

ВІСНИК

Академії праці і соціальних відносин

Федерації профспілок України

Засновано у 2011 р.

Науковий збірник

Серія: Право та державне управління

**3-4(14)
2014**

ВІСНИК

Академії праці і соціальних відносин
Федерації профспілок України

Засновано у 2011 р.

Науковий збірник

Серія: Право та державне управління

Засновник та видавець Академія праці, 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 № 4 від 4 грудня 2014 р.

Підписано до друку 18.12.2014 р.
Формат – 60x84/8. 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 № 070

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

Цельс Публий Ювентий, «Дигесты»

Редакційна колегія:

- Шамрай В.О.**, доктор наук з державного управління,
професор, заслужений діяч науки і техніки України,
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, професор
- Голянич М.К.**, доктор юридичних наук, професор
- Глушков В.О.**, доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України
- 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, професор
- Ємельянов В.М.**, доктор наук з державного управління, професор
- Мотлех О.І.**, доктор юридичних наук, доцент
- Копиленко О.Л.**, доктор юридичних наук, професор
- Монаєнко А.О.**, доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України
- 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
- Плеханов Д.О.**, доктор наук з державного управління, доцент
- Радиш Я.Ф.**, доктор наук з державного управління, професор
- Світличний О.П.**, доктор юридичних наук, доцент
- Сіцинський А.С.**, доктор наук з державного управління, професор
- Стеценко С.Г.**, доктор юридичних наук, професор
- Тітов М.М.**, кандидат юридичних наук, доцент
- Тонков Є.Є.**, доктор юридичних наук, професор (Росія)
- Хуторян Н.М.**, доктор юридичних наук, професор
- Шевченко О.О.**, доктор юридичних наук, професор
- Щербина В.С.**, доктор юридичних наук, професор
- Щотова Ю.М.**, доктор 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.*
Зарубіжний досвід щодо стандартизації соціальних послуг як ефективного державно-управлінського інструменту ... 6
- Драган І.В.*
Підходи до оцінки потенціалу сталого розвитку територій в процесі регуляторного впливу держави 14
- Кравченко М.В.*
Передумови ефективної модернізації українського суспільства 19

ЮРИДИЧНІ НАУКИ

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

- Грачова К.Ю.*
Витоки становлення української демократії 27

Конституційне право; муніципальне право

- Журавель Я.В.*
Створення і використання муніципальної геральдики в Україні 33
- Шамрай Б.М.*
Досвід провідних країн світу щодо гарантування конституційних прав і свобод військовослужбовців в Україні ... 37
- Ясочко Ю.О.*
Неповнолітні особи, як суб'єкти права на передвиборну агітацію 43

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

- Белошук К.О.*
Спадкові позови: поняття, ознаки та види 48
- Римаренко І.В.*
Прийомна сім'я як одна з форм сімейної системи утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. 53

Трудове право; право соціального забезпечення

- Коробенко Н.П.*
Історико-правовий аспект виникнення та становлення пенсійного забезпечення по інвалідності внаслідок загального захворювання 56

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

- Шамрай В.О., Демський Е.Ф., Тітов М.М.*
Гуманізація юридичної відповідальності та її механізми і наслідки 61
- Власов А.О.*
Загальнотеоретичні аспекти платності адміністративних послуг 68
- Литвин М.О.*
Проблеми судового оскарження неналежної якості надання адміністративних послуг 73
- Осинська О.В.*
Обмеження прав районної громади у містах з районним поділом на місцеве самоврядування 78
- Остапенко О.І.*
Засади діяльності захисників у кримінальному провадженні 81
- Турчин Ю.Б.*
Нормативно-правове регулювання діяльності державних підприємств в Україні 86
- Улютіна О.А.*
Оглядові напрями екологічного контролю як складової адміністративної діяльності органів державної влади 91
- Чабан В.П.*
Оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень 97

Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність

- Мотлях О.І.*
Методологічні засади проведення психофізіологічних експертиз із використанням поліграфа 101
- Песцов Р.Г.*
Місце заочного провадження серед інших форм кримінального провадження 107

Філософія права

- Савенко В.В.*
Правова реальність як форма організації деонтологічного буття сучасного соціуму 111

- АВТОРИ НОМЕРА** 117
- ВИМОГИ ДО СТАТЕЙ** 119

В номере

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Дубич К.В.

Зарубежный опыт стандартизации социальных услуг как эффективного государственного-управленческого инструмента 6

Драган И.В.

Подходы к оценки потенциала постоянного развития территорий в процессе регуляторного влияния государства 14

Кравченко М.В.

Предпосылки эффективной модернизации украинского общества 19

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

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

Грачева К.Ю.

Истоки становления украинской демократии 27

Конституционное право; муниципальное право

Журавель Я.В.

Создание и использование муниципальной геральдики в Украине 33

Шамрай Б.М.

Опыт ведущих стран мира относительно гарантирования конституционных прав и свобод военнослужащих в Украине 37

Ясочко Ю.А.

Несовершеннолетние лица, как субъекты права на предвыборную агитацию 43

Гражданское право и гражданский процесс; семейное право; международное частное право

Белоцук Е.А.

Наследственные иски: понятие, признаки и виды 48

Римаренко И.В.

Приемная семья, как одна из форм семейной системы содержания и воспитания детей-сирот и детей лишенных родительского попечения 53

Трудовое право; право социального обеспечения

Коробенко Н.П.

Историко-правовой аспект возникновения и становления пенсионного обеспечения по инвалидности вследствие общего заболевания 56

Административное право и процесс; финансовое право; информационное право

Шамрай В.А., Демський Э.Ф., Титов Н.Н.

Гуманизация юридической ответственности ее механизмы и следствия 61

Власов А.А.

Общетеоретические аспекты платности административных услуг 68

Литвин М.А.

Проблемы судебного обжалования ненадлежащего качества предоставления административных услуг 73

Осинская Е.В.

Ограничение прав районной общины в городах с районным делением на местное самоуправление 78

Остапенко А.И.

Принципы деятельности защитников в уголовном производстве 81

Турчин Ю.Б.

Нормативно-правовое регулирование деятельности государственных предприятий в Украине 86

Улютина Е.А.

Обзорные направления экологического контроля как составляющей административной деятельности органов государственной власти 91

Чабан В.П.

Обжалование решений, действий или бездействия субъектов полномочий власти 97

Криминальный процесс и криминалистика; судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность

Мотлях А.И.

Методологические основы проведения психофизиологических экспертиз с использованием полиграфа 101

Песцов Р.Г.

Место заочного производства среди других форм уголовного производства 107

Философия права

Савенко В.В.

Правовая реальность как форма организации деонтологического бытия современного социума 111

Contents

STATE GOVERNING (ADMINISTRATION)

- Dubych K.V.*
The foreign experience on social services
standardization as an effective public
administration mechanism 6
- Dragan I.V.*
Approaches to sustainable development
assessment of potential areas within the
state regulatory impact 14
- Kravchenko M.V.*
The prerequisites of the efficient
modernization of Ukrainian society 19

LEGAL SCIENCES

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

- Gracheva K.U.*
Sources of Ukrainian Democracy
Development 27

Constitutional law; municipal law

- Zburavel Y.V.*
Creation and use of municipal heraldry in
Ukraine 33
- Shamrai B.M.*
Experience of leading countries concerning the
guarantee of the constitutional rights and
freedoms of servicemen 37
- Yasochko Yu.O.*
Juveniles as subjects of the law within pre-
election agitation 43

Civil law and civil process; family law; international private law

- Beloschuk K.A.*
Hereditary lawsuits: definition, evidence and
types. The article addresses to the claims of
the group as hereditary claims 48
- Rimarenko I.V.*
Adoptive family as one of the forms in the
system of maintenance and upbringing
of orphans and children deprived of parental
care 53

Labour law; law of social providing (insurance)

- Korobenko N.P.*
Historical and legal aspect of the origin and
establishment of the pension provision on
disability as a result of general disease 56

Administrative law and process; financial law; information law International law

- Shamrai V.O., Demsky E.F., Titov M.M.*
Humanization of legal liability and its
mechanisms and consequences 61
- Vlasov A.A.*
Theoretical aspects of payment for
administrative services 68
- Lytvyn M.O.*
Problems of judicial appeal of inadequate
quality of administrative services 73
- Osynska O.V.*
Restriction on the rights of the district
community to the local self-governance in
cities with district division 78
- Ostapenko O.I.*
Principles of attorneys' activity in criminal
proceedings 81
- Turchin Y.B.*
Normative and legal regulation of the
activity of the state-owned enterprises in
Ukraine 86
- Ulytina O.A.*
Survey areas of environmental monitoring
as a component of administrative activities
of the state authorities 91
- Chaban V.P.*
Appeals against decisions, actions or
inactivity of subjects of power authority 97

Criminal process and criminology; forensic examination; operative- investigative activity

- Motlyak A.I.*
Methodological bases of
psychophysiological expertises using
polygraph 101
- Pestsov R.G.*
The place of legal procedure in absentia
among the other forms of criminal
proceedings 107

Philosophy of the law

- Savenko V.V.*
The legal reality as a form of deontological
being of modern society 111

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 351.84:[364:006.015.5](100:477)(045)

Дубич К.В.,

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

Зарубіжний досвід щодо стандартизації соціальних послуг як ефективного державно-управлінського інструменту

У статті з'ясовано, що стандартизація соціальних послуг є новим державно-управлінським інструментом надання якісних соціальних послуг, задоволення потреб їх отримувача. Запропоновано авторське визначення поняття «стандартизація соціальних послуг». Проаналізовано зарубіжний досвід стандартизації соціальних послуг в Італії, Канаді, Литві, Франції, Чехії, Шотландії, Швеція. Встановлено, що стандартизація соціальних послуг є передумовою запровадження соціального замовлення, здійснення моніторингу та оцінювання таких послуг. Виявлено відсутність на міжнародному рівні єдиного підходу до розробки і реалізації стандартів соціальних послуг.

Ключові слова: соціальні послуги, стандарти соціальних послуг, стандартизація, державне управління, державний механізм, зарубіжний досвід.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Положення Закону України «Про соціальні послуги» [9], який де-юре було прийнято ще в 2003 р., не вдається наразі реалізувати в повній мірі. Надання задекларованих у вказаному Законі якісних соціальних послуг особам, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги, де-факто «паралізовано» [3, с. 7; 4]. Однією з причини, які призвели до такого стану є відсутність державних стандартів якості соціальних послуг.

З метою усунення зазначеного недоліку в Програмі економічних реформ на 2010 – 2014 роки [5, с. 3, 34-36] передбачено вжиття заходів щодо підвищення ефективності та якості надання щодо соціальних послуг, потреби в яких в Україні постійно збільшуються. До основних напрямів Стратегії реформування системи надання соціальних послуг [10] віднесено розроблення і затвердження державних стандартів соціальних послуг, які мають встановлювати вимоги до умов надання соціальних послуг та їх якості, визначати види та обсяги таких послуг для соціальних груп.

Цілком очевидним нині є той факт, що стандартизація є принципово новим державно-управлінським інструментом у вітчизняній системі надання соціальних послуг. А відтак актуальним нині постає питання вивчення кращого зарубіжного досвіду щодо стандартизації соціальних послуг, а також можливостей впровадження прийнятних його елементів на теренах України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Написанню автором даної статті передувало вивчення цілої низки 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. Савченко, Ю. Саєнка, Т. Семигіної, Б. Сташківа, Н. Ярош, І. Ярошенко та інших вчених і дослідників, які досліджували питання надання соціальних послуг, соціального забезпечення та захисту.

Осмислення 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. Карамішева, Л. Качан, О. Коротич, В. Мамонової, Н. Мельтюхова, Г. Одінцової, Л. Сідельник та ін.

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

Я. Белевцовою 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 сфері соціального забезпечення в багатьох зарубіжних країнах успішно застосовуються такі підприємницькі підходи, як бенчмаркінг, система оцінки результативності і якості «краща ціна» («Best Value»), яку впроваджено у Великобританії та ін. Разом з тим, автор дисертації такі державно-управлінські механізми надання якісних соціальних послуг, як стандартизація, акредитація, ліцензування, атестація проаналізовано побіжно та частково.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. Незважаючи на існування цілої низки опублікованих наукових праць, в яких розкриваються різні аспекти соціального забезпечення та соціальних послуг в Україні, питання стандартизації таких послуг залишаються на периферії проведення наукових досліджень у вітчизняній науці. Зокрема, потребує більш ґрунтовного вивчення питання зарубіжного досвіду щодо стандартизації соціальних послуг, напрацьованого в країнах Європи та інших розвинутих державах світу.

Метою та завданням дослідження статті є вивчення кращого зарубіжного досвіду щодо стандартизації як ефективного державно-управлінського механізму надання якісних соціальних послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Відповідно до Плану дій з реалізації Концепції реформування системи соціальних послуг на період до 2012 року, затвердженого Розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 30 липня 2008 р. № 1052-р. [8], Міністерство соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики), Міністерство юстиції України та Міністерству у справах сім'ї, молоді та спорту України було зобов'язано установити до 2009 р. *порядок розроблення та затвердження державних мінімальних стандартів якості соціальних послуг*. Оскільки лане завдання не було виконано вказаними міністерствами, то в схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 серп. 2012 р. № 556-р. Стратегії реформування системи надання соціальних послуг [10] передбачено *затвердити перелік соціальних послуг та запровадити їх стандартизацію з метою забезпечення надання гарантованого державою обсягу соціальних послуг*.

Отже, Урядом України перед Мінсоцполітики поставлено завдання – радикально підвищити якість та ефективність соціальних послуг, які є важливою складовою на шляху формування соціально орієнтованої держави. У цьому контексті наприкінці 2012 року в Департаменті соціальних послуг Мінсоцполітики розпочато роботу зі стандартизації соціальних послуг. Дана робота триватиме доки не будуть затверджені стандарти 15 основних СОЦіальних послуг відповідно до Переліку, який затверджено наказом Мінсоцполітики від 3 вересня 2012 р. № 537.

Вказаний Перелік є основою для такого важливого напрямку проведення реформування вітчизняної соціальної сфери системи, як стандартизація СОЦіальних послуг – нового державно-управлінського механізму надання таких послуг. Для запровадження

цього механізму наказом Мінсоцполітики від 16 травня 2012 р. № 282 затверджено Порядок розроблення державного стандарту соціальної послуги. Станом на 01.04.2013 р.:

□ розроблено проекти таких державних стандартів соціальних послуг, як догляду вдома та денного догляду, стаціонарного догляду дітей з вадами у фізичному та розумовому розвитку»

□ в стадії розроблення перебувають такі державні стандарти – притулку бездомним особам, соціальної реінтеграції бездомних осіб, стаціонарного догляду громадян похилого віку та інвалідів, соціального супроводу та ін.

□ У Мінсоцполітики [2] переконані, що успішність процесу розроблення суспільно значущих документів щодо стандартизації соціальних послуг і здійснення соціальної реформи в Україні в цілому значною мірою залежить від конструктивного опрацювання кращого відповідного досвіду європейських країн, який засвідчив свою ефективність у підвищенні якості соціальних послуг.

Перш ніж перейти до аналізу зарубіжного досвіду щодо стандартизації соціальних послуг подамо визначення базових понять, які використовуються в дослідженні статті. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про соціальні послуги» [9] *соціальні послуги* – це комплекс [...] заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя. Відповідно до ст. 3 вказаного Закону [9] надання соціальних послуг має ґрунтуватися на принципі дотримання суб'єктами, які надають послуги встановлених стандартів їх якості.

Стандарт соціальної послуги – це опис змісту, ознак, загальні принципи, характеристики та обсяги послуги, правил і вимог до процесу (процедури) її надання, які затверджено відповідним нормативно-правовим актом [11, с. 39, 46]. Іншими словами, *стандарти соціальних послуг* мають гарантувати дотримання суб'єктами, що надають соціальні послуги, незалежно від форми їхньої власності, мінімальні (обов'язкові) показники якості.

Базуючись на дефініції «стандартизація», яку подано у глосарії [12, с. 147], під поняттям «стандартизація соціальних послуг» автор пропонує розуміти спільну діяльність відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів, що надають соціальні послуги, спрямовану на впорядкування процесу надання соціальних послуг, досягнення та дотримання встановленого рівня їх якості шляхом встановлення норм, вимог і положень для їх використання в ході реалізації завдань, пов'язаних з наданням соціальних послуг. Таким чином, *стандартизація соціальних послуг* є: 1) державно-управлінським інструментом забезпечення прав отримувачів соціальних послуг; 2) інструментом перевірки та оцінки якості соціальних послуг суб'єктів, що їх надають; 3) передумовою для підвищення рівня якості соціальних послуг, розвитку відповідного ринку, стимулювання на ньому конкуренції та ін.

У чинному українському законодавстві, що врегульовує соціальну сферу, існує неадекватність у визначенні базових для даної сфери понять «*норма*», «*норматив*» та «*стандарт*» [6, с. 26]. А це, в свою чергу, унеможливує вироблення чітких стандартів, критеріїв оцінки якості соціальних послуг та актуалізує вивчення відповідного зарубіжного досвіду.

На початку дослідження варто відмітити, що інститутом, який на міжнародному рівні відає питаннями, пов'язаними зі стандартизацією, зокрема щодо розроблення та ратифікації різних стандартів, включаючи соціальні послуги, є Міжнародна Організація зі Стандартизації (International Organization for Standardization, ISO). Багато соціальних послуг підпадають під стандарти «ISO 9000», які застосовуються і галузі охорони здоров'я, що пояснюється тим, що такі послуги мають медично-соціальну природу та спрямування. А відтак, вказані стандарти можуть використовуватися в національній нормотворчості з метою стандартизації соціальних послуг.

В посібнику [14, с. 8, 34-40], який розроблено експертами Програми розвитку ООН для політиків і фахівців сфери надання соціальних послуг, зазначається, що в багатьох зарубіжних країнах здійснено децентралізацію державного управління системою соціального забезпечення. Передумовами цього були неспроможність держави здійснювати «непосильні» соціальні видатки з бюджету, неефективність, неадекватність «старих» систем

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

соціального захисту та вкрай низька якість соціальних послуг, яка надавалася державними інститутами (закладами, установами). В основу реформування соціальної сфери було покладено філософію «мінімізації» впливу держави – визначення соціальних послуг, які можуть надаватися недержавними організаціями, передача в необхідних обсягах повноважень і ресурсів від держави до недержавних суб'єктів надання соціальних послуг, (приватних підприємств, неприбуткових організацій – благодійних, громадських та ін.). Держава залишила за собою право визначати соціальні послуги та стандарти їх якості, здійснювати фінансування суб'єктів надання таких послуг, а також їх моніторинг та оцінку.

Запровадженню стандартів якості соціальних послуг передував механізм визначення так званих «*нормативних*» *платежів* – встановлення державою мінімальної вартості соціальної послуги на одну особу, що перебуває в складних життєвих обставинах (осіб з обмеженими фізичними можливостями, дітей, що залишилися без піклування батьків, престарілих та ін.). Після цього уряди цих країн встановили стандарти – державний інструмент відповідно до якого повинні були надаватися соціальні послуги. Ліцензування, як державно-управлінський інструмент, використовується для забезпечення надання ліцензій тільки тим суб'єктам надання соціальних послуг, які пройшли відбір у встановленому порядку та кваліфікуються як «постачальники послуг, які сумісні з визначеними стандартами».

Ефективним інструментом надання соціальних послуг виявився «*ваучер*», який базується на виборі отримувачем (бенефіціаром, клієнтом) суб'єкта надання таких послуг. У даній системі, потенційні бенефіціари отримують ваучери, які дають їм право користуватися певними послугами безкоштовно. Наприклад, особа з інвалідністю (бенефіціар) може відвідати фізіотерапевта 2 рази на місяць – отримавши ваучера вона самостійно вибирає собі лікаря, що має ліцензію на цей вид діяльності. Іншими словами, лікар має право офіційно надавати соціальну послугу, якщо його ліцензовано. На підставі отриманих лікарями від бенефіціарів ваучерів, держава здійснює фіксовану плату за кожного «обслуженого клієнта». *Ваучер*, як державно-управлінський інструмент надання соціальних послуг має очевидну перевагу – так звану додану вартість (value-added), так він базується на свободі вибору отримувачем послуги, а не на нав'язуванні його «готового рішення».

Встановлення стандартів соціальних послуг є невід'ємною компонентою соціального замовлення (соціального контракування) та важливим аспектом процесу оцінювання суб'єктів, що надають такі послуги (відповідно до цих стандартів). Важливо відмітити, що соціальні послуги, для яких державою не встановлено загальноприйнятого стандарту якості, не можуть виставлятися на тендер, а їх надання бути передано по контракту провайдером соціальних послуг. Відповідно до встановлених вартості та стандартів якості соціальних послуг держава має змогу вимагати від суб'єктів, що надають соціальні послуги їх обов'язкове дотримання і виконання. Уповноваженим державним органом здійснюється контроль за бюджетними видатками, моніторинг, оцінка за дотриманням і забезпеченням безперервності встановленого рівня їх якості суб'єктами, що надають соціальні послуги – прибутковим і неприбутковим організаціям, яким делеговано повноваження, ресурси та відповідальність щодо надання соціальних послуг.

Стандарти регламентують цілу низку параметрів і вимог щодо надання соціальних послуг, які найкраще визначати шляхом широкого залучення до участі в цьому процесі провайдерів і бенефіціарів таких послуг. Так, провідну роль у розробці стандартів якості соціальних послуг в окремих пострадянських країнах Центрально-Східної Європи (Угорщині, Сербії та ін.) відіграють територіальні громади, які на партнерських засадах співпрацюють з представниками державних органів та приватних підприємств. Утім, як свідчить практика, цей процес вимагає наполегливості, тісної співпраці між усіма зацікавленими сторонами, терпіння у вирішенні багато спірних питань.

З нормативно-правової точки зору для розроблення і встановлення стандартів соціальних послуг важливо уявити наступні ключові питання:

Такі стандарти будуть мати дозвільний, заборонний чи інший характер щодо надання соціальних послуг? Чи будуть такі стандарти служити в якості підґрунтя для надання отримувачам таких послуг державного фінансування?

Який інститут держави буде здійснювати оцінку надання провайдерами соціальних послуг і який механізм буде використано для оцінювання?

Який інститут буде здійснювати моніторинг, інспектування, аудит і контроль за постачальниками послуг? Які санкції буде вжито в разі недотримання стандартів?

Оцінювання соціальних послуг найчастіше здійснюється за допомогою *сертифікації, акредитації та ліцензування*. В країнах Європи не існує загальноприйнятого визначення кожного з поданих термінів – їх трактування в законодавчих актах про соціальні послуги в значній мірі відрізняються.

□ *сертифікація* відноситься до особи, що надає соціальну послугу (соціальний працівник, медсестра та ін.); для того щоб отримати право надавати соціальну послугу така особа повинна відповідати певним освітньо-кваліфікаційним критеріям, визначеним законодавством або відповідним підзаконним актом;

□ *акредитація* відноситься до певного виду соціальних послуги, який оцінюється на основі встановлених законом або відповідним підзаконним актом стандартів; якщо така послуга відповідає мінімальним стандартам, спеціальний орган з акредитації акредитує таку послугу; акредитація послуги може означати, що провайдеру послуги дозволяється (не дозволяється) надавати певні соціальні послуги або що провайдер має право на отримання державного фінансування певної соціальної послуги; критерії акредитації можуть включати вимоги сертифікації обслуговуючого персоналу;

□ *ліцензування* відноситься до організації (державної установи, недержавної організації, приватного підприємства), яка надає соціальну послугу та яка повинен виконати певні критерії (пов'язаних з його управлінням, внутрішнім розпорядком, інфраструктурою, безпекою та гігієною людини, фінансовим менеджментом та ін.), які визначені законом або відповідним підзаконним актом; постачальник може надавати тільки певні послуги, на які він має ліцензію; ліцензування в основному використовується для надання соціальних послуг інституціями; ліцензійні вимоги, як правило, включають акредитацію соціальних послуг.

Практика свідчить, що сертифікація, акредитація та ліцензійні вимоги мають застосовуватися до всіх без виключення суб'єктів, що надають соціальні послуги – державних, неприбуткових чи прибуткових (комерційних). Дотримання встановлених вимог стандарту є необхідною умовою забезпечення певного рівня якості соціальних послуг, задоволення потреб їх отримувачів, незалежно від того, який суб'єкт надає такі послуги.

Міністерством праці та соціальної політики Чеської Республіки поняття «*стандарту якості в сфері соціальних послуг*» визначається, як критерії відповідно до яких визначаються мінімальний рівень якості надання соціальних послуг [15, с. 23]. Варто відмітити, що дані стандарти розроблялися в рамках спільного чесько-британського проекту. А відтак чинна чеська модель стандартів соціальних послуг базується на кращому великобританському досвіді. В Чехії виокремлено три види стандартів якості соціальних послуг [15]:

□ *процедурні*, які визначають – мету та шляхи надання соціальних послуг, гарантії якості та зобов'язання держави щодо їх надання; методологію; діяльність щодо захисту прав і свобод отримувачів соціальних послуг (заходи щодо запобігання дискримінації, конфлікту інтересів, інших негативних проявів); очікування та формулювання вимог отримувача соціальних послуг; порядок укладання угоди щодо надання соціальних послуг; процедури щодо планування та імплементації соціальних послуг; порядок захисту персональних даних; порядок оскарження якості та підходів до надання соціальних послуг; встановлення зв'язку з іншими послугами, що надаються отримувачу, членам його сім'ї, родичам;

□ *кадрові* – вимоги до кадрового забезпечення (структури, кількості персоналу, його освіти, вмінь і навичок, перепідготовки та підвищення кваліфікації тощо); умови праці та вимоги до якості роботи персоналу; управління персоналом і послугами;

□ *операційні* – порядок фінансування надання соціальних послуг; гарантії та оцінювання якості соціальних послуг; визначення місця та тривалості надання соціальних послуг; порядок та умови надання соціальних послуг; врегулювання фарс-мажорних та надзвичайних обставин; порядок інформування отримувачів та громадськість щодо якості соціальних послуг.

