейського простору цивільного правосуддя має своєю метою забезпечення ефективного доступу до

© Пухаленко В.П., 2014

правосуддя, а в Європі відкритих кордонів громадяни зайняті в судовому розгляді в суді іншої держави-члена можуть стикнутися з низкою проблем, які ускладнюють можливість вільного доступу до правосуддя в іншій країні. Тим паче, що транскордонні спори виникають не тільки між компаніями, що мають великий капітал, а й між приватними особами, що можуть мати невеликий дохід, а тому не завжди спроможні звернутися за оплачуваною юридичною консультацією та сплатити подорожі, необхідні переклади та інші додаткові витрати, пов'язані з транскордонним характером спору.

При цьому розвиток судової співпраці ЄС у цивільних справах з транскордонним наслідками відбувається не тільки між державами-членами в рамках Союзу, а й поза його межами. Ще у 1998р. Віденський план дій під назвою «Як краще імплементувати положення Амстердамського договору щодо простору свободи, безпеки та правосуддя» зазначав, що такі зовнішні аспекти дій ЄС, як співпраця з третіми країнами та міжнародними організаціями можуть стати новим і складним виміром.

В результаті у грудні 2005р. була представлена Стратегія зовнішнього виміру юстиції та внутрішніх справ: глобальна свобода, безпека і правосуддя, в якій відмічалося, що розвиток простору свободи, безпеки та правосуддя (ПСБП) може бути успішним тільки, якщо він спирається на партнерство з третіми країнами в цих питаннях.

Відносно зовнішнього виміру співпраці в цивільних справах у квітні 2006р. Рада затвердила стратегічний документ [2, с.25] предметом якого є Аспекти судової співпраці у цивільних справах в рамках Стратегії зовнішнього виміру юстиції та внутрішніх справ: глобальна свобода, безпека і правосуддя, що наразі є основною рамкою для майбутньої стратегії співпраці в цьому напрямку.

Загалом в Аспектах судової співпраці у цивільних справах зазначено, що співробітництво ЄС з третіми країнами у сфері судового співробітництва в цивільних справах повинно зосереджувати увагу на питаннях, які охоплюються законодавством ЄС, тобто на питаннях визначених у ст. 81 Договору про функціонування Європейського Союзу.

Проте в залежності від країни з якою співпрацює ЄС рівень деталізації такої співпраці може істотно відрізнятися. Це залежить, зокрема, від існуючого рівня співробітництва, нормативно-правової бази та взаємної зацікавленості у поглибленні співпраці в сфері судової співпраці у цивільних справах, а також від статусу країни відносно Європейського Союзу. Такий акцент на виявленні потреб партнера пов'язаний, як зазначає професор Маріза Кремона, з такими принципами як диференціювання, обумовленість та партнерство, що мають на меті пошук балансу «між пріоритетами Союзу і особливостями його партнерів» [3, с. 9].

Проте, наразі, цей напрям співпраці в основному сконцентрований на роботі виконуваної в рамках Гаазької конференції з міжнародного приватного права.

Тому особливої важливості набуває повноправне членство України в Гаазькій конференції з міжнародного приватного права з 3 грудня 2003р.

Наразі Україна є договірною державою майже всіх конвенцій прийнятих в рамках ГКМПП, окрім Конвенції від 25 жовтня 1980р. про міжнародний доступ до правосуддя, Конвенції від 1 лютого 1971р. про визнання і виконання іноземних судових рішень у цивільних та господарських справах, Конвенції від 15 квітня 1958р. про визнання та виконання рішень у справах щодо аліментних зобов'язаннях щодо дітей та Конвенції про угоди щодо вибору суду 2005р.