У контексті дослідження статті корисними є матеріали аналізу європейського досвіду щодо стандартизації соціальних послуг, здійсненого та опублікованого міжнародним експертом К. Ньюмен у рамках Проекту ТАСІС «Посилення регіональних соціальних служб» [13, с. 127-143]. Експерт відмічає, що в багатьох країнах світу стандарти якості соціальних послуг закріплюються, як у законодавчих, так і в підзаконних правових актах, які, як правило, врегульовують процес надання соціальних послуг, встановлюють певні мінімальні державні стандарти відповідно до яких має здійснюватися практика надання

соціальних послуг. *Канада* є однією з небагатьох країн, в якій стандарти соціальних послуг регламентуються законом, який визначає права клієнтів інтернатних закладів, вимоги щодо якості й структури систем моніторингу, оцінювання та вдосконалення матеріальної бази інтернатів, системи догляду, послуг, програм для клієнтів, норм матеріального забезпечення тощо. На базі такого закону кожна провінція цієї федеральної держави наділена правом щодо визначення, регулярного підвищення вимог до провінційних стандартів соціальних послуг. Вони мають право вимагати від суб'єктів, що надають соціальні послуги розроблення і затвердження відповідних систем моніторингу, оцінювання та вдосконалення матеріальної бази інтернатів, системи догляду, послуг, програм для отримувачів послуг, норм матеріального забезпечення тощо. Важливу роль у розробленні стандартів якості, які використовуються на місцях суб'єктами надання соціальних послуг і послуг з охорони здоров'я, *Канадська рада з питань акредитації послуг з охорони здоров'я* (Canadian Council on Health Services Accreditation) – недержавна, неприбуткова організація, яку було створено ще в 1958 р. Варто відмітити, що розроблені даною організацією стандарти широко використовуються поза межами Канади, зокрема в багатьох країнах Європи, Близького Сходу та Латинської Америки.

В багатьох країнах Євросоюзу визначення стандартів соціальних послуг є прерогативою центральних і місцевих органів влади, які відповідають за розроблення та реалізацію соціальної політики. Наприклад, в *Литві* Міністерство соціального захисту і праці розробляє стандарти соціальних послуг, які обов'язковими для всіх суб'єктів, що надають в країні такі послуги. В *Шотландії* національні стандарти соціальних послуг також було розроблено центральним органом виконавчої влади. Іноді для розроблення стандартів соціальних послуг створюються спеціальні державні організації. Так, у *Швеції* мінімальні стандарти соціальних послуг встановлює Національна рада у справах охорони здоров'я та соціального забезпечення (National Board of Health and Welfare), яка є незалежним консультативно-дорадчим органом з правом здійснення supervізії щодо розробки таких стандартів. У *Франції* стандарти якості надання соціальних послуг розробляє та затверджує Національна рада з соціального та медико-соціального оцінювання, яка підпорядковується Міністерству праці, соціальної інтеграції та з питань забезпечення житлом.

У кожному регіоні *Італії* існують власні стандарти, які повинні відповідати вимогам мінімальних стандартів, встановлених Міністерством соціальної солідарності. Відповідно до вимог національного законодавства суб'єкти, що надають соціальні послуги в Італії повинні мати «картку соціальних послуг», в яких зазначаються критерії оцінювання послуг, умови роботи та умови оцінювання їх роботи з отримувачами таких послуг. Це так звані «додаткові стандарти якості», які передбачають створення системи постійного удосконалення послуг, а провайдери, що їх дотримуються можуть укласти з місцевими органами влади додаткові фінансові угоди. Разом з тим у цій країні існують і «необов'язкові» стандарти – держава стимулює провайдерів в такий спосіб дотримуватися таких стандартів шляхом їх заохочення через гранти, преференції та ін.

У випадку недотримання суб'єктом, що надає соціальні послуги встановлених стандартів, вимог та умов акредитації, до нього застосовуються певні санкції: повідомлення щодо необхідності внесення відповідних змін у діяльність протягом певного часу – надання виправного строку, а якщо даний суб'єкт не виконує цих вимог, його можуть позбавити права надавати такі послуги. Значної уваги в таких випадках приділяється запобіганню виникнення та усуненню наслідків негативного впливу на отримувача послуг. У *Франції* відповідний державний орган призначає адміністратора до такого суб'єкта терміном до 6 місяців з метою виправлення порушень. Державний орган може прийняти рішення про припинення роботи суб'єкта, що надає соціальні послуги, якщо ним не дотримуються встановлені мінімальні стандарти. В *Канаді* в разі позбавлення суб'єкта ліцензії управління закладами для людей похилого віку переходить до держави. В *Іспанії* в залежності від виду порушень стандартів соціальних послуг застосовується 3-х категорійна шкала санкцій, яка класифікується на такі санкції: «незначні», «серйозні»; «дуже серйозні». Наслідком незначних порушень, зазвичай, є штраф, а дуже серйозні порушення можуть призвести до втрати ліцензії та припинення діяльності закладу.

Результати, які отримано в ході проведеного вище дослідження статті, дають автору змогу зробити такі **висновки**.

1. Аналізом з'ясовано, що стандартизація соціальних послуг є кардинально новим

державно-управлінським інструментом, який зорієнтований на підвищення якості надання таких послуг, якнайповніше задоволення потреб окремо взятого їх отримувача, «роздержавлення» суб'єктів, що надають соціальні послуги. В Україні затверджено низку нормативно-правових актів відповідно до яких в Мінсоцполітики здійснюється розроблення стандартів соціальних послуг. У цьому контексті нагальним постає питання щодо вивчення відповідного зарубіжного досвіду та кращої практики.

2. Термінологічний аналіз дав змогу визначити поняття «стандартизація соціальних послуг», як спільної діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування і суб'єктів, що надають соціальні послуги, спрямованої на впорядкування процесу надання соціальних послуг і дотримання встановленого рівня їх якості. Це досягається шляхом розробки і встановлення відповідних стандартів, положення норми і вимоги яких використовуються в ході реалізації завдань, пов'язаних з наданням соціальних послуг.

3. Вивчення зарубіжного досвіду свідчить, що стандартизація соціальних послуг здійснюється в тісному взаємозв'язку з децентралізацією державного управління системою соціальних послуг, є передумовою запровадження соціального замовлення (контрактування), моніторингу й оцінювання таких послуг. Оцінювання соціальних послуг у країнах Європи здійснюється за допомогою їх сертифікації, акредитації та ліцензування. Стандарти соціальних послуг запроваджуються після встановлення державою мінімальної вартості соціальної послуги на одну особу. Виявлено відсутність на міжнародному рівні єдиного підходу до розробки і реалізації стандартів соціальних послуг.

4. Дослідженням зарубіжної практики встановлено, що стандарти соціальних послуг можуть закріплюватися в правових актах законодавчих (Канада) і підзаконних (Італія, Литва, Франція, Шотландія, Швеція та ін.). На прикладі Чеської Республіки виявлено, що стандарти якості соціальних послуг згруповано у такі блоки: процедурні, кадрові операційні. Невід'ємною складовою стандартизації соціальних послуг є застосування санкцій до суб'єктів, що надають такі послуги у разі недотримання ними встановлених стандартів, вимог та умов акредитації.

Література:

1. Белевцова 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. Белевцова. – Харків, регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х., [б. в.], 2011. – 20 с.
2. В Україні триває активне реформування системи надання соціальних послуг: [Електронний ресурс] // Урядовий веб-портал. – 2012. – 15 лист. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245792123&cat_id=244276429.
3. Голікова О. Стандартизація соціальних послуг / О. Голікова // Партнери: Щомісячний журнал. – 2006. – № 6. – К.: Фондація «Україна – США». – С. 7.
4. Іляш О. Щодо перспективних напрямів підвищення якості соціальних послуг в Україні. Аналітична записка: [Електронний ресурс] / О. Іляш // Нац. ін.-т стратег. досліджень: веб-сайт. – 2012. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/763>.
5. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки: [Електронний ресурс] // Президент України: офіц. Інтернет-представництво. – 2012. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf. – 87 с.
6. Кочемировська О. А. Основні напрями оптимізації системи соціального захисту в Україні: аналіт. доп. / О. А. Кочемировська, О. М. Пищуліна. – К.: НІСД, 2012. – 88 с.
7. Кочемировська О. Щодо організаційно-економічних засобів підвищення якості соціальних послуг. Аналітична записка: [Електронний ресурс] / О. Кочемировська, О. Пищуліна // Нац. ін.-т стратег. досліджень: веб-сайт. – 2012. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/590>.
8. Про затвердження плану дій з реалізації Концепції реформування системи соціальних послуг на період до 2012 року: [Розпорядження Кабінету Міністрів України 30 лип. 2008 р. № 1052-р.] // Система інформаційно-правового забезпечення ЛІГА-ЗАКОН. – Режим доступу: <http://www.liga.net>.
9. 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.
10. 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.

11. Семигіна Т.В. Соціальні послуги в Україні: сьогодення та перспективи / Т.В. Семигіна, К.С. Міщенко, Т.Г. Кіча та ін. – К.: Вид-во ВК «Зірка», Проект ТАСІС «Посилення рег. соц. служб», 2007. – 52 с.
12. 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.
13. Тофтисова-Матерон Р. Соціальні послуги: як побудувати українську модель на європейських підходах / Р. Тофтисова-Матерон, М. Дімітрова, К. Ньюмен. – К.: Проект ТАСІС «Посилення рег. соц. послуг в Україні», 2006. – 225 с.
14. Bullain N. A Handbook on Non-State Social Service Delivery Models. A guide for policy makers and practitioners in the CIS region / Nilda Bullain, Luben Panov. – Bratislava: Slovak Republic, the UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, 2012. – 123 p.
15. Standards for Quality in Social Services: [Electronic Resource] / The Ministry of Labour and Social Affairs of Czech Republic: website. – 2013. – Access Mode: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/2057/standards.pdf>. – 24 p.

Дубич К. В., канд. пед. наук, доцент, докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президентові України

Зарубежный опыт стандартизации социальных услуг как эффективного государственного-управленческого инструмента. В статье установлено, что стандартизация социальных услуг является новым государственно-управленческим инструментом предоставления качественных социальных услуг, удовлетворения потребностей их получателя. Предложено авторское определение понятия «стандартизация социальных услуг». Проанализирован зарубежный опыт стандартизации социальных услуг в Италии, Канаде, Литве, Франции, Чехии, Шотландии, Швеции. Установлено, что стандартизация социальных услуг является предпосылкой внедрения социального заказа, осуществления мониторинга и оценки таких услуг. Выявлено отсутствие на международном уровне единого подхода к разработке и реализации стандартов социальных услуг.

Ключевые слова: социальные услуги, стандарты социальных услуг, стандартизация, государственное управление, государственный инструмент, зарубежный опыт.

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

The foreign experience on social services standardization as an effective public administration mechanism. Social services standardization as a new public administration mechanism which provides high - quality social services and meets the client's needs are revealed in the article. The author's definition of 'social services standardization' have been submitted. The foreign experience on social services standardization gained from Italy, Canada, Lithuania, France, Czech Republic, Scotland, Sweden has been analyzed. It is determined that social services standardization is a prerequisite for the social contracting of introducing, monitoring and evaluation of the services. The lack of the unified approach to the development and implementation of social services standards at the international level is revealed.

Key words: social services, social services standards, standardization, public administration, state mechanism, foreign experience.

Драган І.В.,канд. екон. наук, старший науковий співробітник
ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України»***Підходи до оцінки потенціалу сталого розвитку територій
в процесі регуляторного впливу держави***

В статті запропоновано підхід до оцінки потенціалу сталого розвитку територій з урахуванням компонентів природно-ресурсного потенціалу, який передбачає реалізацію моделі оцінки, включаючи структурно-функціональний аналіз організації економічної діяльності в контексті забезпечення екологічної стабільності, оцінку екологічної ситуації та процесів техногенезу, оцінку трансформаційних процесів у господарському комплексі регіону, враховуючи характер використання компонентів природно-ресурсного потенціалу. Обґрунтовано необхідність розробки комплексу заходів та інструментів, спрямованих на нейтралізацію наслідків техногенезу, що дозволить раціонально використовувати природні ресурси за допомогою впровадження технологій перетворення поновлюваних джерел енергії, вдосконалення системи екологічних платежів, здійснення екологічного моніторингу стану навколишнього середовища.

Ключові слова: механізм впливу, природно-ресурсний потенціал, регіон, сталий розвиток, структурний розвиток, державне управління.

Вступ. На сучасному етапі розвитку регіону проявом екологічних наслідків економічного зростання є надмірне використання компонентів природно-ресурсного потенціалу, забруднення атмосферного повітря, порушення процесів саморегуляції екосистеми, що в цілому дестабілізує сталий розвиток регіональної системи. У зв'язку з цим, набуває актуальності необхідність створення умов, що забезпечують гармонізацію взаємовідносин економічної, екологічної та соціальної систем, враховуючи особливості організації економічної діяльності і потреби суспільства. Тому потребують удосконалення науково-прикладні основи оцінки сталого розвитку регіону з урахуванням компонентів природно-ресурсного потенціалу, що дозволить обґрунтувати теоретичні та методологічні принципи використання економічних інструментів регулювання екологічно орієнтованого розвитку регіону.

У сучасній науці державного управління питання стимулювання сталого розвитку регіону в теоретичному напрямку вивчалися зарубіжними та вітчизняними вченими. Зокрема, проблемам сталого розвитку регіону присвячені роботи І. К. Бистрякова, С.М. Божко, Е. М. Борщук, Б.В. Буркинського, І. М. Вахович, Т. П. Галушкіної, З. В. Герасимчук, Л. М. Грановської, М. І. Долішнього, С. І. Дорогунцова та ін.

Постановка проблеми. Удосконалити модель оцінки, яка враховує параметри компонентів природно-ресурсного потенціалу, екологічної ситуації та процесів техногенезу, трансформаційних процесів у господарському комплексі стосовно екологічних деструкцій в процесі регуляторного впливу держави.

Результати. Удосконалення підходу визначила необхідність дослідження представлених в науці теоретико-методичних положень оцінки рівня стійкості соціально-еколого-економічного розвитку регіону. Так, вченими Б. В. Буркинський, С. К. Харічковим, З.В. Герасимчук метою оцінки рівня розвитку соціально-еколого-економічної системи обґрунтовано необхідність визначення характеру впливу факторів зовнішнього середовища на стан системи за допомогою використання апарату економетричних досліджень, що включає методи кореляційно-регресійного і факторного аналізу, аналізу чутливості, метод парних порівнянь і експертний метод.

У наукових роботах [1; 5] також запропоновано оцінку рівня стійкості соціально-еколого-економічного розвитку регіону здійснювати за допомогою виявлення характеру залежності між змінами параметрів системи і ступенем впливу внутрішніх і зовнішніх факторів. При цьому в якості методу оцінки вчені пропонують використовувати факторний аналіз, який передбачає побудову багатофакторної моделі та попарне зіставлення пара-

метрів, що дозволяє оцінити їх вплив на рівень стійкості соціально-еколого-економічної системи регіону. У розвиток даного підходу вченими [6] обґрунтовано доцільність використання методу парних порівнянь, який передбачає багаторазове шкалювання параметрів, сформованих в багатовимірну матрицю і відображають ступінь впливу на рівень стійкості системи.

Євдокимов А. В. запропонував підхід до оцінки сталого розвитку регіону, що передбачає визначення ступеня використання компонентів природно-ресурсного потенціалу (далі – ПРП) як основи для здійснення економічної діяльності та організації соціальної сфери з метою задоволення потреб суспільства. Реалізація даного підходу передбачає використання методу бальних оцінок екологічних та економічних показників, на підставі результатів яких, можливо уявити радіальну діаграму, яка відобразить ступінь використання компонентів ПРП регіону.

Центр екологічного законодавства та політики Єльського університету (США) [2] обґрунтував необхідність оцінки рівня екологічної стійкості як головної характеристики сталого розвитку території. Індекс екологічної стійкості запропоновано визначати сукупністю показників, що відображають стан національної екологічної системи і якість компонентів ПРП території, що формують середовище для життєдіяльності населення.

Мекуш Г. Є. у науковій роботі «Еколого-економічна оцінка стійкості регіонального розвитку» вважає обґрунтованим здійснювати оцінку стійкості за допомогою використання експертного методу, що дозволяє визначити ступінь впливу факторів на баланс підсистем території. Даванку А. Ю. також відзначає важливість оцінки ступеня впливу чинників (екологічних, економічних, демографічних, соціальних) на сталий розвиток регіону за допомогою розрахунку інтегрального індикатора.

У наукових роботах [3; 5] обґрунтований підхід до оцінки сталого розвитку регіону, який передбачає використання сукупності приватних показників, які характеризують індикатори економічного, соціального та екологічного розвитку. Так, індикатор економічного розвитку включає показники, що характеризують зміну обсягу ВРП, матеріаломісткість і енергоємність ВРП, продуктивність праці, частку експорту природних ресурсів у зовнішній торгівлі, в тому числі, частку природних біологічних ресурсів, а також рівень господарського використання вторинних матеріальних ресурсів і відходів.

Індикатор екологічного розвитку регіону включає показники, що характеризують зміни площі непорушених господарською діяльністю територій, тенденції споживання природних ресурсів і забруднення природних середовищ, викиди і накопичення забруднювачів в природних середовищах, викиди і накопичення особливо небезпечних і радіоактивних відходів, зміна темпів виснаження природних ресурсів, біорізноманіття, тенденції зміни техногенних та природних аварій, приріст площ особливо охоронюваних територій, а також рівень витрат на природоохоронні заходи.

Індикатор соціального розвитку включає показники, які відображають тривалість життя (чисельність і щільність населення, природний приріст населення), рівень здоров'я (смертність, здійснення заходів з профілактики захворювань, рівень забезпеченості лікарською допомогою і доступності повноцінного відпочинку, рівень травматизму на виробництві та ін.), рівень якості життя (рівень доходів, доступність освіти та професійної підготовки, рівень економічної активності, забезпеченість житлом, місцями відпочинку, забезпеченість екологічно чистими продуктами харчування), соціальну активність (участь у виборах і референдумах, у діяльності громадських організацій, в тому числі екологічних).

Ґрунтуючись на положенні про те, що регіон є багатовимірної, складно структурованою системою, вчені [4] в якості основних індикаторів, що дозволяють оцінити сталий розвиток регіональної системи (Sustainable Development Indicators), пропонують використовувати Індикатор справжніх заощаджень (The World Bank's Genuine Savings Indicator), індекс стійкості навколишнього середовища (Environmental Sustainability Index) і індекс сталого економічного добробуту (Index of Sustainable Economic Welfare).

Також досить обґрунтованими представляються підходи, запропоновані експертами ООН в рамках оцінки програми «Цілі розвитку тисячоліття», екологічні рахунки Європейського співтовариства, показники навантаження на природне середовище Статистичного бюро Європейського Союзу (Eurostat), «Індикатори світового розвитку» Світового банку та ін. [7]. Використання в рамках даних підходів індикативного методу оцінки сталого розвитку регіону, дозволяє здійснити діагностику основних проблем розвитку територій,

оптимізувати процедуру оцінки, об'єктивно інтерпретувати результати, здійснити міждержавні та міжрегіональні порівняння. Так, з метою оцінки ефективності досягнення основних цілей, сформульованих ООН – зростання економіки, зниження бідності, збереження природного середовища, експерти Світового банку оцінюють сталий розвиток за допомогою використання індикаторів, які є інтегральною формою відображення шести груп приватних показників, що характеризують загальний стан країни, населення, навколишнє середовище, економіку, державне управління, ринки. До групи загальних індикаторів включені показники ВВП, чисельності населення і площі території, на основі яких розраховуються питомі індикатори інших п'яти груп показників. В цілому реалізація даного підходу передбачає використання більш 550 показників, що відображають тенденції економічного, екологічного та соціального розвитку.

Таким чином, ґрунтуючись на дослідженні представлених підходів, можливо зробити висновок про те, що стійкість розвитку регіону слід визначати за допомогою виявлення характеру впливу факторів середовища на соціо-еколого-економічний розвиток території. При цьому, показник рівня стійкості розвитку регіону є інтегральною величиною, оскільки відображає характер впливу різноспрямованих факторів. Однак, слід враховувати, що однією з основних причин екологічної кризи є негативні наслідки процесів техногенезу, під яким розуміється цілеспрямований процес перебудови біогенних елементів на основі знань і науковий досягнень, в результаті чого формуються різноманітні природно-техногенні системи комплексів і територій. Тому оцінка сталого розвитку повинна враховувати характер і межі локального прояву техногенезу, джерела забруднення навколишнього середовища, трансформації кількісних і якісних характеристик ПРП. Так, оскільки головним завданням нейтралізації наслідків техногенезу є зниження негативного впливу на природне середовище, необхідно забезпечити можливість використання результатів оцінки для розробки заходів, спрямованих на стабілізацію її стану. На нашу думку, нейтралізацію техногенного впливу на навколишнє середовище слід розглядати як основний напрямок, що забезпечує підвищення стійкості територіальних утворень, враховуючи взаємодію економічних, соціальних та екологічних процесів.

Це є основою для розробки моделі оцінки сталого розвитку регіону, яка передбачає оцінку кількісних і якісних характеристик компонентів ПРП, екологічну оцінку, визначення функціональних зон регіону. Даний підхід передбачає розрахунок інтегрального показника, який характеризує рівень сталого розвитку регіону, ранжування територій залежно від гостроти соціально-еколого-економічних проблем, розробку комплексу заходів та інструментів, які забезпечують сталий розвиток регіону. Модель оцінки сталого розвитку регіону передбачає постановку і рішення задач, обґрунтування і вибір використовуваних методів і показників оцінки, а також інструментів економіко-математичного моделювання. Так, оцінка параметрів компонентів природно-ресурсного потенціалу території передбачає здійснення аналізу якісних і кількісних характеристик ПРП території, включаючи земельний фонд, водні ресурси, мінерально-сировинні ресурси, лісові ресурси, рекреаційні ресурси та ресурси моря. Системне уявлення екологічної ситуації та процесів техногенезу передбачає аналіз екологічної ситуації в регіоні, враховуючи джерела забруднення природних об'єктів, структуру та обсяг викидів шкідливих речовин в атмосферу від стаціонарних джерел та автотранспорту, обсяг утилізації твердих та токсичних відходів.

Оцінка трансформаційних процесів у господарському комплексі щодо екологічної ситуації в регіоні (промислових, транспортних, рекреаційних, агропромислових і ін.) передбачає виявлення особливостей розміщення продуктивних сил, враховуючи компонентний склад ПРП регіону, а також характер впливу економічних процесів на екологічний стан території.

Визначення інтегрального показника, що відображає рівень сталого розвитку регіону передбачає оцінку ступеня впливу екологічних, економічних і соціальних факторів, враховуючи тенденції розвитку промислово-виробничого та агропромислового комплексів, матеріально-технічної інфраструктури, демографічний потенціал регіону, а також санітарно-гігієнічні умови проживання населення.

При цьому, необхідно зазначити, що інструменти регулювання є функцією управління, в якості яких розглядають соціальні, адміністративно-контрольні та правові, економічні інструменти. Так, з метою розвитку культури природокористування та формування умов для узгодженої взаємодії громадських організацій, бізнес структур та

міжнародних екологічних організацій, доцільно використовувати соціальні інструменти, включаючи освіту, виховання, інформованість суспільства і добровільні угоди між учасниками соціо-еколого-економічних відносин. З метою регламентації природокористування застосовують адміністративно-контрольні та правові інструменти, які передбачають вдосконалення нормативно-правових актів і норм адміністративного регулювання, включаючи дозволи і нормативи використання ресурсів, ліцензування, сертифікацію, а також державну екологічну експертизу. Таким чином, сукупність адміністративно-контрольних і правових інструментів слід розглядати як комплекс обмежень і вимог до організації виробничо-технологічних процесів, реалізації яких створює умови для раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки регіону.

При цьому в рамках сучасної еколого-економічної теорії представлені підходи [1], що обґрунтовують домінуючу роль економічних інструментів у регулюванні системи еколого-економічних відносин. В даному контексті Л. Г. Мельник вважає найбільш ефективним застосування методів і форм фінансового впливу на процеси стимулювання екологічного природокористування. Реалізація даного підходу дозволяє регулювати соціо-еколого-економічні відносини за допомогою створення системи стимули і обмежень використання природних ресурсів. У цьому зв'язку, науковий інтерес представляє міжнародний досвід (Швейцарія, Німеччина, Франція, Великобританія, Бельгія, Данія, Італія) щодо створення умов для залучення вторинних матеріальних ресурсів у виробничі процеси. Так, переробка відходів і вторинне використання сировини забезпечує 1,5% ВВП, а також створення додаткових робочих місць більш ніж для 2 млн. Чол. В результаті знижується антропогенне навантаження на ПРП за допомогою використання інноваційних технологій з переробки побутових і промислових відходів.

Грунтуючись на результатах дослідження сучасних підходів до регулювання природокористування, [5], можливо виділити економічні інструменти примусового характеру та стимулювання природоохоронної діяльності. Економічними інструментами примусового характеру є інструменти фінансової відповідальності, що передбачають посилене оподаткування екологічно небезпечних виробництв і відшкодування екологічного збитку. В свою чергу, інструментами стимулювання природоохоронної діяльності є надання податкових пільг і пільгових кредитів на проведення природоохоронних заходів.