Також Україною підписано ряд двосторонніх договорів про правову допомогу стосовно цивільних справ. Між Україною та окремими державами-членами ЄС наразі діють договори з Польщею, Литвою, Естонією, Латвією, Чехією, Угорщиною, Грецією, Болгарією, Кіпром. У порядку правонаступництва застосовуються двосторонні міжнародні договори про правову допомогу колишнього СРСР з Фінляндією, Австрією, Німеччиною та Італійською Республікою. Проте угоди з Австрією, Фінляндією та Німеччиною не містять положень стосовно визнання та виконання судових рішень. Таким чином порядок визнання та виконання судових рішень винесених на території іншої держави між Україною та державами-членами ЄС на двосторонньому договірному рівні врегульований у відносинах тільки з 10 державами державами-членами ЄС. Тому визнання та виконання рішеннь іноземних судів на території України та навпаки – рішень українських судів на території інших держав-членів ЄС (за винятком рішень до яких можна застосувати одну з Гаазьких конвенцій ратифікованих і Україною, і відповідною державою-членом ЄС) можливе лише з посиланням на принцип взаємності. Проте в цьому випадку може

виникнути необхідність підтвердження наявності цього принципу. Незважаючи на те, що у п.2 ст.390 Цивільного процесуального кодексу України зазначається, що у разі якщо визнання та виконання рішення іноземного суду залежить від принципу взаємності, вважається, що він існує, оскільки не доведено інше. Тобто, якщо боржник не доведе наявність випадків невизнання рішень українського суду в іноземній державі, у разі дотримання вимог до клопотання визначених ст.394 ЦПК, таке судове рішення має бути визнане і виконане.

Проте судова практика в Україні складається таким чином, що часто заявник наводить приклади виконання рішень українських судів у відповідній державі і навпаки, іноді навіть додаючи копії та переклад попередньо визнаних судових рішень у відповідній державі [4]. Крім цього існують випадки коли суд розглядаючи клопотання про визнання та надання дозволу на примусове виконання рішення іноземного суду при залишенні заяви без розгляду мотивував таке рішення тим, що у клопотанні «відсутнє посилання на міжнародний договір, укладений між Україною та Німеччиною, який передбачене визнання державами рішень іноземних судів на їх території ...; посилання на докази, які свідчать про дотримання вказаними державами принципу взаємності щодо визнання рішень їх судів також відсутнє» [5]. А інколи суди України використовували у якості підтвердження наявності практики визнання судами іншої держави рішень, винесених судами України листи Міністерства Закордонних Справ України з інформацією від посольств України щодо цього питання [6] [7] [8].

Також, недоліки української судової системи можна побачити, наприклад, в Ухвалі від 19 листопада 2012 р. Миколаївського районного суду Львівської області по справі №1313/3135/2012. В якій мотивуючи свою ухвалу про надання дозволу на виконання на території України рішення Районного суду Республіки Польща, суд зазначив, що «умови передбачені Конвенцією про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах дотримані». Незважаючи на те, що дана Конвенція була украдена рамках країн СНД, а оскільки Польща не є членом цієї міжнародної організації, відповідно, ця Конвенція для відносин України з Польщею взагалі застосовуватись не повинна була.

Крім таких практичних нюансів, аналізуючи судові рішенні, що містяться у Єдиному державному реєстрі судових рішень, привертає увагу той факт, що найчастіше суд залишає без розгляду клопотання про визнання на території України рішення іноземного суду через недотримання заявником процесуальної форми документів, що додаються до клопотання. А оскільки за відсутності двосторонніх угод український суд позбавлений можливості подати запит до відповідних органів іншої держава про надання йому необхідної інформації, це викликає дотикові труднощі для заявника по вивченню зарубіжного законодавства та з'ясуванню можливості отримання інформації про процедуру звернення до іноземного суду для отримання від нього додаткової інформації.

Тому зважаючи на те, що з щорічним збільшенням візитів українських громадян до держав-членів Євросоюзу, зростанням кількості шлюбів з іноземними громадянами, все частішим укладенням приватноправових угод за кордоном та іншими процесами, що відбуваються під зростаючим впливом глобалізації та інтернаціоналізації, збільшується і потреба у співробітництві України з державами-членами ЄС щодо судової співпраці у цивільних справах з транскордонним наслідками.