Разом з цим, вчені [6] пропонують розділяти інструменти регулювання процесів природокористування на наступні групи: ринкові, фінансово-кредитні та податкові. За допомогою використання ринкових інструментів можливо здійснити розподіл і перерозподіл природних ресурсів, враховуючи рівень потреб суспільства і ефективність впровадження нових технологій. До ринкових інструментів регулювання природокористування відносять механізми купівлі-продажу прав на забруднення середовища, механізми ціноутворення на природні ресурси. Фінансово-кредитні інструменти використовуються з метою стимулювання впровадження ресурсозберігаючих технологій за допомогою надання пільгових кредитів, позичок, дотацій і субсидій, прискореної амортизації основних засобів та системи екологічного страхування. Мета використання податкових інструментів полягає в забезпеченні стимулювання природоохоронних заходів, спрямованих на скорочення викидів (скидів), переробку вторинної сировини і екологізацію виробництва.

Висновки. Таким чином, запропонований підхід до оцінки потенціалу сталого розвитку територій з урахуванням компонентів ПРП передбачає реалізацію моделі оцінки, в рамках якої слід здійснювати структурно-функціональний аналіз організації економічної діяльності в контексті забезпечення екологічної стабільності, оцінку екологічної ситуації та процесів техногенезу, оцінку трансформаційних процесів у господарському комплексі регіону, враховуючи характер використання компонентів ПРП. Це дозволяє використовувати дану модель в рамках механізму регулювання сталого розвитку регіону з метою узгодження стратегічних напрямків соціо-еколого-економічного розвитку. При цьому, механізм регулювання сталого розвитку регіону дозволить виробити напрями використання територій області з позиції раціонального природокористування з урахуванням функціонального зонування, господарських інтересів економічних суб'єктів, необхідності вирішення соціальних питань та оздоровлення навколишнього середовища.

Література

1. Беломестнов В. Г. Проблемы управления экономическим потенциалом социально-экономических систем / В. Г. Беломестнов // Проблемы современной экономики. – 2005. – № 1. – С. 25–26.

2. Білорус О. Імперативи стратегії розвитку України в умовах глобалізації / О. Білорус // Економіка України. – 2001. – № 11. – С. 3-12.
3. Грановська Л. М. Еколого-збалансоване природокористування в умовах поліфункціональності територій / Л. М. Грановська. – Херсон: Видавництво ХДУ, 2009. – 414 с.
4. Драган І.О. Наукові основи національної стратегії сталого розвитку України: [монографія] / І.О. Драган // [за наук. ред. акад. НААН України, д.е.н., проф. М.А. Хвесика]; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України». – К.: ДУ ІЕПСР НАН України, 2013. – 40 с.
5. Наукові основи національної стратегії сталого розвитку України: Монографія [Текст] / [Алимов О. М., І. В. Драган, Микитенко В. В. та ін.], ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». – К.: ДУ «ІЕПСР НАН України», 2013. – 45 с.
6. Системно-комплексне оцінювання потенціалу сталого розвитку України: Монографія / О. М. Алимов, В. В. Микитенко, І. М. Лицур, І. В. Драган, В. Ю. Худолей, О. О. Демешок, О. В. Гребенюк. – Київ: Державна Установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2013. – 99 с.
7. Шкарупа Е. В. Анализ факторов развития региона как эко-социо-экономической системы / Е. В. Шкарупа // Механізм регулювання економіки. – 2009. – № 1. – С. 155–159.

Драган І.В., канд. экон. наук, старший научный сотрудник ДУ «Институт экономики природопользования и постоянного развития НАН Украины»,

Підходи к оцінки потенціала постійного розвитку територій в процесі регуляторного впливу держави. В статті пропонується підхід к оцінки потенціала постійного розвитку територій з урахуванням компонентів природно-ресурсного потенціала, який передбачає реалізацію моделі оцінки, включаючи структурно-функціональний аналіз організації економічної діяльності в контексті забезпечення екологічної стабільності, оцінку екологічної ситуації і процесів техногенезу, оцінку трансформаційних процесів в господарстві регіону, урахування характеру використання компонентів природно-ресурсного потенціала. Обґрунтована необхідність розробки комплексу заходів і інструментів, направлених на нейтралізацію наслідків техногенезу, який дозволить раціонально використовувати природні ресурси з допомогою впровадження технологій перетворення відновлюваних джерел енергії, удосконалення системи екологічних платежів, здійснення екологічного моніторингу стану навколишнього середовища.

Ключевые слова: механизм влияния, природно-ресурсный потенциал, регион, постоянное развитие, структурное развитие, государственное управление.

Dragan I.V., Candidate of Economic Sciences, Senior research worker of State Administration, Institute of Economy of Nature Usage and Constant Development of NAS of Ukraine

Approaches to sustainable development assessment of potential areas within the state regulatory impact. The paper proposes the approach to the sustainable development assessment of the region based on the components of natural resources, which involve the implementation of valuation models, including structural and functional analysis of economic activity in the context of environmental sustainability, assessment of environmental and technogenic processes, evaluation of transformation processes in the economic sector region, taking into account the use of components of natural resource potential. The necessity of developing a set of measures and tools aimed at neutralizing the effects of technogenic that will allow rational use of natural resources by implementing technologies of renewable energy, improvement of environmental charges, the implementation of ecological monitoring of the environment. Stability of the region should be determined by identifying the nature of the impact of environmental factors on socio-ecological-economic development of the area.

Key words: mechanism of impact, natural resource potential, sustainable development, structural development, public administration.

УДК 351-048.35:304.4](477)(045)

Кравченко М.В.,

докт. наук гос. управ., доц., профессор кафедры социальной и гуманитарной политики
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

Предпосылки эффективной модернизации украинского общества

В статье на основе выявления и осмысления ведущих, определяющих тенденций современного мира осуществлена систематизация предпосылок эффективной модернизации. Анализируются такие предпосылки модернизации как изучение модернизационного опыта других стран; реформирование государственного управления и структурные, институциональные изменения, а также обновление бюрократии; формирование модернизационной идеологии путем изменения ценностей; массовое распространение и укоренение современного сознания и системы взглядов всех членов социума, стремление всех субъектов модернизации осуществлять кардинальные изменения, приспособившись к новым условиям существования и динамично реагировать на цивилизационные вызовы; возобновление нравственности общества в целом; повышение уровня доверия граждан к государственным и социальным институтам; дух национального величия; восприятие и готовность людей к реформам, а также масштабную и системную модернизацию экономики. Все составляющие модернизации тесно взаимосвязаны и дополняют друг друга.

Ключевые слова. модернизация страны, общественное развитие, предпосылки эффективной модернизации.

Постановка проблемы. В условиях динамики глобальных изменений особенно актуальными для всех стран являются новые подходы к организации государственного управления, поиск эффективных механизмов развития общества с целью осуществления прогрессивных изменений и повышения своего геостратегического статуса в мире. Большинство стран пошли по пути модернизации. Известный американский социолог У.Мур, характеризуя динамику развития незападных обществ, писал, что «все идут в одном направлении, несмотря на различие темпов, рубежей и препятствий, модернизация – это рационализация общественной организации и социокультурной активности. Такой рациональный процесс ведет к сближению уровней развития. Модернизация поэтому – путь к конвергенции стран с различной исторической судьбой в едином мировом сообществе» [1, с.126].

Стратегические вызовы, которые стоят перед Украиной и существенное ее отставание от высокоразвитых стран фактически создали безальтернативную потребность осуществления модернизации как новой национальной идеи. Новая политическая и социальная реальность украинского социума расширила окно возможностей в построении демократического, социального и правового государства, современного европейского общества: «vox Populi vox Dei» («голос народа – голос Божий»). Возрастающая взаимозависимость украинского общества в национальных и мировых масштабах создала условия для более четкого определения предпосылок эффективной модернизации.

Анализ исследований и публикаций. Разные аспекты модернизационных теорий развивали и продолжают развивать зарубежные и отечественные ученые: Дж.Александр, Г.Алмонд, Д.Аптер, У.Бек, С.Верба, С.Гавров, В.Геец, Э.Гидденс, А.Гриценко, Ш.Эйзенштадт, В.Иноземцев, Т.Карозерс, В.Красильщиков, А.Лейпхарт, Э.Либанова, С.Липсет, Ю.Пахомов, А.Радченко, И.Розпутенко, У.Ростоу, Ю.Сурмин, Э.Тоффлер, С.Хантингтон, Фр.Фукуяма, П.Штомка и другие. Несмотря на значительное количество исследований стратегических и тактических аспектов модернизации Украины, недостаточными остаются анализ и систематизация необходимых условий модернизации, определение приоритетности осуществления модернизационных реформ, а также конкретные механизмы их реализации. По нашему мнению, достижение успешного результата модернизации государства зависит

от ряда предпосылок и условий, как объективных, так и субъективных. Их анализ и является целью этой статьи.

Изложение материала исследования. Украинское академическое сообщество и независимые эксперты сосредоточили основные усилия на выработке концептуального видения принципиально нового курса осуществления в Украине модернизационных преобразований, конкретных заданий и механизмов их реализации для страны с большим экономическим и научно-техническим потенциалом. Модернизация рассматривается как процесс, направленный на осуществление фундаментальных изменений во всех сферах жизни, на решение современных задач технико-технологического, экономического, социального, политического и духовного развития, который происходит, опираясь на ресурсы всего общества, и призван удовлетворить интересы всего общества. Отсюда представляется целесообразным одновременное проведение модернизации экономики, модернизации государства и модернизации общественных отношений. Необходима мобилизация всех имеющихся ресурсов. Такой подход должен дать синергетический эффект: модернизация каждой из трех составляющих приведет к большему результату, однако отсутствие модернизации хотя бы одной из них просто сведет к нулю все усилия [2].

Кардинальная модернизация страны требует устранения негативных явлений, присутствующих украинскому социуму, а именно: коррупции, которая является едва не главным регулятором экономики и многих сегментов социальной сферы общества, и связанный с ней передел собственности; существенного разрыва уровня жизни богатых и бедных, что порождает отчужденность, несправедливость и, соответственно, депрессию; масштабного «обесточивания» финансов страны через выведение доходов большого бизнеса в офшоры; отсутствия долгосрочных вложений в инновации, следовательно, в развитие страны, что лишает народ надежды на лучшее будущее [3].

Процесс модернизации Украины отчасти конкретизирован в «Стратегии реформ-2020» Президента Украины П.Порошенка [4]. По-сути, мы должны перейти на новый уровень развития, совершить скачок от индустриального общества к постиндустриальному, другими словами, перейти со Второй на Третью волну изменений (по Э.Тоффлеру). Этот переход должен сопровождаться не тотальным копированием, а необходимо суметь объединить национальную идентичность с ценностями постиндустриализма.

Позитивным в Национальной модели управления реформами следует признать механизм постоянного мониторинга эффективности через ключевые показатели, достичь которые планируется к 2020 году, в частности увеличить в 2 раза (до 16 тыс. дол.) долю ВВП на душу населения, подняться с 112 места к первой «двадцатке» в рейтинге легкости ведения бизнеса, привлечь 40 млрд. дол. прямых иностранных инвестиций, увеличить среднюю продолжительность жизни на 3 года [4].

Какие же предпосылки успешной модернизации украинского общества?

По мнению ряда ученых, в ходе модернизации страны важно не только изучать международные практики государственного реформирования, новые тенденции, новейшие достижения науки, современные подходы к реализации собственных национальных интересов, но и критически воспринимать модернизационный опыт европейских государств, Японии, Китая, Южной Кореи, Малайзии, Сингапура, стран исламского мира. Это обусловлено тем, что набор рекомендаций, полученных в других политико-правовых, социально-экономических, культурно-религиозных, гуманитарно-идеологических и исторических условиях и традициях, не может стопроцентно привести к ожидаемым результатам. Поэтому внедрять в Украине прогрессивный зарубежный опыт, а также апробированные в мировом политическом пространстве механизмы модернизации той или иной сферы жизнедеятельности и использовать его в осуществлении отечественных реформ нужно с определенной долей осторожности, а это требует проработанности всех необходимых мероприятий, проведения локальных экспериментов и основательного анализа их результатов, а также важно учитывать специфику условий их реализации.

Украинские эксперты считают, что эволюционная модернизация нашего общества нецелесообразна в условиях глубокого системного кризиса во всех сферах жизнедеятельности и полного спектра нерешенных государственных проблем. Это выражается в низовых местах мировых рейтингов, в частности по индикаторам государственного управления Мирового Банка, по индексу глобальной конкурентоспособности, по показателям качества государственных институтов, по индексу восприятия коррупции, индексу качества жизни

населения, индексу человеческого развития и т.п. В настоящее время для Украины актуальна парадигма опережающей, а не догоняющей модернизации, то есть нужна динамичная модернизация, которая в практическом плане предусматривает осуществление ряда реформ в достаточно сжатые сроки и обеспечивающая существенное возрастание собственного национального потенциала. Очевидно, что многие реформы несут в себе элементы шокового характера и требуют длительного времени, но это не означает, что с ними следует медлить. В этой связи согласимся с А.Пасхавером, что «чем дольше мы будем малодеспособными, тем дольше в нас не будут вкладывать деньги, не будут звать ни в какие союзы. В результате Украина помимо своей воли будет зависима от России. И вопрос нашей деспособности состоит в следующем: насколько украинское общество сможет противостоять такому изысканному развалу государства?» [5]. Важно четко определить, с помощью каких стратегий модернизации Украина может выйти из кризиса, расширяя форматы своего влияния на другие страны в условиях глобализации.

Модернизационные реформы невозможны без ведущей роли государства в этих процессах. Это подтверждает мировая история. Государство полнее всего выражает общенациональные интересы, определяет формат реализации частных интересов, несет ответственность за вектор политического, идеологического, экономического и социального развития. Государство призвано выступать локомотивом научно-технологического совершенствования производства, серьезных изменений в финансово-экономической и социокультурной сферах, должно обеспечивать реализацию структурных реформ основных сфер общественной жизни на основе национального интереса. Для этого нужен эффективный государственный аппарат, работающий на современных принципах управления. Традиционные методы государственного управления не могут адекватно решать проблемы, порожденные новыми временами.

Для осуществления модернизации отечественной системы государственного управления ключевым заданием органов власти является трансформация государственной службы в публичный социально-правовой институт, обеспечение рациональной организации и эффективного функционирования социальных институтов и органов власти, проведения децентрализации власти, судово-правовой реформы и развитие парламентаризма. Также важно учитывать национальные интересы и региональные особенности, делегировать часть полномочий и функций контроля институтам гражданского общества (активным гражданским организациям и отраслевым ассоциациям), а также усовершенствовать механизм обратной связи (например, гражданский контроль за деятельностью чиновников), что создаст условия для улучшения государственной политики и развития страны.

Такой подход модернизации государственного управления Украины вписывается в концепцию «нового государственного управления» в странах Запада. Эта концепция основана на замене бюрократической машины гибкими автономными организационными структурами, несущими ответственность перед обществом и развивающими партнерские отношения с частным сектором, гражданами и общинами и более четкое разделение их ответственности за решение возникающих проблем с предоставлением населению более качественных услуг [6].

Задачи цивилизационной модернизации, которые стоят перед Украиной, можно решить только путем формирования современной идеологии, национальной идентичности и соответствующей системы принципов, ценностей и норм, которые согласовывались бы с парадигмой общественного развития и воспринимались большинством населения. Именно государство должно способствовать активизации духовной жизни нации, выработке системы базовых социальных ценностей, создавать условия для формирования духовно-ценностного потенциала общества как важного фактора национальной консолидации и мотивационной основы общественных преобразований. В свою очередь это требует интеллектуальной и мировоззренческой трансформации, в частности разработки и внедрения программ модернизации социогуманитарной сферы (этнонациональной и языковой политики, сферы культуры, науки и образования, политики относительно религии и церкви, политики формирования исторической памяти, упорядочивание и развитие национального теле- и радиоинформационного ресурса, усиление присутствия Украины в мировом гуманитарном пространстве) с целью массового распространения и

укоренения современного сознания всех членов общества, формирование современной системы взглядов всех субъектов модернизации осуществлять кардинальные изменения.

Это важное, но не простое задание, поскольку в украинском социуме достаточное количество людей имеют разную историческую память, соответственно, разные знания, на основе которых формируются ценностные ориентации жизнедеятельности, а, следовательно, моральные ограничения, что определяет свободу выбора.

Отсутствие системы ценностей, адекватной современным реалиям, ориентация на сохранение или медленную трансформацию традиционных ценностей, институтов и отношений, как правило, приводит к так называемой «консервативной модернизации» или контрмодернизации, то есть резкому ее отторжению. Эффект навязанного развития без осознания гражданами соответствующих ценностей является иллюзией модернизации. Как следствие достаточно часто наблюдается процесс отторжения реформ населением. Более того, антимодернизационная волна часто отбрасывает общество до уровня исторически более низкого, чем предмодернизационный период [7, с. 135].

Поэтому для Украины успешное проведение реформ должно базироваться на осознании и принятии большей частью общества прогрессивных европейских ценностей (важность прав и свобод человека, уважение закона и прав собственности, ценность труда, рационализм, всестороннее развитие личности). Мы должны четко осознавать плюсы и минусы евроинтеграции. К позитивам можно отнести объединенный рынок 25 стран с населением почти в 500 млн человек, который может стать наибольшим в мире потребителем украинских товаров и услуг; легальная миграция; интеграция в транспортную, энергетическую, телекоммуникационную сети, в единый рынок труда, в европейское исследовательское и образовательное пространство. Одной из главных проблем остается возможное ухудшение конкурентных позиций в экспорте некоторых групп отечественных товаров, которые не соответствуют европейским стандартам.

Обнадеживающей тенденцией выглядит максимальная поддержка евроинтеграции украинской молодежью. Международная социология, в частности проект Всемирного исследования ценностей, подтверждает, что в украинском социуме наметились цивилизационные изменения: за последние 15 лет Россия и Беларусь остались в своей системе ценностей, а Украина постепенно отходит от прежних ценностей, то есть уходит из «Русского мира» [5]. Изменения в сознании и мировоззрении граждан способствуют интеллектуальному прорыву и динамичному развитию во всех сферах жизни.

Как свидетельствует опыт модернизации многих стран, очень трудно обойтись без мудрого государственного деятеля, национального лидера, который создаст условия, благодаря которым станет возможным динамичное развитие страны. Эффективный результат стратегии развития страны обеспечивается политической волей и национальным интересом лидера, а также умением просчитывать социальные последствия своих поступков. Титанические усилия лидеров-реформаторов требуют единомышленников в самом широком смысле слова. На наш взгляд, к таким единомышленникам (или субъектам модернизации) следует отнести, в первую очередь, компетентных политических деятелей, государственных служащих высшего ранга, лидеров общественных движений и лидеров гражданских организаций, влиятельных интеллектуалов (национальную элиту). Они «делегированы» обществом вырабатывать решения по стратегии развития государства, формировать соответствующее мировоззрение у граждан, инициировать новые механизмы и взаимоотношения с гражданским обществом, реализовывать публичную политику и управление, основанную на сотрудничестве государственных и негосударственных институтов. Именно субъекты модернизации спланируют сторонников и формируют соответствующую политику, реализация которой позволит повысить удовлетворение потребностей и интересов членов общества на значительно более высокий уровень и постепенно сможет утвердить новые социальные отношения.

По нашему мнению, для политической элиты Украины процесс модернизации продолжает оставаться декларативным, воздействие интеллектуалов на власть недостаточно. В целом у государственно-управленческой элиты (квазиэлитной верхушки) национальные интересы значительно уступают личным интересам, интересам бизнеса, интересам финансово-промышленных групп, отдельных корпоративных структур или партийным интересам. Практически отсутствует политическая ответственность за результат тех или иных реформ. Хотя именно от украинской элиты в значительной мере зависит формирование и

последующее развитие социума, свершение кардинальных изменений, создание цивилизованной системы власти, выведение экономики из «тени», развитие общественно-государственного партнерства и т.п. При этом научная элита, представители которой работают в различных научно-исследовательских институтах, аналитических центрах и занимаются разработкой государственной политики и соответствующих управленческих решений, а также экспертное сообщество, способное продуцировать и аккумулировать идеи, властью практически не затребованы, а их наработки и конструктивные предложения мало используются представителями органов власти и местного самоуправления. Актуальным остается вопрос, насколько оптимальный набор инструментов и методов проведения реформ предложен интеллектуальной элитой и смогут ли правящие круги их реализовать.

Достижению целей модернизации способствует еще одна предпосылка – существенное повышение нравственности, духовности всех граждан общества. Без высокого уровня морали невозможно успешно провести глубокие социально-экономические реформы, преодолеть коррупцию, построить конкурентоспособное государство, внедрить современные социальные и правовые стандарты, обеспечить социальную ответственность работодателей и наемных работников, а также сформировать демократическую политическую культуру и сделать ее неотъемлемым атрибутом повседневного поведения индивидов, социальных и экономических групп, политических партий.

Возобновление нравственности – это сложный и длительный процесс, который нуждается в разработке и реализации разноплановых мероприятий, осуществления разносторонних и последовательных мер, эффективных механизмов антикоррупционной политики государства и общества по устранению (минимизации) причин и условий, порождающих и подпитывающих коррупцию в разных сферах жизни.

Базовым условием, консолидирующим фактором стабильного функционирования и развития общества, предпосылкой успешного осуществления кардинальных реформ в процессе модернизации является уровень доверия. Известный польский социолог П. Штомпка определяет категорию «доверие» как основу развития любого общества [8]. Мы разделяем мнения ученых, которые считают, что доверие как социоэкономическая категория имеет приоритетное значение для мобилизации страны к конструктивным действиям и сложным реформам, а доверие граждан к власти и государственным институтам является фундаментом успешной модернизации [3, с. 9].

В то же время, результаты социологических исследований Института социологии НАН Украины показывают значительное снижение доверия граждан к государству и верховенству права. Высокий уровень неуважения и недоверия сохраняется у вкладчиков к банкам, наемных служащих к работодателям и т.п. Тревожным представляется тот факт, что доверием людей пользуются преимущественно родственники, друзья и коллеги [9]. Такой системный кризис доверия отражает рост социальной напряженности, свидетельствует о высоком конфликтном потенциале общества и высоком уровне коррупции, что существенно тормозит процесс модернизации украинского общества. Надежду дает гражданская позиция людей, которые вышли на майданы и сумели заставить власть считаться с их требованиями. Как пишет Ф.Фукуяма, именно во время таких действий и возникает взаимное доверие, формируется социальный капитал. Люди не обманывают друг друга, а движутся к понятной и объединяющей цели [5].

Мировой опыт показывает, что источником всех успешных модернизаций – от протестантской Англии и до современного Китая – были мощные всплески пассионарной энергии, то есть энергии духа, основанные на вере в лучшее будущее. Эффективная модернизация была проникнута духом национального величия в таких странах как Франция, Германия, Италия, Япония, Россия. Поэтому системная трансформация непосредственно связана с эмоциональным подъемом, социальной энергией, формированием соответствующего настроения граждан на изменения, следовательно, необходимо на индивидуальном и общественном уровне сформировать веру в способность нации самостоятельно преодолеть экономический и социальный кризис, создав новую «матрицу» взаимоотношений между государством, бизнесом и гражданами. Украинцам представился шанс стать свободными европейскими гражданами свободной европейской страны, следовательно, Майдан должен из символа трансформироваться в постоянно действующий гражданский орган, который контролирует власть. Национальное единство является предварительным, но обязательным условием кардинальных преобразований страны.

В этой связи следует подчеркнуть, что реальный успех осуществления модернизации достигается при условии соответствия поставленных целей интересам и надеждам широких слоев населения, а также общественному консенсусу относительно базовых основ стратегии развития страны и механизмов их реализации. Как известно, значительных успехов в трансформационных процессах достигли только те государства, где результаты реформ отвечали чаяниям и жизненным интересам большинства членов общества, реально способствовали их экономическому и культурному благосостоянию, значительно расширяли возможности выбора, обеспечивали «социальный лифт» гражданам и создавали новую культуру социальных отношений. Таким образом, важным условием успешной постиндустриальной модернизации выступает восприятие и готовность людей к реформам, их самоорганизация, разработка механизмов адаптации к трудностям переходного периода и крупным социальным потрясениям, а также соответствующая информационная политика.

Поэтому осознание и адекватное принятие реформ, планирование, разработка, реализация модернизационных изменений, идейных новаций и инновационное социальное управление нуждаются в активном и систематическом диалоге между органами власти, работодателями, общественными организациями, отдельными гражданами. Этот диалог должен обеспечиваться путем усиления информационно-аналитической и разъяснительной работы о сущности модернизационных реформ, об их достижениях и проблемах. В Украине необходимо создать реально действующую площадку обсуждения реформ с представителями власти, экспертной среды и граждан. Тогда это будет конструктивный и прагматичный подход к модернизации как распределенному социальному проекту.

Общей тенденцией, а также самой распространенной и проверенной международной практикой проведения мероприятий модернизации является стратегия модернизации экономики, которая начиналась еще с экономических преобразований Елизаветы Тюдор [10, с. 14]. В основе такой стратегии лежит концепция развития приоритетных отраслей, способных определить международную специализацию государства и стать фундаментом для развития других отраслей, повысить инновационную активность в различных сферах. Модернизация экономики – это единственно возможный путь достижения высоких стандартов качества жизни населения [3] и обеспечения экономических возможностей развития человеческого потенциала [2]. Эта предпосылка в нашем анализе стоит на последнем месте, но не является последней по важности.

Исходя из опыта многих стран, постиндустриальная модернизация должна воплощаться на основе повышения уровня конкурентоспособности национальной экономики, быстрой экономической динамики с применением передовых технологий, путем внедрения публично-частного партнерства, которое выступает, прежде всего, инструментом привлечения дополнительных инвестиций и повышения эффективности бюджетного финансирования.

Таким образом, Украина должна избавиться от низкотехнологичной и энергозатратной промышленности, преодолеть кризис индустриального общества. В ходе модернизации экономики должен быть достигнут последовательный и устойчивый рост социально-экономических показателей, характеризующий уровень потребления и благосостояния населения, обеспечено инновационное развитие экономики путем приоритетного развития передовых высокотехнологичных производств на основе достижений науки, техники и технологий в соответствии с требованиями постиндустриального типа производства. Интеллектуально ориентированной экономике не обойтись без социальной энергии среднего класса, свободного развития среднего и малого бизнеса, которому присущи стремление к инновациям, отказ от патернализма и взятие ответственности на себя. На данный момент важно преодолеть унаследованную монополистическую концентрацию общества в ключевых отраслях промышленности и на многих рынках преимущественно через ослабление власти олигархов и через стимулирование конкуренции.

Конечным качественным результатом экономической модернизации должно стать приумножение социальных благ граждан путем реального сокращения разрыва между Украиной и странами с развитой социальной рыночной экономикой по уровню дохода (ВВП) на душу населения, повышения индекса человеческого развития, улучшения показателей здоровья и продолжительности жизни людей, уровня образования и образованности, улучшения условий жизнедеятельности, сохранения и воспроизводства природных ресурсов. Модернизация экономики должна привести к значительному усилению на

этой основе социальных позиций и доходов как представителей среднего класса, который является социальной базой модернизации, так и к повышению уровня благосостояния малообеспеченных граждан.

Модернизация экономики украинского общества в значительной мере требует не только технологической модернизации, но и выведения экономики из глубокой «тени», реальной оплаты налогов и социальных страховых взносов, защиты частной собственности всех граждан, разделения бизнеса и власти, а также возврата капиталов из-за границы. Эти процессы усложняются незначительной ролью Украины в современной глобальной макроцивилизационной системе, а также мировой финансово-экономической рецессией.

Выводы. Подытоживая, обращаем внимание, что мы предоставляем свой вариант систематизации предпосылок эффективной модернизации Украины, как системного стратегического проекта, где сформулированы обобщения и рекомендации, касающиеся концептуальных подходов к осуществлению модернизации страны, позволяющие более четко представить достаточно сложное явление процесса модернизации.

Таким образом, к основным предпосылкам и условиям успешной модернизации можно отнести: изучение модернизационного опыта других стран; реформирование государственного управления и структурные, институциональные изменения, а также обновление бюрократии; формирование модернизационной идеологии путем изменения ценностей; массовое распространение и укоренение современного сознания и системы взглядов всех членов социума, стремление всех субъектов модернизации осуществлять кардинальные изменения, приспосабливаясь к новым условиям существования и динамично реагировать на цивилизационные вызовы; повышение уровня нравственности общества в целом; повышение уровня доверия граждан к государственным и социальным институтам; подъем духа национального величия; готовность людей к реформам, а также осуществление масштабной и системной модернизации экономики. Все составляющие модернизации тесно взаимосвязаны и дополняют друг друга.

Перспективы дальнейших исследований осуществления модернизации украинского социума, по нашему мнению, должны включать разработку мероприятий и механизмов «движения на опережение», то есть создания принципиально новых высоких технологий с целью вхождения в круг постиндустриальных стран. При разработке соответствующей государственной политики нужно учитывать вызовы и ведущие тенденции, мегатренды постмодернизации и глобализации.

Литература:

1. Гавров С. Н. Модернизация во имя империи. Социокультурные аспекты модернизационных процессов в России. – М.: Едиториал УРСС, 2004. – 352 с.
2. Лібанова Е. М. Модернізація економіки в контексті соціальних викликів // Демографія та соціальна економіка. — № 1. — 2011. — С. 24-38.
3. Лібералізм і модернізація (за матеріалами «круглого столу») // Економіка України. — № 8. — 2011. — С. 4-25.
4. Стратегія реформ-2020 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/31289.html>
5. Пасхавер О. Систему побудовано так, що в нас стався негативний відбір у чиновництві // Дзеркало тижня [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/macrolevel/oleksandr-pashaver-sistemu-pobudovano-tak-scho-v-nas-stavsya-negativniy-vidbir-u-chinovnictvi-.html>
6. Никулина Ю. В. Административные реформы как магистральный путь модернизации системы государственного управления // Проблемы и перспективы модернизационного развития славянских государств в современных условиях: материалы III Славян. форума (Орел, 27–29 сент. 2012 г.): в 2 т. / под общ. ред. В. Ф. Ницевича. – Орел: Изд-во ОФ РАН ХиГС, 2012. – Т. 1. – С. 320-324.
7. Пути модернизации: траектории, развилки и тупики: Сборник статей / под. ред. В. Гельмана и О. Маргания – СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2010. – 408 с.
8. Штомпка П. Доверие — основа общества. – М.: Логос, 2012. — С. 61.
9. Інститут соціології НАН України [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.i-soc.com.ua>
10. Травин Д. Модернизация: от Элизаветы Тюдор до Егора Гайдара / Д. Травин, О. Маргания. – М.: Астрель, СПб.: Terra Fantastica, 2011. – 764 с.

Кравченко М.В., докт. наук з держ. управ., доцент, професор кафедри соціальної і гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президенті України

Передумови ефективної модернізації українського суспільства. У статті на основі виявлення і осмислення провідних, визначальних тенденцій сучасного світу здійснена

систематизація передумов ефективної модернізації. Аналізуються такі передумови модернізації як вивчення модернізаційного досвіду інших країн; реформування державного управління і структурні, інституційні зміни, а також оновлення бюрократії; формування модернізаційної ідеології шляхом зміни цінностей; масове поширення і вкорінення модерної свідомості і системи поглядів всіх членів соціуму, прагнення всіх суб'єктів модернізації здійснювати кардинальні зміни, пристосовуючись до нових умов існування та динамічно реагувати на цивілізаційні виклики; відновлення моральності суспільства в цілому; підвищення рівня довіри громадян до державних і соціальних інститутів; дух національної величі; сприйняття і готовність людей до реформ, а також масштабну і системну модернізацію економіки. Всі складові модернізації тісно взаємозв'язані і доповнюють один одного.

Ключові слова: модернізація країни, суспільний розвиток, передумови ефективної модернізації.

Kravchenko M.V., Doctor of Public Administration, Associate Professor, Department of Social and Humanitarian Policy of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The prerequisites of the efficient modernization of Ukrainian society. Systematization of effective modernization pre-requisites was carried out on the basis of discovery and understanding of the leading, specific tendencies of the modern world is revealed in the article. The following modernization pre-requisites are highlighted: the modernization practices of other countries; reforming of the state governance and structural institutional changes and the update of bureaucracy; developing of the modernization ideology through changing the values; mass distribution and development of modern consciousness and public opinion system of all the members of community, determination of all the subjects of modernization to carry out fundamental changes, adjusting to new existing conditions and reacting dynamically to the challenges of civilization; restoring the morality of the society in general; increasing the level of trust of the citizens to the state and social institutes; the spirit of national power; comprehension and willingness of people to the reforms, in other words large-scaled and systematic modernization of economy. All the components of modernization are interconnected and are complements of one another.

Key words: modernization of the country, public development, effective modernization pre-requisites.

ЮРИДИЧНІ НАУКИ

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

УДК 342.34(477)(091)(045)

Грачова К.Ю.,

магістр психології, викладач кафедри соціальної роботи та практичної психології АПСВТ

Витоки становлення української демократії

У статті розглянуто історичні передумови виникнення в Україні прогресивних правових ідей та демократичних принципів. Проаналізовано нормативні документи України та іноземних держав щодо втілення в них норм природного права. Висвітлено державотворчі процеси в Україні періоду козацько-гетьманської доби та проаналізовано засадничі положення Конституції Пилипа Орлика. Наголошено на тому, що для формування правової свідомості та правової культури сучасного покоління українців необхідно усвідомлювати внесок української нації в становленні світової демократії.

Ключові слова: демократія, природні права, права та вольності, українська нація, конституція, правосвідомість, правова культура.

Тривалий процес формування держави, права, правових традицій увінчався поширенням духу і цінностей демократії. Демократія стала основним цивілізаційним надбанням людства. В продовж першої половини XIX ст. Конституції ухвалили майже всі країни Західної і Центральної Європи, а у другій половині XIX ст. – країни Латинської Америки, Канада, Нова Зеландія.

Мета наукової статті довести, що українська нація внесла вагомий внесок у світовий конституційний процес. Для того, щоб стати носієм демократичних цінностей та усвідомлено обрати європейський шлях розвитку, українці повинні визначити роль, яку українська нація відіграє в світовій історії та зрозуміти витоки прагнення бути вільними, свободними та незалежними входячи в той же час до сім'ї європейських народів.

Визнання українцями значущості правових ідей та демократичних принципів, закладених в нормативних документах козацько-гетьманської доби, є вагомим підґрунтям для формування правової свідомості та правової культури українського суспільства, що є гарантом розбудови демократичної української держави та громадянського суспільства.

Термін «демократія» перекладається з грецької мови як народовладдя. Даним терміном в Стародавній Греції позначали державний лад, за якого вирішальна роль у прийнятті рішень і врядуванні належала народним зборам і голосуванню.

У VI-V ст. до н. е. ідеї рівності усіх людей відстоювали давньогрецькі філософи — софісти (Лікофрон, Антифон, Алкідам). Вони доводили, що всі люди від народження мають однакові права, оскільки створені Космосом і над усіма «рівно тяжіє доля». Відомий римський філософ Сенека вважав, що всі люди є співтоваришами як раби долі. Аналогічні ідеї з'явилися і на Сході. Так, китайський мислитель Мо-Цзи (V ст. до н. е.) доводив, що всі

люди рівні перед небом; держава є результатом їх угоди. Проте, так звана небесна рівність аж ніяк не поширювалось на рівність людей на Землі [5].

Ідеї і принципи європейської демократії не можуть бути до кінця зрозумілими без аналізу спадщини епохи Середньовіччя. Основа правової системи даної епохи — це ідея нерівності станових прав і привілеїв.

Перші парламенти (з лат. «parlare» — говорити) виникають в Європі в XI—XII ст. — це ісландський Альтінг, кортеси в Іспанії, англійський парламент, Генеральні штати у Франції. На відміну від епохи Стародавнього Світу, де існував принцип безпосереднього народо-владдя, Середньовіччя започаткувало нову форму участі народу у владних відносинах — систему представництва.

Перше закріплення ряду ідей щодо прав людини у законодавстві пов'язується з англійською Великою хартією вільностей (Magna Charta Libertatum), яку підписав у 1215 році в Англії король Іоан Безземельний. Статті хартії захищали право на приватну власність, недоторканість та свободу особистості від абсолютизму — таким чином обмежувалася влада монарха над людиною. Хартія справила значний вплив на розвиток ідеї прав людини не тільки у Великобританії, але й у світовій правовій думці загалом. Положення Великої хартії вольностей було конкретизовано в «Петиції про права» (1628 р) та «Білі про права» (1689 р.), в якому закладено основи демократичного парламентаризму, зокрема вільні вибори членів парламенту, їх недоторканість.

Вищезазначені документи визначали окремі права, які можна було відстоювати за певних обставин. Але вони ще не містили філософської концепції особистої свободи, яка поширюється на всіх громадян незалежно від походження або майнового стану. Свободи розглядалися здебільшого як такі, що випливають із станового статусу (чи звання) людини.

Лише у XVII — XVIII ст. у працях видатних мислителів лібералізму й просвітництва — Локка, Монтеस्क'є, Руссо, Канта, Джефферсона, Мілля, Бентама було закладено основи сучасного розуміння прав людини — на життя, свободу, власність тощо. Ці природні права мають бути священними та невідчужуваними, оскільки без них людина не зможе проявити себе як людська істота, незалежно від місця і часу її існування [5;7].

Водночас у козацькому самоврядуванні майже за два століття до появи концепції Монтеस्क'є помітні були елементи розвинутої демократії та класичного розподілу влади: законодавчої (загальне зібрання або військова рада), виконавчої (кошовий отаман або гетьман, січова або генеральна старшина) та судової (військовий або генеральний суддя). В українській політичній думці ще задовго до хвилі буржуазно-демократичних революцій у Європі було сформульовано чимало прогресивних правових ідей.

Козацтво як суспільно-політичний феномен відоме з кінця XV ст. На певну суспільну верству козаччина перетворюється протягом XVI ст., а організованих форм і юридичного визначення набуває в XVI — XVII ст. У Запорозькій Січі ніколи не було кріпацтва й уперше в Європі склалася прогресивна форма багатогалузевого фільваркового господарства — господарства фермерського типу. Становлення козацтва як суспільного стану нерозривно пов'язано з проблемою свободи, волелюбності, забезпечення умов для розвитку творчих здібностей людини. Прагнення до свободи знайшло своє відображення в договорах між Україною та іншими державами XVI — XVII ст. В усіх текстах договорів з українського боку звучали вимоги про «підтвердження прав і вольностей» козаків і шляхти, що «надані з віків... щоб ні в чому не були порушені» [10, ст. 547].

Запорозька Січ мала більшість ознак державності: територію, населення та верховну владу. Проте в сучасному розумінні назвати її державою не можна — не було свого громадянства, повнокровної економіки, фінансової системи, господарської інфраструктури, власних грошей. Проте фактично від часу заснування до повної ліквідації Запорозька Січ зберігала свій автономний статус.

Політичний устрій Запорозької Січі базувався на принципах козацької демократії. За формою правління Запорозьку Січ відносять до типу демократичної республіки. Саме так визначив державний устрій Січі посол Венеціанської республіки Альберто Віміні, який у 1650 році перебував в Україні [10]. Органом прямої демократії виступала козацька рада. Вона не була представницьким органом як у Західній Європі. В ухваленні законів і управлінні справами безпосередню брали участь представники одного суспільного стану — козаки. Вони мали право на вирішення внутрішніх справ, могли обирати і бути обраними, мали право займати військові, адміністративні, судові посади. Раді належала уся повнота

законодавчої та адміністративної влади. Вона ухвалювала закони, приймала рішення з найважливіших питань внутрішньої та зовнішньої політики, контролювала діяльність урядовців. Раду могли скликати гетьман, митрополит, а у військовий час просте козацтво і навіть сторонні особи.

Майнова нерівність існувала, проте вона мала лише економічний, а не юридичний характер. Різниця між дуками (козацька аристократія) і голотою (плебсом) у правовому відношенні не існувало. Товариство обходилося без привілеїв, усі були рівними. Взаємини регулювалися не нормами писаного права, а звичаєвим правом військового товариства, яке урегульовувало відносини кримінального і цивільного характеру.

Звичаєве право Запорозької Січі «козацьке право» становило основу звичаєвого права тогочасної України. Такі його принципи, як рівноправність сторін, справедливість, волевільність, діставали загальну підтримку населення і мали велике значення для судової практики на українських землях Війська Запорозького.

Таким чином в Запорозькій Січі вже в XVI ст. набула свого поширення ідея суспільної, позастанової цінності людей, що впливає з природного права людини на життя, розвиток творчих здібностей, вільне висловлювання своєї думки, свободи та ін. Ці міркування близькі ідеям західноєвропейських мислителів щодо проблем формування демократії та розвитку громадянського суспільства.

Козацько-гетьманська доба – одна з найдраматичніших і найцікавіших сторінок історії України. Результатом війни українського народу проти польської шляхти було утворення козацько-гетьманської держави та кристалізація основних принципів політичної доктрини Богдана Хмельницького, стрижень якої становила національна державна ідея – створення незалежної соборної держави в етнічних межах України й запровадження в ній нової моделі соціально-економічних відносин, в основі якої б лежала дрібна (фермерського типу) козацька власність на землю.

Відновлену українську державу Б. Хмельницький розглядав як спадкоємицю Київської Русі. Державотворчі процеси в Україні часів Богдана Хмельницького склали такі документи, як «Статті про устрій Війська Запорозького», універсали Хмельницького, яких до нас дійшло понад 400, офіційні листи. Вагоме місце в легітимізації і конституюванні козацько-гетьманської держави став Зборівський договір (Декларація) 1649 р.

Наслідуючи демократичні традиції запорозького козацтва Б. Хмельницький вперше у світовій історії запровадив загальну виборчу систему державної влади – гетьманщину. Поряд з цим він рішуче боровся за зміцнення й централізацію державної влади, долаючи анархізм та свавілля.

У зв'язку з істотною необхідністю наповнення національної державної ідеї соціально-економічним змістом була проведена принципова, по суті революційна, аграрна реформа, за якою було знищено велике й середнє феодальне землеволодіння (за винятком монастирського), панщинно-фільваркову систему господарства, ліквідовано кріпацтво, утверджено дрібну (козацького типу) власність на землю.

Перебуваючи в стані тривалої війни з Польщею, зазнавши численних пограбувань і спустошень від військ Османської імперії на півдні, українська гетьманська верхівка звернулася за допомогою до Росії. При цьому великі надії поклалися на спільне слов'янське походження, єдину віру, близькість мови, культури та історичної долі двох народів. Переяславська угода 1654р., Березневі статті та інші акти, які закріпили українсько-московський альянс, хоча й передбачали протекторат московського царя, залишали Україну окремим державним організмом з власними політичним і правовим устроєм, адміністрацією, судами, військом, фінансами [2]. Тобто насамперед це було фактичне утвердження української державності, де суспільно-політичний лад і взаємовідносини між козацькою верхівкою і козацькою масою будувалися на найдемократичніших засадах тогочасної Європи.

Попри те, що в результаті укладених Українсько-Московських угод Україна остаточно втратила незалежність, Богдан Хмельницький заслуговує визнання видатного політичного діяча, адже йому вдалося відновити перервану в середньовіччі державність, створена ним Українська козацька держава увійшла до сім'ї самостійних народів.

Після смерті Богдана Хмельницького Іван Виговський, Петро Дорошенко, Іван Мазепа, Пилип Орлик, Павло Полуботок, Данило Апостол та ще ціла плеяда політичних та суспільних діячів внесли свій вагомий внесок в розбудову української державності.

Важливим етапом на шляху боротьби за збереження української держави були

гадяцькі угоди Івана Виговського. Саме Виговський розірвав Переяславську угоду з Московією, політика якої мала на меті обмежити всі державні права України та уклав на федеративних засадах союз із Польщею та Великим князівством Литовським. Відповідно до угоди Україна в межах Київського, Чернігівського та Брацлавського воєводств ставала вільною й незалежною державою під назвою «Великого князівства Руського» з перспективою поширення козацького впливу на інший масив етнічних українських земель. Але через цілу низку внутрішніх і зовнішніх умов угода не здійснилась, проте сама політична ідея не була знищена.

Зусилля спрямовані на відродження ідеї української державності пов'язані з видатними діячами Іваном Мазепою, Пилипом Орликом та їх соратниками. Політику, яку проводив Петро I можна охарактеризувати словами українського прозаїка, драматурга, політичного і державного діяча В. Винниченка: «Вся історія відносин між Москвою та Україною протягом більше як 250 літ, з моменту злуки цих двох держав, є планомірне, безоглядне, безсоромне, нахабне нищення української нації всякими способами, вщерть до стерття всякого сліду її, щоб навіть імені її не лишилось» [1, ст. 361]. Це й стало причиною переходу І. Мазепи на бік шведів.

Після смерті Івана Мазепи у 1710 році гетьманом було обрано генерального писаря Пилипа Орлика. Це був один із найвидатніших діячів XVII-XVIII ст., який усе життя присвятив боротьбі за незалежність України. Вдень виборів П. Орлика 5 квітня 1710 року в Бендерах було підписано документ під назвою «Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін». У різних історико-правових джерелах цей документ називають по-різному: «Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького», «Бендерська Конституція», «Конституція Пилипа Орлика».

Конституція Пилипа Орлика – маніфест правосвідомість української політичної еліти того часу. В її підготовці брали участь інші знаменитості: генеральний обозний Іван Ломиковський, його сини Володимир, Ілля та Михайло, генеральний бунчужний Федір Миревич, полтавський полковник Григорій Герцик та його брати Іван і Опанас, кошовий отаман Кость Гордієнко, дипломат Федір Нахимовський та інші.

Юридичний документ 1710 року написано староукраїнською та латинською мовами. В українському правознавстві та історіографії більшість дослідників, а саме: Н. Василенко, Л. Мельничук, О. Оглоблин, В. Смолій, В. Степанков, М. Трофимук, О. Пріцак, А. Слюсаренко, М. Томенко, В. Замлинський та ін., визначали її як першу конституцію Війська Запорозького. В. Кордт, О. Субтельний, В. Ульяновський, В. Горобець, О. Лукашевич, К. Манжул, О. Кресін та ін. називають цей історичний документ конституційним актом, договором між тогочасними українськими політичними силами. Разом з тим практично всі дослідники наголошують, що Бендерська конституція розроблялася її авторами як юридичний документ, який регулюватиме засадничі конституційні питання в Українській козацько-гетьманській державі (Війську Запорозькому) після її остаточного виходу зі складу Московського царства [6, ст.206; 9].

У Конституції неодноразово згадується про протекторат шведського короля над Україною. Але цей протекторат не був підданством українського народу Швеції. Він стосувався підтримки шведським королем України на шляху «зміцнення могутності Вітчизни нашої та збереження її цілісності у наданих правах і кордонах» [3].

Конституція увібрала в себе і стародавні правничі концепти Київської Русі, і досягнення тогочасної європейської юрисдикції, і архаїчні козацькі традиції звичаєвого права й народовладдя та ідейні напрацювання і здобутки мазепинської старшини. Конституція віддзеркалює вимоги козацтва, які стосуються головним чином обмеження компетенції гетьмана та закріплення їх прав і свобод. Гетьманське самодержавство обмежувалося генеральною радою, яка складалася з генеральної старшини, полковників і виборних депутатів. Тричі на рік належало збирати сейм із полкової та сотенної старшини, депутатів і послів від запорозького війська. Організації влади відбувалась за принципом поділу її на законодавчу, виконавчу і судову та виборності урядовців. Зокрема, цим актом встановлювались прибутки, якими міг користуватися гетьман, обмежувались податкові стягнення, приділялася увага соціальному становищу міщан, селян та козаків, встановлювалось правило захисту жінок – вдів козаків, їх дружин, дітей-сиріт. На гетьмана покладався обов'язок забезпечувати

додержання непорушних громадянських вольностей. Конституція обумовлювала також права Православної Церкви, підпорядкованої константинопольському патріарху.

Український історіограф В. Замлинський, характеризуючи її, писав: «Французькі просвітителі ще навіть не наважувалися на розробку тих громадянських ідей, що були закладені в ній. Уперше в Європі було вироблено реальну модель вільної, незалежної держави, заснованої на природному праві народу на свободу і самовизначення, модель, що базувалася на не знаних досі демократичних засадах суспільного життя» [4, ст. 347].

Конституція Пилипа Орлика має демократичні тенденції. Зміст деяких її статей свідчить про те, що засади парламентаризму зародились в середовищі українських суспільних діячів на початку XVIII століття. На час складання догівір був цілком реалістичним, а не теоретичним проектом, яким він став пізніше, коли повернення гетьмана в Україну стало неможливим. Конституція Пилипа Орлика залишається в історії, як пам'ятка української державно-політичної думки та однією з перших європейських конституцій.

У своїх наступних політичних трактатах, написаних французькою мовою, зокрема «Маніфест до європейських урядів» (4 квітня 1712 р.), «Причинах виходу України з-під московського протекторату» (1712 р.) та «Вивід прав України» (1712–1715 рр.) Пилип Орлик використовує терміни природне право, справедливість та право, право людське й природне, стародавнє право, якими освячує неминучу боротьбу нації в досягненні свободи: «...природним правом є визволятися від гноблення»; «...козаки мають за собою право людське й природне, один із головних принципів якого є: народ завжди має право протестувати проти гніту і повернути уживання своїх стародавніх прав, коли матиме на це слушний час» [8, ст. 34]. В 1789 р. поняттям природного права оперуватиме доленосна для всього світу французька правова пам'ятка «Декларація прав людини і громадянина», де зазначено, що «Метою держави є забезпечення природних і невід'ємних прав людини». [8, ст. 220].

В Україні конституційно закладені і розвиваються основи формування правової держави і громадянського суспільства. Для того, щоб свідомо обирати демократичні європейські цінності та розуміти своє місце в світовому співтоваристві, кожен громадянин України повинен знати внесок української нації в становлення європейських демократичних цінностей.

Українська нація на протязі багатьох століть власного існування намагається вирішити проблему захисту найголовніших прав людини та відстояти право на життя, свободу, вільний розвиток, власність, мову – основні природні права людини. Цей процес має під собою підґрунття у вигляді суспільно-політичної думки та правових документів козацько-гетьманської доби, зокрема конституції Пилипа Орлика. Конституція Пилипа Орлика відобразила державотворчі процеси тогочасної України та сприяла становленню в кінці XX – на початку XXI ст. української суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

Література:

1. Винниченко В. К. Записки Кирпатого Мефістофеля: Роман, повість, оповідання, п'єса — Харків: Фоліо, 2008. — 382 с.
2. Грушевський М.С. Історія України-Руси. Том IX. Розділ I. — К.: Наук. думка, Т. 9. Кн. 1 — 1996. — 880 с.
3. Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін. Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html>
4. Замлинський В. Пилип Орлик // Історія України в особах: IX–XVIII ст. — К.: Україна, 1993. — 396 с.
5. Захарченко П.П., Кузьминець О.В. Історія держави та права України: Навч. посіб. для дист. навч. — К.: Університет «Україна», 2005. — 208 с.
6. Кресін О.В. Політико-правова спадщина української політичної еміграції першої половини XVIII століття. — К.: Інститут держави і права ім. Корецького НАН України, 2001. — 468 с.
7. Музиченко П.П. Історія держави і права України: навч. посіб. 5-те вид., випр. і доп. — Київ: Т-во «Знання» КОО, 2006. — 437 с.
8. Томенко М. Цінності Конституції Пилипа Орлика // Главред. — 2010. — № 15 — с. 34.
9. Фігурний Ю. Державотворча діяльність Пилипа Орлика в українознавчому вимірі (До 335-річчя від дня народження та 265-ліття з дня смерті) // Українознавство. — 2007. — № 4. — С. 143-147.