Складності на шляху до визнання та виконання судових рішень винесених судами України в іншій державі полягають в тому, що, за відсутності врегульованої міжнародним договором процедури визнання та виконання, законодавство кожної держави-члена ЄС встановлює свої вимоги для визнання і виконання рішення іноземного суду на своїй території. Так дозвіл на виконання іноземного судового рішення на території Німеччини, як відзначає українська вчена Гуть Н.Ю., в Німеччині «більш ніж у 95 % випадків ... ухвалюється на підставі міжнародних договорів у межах спрощеного провадження» [9, с.60]. Аналогічні вимога про відповідність визначеним умовам судового рішення винесеного судом іншої держави передбачена і у законодавстві Франції [10, с.214]. А у Великобританії вимагається реєстрація такого рішення в спеціальному реєстрі (в суді у цивільних справах Високого суду), що також можлива тільки при наявності ряду умов [11, с.532].

І навіть при наявності двосторонніх міжнародних договорів про правову допомогу між Україною та частиною держав-членів ЄС, про які згадувалось раніше, процес визнання та виконання судового рішення, винесеного на території України в іншій державі все ж є

достатньо складною та дорогою процедурою. Адже чинні двосторонні угоди про правову допомогу відрізняються за змістом. До прикладу Договір між Україною та Чеською Республікою про правову допомогу в цивільних справах передбачає можливість суду, що розглядає клопотання про дозвіл виконання рішення запитати іншої інформації від суду, який виніс рішення. А Угода між Україною та Грецькою Республікою про правову допомогу в цивільних справах не містить аналогічного положення. Проте незважаючи на це, на відміну від подання клопотання за правилами національного законодавства держави в якій запитується визнання чи виконання, наявність двосторонньої угоди значно спрощує цю процедуру, адже в таких договорах зазвичай зменшений перелік випадків відмови у визнанні та виконанні. До того ж наявність такого договору позбавляє необхідності заявника вивчати національне законодавство іноземної держави і розбиратися в деталях окремих умов визнання.

Оскільки, нажаль, двосторонній договір про правову допомогу у цивільних справах між ЄС та Україною наразі відсутній, система автоматичного визнання та виконання іноземних судових рішень передбачена регламентами Євросоюзу про які йшлася мова на початку цієї статті для нас є недоступною. Також наразі не існує навіть спрощених процедур визнання та виконання судових рішень винесених українськими судами на території держав-членів ЄС, та навпаки, судових рішень винесених у суді держави-члена ЄС на території України, які б регулювались на рівні Україна – ЄС.

І, заважаючи на те, що у 2013р. Україна займала 144 місце серед 176 країн в рейтингу «Індекс сприйняття корупції», який укладається міжнародною громадською організацією Трансперенсі Інтернешнл (що показує відсутність прогресу у вдосконаленні системи по боротьбі з корупцією, в тому числі в судових органах), для формування довіри з боку держав-членів ЄС до українських судів існує гостра потреба в інклюзивній реформі в Україні задля забезпечення незалежності, неупередженості та ефективності судової влади, як наріжного каменю політики реформ в Україні [12].

Таким чином, зважаючи на відсутність стратегічного підходу до реформи, сумнівну ступінь незалежності судової системи від виконавчої влади, корупцію в судовій системі, а також недостатній рівень професійної підготовки, особливо для нових суддів та низький рівень юридичної освіти, що пропонується в багатьох учбових закладах України можна зробити висновок, що в найближчому майбутньому не варто очікувати суттєвих змін у співробітництві ЄС відносно судової співпраці в цивільних та господарських справах, у тому числі, щодо питань визнання та виконання судових рішень.

Тільки після створення незалежної та ефективної судової системи Україна може сподіватись на проведення успішних переговорів щодо укладання міжнародних угод про правову допомогу як з ЄС, так і з окремими його державами-членами.