10. Яворницький Д.І. Історія запорозьких козаків. У 3-х т. Т.1. — К.: Наукова думка, 1990. — (С.194-197.) — 592 с.

Грачева К.Ю., магистр психології, преподаватель кафедры социальной работы и практической психологии АТСОТ

Истоки становления украинской демократии. В статье рассмотрено исторические предпосылки возникновения в Украине прогрессивных правовых идей и демократических принципов. Проанализированы нормативные документы Украины и иностранных государств относительно наличия в них норм природного права. Освящены процессы образования казацко-гетманского государства в Украине и проанализировано основополагающие положения Конституции Пилипа Орлика. Подчеркивается, что для формирования правового сознания и правовой культуры современного поколения украинцев необходимо осознавать вклад украинской нации в становление мировой демократии.

Ключевые слова: демократия, демократические принципы, природные права, украинская нация, конституция, права и вольности, правосознание, правовая культура.

Gracheva K.U., Master of Psychology, lecturer of the Department of Social Work and Practical Psychology, Academy of Labor, Social Relations and Tourism

Sources of Ukrainian Democracy Development. Historical pre-requisites of establishment of progressive legal ideas and democratic principles in Ukraine are analysed in the article. Normative documents of Ukraine and foreign countries concerning the norms of Natural Law are characterized. The processes of Cossack and Hetman state in Ukraine are described as well as fundamental statements of Pylyp Orlyk's Constitution are revealed. It is proved that legal conscience and culture formation is possible on the grounds of Ukrainian nation conscience development in the process of world democracy establishment.

Key words: democracy, democratic principles, natural rights, Ukrainian Nation, Constitution, rights and freedoms, legal conscience, legal culture.

Конституційне право; муніципальне право

УДК 929.6+929.9]:352](477)(045)

Журавель Я.В.,

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

Створення і використання муніципальної геральдики в Україні

В статті розглядається питання про доцільність внесення змін до чинного законодавства України про символіку місцевих територіальних громад з метою покращення правового регулювання порядку створення і використання муніципальної геральдики. Дані пропозиції стосуються дослідження вихідних засад законодавства про місцеве самоврядування (зокрема, визначення поняття «муніципальна геральдика» та аналіз сучасних наукових підходів до вкладки змісту в дане поняття), а також проведення ґрунтовного аналізу правових норм щодо процедури прийняття рішень органів місцевого самоврядування про визначення символіки місцевих територіальних громад та порядку їх використання різними суб'єктами муніципально-правових відносин.

Ключові слова: муніципальна геральдика, символіка територіальних громад, законодавство про місцеве самоврядування, село, селище, місто, район, область.

У ході реформування публічної адміністрації в Україні та приведення муніципально-управлінських процесів до загальноновизнаних у розвинутому світі стандартів постає багато питань, що потребують неабиякої уваги з боку науковців та практиків. До таких питань можна віднести недостатню урегульованість порядку створення і використання муніципальної геральдики.

Сьогодні, на думку деяких вчених, геральдика переживає певний ренесанс: посилився інтерес науковців до цієї спеціальної історичної дисципліни, геральдичні процеси широко висвітлюються в пресі, нові герби отримали більшість населених пунктів країни. Процес масового муніципального герботворення, що розгорнувся на початку 90-х рр. і триває досі, ставить багато проблемних питань [3, С.125-126].

Врегулювання цієї проблеми неможливе без детального наукового аналізу сучасного стану правового регулювання української муніципальної геральдики. Так, протягом останніх 30-и років створення місцевих емблем відбувалося безсистемно, зі значним ідеологічним нашаруванням, без науково опрацьованої методології герботворення. Все це призвело до «появи невдалих одноманітних знаків, котрі необхідно критично переглянути. Варто також зауважити, що ... в Україні нараховується понад 1350 міст та селищ міського типу, більшість з яких взагалі ніколи не мала ніяких гербів» [6].

По-перше, до нині навіть не визначено на законодавчому рівні поняття «муніципальна геральдика», яке широко використовується в наукових колах (зокрема у роботах Я.Щенко, А.Гречила, М. Дмитрієнко та ін.) і викликає дискусію щодо його коректності через призму правових норм. В законодавстві України про місцеве самоврядування майже не знайти слів «муніципальний», «муніципалітет» тощо. Отже, скоріше за все, таку геральдику необхідно називати не «муніципальною», а «самоврядною».

Більше того, окремі науковці використовують не зарозуміле латинське слово «геральдика», а зрозуміле і зазначене в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2, ст. 22] українське – «символіка».

По-друге, не є визначеними також самі елементи муніципальної геральдики. В ст. 22 згаданого вище Закону зазначено лише те, що «територіальні громади сіл, селищ, міст можуть мати власну символіку (герб, прапор тощо), яка відображає їх історичні, культурні,

соціально-економічні та інші місцеві особливості і традиції» [2, ст. 22]. Так, не є зрозумілим, що ще окрім герба та прапора відноситься до муніципальної геральдики.

В цьому контексті цікавим видається інформаційне повідомлення Асоціації міст України на своєму офіційному сайті про відкриття «оновленого символу місцевого самоврядування ... Києва, яке проходило в рамках святкування 1025-річчя хрещення Київської Русі». Так, на сайті зазначається, що «колона Магдебурзькому праву» – це монумент в честь повернення Києву Магдебурзького права, відомий також як «Пам'ятник Хрещення Русі» і «Нижній пам'ятник св. Володимиру». Далі вказується, що «Магдебурзьке право — міське право, що склалося в німецькому місті Магдебурзі, а згодом поширилося на багато інших міст Європи, стало символом міського самоврядування» [12].

В даному повідомленні «колона Магдебурзькому праву» вважається символом місцевого самоврядування міста Києва. Та чи можна її вважати символом в розумінні символів місцевого самоврядування зі змісту ст. 22 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»?

По-третє, не визначено законодавчих умов та особливостей використання державою (зокрема в особі державних адміністрацій) муніципальної геральдики районного та обласного рівня, а також міста Києва (не рідко голова місцевої державної адміністрації видає розпорядження з елементами муніципальної геральдики, а зміст цих розпоряджень може протирічити інтересам місцевих територіальних громад).

В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається, що «зміст, опис та порядок використання символіки територіальних громад сіл, селищ, міст, районів і областей визначаються відповідною радою згідно з законом» [2, ст.22]. Звідси можна зробити, як мінімум, два висновки:

1. Місцеві ради можуть як дозволити, так і заборонити державі (зокрема місцевим державним адміністраціям) використовувати символіку їх територіальних громад.

2. Так як в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» немає більше норм щодо змісту, опису та порядку використання символіки територіальних громад сіл, селищ, міст, районів і областей, значить, має бути інший закон, в якому б знайшли своє відображення ці питання.

Однак такого закону досі не прийнято (навіть питання використання державної символіки України регламентуються не законом, а Указом Президента України «Питання щодо використання державних символів України» від 9 лютого 2001 року N 79/2001 [7] та Наказом Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Рекомендацій щодо порядку використання державної символіки в навчальних закладах України» від 07.09.2000р. №439 [8]. Це не зовсім відповідає част.4 ст.20 Конституції України, відповідно до якої «опис державних символів України та порядок їх використання встановлюються законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України» [1, ст.22].

По-четверте, сьогодні не існує єдиних для всіх передбачених на законодавчому рівні основних засад порядку розроблення та прийняття елементів муніципальної геральдики. Однак в статтях 26 та 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до компетенції сільських, селищних, міських рад, а також районних і обласних рад законодавець відносить «питання про затвердження відповідно до закону Положення про зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади... району, області» [2, ст.ст.26, 43]. Як розуміється, слова «відповідно до закону» стосуються порядку прийняття цього Положення, а не його змісту. На нашу думку, видається необхідним прописати в законі зрозумілі для всіх уніфіковані засади розроблення та прийняття елементів муніципальної геральдики. Це полегшить змістовне навантаження статутів територіальних громад, в яких, як правило, і передбачаються умови та порядок використання муніципальних символів. Більше того, не існує закріпленого на правовому рівні типового статуту територіальної громади.

По-п'яте, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» немає жодної вказівки про державну реєстрацію символіки місцевого самоврядування, хоча Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» така реєстрація символіки асоціацій органів місцевого самоврядування передбачена [11].

По-шосте, заслугоує на увагу з боку науковців питання про визначення правової природи згаданої вище символіки асоціацій органів місцевого самоврядування. Відповідно до згаданого вище Закону «асоціації можуть мати та використовувати власну символіку, порядок затвердження та використання якої визначається відповідно до статуту. Символіка

асоціації не може містити державні символи України, символіку державних органів та Збройних сил України, а також зареєстровану відповідно до закону символіку юридичних осіб» [11]. Звідси не зовсім зрозумілим видається те, чи можна вважати таку символіку частиною символіки місцевого самоврядування (або іншими словами – частиною муніципальної геральдики)?

З одного боку, асоціації органів місцевого самоврядування не входять до системи місцевого самоврядування в Україні (ст.5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), з іншого – в цьому ж Законі є стаття 15 про форми добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування.

По-сьоме, невисокий рівень самодостатності органів місцевого самоврядування в Україні, окрім усього іншого, визначається і тим, що більшість територіальних громад просто не мають своїх гербів та інших елементів символіки. Це призводить до того, що донині на печатках органів місцевого самоврядування застосовується зображення Державного Герба України (п. 9 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Як слушно зазначає Андрій Гречило, «перехід до загальноприйнятої в світі й обґрунтованої історично в Україні практики використання на печатках органів самоврядування місцевих символів можна буде здійснити тільки через певний період, протягом якого всі територіальні громади приймуть власні герби» [6].

Все це дозволяє говорити про недостатній рівень правового визначення загальних засад створення і використання муніципальної геральдики, що в свою чергу призводить до хаотичності та неналежної упорядкованості в геральдичній діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Прийнявши рішення про затвердження місцевої символіки територіальної громади, депутати місцевих рад мають усвідомлювати відповідальність та значущість цього акту для теперішніх та майбутніх поколінь територіальної громади. Для унеможливлення частих внесень змін до рішень про затвердження місцевої символіки територіальної громади видається необхідним ускладнити таку процедуру. Тут можна використати приклад ст. 20 Конституції України, відповідно до якої опис державних символів та порядок їх використання встановлюються законом, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради. Тобто за аналогією можна запропонувати народним депутатам України внести доповнення до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що передбачить обов'язковість прийняття рішення про затвердження місцевої символіки територіальної громади та порядок її використання кваліфікаційною більшістю – двома третинами від загального складу місцевої ради.

Місцева символіка обов'язково повинна мати місце в діяльності органів місцевого самоврядування хоча б тому, що в Україні варто вдаватися до загальноприйнятої в світі й обґрунтованої історично в Україні практики використання на печатках органів самоврядування місцевих символів. Це треба буде зробити з часом, протягом якого всі територіальні громади приймуть власні герби. За теперішнім адміністративно-територіальним устроєм таких громад нараховується близько 11000 (не виключено, що з роз'єднанням окремих сільських громад їх кількість зросте), тому на впровадження місцевої символіки потрібний досить тривалий час.

Як слушно зазначає Андрій Гречило, викликає певні зауваження формулювання ст.26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої до виключної компетенції місцевої ради належить прийняття «положення про зміст, опис та порядок використання символіки» [6]. Більш доцільним це твердження видавалось би сформулювати так: «до виключної компетенції місцевої ради належить затвердження символіки та Положення про порядок її використання». За попередні роки символи іноді затверджувалися рішеннями виконавчих комітетів, а навіть і розпорядженнями голів рад, однак тепер це питання стає прерогативою сесій рад як вищого представницького органу місцевого самоврядування. У цьому випадку єдиною проблемою залишається належний фаховий рівень виконання символіки, оскільки зараз жодний вищий державний орган не може в цьому питанні ні зобов'язувати місцеві ради, ні відмінити їх рішення. Щоправда, консультативна діяльність УГТ протягом останніх років навіює певний оптимізм, хоча приклади невдалого місцевого герботворення також трапляються.

Формуючи перелік вимог щодо змісту та опису місцевої символіки варто звернути увагу на Закон України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» № 3689-ХІІ від 15

грудня 1993 року, в статті 6 якого встановлено, що не можуть одержати правову охорону позначення, які зображують або імітують державні герби, прапори й інші державні символи (емблеми). Це дозволяє запропонувати Верховній Раді України в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачити норму, якою заборонити місцевим радам зображувати або імітувати державні герби, прапори й інші державні символи (емблеми). До речі, можна розглядати як пропозицію доповнити частину 1 ст. 6 Закону України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» [9] і передбачити неможливість одержання правової охорони позначень, які зображують або імітують місцеву символіку.

В цьому контексті доречно також буде внести зміни до статті 8 Закону «Про рекламу» № 270/96-РВ від 3 липня 1996 року [10], в якій передбачити наступне: у рекламі заборонити використовувати або імітувати не лише «зображення Державного Герба, Державного Прапора, звучання Державного Гімну, зображення державних символів інших держав і міжнародних організацій, офіційні назви органів державної влади України», але і символіку територіальних громад.

Внесення таких змін дозволить суттєво поліпшити законодавчу базу щодо муніципальної геральдики і створить належні умови для організації її використання.

Література:

1. Конституція України від 24 серпня 1996 р. № 254к/96-вр // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996. – № 30. – ст. 141.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1997. – № 24, ст.170.
3. Я.О. Іщенко. Сучасний стан муніципальної геральдики в Україні: перші здобутки та невирішені проблеми // www.history.org.ua/JournALL/journal/2006/3/10.
4. М.Дмитрієнко. Сучасна міська геральдика в Україні: історія та перспективи розвитку // п'ята наукова геральдична конференція. С.14-16.
5. Гречило А. Українська міська геральдика. – К.; Л. УГТ, 1998. С.119-120.
6. Гречило А. Новий закон і старі проблеми // <http://uht.org.ua/ua/part/municip/zakon>.
7. Указ Президента України «Питання щодо використання державних символів України» від 9 лютого 2001 року N 79/2001 // www.rada.gov.ua.
8. Наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Рекомендацій щодо порядку використання державної символіки в навчальних закладах України» від 07.09.2000р. №439 // www.rada.gov.ua.
9. Закон України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» № 3689-ХІІ від 15 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, N 7, ст. 36.
10. Закон України «Про рекламу» № 270/96-РВ від 3 липня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, N 39, ст. 181.
11. Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16.04.2009 № 1275-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2009, N 38, ст.534.
12. У Києві реконструйовано символ місцевого самоврядування — «Колону Магдебурзькому праву // www.auc.org.ua/news.

Журавель Я.В., канд. юрид. наук, заведуючий кафедри административного, фінансового і господарського права АТСОТ

Создание и использование муниципальной геральдики в Украине. В данной статье рассматривается вопрос о целесообразности внесения изменений к действующему законодательству Украины о символике местных территориальных громад с целью улучшения правового регулирования порядка создания и использования муниципальной геральдики. Данные предложения касаются исследования ключевых основ законодательства о местном самоуправлении (в частности определения понятия «муниципальная геральдика» и анализ современных научных подходов к вложению содержания в это понятие), а также проведение детального анализа правовых норм о процедуре принятия решений органов местного самоуправления об утверждении символики территориальных громад и порядка ее использования субъектами муниципально-правовых отношений.

Ключевые слова: муниципальная геральдика, символика территориальных громад, законодательство о местном самоуправлении, село, посёлок, город, район, область.

Zhuravel Y.V., Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Head of Administrative, Financial and Economic Law Department of Academy of Labor, Social Relations and Tourism

Creation and use of municipal heraldry in Ukraine. The article examines the issue of the importance of changes into current legislation of Ukraine on the symbolism of the local territorial communities aiming at improving the legal regulation of the order of creation and use of municipal heraldry. These proposals relate to the research of the key pillars of local government legislation (in particular the definition of «municipal heraldry» and analysis of modern scientific approaches to embedding the content into this concept), as well as detailed analysis of legal rules on the decision-making of local governments approving symbols of territorial communities and the procedure of its usage by subjects of municipal law relations.

Key words: municipal heraldry, symbols of territorial communities, legislation on local government, village, town, city, district, province.

Шамрай Б.М.,

здобувач кафедри правового забезпечення
Національного університету оборони України імені Івана Черняховського,
підполковник юстиції

Досвід провідних країн світу щодо гарантування конституційних прав і свобод військовослужбовців в Україні

У статті висвітлено досвід провідних країн світу щодо гарантування конституційних прав і свобод військовослужбовців. Проаналізовано правові норми, які містяться в нормативно-правових актах, що складають систему нормативно-правових гарантій конституційних прав і свобод військовослужбовців провідних країн світу. Розглядаються державні органи та громадські організації, які складають систему організаційно-правових гарантій конституційних прав і свобод військовослужбовців в провідних країнах світу. Пропонується впровадження нових дієвих правових механізмів щодо підвищення ефективності реалізації конституційних прав і свобод військовослужбовців в Україні з врахуванням досвіду провідних країн світу.

Ключові слова: гарантії конституційних прав і свобод військовослужбовців провідних країн світу, правові норми, система нормативно-правових гарантій конституційних прав і свобод військовослужбовців провідних країн світу, система організаційно-правових гарантій конституційних прав і свобод військовослужбовців провідних країн світу.

Динамічні зміни геополітичної ситуації у світі та останні події в Україні порушили проблему реформування Збройних Сил та інших військових формувань нашої держави, що в свою чергу потребує вирішення багатьох проблем пов'язаних з гарантуванням прав і свобод військовослужбовців.

Для ефективної реалізації конституційних прав і свобод військовослужбовців доцільно врахувати позитивний досвід провідних країн світу, які пройшли шляхом реформування власних збройних формувань та мають вагомий досвід щодо забезпечення прав і свобод військовослужбовців.

Вивчення міжнародного досвіду зарубіжних держав світу в сфері гарантування прав і свобод військовослужбовців на даному етапі розвитку України набуває важливого значення. В юридичній науці недостатньо уваги приділяється дослідженню досвіду провідних країн світу в сфері гарантій конституційних прав і свобод військовослужбовців.

Разом з тим, окремі питання міжнародного досвіду щодо гарантування конституційних прав і свобод військовослужбовців досліджували такі юристи, як: В. Пашинський, Ю. Понімачченко, Ю. Мігачов, Г. Стрекозов, А. Кудашкін та інші.

Метою статті є дослідження досвіду провідних країн світу щодо гарантування конституційних прав і свобод військовослужбовців в Україні.

Перш ніж розглянути досвід провідних країн світу щодо гарантування конституційних прав і свобод військовослужбовців, на наш погляд, об'єктивно має передувати загальне визначення поняття гарантій прав і свобод людини та громадянина.

У сучасному світі гарантування прав і свобод особи виступає найважливішим чинником забезпечення та відновлення прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина, в тому числі і військовослужбовців. Гарантії (від французького *garantie* – забезпечення, запорука) прав та свобод людини і громадянина це – умови, засоби, способи, які забезпечують здійснення у повному обсязі і всебічну охорону прав та свобод особи [1, с. 555].

Гарантії прав і свобод особи в першу чергу знаходять своє закріплення в Основному Законі держави та інших нормативно-правових актах і нерозривно пов'язані з гарантіями прав і свобод людини та громадянина, в тому числі військовослужбовців. Тому, доцільно погодитись з думкою, що гарантії конституційних прав і свобод військовослужбовців в Україні – це закріплені в Конституції України та гарантовані державою умови, способи та

засоби, які дозволяють безперешкодно реалізовувати свої права, а вразі їх порушень негайно відновлювати особам, які проходять військову службу [2, с. 41].

В провідних державах світу накопичений великий досвід щодо створення і функціонування системи гарантій прав і свобод військовослужбовців, яка знайшла своє закріплення у конституціях, законах та в інших нормативно-правових актах. Тому для ефективного дослідження гарантій конституційних прав і свобод військовослужбовців провідних країн світу перш за все необхідно проаналізувати правові норми, які містяться в нормативно-правових актах різної юридичної сили цих держав.

Так, правові норми, що стосуються гарантій конституційних прав і свобод військовослужбовців Сполучених Штатах Америки містяться в Конституції, Зводі законів та інших нормативно-правових актах США. Відповідними нормами військовослужбовцям США гарантовані як загальногромадянські права так і права, пов'язані з проходженням військової служби, а саме: зареєструватися в якості виборця, брати участь у голосуванні і виражати свою особисту думку про кандидатів на політичні посади та питаннях політики, але не в якості представника збройних сил; робити грошові внески у політичну організацію; відвідувати партійні і не партійні політичні збори, мітинги чи з'їзди в якості глядача, але не у військовій формі [7, с. 75]. Зазначені правові норми закріплюють політичні гарантії конституційних прав і свобод військовослужбовців США, що надають їм можливість брати участь в громадянському й політичному житті країни на рівні з іншими громадянами. Крім того, громадянам, які проходять військову службу в збройних силах США гарантується: право на відпочинок (відпустка не більше 60 діб, за рахунок майбутньої служби – до 45 діб); право на житло (неодружені військовослужбовці розміщуються в казармах або безкоштовних гуртожитках готельного типу; особи рядового та сержантського складу отримують на території частини безкоштовну житлову площу); право на освіту; право на медичне забезпечення та охорону здоров'я (постійний контроль за станом здоров'я); право на відшкодування шкоди, заподіяної військовослужбовцю або його особистій власності при виконанні службових обов'язків; право на пенсійне забезпечення (служба в регулярних збройних силах не менше 20 років, а також інвалідність). Рядовий і сержантський склад збройних сил США може працювати в позаслужбовий час, в тому числі в комерційних структурах, якщо це не заважає службі [8]. Передбачені гарантії прав і свобод вказують на високий рівень соціального захисту військовослужбовців США та прагнення держави створити сприятливі умови для ефективною реалізації конституційних прав і свобод «людей в погонах».

Відповідно до Закону про правове положення військовослужбовців Бундесверу від 19 березня 1956 року військовослужбовцям Федеративної Республіки Німеччини гарантоване право: на звернення за дозволом, якщо він хоче мати додатково оплачувану роботу; займатися ремеслом або вільною професією; виконувати роль члена правління, комітету або іншого органу правління товариства або опікуна (посередника), дозвіл надається в тому випадку, якщо це не заважає службі. Грошове утримання військовослужбовців Бундесверу регламентується федеральним законом про оплату державних службовців і складається з основного окладу, а також різних надбавок і додаткових виплат, які враховують наприклад: сімейний стан, кількість дітей (за кожную дитину передбачено відповідну доплату) та умови проживання військовослужбовців [6]. Правові норми зазначених законів спрямовані на реалізацію соціальних гарантій прав і свобод військовослужбовців ФРН, зокрема надання можливості щодо сумісництва з іншими видами діяльності з метою отримання додаткового прибутку, а також додаткових надбавок до грошового забезпечення.

Основні гарантії прав і свобод для військовослужбовців Французької Республіки, а також принципи їх правового статусу передбачені відповідними нормами, що містяться в Кодексі про національну повинність 1971 року та Законі про загальний статус військовослужбовців 1972 року. Зазначені нормативно-правові акти регулюють гарантії соціального і правового захисту військовослужбовців та обмеження деяких прав у зв'язку із виконанням ними обов'язків військової служби, зокрема військовослужбовцям збройних сил гарантоване право: працювати у вільний від служби час, якщо це не заважає інтересам служби; входити до керівних органів комерційних та некомерційних структур, але при цьому вони зобов'язані доповісти командуванню [9]. Передбачені правові норми, гарантують військовослужбовцям право на працю, що включає можливість обирати вид діяльності та заробляти своєю працею.

Гарантії прав і свобод громадян Італійської Республіки, під час проходження ними

військової служби, закріплені в окремих нормах Основного Закону. Конституція Італійської Республіки передбачає те, що несення військової служби не повинно завдавати шкоди трудовому становищу громадянина та здійснення ним політичних прав (ст. 52) [5]. Ці конституційні норми складають правову основу для інших законодавчих актів держави щодо гарантування прав і свобод військовослужбовців Італії.

Аналіз правових норми, які містяться в нормативно-правових актах різної юридичної сили зарубіжних держав світу дозволяє зробити висновок, що окремі норми Основного закону, закони та інші нормативно-правові акти провідних країн світу, що сприяють реалізації прав і свобод громадян, які проходять військову службу складають систему нормативно-правових гарантій конституційних прав і свобод військовослужбовців провідних країн світу. Правовими нормами законодавства цих країн визначено те, що військовослужбовці розглядаються як громадяни у військовій формі та користуються основними правами і свободами, що і решта громадян, з врахуванням обмежень, пов'язаних з особливостями проходження військової служби. Тому, реформування оборонної сфери та необхідність реального гарантування конституційних прав і свобод військовослужбовців України вимагають в першу чергу створення нових правових норм та нормативно-правових актів, зокрема розроблення та прийняття закону «Про правовий статус військовослужбовців в Україні», який буде передбачати правові гарантії та механізми реалізації гарантій прав і свобод військовослужбовців та їх обмеження.