Література:

1. Rhee C.H. Civil Justice between Efficiency and Quality: From Ius Commune to the CEPEJ / C.H. van Rhee, A. Uzelac // Ius Commune Europaeum. – Antwerpen: Intersentia, 2008. – Vol. 74. – P. 1-6.
2. Press Release 2873rd Council meeting Justice and Home Affairs in Luxembourg 5-6 June 2008 C/08/146 9956/08 (Presse 146). – Brussels. – 35 p.
3. Cremona M. EU External Action in the JHA Domain: A Legal Perspective/ M. Cremona // EUI Working Paper LAW No. 2008/24. – Italy, 2008. – 31 p.
4. Ухвала Голосіївського районного суду м. Києва від 01.06.2012 по справі № 2601/9578/12 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24526659
5. Ухвала Конотопського міськрайонного суду Сумської від 14 січня 2013 р. по справі № 577/184/13 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28635984
6. Ухвала Івано-Франківський міський суд Івано-Франківської області від 26 вересня 2013 року по справі № 344/12517/13 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33713640
7. Ухвала Красногвардійського районного суд м. Дніпропетровська від 14 лютого 2012 року по справі № 2к-4/11 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21670536

8. Ухвала Красногвардійський районний суд м. Дніпропетровська від 29 липня 2011 року по справі № 2к-0001-2011 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28894784
9. Гуть Н.Ю. Автентичність та екзекватура нотаріальних актів: порівняльний та міжнародний аспект/ Н.Ю. Гуть // Вісник Вищої ради юстиції. – 2012. – №3(11). – С. 59-73.
10. Буковецька Н.В. Визнання та виконання рішень іноземних судів у Франції / Н.В. Буковецька // Юридична наука. – 2011. – №2. – С. 211-215.
11. Богуславский М.М. Международное частное право: Учебник. – 5-е изд., перераб. и доп., с изм./ М.М. Богуславский. – М.: Юристъ, 2008. – 606 с.
12. Commission staff working document Second progress report on the implementation of the "Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice" 9572/1/08 REV 1 LIMITE JAI 253 RELEX 325. – Brussels, 04.09.2008 // SEC(2008) 2409.

Пухаленко В.П., *аспирантка кафедры международного права Украинского государственного университета финансов и международной торговли.*

Правовой анализ состояния и перспектив сотрудничества между Украиной и ЕС и его государствами-членами по гражданским и хозяйственным делам трансграничного характера. *Статья посвящена развитию судебного сотрудничества по гражданским и хозяйственным делам с трансграничным последствиям, что привело, в частности, к прогрессивной унификации правил и, в некоторых случаях, к созданию специальных процедур направленных на отмену всех промежуточных мероприятий (экзекватуры) внутри Европейского Союза. Рассматриваются основы сотрудничества ЕС с Украиной в этой сфере. Также, на основе анализа решений судов Украины, освещены отдельные проблемные моменты применения положений о признании и исполнении решений иностранных судов на территории Украины.*

Ключевые слова: *Европейский Союз, сотрудничество с третьими странами, сотрудничество ЕС и Украины, судебное сотрудничество по гражданским делам, взаимное признание и исполнение иностранных судебных решений.*

Pukhalenko V.P.*, Post-graduate Student of International Law Chair, Ukrainian State University of Finance and International Trade*

Legal analysis of the status and prospects of cooperation between Ukraine and the EU and its Member States on cross-border litigation in civil and commercial matters. *This article deals with the development of judicial cooperation in civil and commercial matters with cross-border implications, which led, in particular, to the progressive unification of the rules and, in some cases, to the creation of special procedures aimed at the abolition of all intermediate measures (exequatur) within the European Union. The framework for cooperation between the EU and Ukraine in this area is examined. Also, based on an analysis of Ukraine court decisions, some problematic issues of recognition and enforcement of foreign judgments on the territory of Ukraine are covered.*

Key words: *European Union, cooperation with the third countries, cooperation between the EU and Ukraine, judicial cooperation in civil matters, mutual recognition and enforcement of foreign judgments.*

АВТОРИ НОМЕРА

Артеменко Олена Вікторівна,	*кандидат юридичних наук, доцент*
Дубич Клавдія Василівна,	*кандидат педагогычних наук, доцент, докторантка кафедри соціальної та гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президентові України*
Дембіцька Сусанна Леонідівна,	*кандидат юридичних наук, асистент кафедри цивільного права та процесу Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»*
Журавель Ярослав Володимирович,	*кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права Академії праці, соціальних відносин і туризму (далі – АПСВТ)*
Капінус Роман Юрійович,	*аспірант кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВТ*
Малишева Махира Хайдарівна,	*асистент кафедри міжнародного та європейського права ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»*
Місяць Олександр Опанасович,	*старший науковий співробітник відділу гуманітарних та геоінформаційних досліджень науково-дослідного центру Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка*
Осинська Олена Валеріївна,	*кандидат юридичних наук, доцент кафедри філософії, політології та українознавства Київського національного університету технологій та дизайну*
Остапенко Леонід Олексійович,	*асистент кафедри цивільного права та процесу Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»*
Остапенко Олексій Іванович,	*доктор юридичних наук, професор кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»*
Пухаленко Владислава Павлівна,	*аспірантка кафедри міжнародного права Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі*
Ряшко Василь Іванович,	*кандидат історичних наук, доцент кафедри історії держави і права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»*
Семигіна Тетяна Валеріївна,	*доктор політичних наук, професор кафедри соціальної роботи та практичної психології АПСВТ*
Співак Марина Вікторівна	*кандидат юридичних наук, викладач кафедри адміністративного права і процесу НАВС*
Турчин Юрій Богданович,	*здобувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВТ*
Тютьков Ігор Васильович,	*ад'юнкт науково-організаційного відділення Військового інституту Київського національного університету імені Тараса Шевченка*
Холостова Анна Миколаївна,	*аспірант кафедри управління суспільним розвитком Національної академії державного управління при Президентові України*
Цимбалюк Валерій Іванович,	*кандидат юридичних наук, професор, завідувач кафедри спеціальних юридичних дисциплін Національного університету водного господарства та природокористування*
Шершун Сергій Миколайович,	*кандидат юридичних наук, здобувач відділу проблем аграрного, земельного та екологічного права Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України*
Щукін Олександр Миколайович,	*здобувач кафедри адміністративного права і процесу Міжнародний університет бізнесу і права м. Херсон*

ВИМОГИ ДО СТАТЕЙ

Стаття повинна розкривати зміст однієї з рубрик збірника:

1) Державне управління
   Теорія та історія державного управління
   Механізми державного управління
   Державна служба
   Місцеве самоврядування
2) Юридичні науки:
   Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень
   Конституційне право; муніципальне право
   Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право
   Господарське право, господарсько-процесуальне право
   Трудове право; право соціального забезпечення
   Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право
   Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право
   Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право
   Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність
   Судоустрій; прокуратура та адвокатура
   Міжнародне право
   Філософія права

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 ***(А 4)*** 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

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.

Автор підписується на звороті останньої сторінки.

До статті додаються:

1) УДК
2) Метаданні (російською, українською та англійською мовами):
   – ПІБ;
   – звання, посада, кафедра, вуз;
   – назва статті.
   – анотація: *У статті досліджуються* ..... (обсягом не менше 500 символів);
   – ключові слова*: 5-8 слів.*
3) дві рецензії:
   – одна з них може бути затверджена кафедрою або науково-дослідним відділом, де працює автор;
   – друга – зовнішня;
4) довідка про автора: прізвище, ім'я, по батькові, повністю звання, посада, контактні телефони.

Наприклад:

Іванов Іван Іванович, кандидат історичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права Академії праці і соціальних відносин ФПУ.

Телефон: 526 – 15 – 45; e-mail: edit@socosvita.kiev.ua

До статті можуть бути внесені зміни редакційного характеру без згоди авторів.

До рубрики «***Наукові рецензії***» подаються матеріали українською мовою (обсягом від 3 до 6 стор.) у двох варіантах:

роздрукований за підписом автора рецензії і печаткою;

електронний на дискеті 3,5 дюйма.

Після подання матеріалу редколегія журналу в місячний термін розглядає доцільність розміщення рецензії, а науковий редактор вносить правки редакційного характеру (якщо це потрібно) та письмово погоджує їх з автором рецензованої роботи, або рецензентом. Поданий матеріал відображає точку зору рецензента, яка може не збігатися з позицією редколегії журналу.

Роздруковані матеріали і дискета авторові не повертаються.