Для гарантування конституційних прав і свобод військовослужбовців в провідних країнах світу має важливе значення діяльність державних органів та громадських організацій, які забезпечують охорону, захист та реалізацію прав і свобод громадян, які проходять військову службу. Тому для ефективного дослідження гарантій конституційних прав і свобод військовослужбовців провідних країн світу доцільно розглянути державні органи влади і такі громадські організації як військові профспілки.

Особливу роль у гарантуванні прав і свобод військовослужбовців в зарубіжних країнах відіграють судові органи. Право військовослужбовця на судовий захист дозволяє не тільки відстоювати його інтереси, але й сприяє забезпеченню законності і правопорядку у військах.

Автономна система військових судів діє в США. У тих випадках, коли були порушені конституційні права військовослужбовця його справа набуває державного значення і загальний військовий суд повинен прийняти справу до свого провадження як суд першої інстанції, а Верховний Суд США може стати апеляційною інстанцією по цій справі. Права військових в США захищаються Єдиним кодексом військової юстиції і законами. Загальні принципи, такі: ніхто не має права притягнути до юридичної відповідальності військовослужбовця не інакше як за рішенням суду військового трибуналу; ніхто не має права карати військовослужбовця два рази за одну провину; на військовослужбовців не накладаються не встановлені законом стягнення [8].

У ФРН за військовослужбовцями закріплене право на звернення зі скаргами у вищі інстанції. Відповідно до чинного законодавства, військовослужбовці ФРН наділені правом конституційної скарги. Позов може бути поданий проти будь-якого акту законодавчої, виконавчої чи судової влади, якщо він, на думку позивача, порушує його конституційні права. Порядок регулювання цих процедур зазначений у законі ФРН «Про Конституційний суд» від 12 березня 1951 року [10]. Ряд дисциплінарних стягнень можуть бути накладені на військовослужбовців ФРН тільки в судовому порядку. Зокрема, тільки в судовому порядку накладаються такі стягнення як: зменшення грошового забезпечення військовослужбовців, затримка у просуванні по службі на вищу посаду, затримка у присвоєнні чергового військового звання, пониження у військовому званні, дострокове звільнення з військової служби, позбавлення пенсії та інші. Право накладати такі стягнення надане військовим дисциплінарним судам [11].

Пріоритетну роль в гарантуванні конституційних прав і свобод військовослужбовців в провідних країнах світу відіграє парламент, який є державним органом законодавчої влади та спеціально уповноважені ним органи для здійснення парламентського контролю.

Так, відповідно до Конституції США [12], за Конгресом закріплюється право визначати загальні права і свободи людини та громадянина, в тому числі і військовослужбовців. Конгрес США має можливість контролювати питання соціального забезпечення військовослужбовців через участь у бюджетному процесі шляхом визначення розмірів фінансових коштів, що виділяються для вирішення зазначених питань. Спеціальними рішеннями Конгресу регулюються питання матеріально-побутового і соціального забезпечення військовослужбовців США.

Особливе значення у сфері гарантування конституційних прав і свобод військово-службовців в провідних країнах світу має парламентський контроль, який здійснюється уповноваженим з оборони. Військові омбудсмени діють у ФРН, Швеції, Норвегії та в інших країнах [13]. Широкі наглядові функції за діяльністю державних органів і посадових осіб усіх рівнів щодо забезпечення прав і законних інтересів військовослужбовців, якими наділений омбудсмен, вказують на високий авторитет цього інституту. Основним завданням уповноваженого є гарантування прав і свобод військовослужбовців, їх дотримання та поваги державними органами і посадовими особами влади. Його основними рисами є: незалежність від органів виконавчої влади, і насамперед від міністерства оборони та інших органів військового управління; суворе дотримання закону; наявність реальних владних повноважень, правових важелів і механізмів впливу на органи військового управління з метою відновлення порушених прав та інтересів військовослужбовців.

Однією з найбільш передових країн у цьому питанні є Німеччина. Відповідно до статті 45 б Конституції ФРН для охорони основних прав і свобод в якості допоміжного органу Бундестагу для здійснення парламентського контролю призначається Уповноважений Бундестагу у справах військовослужбовців [14]. Згідно із законом «Про уповноваженого Німецького Бундестагу у справах військовослужбовців» від 27 червня 1957 він починає діяти на власний розсуд, якщо йому стають відомі обставини, що дозволяють припускати, що порушуються основні права військовослужбовців або принципи внутрішнього керівництва. Солдатам і офіцерам Бундесверу дозволяється безпосередньо, звертаючись до уповноваженого Бундестагу з оборони зі скаргами на порушення своїх прав, наприклад, на вільне слововживання думок, партійну і політичну діяльність поза службою, людську гідність та ін. Він залучається до перевірки стану справ у Бундесвері за вказівкою парламенту, має право вимагати від міністра оборони і всіх підзвітних йому осіб та установ надання інформації яка його цікавить, має право без попереднього повідомлення в будь-який час відвідувати війська, штаби, адміністративно-господарські органи та інші об'єкти Бундесверу. У разі якщо командування частини або міністр оборони ігнорують рекомендації уповноваженого, він може звернутися безпосередньо до Бундестагу. Уповноважений сприяє усуненню порушень прав військовослужбовців у військах, а про результати своєї перевірки інформує Бундестаг звітом по кожному розслідуванні або по збройним силам в цілому [15, с. 10-51].

В Україні для здійснення контролю за додержанням конституційних прав і свобод військовослужбовців призначається представник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у справах захисту прав військовослужбовців [16]. Але він має недостатньо повноважень, які необхідні для ефективного гарантування конституційних прав і свобод військовослужбовців, тому його діяльність не завжди досягає своєї мети.

Однак, з точки зору функціональної важливості саме інститут уповноваженого з прав військовослужбовців може стати одним із ефективних органів забезпечення прав і свобод військовослужбовців. Тому неможливо не погодитись з думкою, що в Україні, з метою підвищення ефективності правозахисної діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо захисту прав і свобод військовослужбовців доцільно ввести посаду представника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в Оперативних командуваннях Збройних Сил України [17, с. 170]. Разом з тим, враховуючи останні події в Україні та специфіку військової служби, на нашу думку, необхідно створити окремий інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав військовослужбовців, який буде підзвітний парламенту і незалежний від керівництва Збройних Сил, інших військових формувань та державних органів влади.

Важливе місце в гарантуванні конституційних прав і свобод військовослужбовців в більшості європейських державах світу займають військові професійні спілки. Виникнення військових профспілок пов'язано з необхідністю вирішення конфліктних ситуацій між командуванням і військовослужбовцями, захистом їх статусу та гарантування конституційних права і свободи.

У засновану в 1972 році Асоціацію військових профспілок країн Європи (ЕВРОМИЛ) входять професійні спілки Бельгії, Данії, Ірландії, Нідерландів, Австрії, ФРН та інші. Коаліція представляє інтереси близько 2 млн. військовослужбовців Європи, в першу чергу інтереси солдатів, що знаходяться на дійсній службі. Асоціації різних категорій військовослужбовців: солдатів, сержантів, офіцерів стежать за дотриманням в частинах законів, статутів, інструкцій, що регулюють взаємовідносини командирів і підлеглих, при необхідності захищають

інтереси останніх, домагаються скасування протизаконних наказів, в окремих випадках вирішують спірні питання через військові, цивільні адміністративні суди, які розглядають різні аспекти трудових конфліктів, в тому числі між начальниками і підлеглими-військовослужбовцями [18, с. 100 – 102].

У збройних силах ФРН на правах громадської організації функціонує Союз німецьких збройних сил (Бундесвер-Фербанд). На добровільній основі до нього можуть вступати кадрові військовослужбовці, військовослужбовці, які проходять військову службу за контрактом, військовослужбовці строкової служби, а також резервісти Бундесверу. Союз займається питаннями захисту прав військовослужбовців. Зокрема, він виступає за впорядкування службового часу військовослужбовців, домагається підвищення грошового забезпечення військовослужбовцям та сприяє влаштуванню на роботу після звільнення з військової служби [6].

Також, діяльність щодо гарантування соціальних та економічних прав і свобод військовослужбовців, у деяких країнах світу здійснюють такі організації, як:

□ Центральне об'єднання військового персоналу в *Данії*, яке має право вести переговори та укладати договори щодо питань забезпечення і тривалості часу служби військовослужбовців;

□ Союз офіцерів збройних сил в *Швеції* (SAMO), який діє через Раду державних службовців щодо проведення переговорів від імені спілок службовців державних установ, регіональних рад або місцевих адміністрацій. SAMO укладає угоди з командуванням збройних сил по питанням, що стосуються робочого часу, положень про відрядження та умови проживання, зайнятості офіцерів запасу, зайнятості інших категорій військовослужбовців, а також служби у складі міжнародних місій;

□ Ліга офіцерів *Болгарії* ім. Раковського, як незалежна професійна організація військовослужбовців дійсної служби, військовослужбовців запасу та їх сімей. Її основні завдання – захист професійних і соціальних інтересів своїх членів [7, с. 85-86].

Отже, розглянувши органи державної влади та громадські організації в зарубіжних державах світу та проаналізувавши їх діяльність, слід зробити висновок, що органи державної влади та громадські організації, які забезпечують охорону, захист та реалізацію прав і свобод військовослужбовців складають систему організаційно-правових гарантій конституційних прав і свобод військовослужбовців провідних країн світу.

Таким чином, окремі норми Основного закону, закони, інші нормативно-правові акти, що складають систему нормативно-правових гарантій у поєднанні з організаційно-правовими гарантіями (судові органи, парламент та спеціально уповноважені ним органи, військові профспілки та інші) складають систему гарантій конституційних прав і свобод військовослужбовців провідних країн світу, яка позитивно впливає на реальне забезпечення конституційних прав і свобод військовослужбовців. Передовий досвід цих країн вказує на життєву необхідність створення нових правових норм та нормативно-правових актів, зокрема розроблення та прийняття закону «Про правовий статус військовослужбовців в Україні» та введення в законодавство Уповноваженого Верховної Ради України з прав військовослужбовців, що у свою чергу сприятиме ефективній реалізацією конституційних прав і свобод військовослужбовців та проведенню військової реформи в оборонній сфері України.

Література:

1. Юридична енциклопедія: В 6т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – К.: «Укр. енциклопедія», 1998. – Т.1: А–Г. – 672 с.
2. Шамрай Б.М. Теоретичні дослідження гарантій конституційних прав і свобод військовослужбовців в Україні. Стаття. Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». Зб.наук. пр. – К.: НАУ, 2013. – №3(28).- С. 41.
3. Конституция Австрийской Республики. Федеральный конституционный закон от 10 ноября 1920 года. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakony.com.ua/docs/42-Konstituts%D1%96%D1%97-dergav-sv%D1%96tu/2344-Avstriya.html>
4. Конституция Испании от 27 декабря 1978 года. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakony.com.ua/docs/42-Konstituts%D1%96%D1%97-dergav-sv%D1%96tu/2370-Ispaniya.html>
5. Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 года. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://italia-ru.com/page/konstitutsiya-italyanskoj-respubliki>
6. Военное право Германии. Юридический портал Закон сегодня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lawtoday.ru/razdel/biblo/voen-prav/063.php>

7. Руководство по правам человека и основным свободам военнослужащих. – Варшава: Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека «Agencia Karo», 2008. – 303 с.
8. Военное право США. Юридический портал Закон сегодня. Дата доступу 6 травня 2014 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lawtoday.ru/razdel/biblo/voen-prav/062.php>
9. В.Г. Стрекозов, А.В. Кудашкин та ін. Військове право: Підручник. Серія «Право в Збройних Силах – консультант». – М.: «За права військовослужбовців». 2004. – 640 с. Військове право Франції. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ibib.ltd.ua/voennoe-pravo-frantsii-31047.html>
10. Закон ФРН «Про Конституційний суд» від 12 березня 1951 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/index.html>
11. Шишкін В.І. Військові суди через призму правової держави. Інтернет-видання «Юриспруденція онлайн». Право України, №4. – 2004. – <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=&d=391>
12. Конституція Сполучених Штатів Америки від 17 вересня 1787 року – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.litopys.lviv.ua/katalog/pdf/US_Constitution.pdf
13. Омбудсмен. Дата доступу 14 травня 2014 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/Омбудсмен>
14. Основной Закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 года. Издание Федерального центра политического просвещения. Бонн: – 2003. – с. 208.
15. Уполномоченный по делам военнослужащих Германского Бундестага. Блюститель основных прав военнослужащих и вспомогательный орган Бундестага при осуществлению парламентского контроля. Германский Бундестаг, Берлин: – 2012. – 58 с.
16. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>
17. Пашинський В.Й. Конституційно-правовий статус військовослужбовців в Україні. Дис...канд. юрид.наук, К.: – 2007. – С. 170.
18. Мигачев Ю.И. Оптимизация механизмов и институтов защиты прав военнослужащих Российской Федерации с учетом опыта зарубежных стран. // Государство и право, № 5 – 1999. – С. 100 – 102.

Шамрай Б.М., *соискатель кафедры правового обеспечения Национального университета обороны Украины имени Ивана Черняховского, подполковник юстиции.*

Опыт ведущих стран мира относительно гарантирования конституционных прав и свобод военнослужащих в Украине. *В статье отражен опыт ведущих стран мира по гарантированию конституционных прав и свобод военнослужащих. Проанализированы правовые нормы, содержащиеся в нормативно-правовых актах, составляющих систему нормативно-правовых гарантий конституционных прав и свобод военнослужащих ведущих стран мира. Рассматриваются государственные органы и общественные организации, которые составляют систему организационно-правовых гарантий конституционных прав и свобод военнослужащих в ведущих странах мира. Предлагается внедрение новых действенных механизмов по повышению эффективности реализации конституционных прав и свобод военнослужащих в Украине с учетом опыта ведущих стран мира.*

Ключевые слова: *гарантии конституционных прав и свобод военнослужащих ведущих стран мира, правовые нормы, система нормативно-правовых гарантий конституционных прав и свобод военнослужащих ведущих стран мира, система организационно-правовых гарантий конституционных прав и свобод военнослужащих ведущих стран мира.*

Shamrai B.M., *Applicant of the Department of Legal Support of the National University of Defense of Ukraine named after Ivan Chernyakhovskyi, Colonel of Justice.*

Experience of leading countries concerning the guarantee of the constitutional rights and freedoms of servicemen. *The article reflects the experience of leading countries to guarantee the constitutional rights and freedoms of servicemen. Legal rules in the legal acts that constitute the system of regulatory safeguards of constitutional rights and freedoms of servicemen of the world leading countries are analyzed. Public bodies and public organizations that make up the system of organizational and legal guarantees of constitutional rights and freedoms of the military men in the leading countries of the world are examined. New effective mechanisms on improving the efficiency of the constitutional rights and freedoms of military men in Ukraine based on the experience of leading countries are proposed.*

Key words: *guarantees of constitutional rights and freedoms of servicemen, legal norms, the system of normative-legal guarantees of constitutional rights and freedoms of servicemen in the leading countries of the world, the system of organizational and legal guarantees of constitutional rights and freedoms of military men.*

Ясочко Ю.О.,

здобувач кафедри загальноправових дисциплін
Харківського національного університету внутрішніх справ,
асистент кафедри теорії та історії держави і права
Національного університету біоресурсів і природокористування України

Неповнолітні особи, як суб'єкти права на передвиборну агітацію

У статті здійснено аналіз конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні, які забезпечують рівноправне проведення передвиборної агітації усіма громадянами України, без встановлення вікових цензів. Виявлена юридична колізія, у одному з виборчих нормативно-правових актів, відносно якої усі громадяни України, без виключення, можуть здійснювати передвиборну агітацію. Запропоновано законодавчо передбачити положення, яке б гарантувало право усіх громадян України, в тому числі неповнолітніх, здійснювати передвиборну агітацію в Україні.

Ключові слова: вибори, передвиборна агітація, неповнолітні особи, виборчий процес, право на передвиборну агітацію, суб'єкти виборчого процесу

Вже сьогодні, більшість українців знає і розуміє положення ст. 5 Конституції України, в якій, зокрема, зазначено, що: «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [1].

Зрозуміло, що право голосу на виборах, як це зазначено у Конституції України та виборчих законах, має лише громадянин України, який на день їх проведення досяг вісімнадцяти років. Однак, висловлювати свою громадянську позицію має право особа незалежно від віку, тим більше, що Основний Закон держави (ст. 34) прямо передбачає, не встановлюючи вікових обмежень, право особи на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань.

Вище викладене свідчить, що, враховуючи зміст зазначеного конституційного положення щодо прав і свобод, кожен громадянин України повинен мати право на ведення передвиборної агітації, під час відповідного етапу виборчого процесу. Але, згідно ч. 7 ст. 2 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (далі – Закон про вибори) брати участь у проведенні передвиборної агітації мають право громадяни України, які мають право голосу. Отже, за Конституцією України, право голосу мають повнолітні громадяни України не визнані судом недієздатними і лише вони можуть брати участь у передвиборній агітації.

Таким чином, бачимо невідповідність між Конституцією України і законом України, який фактично обмежує неповнолітніх громадян, щодо їх участі у передвиборній агітації.

Окремих досліджень, щодо визначення суб'єктів, які мають право на проведення передвиборної агітації, на теренах України не проводилися. Особливо слід звернути увагу на те, що не приділена науковцями і належна увага статусу неповнолітніх осіб, як суб'єктів ведення передвиборної агітації в Україні.

Визначення переліку суб'єктів, які мають право на ведення передвиборної агітації є загальноправовою проблемою, яка має бути вирішена внесенням відповідних доповнень до виборчих законів. Важливість даної роботи полягає в обґрунтуванні доцільності надання розглядуваного права усім громадянам України, окрім тих, що визнані судом недієздатними.

Головною метою даної роботи є доведення необхідності визнання неповнолітніх осіб суб'єктами права на проведення передвиборної агітації.

Виборчими законами України визначені суб'єкти виборчого процесу, однак, не визначені суб'єкти права на проведення передвиборної агітації.

Так, ст. 12 Закону про вибори передбачає, що: «суб'єктами виборчого процесу є: виборець; Центральна виборча комісія, а також інша виборча комісія, утворена відповідно до цього закону; партія, що висунула кандидата у депутати; кандидат у депутати, зареєстрований у порядку, встановленому цим Законом; офіційний спостерігач від партії,

яка висунула кандидатів у депутати у загальнодержавному окрузі, від кандидата у депутати в одномандатному окрузі, від громадської організації, який зареєстрований у порядку, встановленому цим Законом» [2].

У рамках даної статті нас цікавлять лише виборці, як суб'єкти виборчого процесу, що можуть здійснювати виборчі процедури. Стосовно тлумачення останніх, пропонуємо до уваги наступну тезу: «вибори – це розтягнутий у часі процес, і власне сам виборчий акт займає лише незначну його частину. Оскільки, виборча діяльність є нормативно врегульованою, упорядкованою, відносно сталою, у ній можна виділити певні, розташовані в чіткій послідовності елементи – стадії (процедури)» [3, с. 154]. Серед основних етапів виборчого процесу, Законом про вибори, передбачено проведення передвиборної агітації (п. 4 ч. 5 ст. 11).

Виборцями, як вже було зазначено, згідно чинного законодавства України, визнаються громадяни України, які на день їх проведення досягли повноліття, тобто вісімнадцяти років і є дієздатними.

Отже, провівши певний системний аналіз Закону про вибори, можемо зауважити, що громадяни України, які не досягли вісімнадцятирічного віку, не мають права на передвиборну агітацію та у разі його застосування, порушують загальні принципи виборчого права, передбачені ст. 2 згаданого закону.

У цьому зв'язку, на сьогоднішній день, визнається протиправним ведення передвиборної агітації особами, які не мають права голосу, що підтверджується достатньо великим обсягом публікацій на цю тему лише за даними 2014 року.

Наприклад, громадянська мережа ОПОРА опублікувала інформацію, що висвітлює факт відповідної протиправної поведінки кандидата в депутати Ксенії Павловської, 156-го округу на Рівненщині, яка застосовувала у якості агітаторів неповнолітніх осіб [4]. Під час іншої агітаційної діяльності, а саме зустрічі кандидата у Президенти України Олега Ляшка, було помічено декілька осіб, які тримали прапори та мали вигляд неповнолітніх [5]. У Львові ж, інформаційній агенції «Вголос», вдалося зафіксувати сам факт ведення передвиборної агітації 13-річним львів'янином, що правда сам він запевнив, що працює тільки на вихідних та отримує 20 гривень за годину своєї роботи [6].

Звісно, наведений перелік фактів відповідної забороненої чинним законодавством діяльності кандидатів та\чи партій, є далеко не повним, однак постає питання, чи доцільно, насправді, мати таку забороняючу норму в законодавстві демократичної та правової держави.

У цьому контексті, варто звернутися до положень Висновку Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) щодо ЗУ «Про вибори народних депутатів України». Зокрема, у якому прописано, що: «заходи передвиборної агітації майже завжди є маніфестацією права особи на свободу вираження поглядів та/або об'єднання. Україна зобов'язана відповідно до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод забезпечувати такі права кожному в межах своєї юрисдикції (статті 1, 10 та 11 Конвенції). Будь-які обмеження таких прав мають бути суворо необхідними в демократичному суспільстві. Важко узгодити з цими принципами норму Закону, котра забороняє неповнолітнім, іноземним громадянам та особам без громадянства брати участь у передвиборній агітації. Таке правило може бути використано для заборони батькам відвідувати політичні заходи з власними дітьми або іноземцям висловлювати свою точку зору про партію під час телевізійного інтерв'ю. Не зрозуміло, як таке обмеження може бути теоретично виправдано як необхідне в демократичному суспільстві [7]».

Тобто, міжнародна спільнота прямо говорить про окремі норми національного законодавства України, які мають бути приведені до міжнародних стандартів прав людини. Зокрема, має бути захищене право кожного на свободу вираження поглядів, закріплене у ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [8].

Отже, необхідно визнати, що, вже згадуваний п. 7 ч. 3 ст. 2 Закону про вибори, який вказує на те, що лише громадяни України, які мають право голосу можуть брати участь у проведенні перевибірної агітації, суперечить принципам міжнародного права.

У контексті розглядуваної проблеми варто звернути увагу і на неузгодженість норм Закону України «Про вибори Президента України». Даним законом передбачено, що «громадяни України, які мають право голосу, можуть брати участь у роботі виборчих комісій як їх члени, а також у проведенні передвиборної агітації» (ч. 3 ст. 2). Однак, ч. 2 ст. 58 прописує, що: «громадяни України мають право вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми кандидатів на пост Президента України, політичні, ділові та особисті якості

кандидатів, вести агітацію за або проти кандидатів» [9]. Викладене, дає підстави говорити, що остання норма дає можливість припускати, що всі громадяни України мають право вести передвиборну агітацію, а отже бути її безпосереднім учасником. Положення цієї статті більш узгоджуються із раніше згаданою ст. 34 Конституції України.

Загалом же, не можливо уявити, що під час виборів народних депутатів України неповнолітнім особам заборонено проводити передвиборну агітацію, а під час виборів Президента України – ні. Також, була виявлена і певна неврегульованість між положеннями статей одного і того самого закону. Таким чином, як бачимо з наведених норм, вони суперечать одна одній, а отже, можемо говорити про колізію у даному нормативно-правовому акті.

Згадану юридичну колізію необхідно усунути, шляхом приведення до єдиного трактування вікового цензу, з якого з'являється право громадян України на проведення передвиборної агітації. А також, прийняти Виборчий кодекс України, який узгодить правила проведення передвиборної агітації до всіх рівнів влади.

На нашу думку, обмежувати та/чи прямо забороняти громадянам України, які не мають права голосу, проводити передвиборну агітацію є недоцільним. Адже, тим самим обмежуються права цих осіб, передбачені Конституцією України, про що вже згадувалося раніше. І, цілком ймовірно, надає можливість розмірковувати, що у даному випадку порушується рівність конституційних прав і свобод громадян, та їх рівність перед законом, про що наголошується в ст. 24 Основного Закону.

Також, постає питання, чому особи, яким не виповнилося вісімнадцять років, не вправі вести передвиборну агітацію, однак можуть залучатися до окремих аспектів організації державного управління?

Кожна особа, незалежно від віку, повинна мати можливість повноцінного та різностороннього особистого розвитку. Якщо, у підростаючого покоління є натхнення та бажання вивчати державну чи іншу ідеологію; брати участь у політичному житті громади; аналізуючи суспільні потреби, пропонувати рішення, що зможуть позбавити населення окремих існуючих проблем і таке інше. То, у таких випадках, потрібно підтримувати неповнолітніх осіб, а також, порадами і настановами, допомагати їм у становленні себе як повноцінно розвиненої особи, що здатна самостійно приймати рішення та бути, у майбутньому, можливо, корисним політичним діячем для своєї держави.

Тим паче, що «депутатом, сільським, селищним, міським головою може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до статті 70 Конституції України [10]». А, отже, вже з вісімнадцяти років особа має бути підготовлена до вирішення проблем, що виникають у межах територіальних громад у межах району чи області. У цьому зв'язку, вважається доцільним забезпечення політичного розвитку неповнолітніх громадян, які бажають брати участь у розбудові держави та управлінні її справами, або ж принаймні не перешкоджати цьому процесові.

Саме з цією метою, подекуди, створюються молодіжні та дитячі організації. Як вказує норма закону, «індивідуальними членами молодіжних громадських організацій можуть бути особи віком від 14 до 35 років, індивідуальними членами дитячих громадських організацій – особи віком від 6 до 18 років» [11].

Засновником молодіжної та дитячої громадської організації може бути громадянин України, який досяг 14 років [12], а отже розуміє значення своїх діянь і здатен приймати важливі рішення. Саме тому, держава повинна підтримати таких ініціативних молодих людей та надати їм змогу, незалежно від віку, проявляти свою громадянську позицію; вчитися аналізувати та доводити свою точку зору до загалу, яка спочатку може бути і не правильною, однак під час обговорення важливих державних тем – виправленою.

Тим більше, що участь останніх є дозволеною, чинним законодавством України, у підготовці та прийнятті рішень з питань державної політики щодо дітей та молоді. Також, однією із форм підтримки таких об'єднань є надання інформації їм про державну політику щодо дітей та молоді [11]. Тобто, політика нашої держави направлена на залучення молоді до вирішення важливих питань розбудови Української держави з метою її всебічного розвитку. То чому неповнолітні особи не можуть мати прямо передбаченого законодавством права на передвиборну агітацію? Нехай таке виборче право буде лише у межах етапу агітації виборчого процесу, однак, воно має бути закріплене та підтверджене законодавчо.

Щодо залучення неповнолітніх осіб, у якості агітаторів під час виборчого процесу, то можемо зазначити, проаналізувавши норми трудового права, наступне, кожен громадянин України має право на працю.

«Працю слід розглядати як свідому цілеспрямовану діяльність; докладання людиною розумових та фізичних зусиль для одержання корисного результату у задоволенні своїх матеріальних та духовних потреб; як процес перетворення природних ресурсів в цінності та блага; як вияв людської особистості» [13, с. 11].

Передвиборна агітація – це певною мірою, також, праця, яка має тимчасовий характер і може здійснюватися без отримання особою окремих спеціальних знань та довготривалої підготовки.

Робота тимчасових працівників Кодексом законів про працю України (далі – КЗпП України) не регламентується. Однак, Указ Президії Верховної Ради СРСР визначає, що «тимчасовими робітниками і службовцями вважаються робітники і службовці, прийняті на роботу на строк до двох місяців, а для заміщення тимчасово відсутніх працівників, за якими зберігається їх місце роботи (посада), – до чотирьох місяців» [14]. Наведена норма дає підстави зробити висновок, що ведення передвиборної агітації особами, що займаються даним видом діяльності протягом виборчого процесу, можна, також, розглядати як тимчасову працю.

У відповідності до абз. 4 ст. 188 КЗпП України «для підготовки молоді до продуктивної праці допускається прийняття на роботу учнів загальноосвітніх шкіл, професійно-технічних і середніх спеціальних навчальних закладів для виконання легкої роботи, що не завдає шкоди здоров'ю і не порушує процесу навчання, у вільний від навчання час по досягненні ними чотирнадцятирічного віку за згодою одного з батьків або особи, що його замінює» [15].

Отже, виходячи із наведених положень, можемо стверджувати, що, залучати громадян України, які досягли 14-річного віку, до ведення передвиборної агітації, під час окремо взятого виборчого процесу, все ж таки, повинно бути правомірним.

Не секрет, що агітатори, які забезпечують населення агітаційним матеріалом, як правило, отримують, за виконані ними роботи, певні, оговорені, матеріальні блага. І якщо, неповнолітня особа бажає скористатися таким самим правом, то не має бути жодних встановлених законодавчо перешкод.

Щоправда, залучати до нічних, надурочних робіт і робіт у вихідні дні неповнолітніх осіб забороняється чинним законодавством України, і на це необхідно звертати увагу кандидатам та/або партіям.

Таким чином, виходячи із наведених положень виборчих законів України та враховуючи значення міжнародних документів вважаємо, доцільним, щоб особи віком до 18 років, також, мали чітко передбачене законодавством про вибори право здійснювати передвиборну агітацію. Це сприятиме формуванню політичних поглядів громадян, які ще не мають активного та пасивного виборчих прав, але мають власну думку та ідеї щодо розвитку демократичної та незалежної України.

Література:

1. Конституція України: [офіц. текст]. – К.: ПАЛИВОДА А.В., 2013. – 64 с.
2. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17.11.2011 р. № 4061-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 10-11. – Ст. 73.
3. Шведа Ю. Р. Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні. – Львів, 2010. – 462 с.
4. Рівненщина: неповнолітні агітатори працюють на кандидата 156-го округу: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://opora.rv.ua/vibori/1100-rivnenshchyna-nepovnolitni-ahitatory-pratsiuiut-na-kandydata-155-ho-okruhu.html>
5. У Вінниці Олег Ляшко агітував з порушеннями: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://vinnitsaok.com.ua/2014/05/22/184066>
6. Політична партія «Самопоміч» бере на роботу неповнолітніх агітаторів: [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://vgolos.com.ua/photo/politychna_partiya_samopomich_bere_na_robotu_nepovnolitnih_agitatori_v_foto_159877.html
7. Висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України»: Висновок Венеціанської Комісії та

- ОБСЕ/БДПЛ від 02 березня 2006 р.: [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_749
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ від 04.11.1950: [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_004
9. Про вибори Президента України: Закон України від 05.03.1999 р. № 474-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 14. – Ст. 81.
10. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10 липня 2010 р. № 2487-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35-36. – Ст. 491.
11. Про молодіжні та дитячі громадські організації: Закон України від 01 грудня 1998 р. № 281-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 1. – Ст. 2.
12. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
13. Акулов М.Г. Економіка праці і соціально трудові відносини: навч. посіб. / М.Г. Акулов – К.: Центр учбової літератури, 2012. – 328 с.
14. Про умови праці тимчасових робітників і службовців: Указ Президії Верховної Ради СРСР від 24.09.1974 р. № 311-09: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0311400-74/conv>
15. Кодекс законів про працю України: Кодекс України від 10 грудня 1971 № 322-VIII: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08/conv>

Ясочко Ю.А., соискатель кафедры общеправовых дисциплин Харьковского национального университета внутренних дел, ассистент кафедры теории и истории государства и права Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

Несовершеннолетние лица, как субъекты права на предвыборную агитацию. В статье осуществлен анализ конституционных прав и свобод человека и гражданина в Украине, которые обеспечивают равноправное проведения предвыборной агитации всеми гражданами Украины, без установления возрастных цензов. Выявлена юридическая коллизия в одном из избирательных нормативно-правовых актов, согласно которой, все граждане Украины, без исключения, могут осуществлять предвыборную агитацию. Предложено законодательно предусмотреть положение, которое бы гарантировало право всех граждан Украины, в том числе несовершеннолетних, осуществлять предвыборную агитацию в Украине.

Ключевые слова: выборы, предвыборная агитация, несовершеннолетние лица, избирательный процесс, право на предвыборную агитацию, субъекты избирательного процесса

Yasochko Yu.O., Applicant of Legal Disciplines Department of the Kharkiv National University of Internal Affairs.

Juveniles as subjects of the law within pre-election agitation. The article presents an analysis of the constitutional rights and freedoms of a man and a citizen in Ukraine, which ensure equitable conduct of the pre-election agitation by all citizens of Ukraine, without establishing age barriers. Legal conflict of one of the electoral normative-legal acts is revealed, according to which all citizens of Ukraine, without exception, can carry out pre-election agitation. Proposals on provision of the guarantee of the right for all citizens of Ukraine, including juveniles to carry out pre-election agitation in Ukraine.

Key words: election, pre-election agitation, minors, electoral process, right to pre-election agitation, subjects of the electoral process

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

УДК 347.922.6:347.65/.68](477)(045)

Белощук К.О.,

магістр юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Спадкові позови: поняття, ознаки та види

Стаття присвячена характеристиці такої групи позовів як спадкові позови. У статті автором розкриваються питання правової природи спадкових позовів. Сформульовано авторське визначення поняття спадкового позову та наведені визначення вітчизняних та зарубіжних науковців. Виокремлено характерні ознаки, притаманні спадковим позовам. Також у статті зазначені різновиди спадкових позовів. Автором критикується виокремлення самостійного різновиду цивільного судочинства – спадкового процесу. Автор приходиться до висновку, що спадкові позови через притаманні їм особливості становлять окрему групу цивільних позовів.

Ключові слова: позов, спадковий позов, спадковий процес, спадкування

Вступ. Проблеми виникнення, зміни та припинення правовідносин, регламентованих спадковим правом завжди залишались актуальними. У більшості випадків, при здійсненні своїх прав та обов'язків, між суб'єктами спадкових правовідносин виникають спори, самостійне врегулювання яких такими суб'єктами неможливе. Оскільки нотаріальний орган діє лише в рамках справ, що мають безспірний характер, єдиним суб'єктом, який наділений повноваженнями розгляду спірних спадкових справ є суд. В такому разі, суб'єкт, який вважає, що його права порушено, може звернутись із спадковим позовом до суду.

Питання спадкових позовів висвітлювались у дослідженнях таких вітчизняних науковців, як: Загородня М.І, Комаров В.В., Фурса С.Я., а також зарубіжних вчених: Гущина В.В., Дмитрієва Ю.А., Никитюка П.С., Саломатової Т.В., Серебровського В.І., Яневої Р.Р.

Мета. Проте, в науковій літературі досі недостатньо приділено уваги питанням встановлення правової природи спадкового позову, його характерних ознак, різновидів спадкових позовів. Саме тому, метою, яку ми перед собою поставили, є дослідження зазначених питань.

Позов є основним фундаментальним поняттям цивільного судочинства і, зокрема, позовного провадження, так як позов є одним із стрижневих інститутів цивільного процесуального права. [6, с.209] Ст.1 Цивільного процесуального кодексу України (далі — ЦПК України) наголошує, що завданням цивільного судочинства є справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд і вирішення цивільних справ з метою захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави [14]. Саме тому проблема належного використання такого процесуального засобу як позов має теоретичний та практичний інтерес.

Позовом, зазвичай, є звернення заінтересованої або іншої уповноваженої на те особи до суду про розгляд цивільно-правового спору і захист прав, свобод чи інтересів. Така точка зору наводилася в літературі упродовж тривалого часу. М. А. Гурвич зазначав, що позовом у цивільному процесуальному праві називається звернення до суду першої інстанції з

вимогою про захист спірного суб'єктивного права чи охоронюваного законом інтересу. Позов в матеріальному праві — це звернене через суд матеріально-правова домагання позивача до відповідача, само захищається судом цивільне право. Вчений вказував, що в цивільному процесі можна говорити про позов тільки в процесуальному сенсі. [3, с.517]

У законодавстві відсутнє визначення поняття спадкового позову, в доктрині ж містяться різноманітні визначення даної категорії.

В науковій літературі немає єдності стосовно поняття та правової природи спадкового позову. Так, на думку В.В.Гущина, спадковий позов — це позов про визначення кола спадкоємців за законом або заповітом та про характер їх участі в спадковому наступництві [1, с.242]. До таких позовів учений відносив вимоги про визнання позивачів спадкоємцями, позови про виключення з числа спадкоємців відповідача або відповідачів, про інше визначення обсягу спадкових прав позивачів або відповідачів.

Завгородня І.М. визначає, що спадковий позов — це матеріально-правова вимога спадкоємця або іншої заінтересованої особи, пред'явлена до суду після відкриття спадщини у певній, визначеній законом, процесуальній формі, що впливає зі спадкових правовідносин та підлягає розгляду виключно в порядку цивільного судочинства.[2, с.193]

Позов про спадкування, за визначенням Піскарьова І.К. є позовом неволодіючого спадкоємця до особи, яка вважає себе спадкоємцем, але таким не є, або оскаржує наявність спадкових прав у позивача та володіє будь-чим із складу спадку про повернення отриманого. [5, с.610]

Ще Победоносцев К.П. зазначав, що особливостями спадкових позовів на відміну від інших речових позовів є, зокрема, відповідальність добросовісного і недобросовісного володільця перед власником. [4, с.859] Вона посилюється порівняно з загальним речовим позовом, і, навпаки, підвищується і право володільця на відшкодування витрат. Позивачем визнається спадкоємець, неважливо чи він є один, чи разом з іншими, чи особа, яка заступає на місце спадкоємця, а відповідачем — будь-хто, хто є власником спадкового майна. Науковець зазначав, що пруський та французький кодекси не встановлювали таких особливостей і включали спадкування до загальних способів набуття власності, хоча на практиці ці особливості виявляються та визнаються судами.

Ми погоджуємось з Яневою Р.Р., яка вказує, що спадкові позови слід відрізнити від інших вимог, які не спрямовані на відновлення спадкових прав, але пов'язані з відкриттям спадщини. При цьому основним критерієм відмежування справ, що пов'язані з спадкуванням від інших є те, що одним з їх матеріально-правових підстав таких справ, є факт відкриття спадщини. Такі вимоги, на думку автора, до якої ми приєднуємось можна об'єднати в умовну групу «спадкові позови». [12, с.9]

Таким чином, спадкові позови, тобто такі вимоги, які пов'язані спадковими правовідносинами, що виникли, можна розділити на дві групи: 1) позови про спадкування, тобто такі вимоги, у змісті яких заявник просить про захист свого спадкового права; 2) позови, що впливають із зобов'язань спадкодавця, які не спрямовані на відновлення спадкового права заявника, але сам факт відкриття спадщини є однією з підстав його вимог.

Разом з цим, в науці цивільного права науковець Г. Ф. Шершеневич виділяв два види позовів про спадщину: 1) позов спадкоємця до сторонніх осіб про витребування речей, що входять до складу спадщини та перебувають в останніх, а також позов про стягнення боргів з боржників спадкодавця, які не виконали свої зобов'язання. Такі позови основані на належних спадкоємцю правах власності і вимоги; 2) позов про спадщину як про сукупність прав та обов'язків, якими заволоділа певна особа, котра в дійсності не має права спадкування. В такому випадку позов має своїм змістом вимогу про повернення всієї спадщини або певної її частини

Спадкові позови найчастіше пред'являють по спорах, прямо передбачених процесуальними нормами та закріплених у системі цивільного законодавства. Виходячи з положень книги 6 Цивільного кодексу України (далі — ЦК України) [13], можна виділити такі спадкові позови: про визнання заповіту недійсним; про визнання свідоцтва про право на спадщину недійсним; про примусове виконання заповідального відказу; про визнання спадкового договору недійсним; про тлумачення заповіту; про визнання недійсною відмови від спадщини; про зміну черговості одержання права на спадкування; про зменшення обов'язкової частки у спадщині; про розподіл та перерозподіл спадщини між спадкоємцями; про усунення від права на спадкування; про призначення виконавця заповіту; про

відшкодування збитків, завданих виконавцем заповіту; про визначення додаткового строку для прийняття спадщини; про продовження строку для відкликання заяви про прийняття спадщини.

Необхідно зазначити, що цей перелік не є вичерпним, оскільки заінтересована особа може ініціювати будь-який інший позов, що впливає із факту відкриття спадщини. Наприклад, позов про включення спадкового майна до предметів звичайної домашньої обстановки та вжитку з метою отримання переважного перед іншими спадкоємцями права на виділ такого майна пропорційно розміру спадкової частки.

Треба звернути увагу на те, що позов про спадкування, на відміну від інших вимог, що випливають із спадкових правовідносин, не може розглядатися як віндикаційний. Серебровський В.І. зазначає, що спадковий позов може бути поданий проти будь-якої особи, яка незаконно заволоділа спадком, тому ця особливість робить даний позов схожим із віндикацією. Проте, при віндикації заявником є неволодіючий власник речі, який повинен довести своє право власності, в свою чергу, відповідачем — незаконний володілець речі, який не є її власником [10, с.238]. Особа, яка пред'являє позов про право на спадок, зазвичай, повинна довести тільки те, що вона має право спадкування і є спадкоємцем, а не саме право власності. Відповідачем за позовом про спадкування може бути також особа, що заволоділа спадковим майном чи перешкоджає визнанню прав спадкоємця, оскільки помилково вважає себе спадкоємцем. Також, при віндикаційному позові власник вимагає повернення речей, що йому належать чи індивідуально-визначених речей, на противагу від спадкового позову, за допомогою якого вимагається видача спадку, в склад якого можуть входити найрізноманітніші об'єкти: речі, зобов'язальні права, авторські майнові права тощо.

Ознаки, які є характерними для спадкових позовів є:

□ спадковий позов пред'являється до суду тільки після моменту відкриття спадщини. Відповідно до ст. 1220 ЦК України часом відкриття спадщини є день смерті особи або день, з якого вона оголошується померлою [13]. Звісно, в деяких випадках, наприклад, у разі подання позову про тлумачення заповіту, саме момент відкриття спадщини є визначальною обставиною для подання такого позову до суду. Проте, в деяких випадках спадкові позови пред'являються до суду тільки після закінчення шестимісячного строку для отримання спадщини (наприклад, в справах про надання додаткового строку для отримання спадщини або визнання права власності в порядку спадкування тощо). Зокрема, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, у листі від 16.05.2013 №24-753/0/4-13 «Про судову практику розгляду цивільних справ про спадкування» у пункті 3.1. зазначає, що відповідно до ч. 1 ст. 1298 ЦК України свідоцтво про право на спадщину видається спадкоємцям після закінчення шести місяців із часу відкриття спадщини, тому спір про спадкування може бути вирішений лише після закінчення цього строку. [7] Така позиція висвітлена у рішенні Зачепилівського районного суду Харківської області від 18.06.2014 року (справа № 620/485/14-ц), суд відмовив позивачу у задоволенні позову, оскільки він був пред'явлений до спливу шестимісячного строку після смерті спадкодавця [9]. Мусимо не погодитись з думкою Завгородньої І.М. [2, с.191], про те, що позиція Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ видається дещо спірною, оскільки спадкові правовідносини, виникають з часу відкриття спадщини і саме з цього моменту права особи може бути порушено. На нашу думку, шестимісячний строк надається законодавством спеціально для того, щоб майбутні спадкоємці виконали весь комплекс дій для прийняття спадщини, і саме тому, після закінчення цього строку законодавцем надано право захищати свої права, в разі, якщо їх буде порушено вже за документально підтвердженим фактом прийняття або неприйняття спадкового майна. Так, обов'язковою умовою для подання всіх спадкових позовів є настання моменту відкриття спадщини, але в більшості випадків саме сплив шестимісячного строку для прийняття спадщини є обставиною ініціювання подачі спадкового позову до суду.

□ спадкові позови підлягають розгляду судами тільки в порядку цивільного судочинства. Так, керуючись рекомендаціями вищезазначеного листа Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, спори про спадкування підлягають розгляду судами виключно у порядку цивільного судочинства. Відмова у відкритті провадження у справі (п. 1 ч. 2 ст. 122 ЦПК України) або закриття провадження у справі (п. 1 ч. 1 ст. 205 ЦПК України) з тих підстав, що заява не підлягає розгляду у порядку цивільного судочинства, не відповідають зазначеним вимогам

процесуального законодавства. Постановлення ухвали про закриття провадження у справі без зазначення, до юрисдикції якого суду віднесено розгляд таких справ, суперечить також вимогам ст. 206 ЦПК України. Необхідно зазначити, що такі справи не можуть розглядатись міжнародним комерційним арбітражем, оскільки цивільно-правові відносини, що виникають в даному випадку не носять характер зовнішньоекономічної комерційної (торгівельної) діяльності. Також, відповідно до ст.6 Закону України «Про третейські суди» [8] в компетенції третейського суду не передбачено розгляд і вирішення таких справ.

□ під час розгляду спадкового позову застосовується закон, який визначається на час відкриття спадщини. Спадкові відносини впливають на процесуальні відносини, так як встановлюють, яке матеріальне законодавство підлягає застосуванню — ЦК України (враховуючи п.п.4,5 Перехідних положень чи ЦК УРСР 1963 р. тощо). Наприклад, відповідно до вищезазначеного листа Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ, при вирішенні спорів про спадкування, спадщина по яких відкрилась і була прийнята до 1 січня 2004 року, не допускається застосування судами норм ЦК 2003 року, а застосуванню підлягають норми законодавства, чинного на час відкриття спадщини, зокрема ЦК УРСР 1963 року.

□ Спадковий позов може бути пред'явлений тільки в рамках визначених спадкових правовідносин. В разі, якщо позов подано за межами рамок спадкових правовідносин, тоді це вже буде інший позов.

Деякі науковці зазначають, що спадкові позови мають виключно майновий характер. Така думка є достатньо дискусійною, оскільки ми не можемо віднести такі спадкові позови як, зокрема, позов про тлумачення змісту заповіту, до позовів, що мають майновий характер.

Отже, на нашу думку, спадковий позов — це правова вимога, що пред'явлена до суду після моменту відкриття спадщини спадкоємцем за заповітом чи за законом або будь-якою іншою заінтересованою особою, яка слідує із конкретних спадкових правовідносин, у визначеній законодавством України формі та розглядається тільки за правилами цивільного судочинства.

У вітчизняній та зарубіжній цивільно-процесуальній науці деякі науковці виділяють специфічний та самостійний вид загального цивільного процесу — спадковий процес. Оскільки такий процес має власний предмет, окрім цього існує специфічний механізм процесуального захисту прав «неіснуючого» суб'єкта — дитини спадкодавця, яка була зачата за життя спадкодавця, але народжена після його смерті.

Зокрема, С.Я.Фурса та Є.І.Фурса зазначають, що спадковий процес є регламентованими законодавством юридично вагомими діями уповноважених осіб, що спричинюються переходом прав та обов'язків спадкодавця до інших осіб. [11, с.6-7]

Ми погоджуємось з Загородньою М.І. [2, с.194], а також з Яневою Р.Р. [12, с.10], які не погоджуються з виділенням даного різновиду з загального цивільного судочинства. При розгляді і вирішенні спору, пов'язаного зі спадкуванням, суд керується відповідними положеннями ЦПК України, а тому виділення в самостійний інститут спадкового процесу є недоцільним. Також, відповідно до ст.15 ЦПК, суди розглядають в порядку цивільного судочинства справи щодо захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин; інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства [14]. Дані категорії справ мають особливий, не притаманний іншим категоріям суб'єктний склад, що відрізняє їх одне від одної, проте, дані категорії розглядаються в загальному порядку цивільного судочинства, а не за окремими правилами судочинства відповідно до цих категорій — трудового, сімейного тощо. Цивільний процес є оптимальним судочинством, в межах якого можуть розглядатись такі справи, а тому виділення в межах цивільного судочинства різні види процесів недоцільно.

У цивільному процесі України визначено виключно три види провадження. Спадкові справи можуть розглядатись і в позовному, і в окремому провадженні. Так, спадкові правовідносини мають свої особливості, що зумовлює специфічність і спадкових справ, які виникають з таких відносин. Проте, говорити про окремий самостійний інститут в даному випадку не є доцільним, ми маємо справу з окремою групою цивільних справ.

Висновок. Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що спадковим позовом є правова вимога, що пред'явлена до суду після моменту відкриття спадщини спадкоємцем за заповітом чи за законом або будь-якою іншою заінтересованою особою, яка слідує із

конкретних спадкових правовідносин, у визначеній законодавством України формі та розглядається тільки за правилами цивільного судочинства. Ознаками спадкового позову є: 1) пред'являється до суду тільки після моменту відкриття спадщини; 2) підлягають розгляду судами тільки в порядку цивільного судочинства; 3) застосовується закон, який визначається на час відкриття спадщини; 4) спадковий позов може бути пред'явлений тільки в рамках визначених спадкових правовідносин.

Література:

1. Гуцин В. В. Наследственное право и процесс: учеб. для высш. учеб. заведений. – 2-е изд., перераб. и доп. В. В. Гуцин, Ю. А. Дмитриев. – М.: Эксмо, 2007. – 720 с.
2. Завгородня І.М. Поняття та особливості спадкових позовів/ Вісник ХНУВС — №3(62) — 2013 — с.188-197
3. Курс цивільного процесу: підручник / В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін.; за ред. В. В. Комарова. – Х.: Право, 2011. – 1352 с.
4. Победоносцев К.П. Курс гражданского права (в трех томах): учебник. -М.: Статут, 2002. — 2061 с.
5. Особенности рассмотрения и разрешения отдельных категорий гражданских дел (исковое производство): учеб.пособие/под.ред. И.К.Пискарева. — М.: Проспект. — 2013. -728 с.
6. Позовне провадження: монографія / В. В. Комаров, Д. Д. Луспеник, П. І. Радченко та ін.; за ред. В. В. Комарова. – Х.: Право, 2011. – 552 с.
7. Про судову практику розгляду цивільних справ про спадкування: лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 16.05.2013 № 24-753/0/4-13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v-753740-13>.
8. Про третейські суди: закон України від 11.05.2004 від 1701-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1701-15>
9. Рішення Зачепилівського районного суду Харківської області від 18.06.2014. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39304491>
10. Серебровский В. И. Избранные труды по наследственному и страховому праву. – Изд. 2-ое, испр. / В. И. Серебровский. – М.: Статут, 2003. – 558 с
11. Спадкове право: Нотаріат. Адвокатура. Суд: [наук.-практ. посіб.] / [С. Я. Фурса, Є. І. Фурса, О. М. Клименко та ін.]; за заг. ред. С. Я. Фурси. – К.:Фурса С. Я.; КНТ, 2007. – 1216 с
12. Янева Р.Р. Особенности рассмотрения судами дел, связанных с наследованием: автореф.дис...канд.юр.наук:12.00.15/ Р.Р.Янева; Моск.гос.юрид.акад.им.Кутафина. — М.,2009. — 174 с.
13. Цивільний кодекс України. Закон від 16.01.2003 № 435-IV/ Офіційний вісник України від 28.03.2003, № 11, стор. 7, стаття 461, код акту 24654/2003
14. Цивільний процесуальний кодекс України. Закон від від 18.03.2004 № 1618-IV/ Офіційний вісник України від 07.05.2004, № 16, стор. 11, стаття 1088, код акту 28609/2004

Белощук Е.А., магістрантка юридического факультета Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Наследственные иски: понятие, признаки и виды. *Статья посвящена характеристике такой группы исков как наследственные иски. В статье автором раскрываются вопросы правовой природы наследственных исков. Сформулировано авторское определение понятия наследственного иска и приведены определения отечественных и зарубежных ученых. Выделены характерные особенности, присущие наследственным искам. Также в статье обозначены разновидности наследственных исков. Автором критикуется выделение самостоятельного вида гражданского судопроизводства – наследственного процесса. Автор приходит к выводу, что наследственные иски из-за присущих им особенностей составляют отдельную группу гражданских исков.*

Ключевые слова: иск, наследственный иск, наследственный процесс, наследование

Beloschuk K.A., Student on Master Degree, Law Department of Taras Shevchenko National University of Kyiv

Hereditary lawsuits: definition, evidence and types. *The article addresses to the claims of the group as hereditary claims. The author presents issues of the legal nature of hereditary claims. Also author formulates his own definition of the concept of hereditary claim and provides definitions of Ukrainian and foreign scientists. Characteristics of the hereditary claims are identified in the article. The variety of hereditary claims is outlined. The author criticises the separation of such independent type of civil litigation as hereditary proceedings. The author concludes that hereditary claims due to their specific circumstances compose a separate group of civil lawsuits.*

Key words: lawsuit, hereditary lawsuit, hereditary process, succession.

УДК 316.614.5-058.855:347.639](477)(045)

Римаренко І.В.,

старший викладач кафедри адміністративного, фінансового
та господарського права АПСВТ

Приймозна сім'я як одна з форм сімейної системи утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування

У статті розкривається поняття прийомної сім'ї як однієї із форм сімейного виховання та утримання дітей-сиріт, та дітей, позбавлених батьківського піклування. Проаналізовано проблеми, що виникають в нас час на шляху формування ефективної моделі сімейного виховання і утримання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні. Визначено правовий статус та значення прийомної сім'ї у сфері забезпечення сімейним вихованням дітей-сиріт, та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Ключові слова: сімейне виховання, діти, позбавлені батьківського піклування, діти-сироти, прийомна сім'я, прийомні батьки.

Україна постійно займає високі рейтинги по дітям, які не мають сім'ю, станом на 01.01.2013р. в Україні проживає 92865 дітей сиріт, дітей позбавлених батьківського піклування [1].

По офіційним даним кожен рік, біля 20 тисяч дітей втрачають сім'ю з різних причин, тільки в місті Києві в рік, знаходять 80 підкинутих дітей, загалом в Україні знаходять до тисячі підкинутих дітей кожен рік [2,с.11].

В усьому світі інтернати називають «складами для нещасних дітей», сама система державних дитячих будинків для дітей без батьків кого піклування, є доволі недостатньою для виховання і утримання дітей. В Україні, хоча і існує значна правова база з цього приводу, державні навчально-виховні заклади перебувають під контролем ряду міністерств, але існують ряд проблем, які нівелюють цю систему. Матеріально-технічна база будинків слабка, частина з них потребує капітального ремонту, відновлення обладнання харчоблоків, пралень. Фінансування цих закладів здійснюється не в повному обсязі, тому не можливо відновити інвентар, повноцінно харчувати вихованців. Забезпечення інтернатів одягом, взуттям, постільною білизною відбувається на 50-70 % [3,с.54-55].

Через відсутність коштів на утримання державних – навчальних закладів, їх часто реорганізують, об'єднують, закривають.

Низький рівень фізичного та духовного розвитку вихованців в порівнянні з дітьми, які відвідують загальноосвітню школу.

Значні проблеми у випускників інтернатів та дитячих будинків, викликає неможливість вчасно отримати грошову допомогу встановлену законодавством, отримання житла та першого робочого місця.

Окремо є проблема адаптації цих дітей в суспільство, вони не підготовлені до сучасних умов життя, не вміють відстоювати свої права, відсутність практичних навиків життя.

Немає діючих систем соціального патронату та соціальної адаптації вихованців інтернатів та державних дитячих будинків.

Ці факти свідчать не лише про слабку матеріальну базу дитячих будинків та інтернатів, недостатню увагу збоку державних органів місцевого самоврядування, а й про загальне погіршення стану моралі у суспільстві.

Інститут сімейного виховання та утримання – це законодавчо визначені форми організації життєзабезпечення дітей-сиріт та дітей позбавлених батьківського піклування, які передбачають їх утримання та виховання в сім'ї.

Однією з форм сімейного виховання та утримання є прийомна (фостерна) сім'я, яка з періоду Катерини II існувала в Російській імперії під назвами патронатної сім'ї, правовою основою стає Указ 1775р. «Установи для управління губернією». З приходом радянської

влади патронат став використовуватись органами охорони здоров'я, але в 1926р. патронатна система повернулася, але для дітей немовлят [4,с.300-302], в 1940 р. відновлюється інститут патронату постановою РНКУРС від 11.06. «Положення про порядок патронування дітей в колгоспах і сім'ях трудящих» [5,с.505].

В період після Великої Вітчизняної війни відсутність коштів у держави на підтримку патронатної сім'ї призводить до злиття патронату з інститутом опіки та піклування.

На Україну прийомна сім'я приходить під впливом нових підходів, щодо піклування над дітьми позбавлених батьківського піклування, що розвиваються в Фінляндії, Нідерландах, Великобританії, також на це вплинули положення ООН та ЮНУСЕФ. Досвід ряду країн вказує на потребу відмовитись від утримання дітей в спеціальних закладах і перейти до інституту та прийомної сім'ї, як ефективного методу виховання та утримання дітей позбавлених батьківського піклування.

Інституту прийомної сім'ї в Україні було відновлено за указом Президента України від 17.10.1997 №1153/97 2Про затвердження заходів, щодо поліпшення становища дітей-сиріт і дітей, які залишилися без піклування батьків». Далі виходить постанова Кабінету Міністрів України №241 від 02.03.1998 «Про проведення експерименту з утворення прийомних сімей у Запорізькій області» та затвердження «Положення про прийомну сім'ю», далі 15.09.1999 р. «1713 «про проведення експерименту з утворення прийомних сімей у деяких регіонах України» [6,с.58-61].

Інститут прийомної сім'ї – це сім'я, яка добровільно взяла із закладів для дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, від 1до 4 дітей на виховання та спільне проживання. Правовий статус було встановлено Законами України: «Про охорону дитинства», «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», стаття 256-1 СКУ. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2002 №565 «положення про прийомну сім'ю» встановила мету утворення прийомної сім'ї, як забезпечення належних умов для зростання в сімейному оточенні дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, шляхом влаштування їх у сім'ї на виховання та спільне проживання.

Прийомна сім'я має такі ознаки:

1. Прийомна сім'я утворюється для забезпечення дітям, що залишились без батьківського піклування, належного сімейного виховання.

2. Прийомними батьками можуть бути тільки працездатні та дієздатні особи щодо яких відсутні перешкоди.

3. Прийомні батьки зобов'язані забезпечити дітям належні умови для виховання та розвитку.

4. Для передачі дитини у прийомну сім'ю необхідні певні правові підстави.

5. Перебування дітей у прийомній сім'ї можливе до досягнення ними повноліття, а в разі продовження навчання до 23 років.

6. За виконання функцій, щодо виховання, прийомні батьки отримують плату, розмір якої встановлюється законом [7,с.54].

Утворення прийомної сім'ї відбувається за рішенням прийомних батьків та представників державних органів у справах сім'ї та молоді, між ними укладається угода про влаштування дітей до прийомної сім'ї на виховання та спільне проживання.

За договором, державні органи повинні фінансувати проживання та утримання дітей, комунальні послуги прийомної сім'ї, проводити безкоштовне оздоровлення щороку дітей. Контроль за виконанням угоди, за умовами проживання і виховання прийомних дітей, проводять відділи у справах сім'ї та молоді і органи опіки та піклування.

Прийомні батьки проходять навчання, організоване місцевими відділами у справах сім'ї та молоді, вони несуть персональну відповідальність за життя, здоров'я, фізичний і психологічний розвиток прийомних дітей, вони мають право на підставі частини 4 статті 256 СК України.

Прийомні діти повинні дати згоду на укладання договору прийомної сім'ї, за ними зберігається право на соціальні виплати, які вони мали до влаштування до прийомної сім'ї. вони мають право підтримувати особисті контакти з батьками та іншими родичами, крім випадків, коли це може завдати шкоди їхньому життю, здоров'ю та моральному вихованню, за дитиною зберігається право на житло та інше майно.

Договір припиняється у разі виникнення у прийомній сім'ї несприятливих умов для виховання дітей та спільного проживання, невиконання прийомними батьками обов'язків,

щодо належного виховання, розвитку та утримання дітей, досягнення дитиною повноліття, досягнення батьками пенсійного віку, за згодою сторін, відсутність взаєморозуміння батьків з дітьми, повернення дітей рідним батькам.

Після припинення договору, доля дітей вирішується органами опіки та піклування.

Станом на 31.12.2013р. в Україні функціонує 4199 прийомних сімей, виховується – 7579 тисяч дітей, активно діють ряд програм: Національної стратегії профілактики соціального сирітства на період до 2020р. від 27.05.2013 №419-р., Державна цільова програма «Кожній дитині – власну родину» на 2006-2016 роки.

Кількість дітей в прийомних сім'ях щороку зростає, за результатами Європейської конференції із захисту дітей-сиріт «Єврочайлд», Україну у 2012р. визнали найпрогресивнішою країною у цьому питанні [3, с. 55].

З початку 2013 року у Києві діють 42 прийомні сім'ї, де виховуються 59 дітей позбавлених батьківського піклування [8, с. 55].

Держава встановлює план охоплення сімейним вихованням дітей позбавлених батьківського піклування, з 2014 року жодна дитина позбавлена батьківського піклування не буде спрямована до сирітських, інтернат них закладів.

Розширенню мережі прийомних сімей в Україні заважає ряд факторів:

- незаінтересованість місцевих органів виконавчої влади у фінансуванні прийомних сімей;
- необхідність в розвитку нормативної бази, щодо діяльності прийомних сімей;
- потреби в соціальному супроводі прийомних сімей.

Але розвиток її залежить від того, наскільки держава та суспільство зможуть пом'якшити вплив нестабільності та економічної кризи на прийомну сім'ю, допомогти їй виконувати свої функції.

Література:

1. Бакай І., Днімарська Т. Кількість дітей сиріт в Україні постійно зменшується [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.upringform.ua>
2. Билярчик А. Страна беспризорников (А.Билярчик // Итоги недели – 2012 №15(349) – С.11.
3. Річний звіт Міністерства соціальної політики України – «соціальна політика України на 2013. Стан та перспективи» — Український ін.-т соціальних досліджень, 2014 – 138 с.
4. Начаева А.М. Семейное право / А.М.Нечаева – М: Юрист, 2001–320 с.
5. Гузь А.Е., Гузь А.В. Судово-практичний коментар до Сімейного кодексу України – А.Е. Гузь, А.В. Гузь – Х: фактор, 2011 – 576с.
6. Державна доповідь «про становище дітей в Україні» (за підсумками 1999 року) соціальний захист дітей – сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування» — Український інститут соціальних досліджень, 2000. — С.138.
7. Мироненко В.П. Приймона сім'я як форма виховання дітей, позбавлених батьківського піклуванняч/В.П.Мироненко // Нотаріат для вас. – 2007. №2 – с. 52-58.
8. Тарасова О. Конвалії для мами /О.Тарасова // Вечірній Київ – 2013.№19 (19046) – с.5.

Римаренко І.В., старший преподаватель кафедры административного, финансового и хозяйственного права АТСОТ ФПУ

Приемная семья, как одна из форм семейной системы содержания и воспитания детей-сирот и детей лишенных родительского попечения. В статье раскрывается понятие приемной семьи как одной из форм семейного воспитания и содержания детей-сирот, и детей, лишенных родительской заботы. Проанализированы проблемы, которые возникают у нас время на пути формирования эффективной модели семейного воспитания и содержания детей-сирот и детей, лишенных родительской заботы в Украине. Определенно правовой статус и значение приемной семьи в сфере обеспечения семейным воспитанием детей-сирот, и детей, лишенных родительской заботы.

Ключевые слова: семейное воспитание, дети- сироты, дети, лишенные родительского попечения, приемная семья, приемные родители.

Rimarenko I.V., Senior Lecturer of the Department of Administrative, Financial and Business Law, the Academy of Labour, Social Relations and Tourism

Adoptive family as one of the forms in the system of maintenance and upbringing of orphans and children deprived of parental care. The concept of adoptive family as one of the forms in the system of maintenance and upbringing of orphans and children deprived of parental care is revealed in the article. Problems which arise within the way of forming an effective model of family upbringing and maintenance of children-orphans and children, deprived of paternal care in Ukraine are examined. The legal status and value of adoptive family in the field of providing the deprived children and children-orphans with paternal care are defined.

Key words: family upbringing, children - orphans, children deprived of parental care, adoptive family, adoptive parents.

Трудове право; право соціального забезпечення

УДК 349.3:368.941.6](477)(045)

Коробенко Н.П.,

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

Історико-правовий аспект виникнення та становлення пенсійного забезпечення по інвалідності внаслідок загального захворювання

В статті досліджується процес становлення та розвитку пенсійного забезпечення по інвалідності внаслідок загального захворювання. Проведено аналіз радянського законодавства про пенсійне забезпечення по інвалідності внаслідок загального захворювання періоду 1917–1927 рр., на основі чого зроблено висновок про створення у період 1917–1927 рр. правової основи регулювання пенсійних правовідносин по інвалідності внаслідок загального захворювання.

Ключові слова: пенсійне забезпечення, пенсія, пенсія по інвалідності внаслідок загального захворювання.

Реформування системи пенсійного страхування на сучасному етапі неможливе без ґрунтовного аналізу історико-правових аспектів правового регулювання пенсійного забезпечення в дорадянський та радянський періоди, оскільки розгляд лише сучасних проблем пенсійного забезпечення по інвалідності в солідарній пенсійній системі не дає змоги повно та об'єктивно дослідити та охарактеризувати зазначені питання. Саме тому метою даної статті є дослідження правового регулювання пенсійного забезпечення по інвалідності у певному конкретному історичному періоді. Крім того, проблема становлення пенсійного забезпечення по інвалідності внаслідок загального захворювання майже не досліджена в українській правовій науці.

Пенсійне забезпечення по інвалідності з'являється на теренах України як складової Російської імперії ще у XIX сторіччі, але воно поширювалося лише на випадки трудового каліцтва і професійного захворювання та охоплювало досить обмежене коло працівників.

Зародження ж та розвиток пенсійного забезпечення по інвалідності внаслідок загального захворювання пов'язане із становленням Радянської влади на українських землях. Одним із перших заходів в цьому напрямку стало видання 30 жовтня 1917 р. Радою Народних Комісарів Декрету «Про соціальне страхування», яким поряд із цілим рядом страхових лозунгів передбачалося запровадження страхування на всі види втрати працездатності: на випадок хвороби, каліцтва, інвалідності, старості, материнства, вдовства і сирітства, безробіття [1]. Але не зважаючи на цілком прогресивні декларації, правове регулювання відносин у сфері пенсійного забезпечення в цей період не можна назвати достатньо ефективним, та і регулювання пенсійного забезпечення по інвалідності внаслідок загального захворювання було започатковано лише через рік.

Дещо незрозумілою з точки зору сфери регулювання пенсійних правовідносин була постанова Наркомпраці від 22 лютого 1918 р. «Про винагороду робітників-інвалідів у разі закриття підприємств» [2]. Нею передбачалася у випадку закриття підприємства виплата робітникам, які пропрацювали на ньому не менше п'яти років і при медичному обстеженні виявилися інвалідами, винагороди, за відсутності інших прибутків, у вигляді пенсії. Розмір такої пенсії при повній інвалідності складав розмір заробітку, але не більше середнього

річного заробітку по цій професії, а при неповній інвалідності – частину пенсії, що відповідала ступеню втрати працездатності. Недосконалість цієї постанови виявилася в тому, що вона прямо не передбачала, на кого поширюються її норми: на робітників, які отримали трудове каліцтво та захворювання на виробництві, чи на робітників-інвалідів від загального захворювання, а можливо і на перших, і на других. Питання ж пенсійного забезпечення працівників-інвалідів, які працювали менше п'яти років, цією постановою взагалі не врегульовувалося. Відповідно до частини третьої зазначеної постанови передбачалося, що виплата таким особам винагороди за роки роботи буде здійснена при прийнятті нового закону про страхування по інвалідності. І хоча в юридичній літературі з приводу цієї постанови існують різні точки зору щодо питання регулювання нею пенсійного забезпечення по інвалідності від загального захворювання [3, с.22; 4, с.75], аналіз її змісту дає змогу вказати, що це була перша, хоча і далека від досконалості, спроба нормативного врегулювання пенсійного забезпечення по інвалідності внаслідок загального захворювання.

Більш системне правове регулювання відносин у сфері пенсійного забезпечення починається з прийняттям Раднаркомом 31 жовтня 1918 р. Положення про соціальне забезпечення трудящих (далі – Положення) [5], із затвердженням якого Радянська влада відмовилася від напрацьованих ще царською Росією положень у сфері соціального страхування і запровадила соціальне забезпечення за рахунок державного бюджету. Це був перший радянський кодифікований акт у галузі соціального забезпечення, в якому вперше можна побачити запровадження норм, що більш-менш чітко врегульовували відносини у сфері пенсійного забезпечення по інвалідності внаслідок загального захворювання.

Відповідно до статті 2 зазначеного Положення до кола осіб, які підлягали соціальному забезпеченню, належали всі без винятку особи, джерелом існування яких була власна праця, і які не використовували працю інших осіб. Починаючи з квітня 1919 р. дія Положення поширилася і на осіб, яким пенсію було призначено ще за царської Росії – така пенсія підлягала перегляду відповідно до зазначеного акта. Стаття 15 Положення 1918 р. чітко вказувала, що пенсія призначалася у випадках повної або часткової постійної втрати працездатності незалежно від причин, що спричинили втрату працездатності (хвороба, каліцтво, старість, професійне захворювання і тому подібне). При цьому, право на пенсію не обумовлювалося наявністю певного трудового стажу, що мало позитивний характер, оскільки це давало змогу охопити пенсійним забезпеченням більш широке коло працівників. Разом із тим, пенсія по інвалідності не призначалася особам, які хоч і втратили працездатність, але продовжували отримувати заробіток, що дорівнював або перевищував розмір пенсії. Якщо ж особа отримувала частину заробітку або мала інші прибутки, то із пенсії вираховувалися заробіток і прибутки особи (ст. 8). Приховування отриманих прибутків дуже жорстко каралося: якщо це відбувалося вперше, то особу позбавляли пенсії на строк від 6 місяців до одного року, а при повторному вчиненні особа позбавлялася волі на строк від 2 до 3 років та на все життя втрачала право отримувати пенсію (ст. 54).

Звичного для даного часу поняття «група інвалідності» на той час не існувало, але простежується, що відповідно до статті 18 Положення інвалідність можна класифікувати на п'ять груп: 1) повна втрата працездатності; 2) втрата більше 60% працездатності; 3) втрата від 45% до 60% працездатності; 4) втрата від 30 до 44% працездатності; 5) втрата від 15 до 29% працездатності. Тобто, нижня межа втрати працездатності складала не менше 15%. Розмір пенсії залежав, по-перше, від відсотку втрати працездатності та, по-друге, від середнього заробітку в місцевості проживання непрацездатного, але не залежав від причини інвалідності. При повній непрацездатності або при втраті більше 60% працездатності встановлювалася так звана повна пенсія у розмірі 25-кратної денної «нормальної допомоги», що виплачувалася у місцевості, де особа проживала (ст. 18). При частковій непрацездатності розмір пенсії залежав від відсотку втрати працездатності і складав: при втраті від 45 до 60% працездатності – 3/4 повної пенсії, при втраті від 30 до 44% працездатності – 1/2 повної пенсії, а при втраті від 15 до 29% – 1/5 пенсії осіб, які повністю втратили працездатність [9]. Сутність «нормальної допомоги» роз'яснювалася у ст. 9, під якою розумілася середня заробітна платня у місцевості, де проживав пенсіонер. Тобто, порядок визначення розміру пенсії по інвалідності вже на самому початку існування цього виду пенсії передбачав виплати фактично в однаковому розмірі усім особам з інвалідністю без урахування заробітної плати самої особи (така тенденція, із незначними змінами, збереглася до початку 1926 р., хоча саме Положення втратило чинність в кінці 1921 р.). Крім того, та ж

стаття 18 Положення передбачала, що у випадках гострих промислово-господарських криз у країні Наркомпраці мав право тимчасово відмінити виплату пенсії особам, які втратили менше 30% працездатності, а ст. 35 надавала можливість замість виплати пенсії влаштовувати пенсіонерів до будинків інвалідів та видавати частину пенсії продуктами і товарами.

Встановлювався також розмір максимальної пенсії по інвалідності, що не повинен був перевищувати затверджену Наркомпраці найвищу тарифну ставку для даної місцевості (ст. 9), але у випадках гострих промислово-господарських криз розмір максимальної пенсії по інвалідності міг бути зменшений Наркомпраці до мінімальної, що складала найменшу тарифну ставку для даної місцевості (п. 2 ст. 10).

Для призначення пенсії по інвалідності особа повинна була звернутися із заявою до місцевого підвідділу Відділу соціального забезпечення та охорони праці Наркомпраці, який направляв заявника до бюро медичної експертизи, що знаходилося у віданні органів Наркомпраці, для встановлення відсотка втрати працездатності. На основі даних медичної експертизи підвідділ і встановлював розмір пенсії по інвалідності. Пенсії виплачувалися на місяць вперед.

Вищезазначена дозволяє зробити висновок, що пенсія по інвалідності на той час виконувала скоріше функцію соціальної допомоги для осіб з інвалідністю, які не мали інших джерел до існування.

На теренах України становлення пенсійного забезпечення по інвалідності внаслідок загального захворювання припадає на весну 1919 р. і пов'язане із діяльністю радянських органів влади.

Першими офіційними документами, що заклали нормативно-правові підвалини пенсійної справи в Україні та юридично закріпили діяльність установ по пенсійному забезпеченню, були Декрет РНК УСРР «Про передання пенсійних відділень у підпорядкування Народного Комісаріату Соціального Забезпечення» від 28 лютого 1919 р. та Декрет РНК УСРР від 16 квітня 1919 р. «Про врегулювання пенсійної справи» [6]. «Положенням про пенсії», як складовою частиною Декрету «Про врегулювання пенсійної справи», фактично відтворювалися норми Декрету Раднаркому від 31 жовтня 1918 р. і започатковувалося пенсійне забезпечення по інвалідності внаслідок загального захворювання на українських землях. У подальшому нормативно-правові засади розвитку пенсійного забезпечення в УСРР мало чим відрізнялися від РСФРР і процес здійснювався практично одночасно.

Протягом 20-х років минулого сторіччя відбувався активний процес удосконалення правового регулювання пенсійного забезпечення і безпосередньо це стосувалося пенсій по інвалідності внаслідок загального захворювання.

Перш за все, у зв'язку із запровадженням політики НЕПу, Декретом РНК від 15 листопада 1921 р. «Про соціальне страхування осіб, зайнятих найманою працею» [7] знову вводилося соціальне страхування всіх зайнятих найманою працею робітників і службовців. Декрет поширював соціальне страхування на всі випадки тимчасової та постійної втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття. В сучасній російській юридичній школі навіть зазначається, що прийняття цього декрету «стало новою віхою, що визначила новий етап у розвитку всієї системи забезпечення непрацездатних в країні» [8, с.88]. Видається, що не потрібно занадто переоцінювати значення цього документу. Звичайно, він мав немале значення у розвитку соціального страхування, але за межами його регулювання залишилося численне селянство, особи, які самі себе забезпечували роботою та деякі інші категорії осіб, а всі заходи здійснювалися виключно в жорстких умовах централізації та контролю.

8 грудня 1921 р. Радянським урядом ухвалюється Декрет «Про соціальне забезпечення інвалідів» [9]. Право на забезпечення по інвалідності відповідно до п. 1 Декрету отримували особи, які працювали по найму і втратили працездатність внаслідок трудового каліцтва, професійного захворювання або з інших причин (стареча немічність та ін.).

Декрет передбачав поділ за причинами інвалідності і визначив нову підставу призначення пенсії по інвалідності – це втрата працездатності внаслідок старості. Тобто, законодавство передбачало можливість отримання пенсії так званим інвалідам старості, оскільки на той час такого виду пенсії, як пенсія за віком, не існувало.

Наступною новацією, визначальною для подальшого розвитку законодавства у сфері регулювання пенсійних відносин, стала вимога до стажу роботи, а саме: право на пенсію по інвалідності внаслідок старечої немічності або загального захворювання мали лише робітники та службовці за наявності стажу роботи не менше 8 років. Якщо між припи-

ненням роботи по найму і поданням заяви про призначення пенсії проходило більше 2 років, то особа втрачала право на пенсію.

Обґрунтування встановлення саме такої досить значної вимоги до стажу, особливо з погляду інвалідності внаслідок загального захворювання, декрет не містив, але розуміння того історичного періоду дає однозначну відповідь – владі необхідно було змусити всіх працювати і, до того ж, економити державні кошти.

Декретом передбачалося таке нововведення, як групи інвалідності. Пунктом другим Декрету встановлювалося шість груп інвалідності: 1) інваліди, які не тільки не здатні до праці для заробітку, але і потребуючі сторонньої допомоги для задоволення звичайних життєвих потреб; 2) інваліди, не здатні ні до якої праці, що дає заробіток, але не потребуючі постійного догляду; 3) інваліди, які не тільки змушені відмовитися від своєї звичайної професії, але і взагалі не здатні ні до якої регулярної професійної роботи, і які можуть добувати засоби до існування лише випадково, тимчасово та легкою роботою; 4) особи, змушені перейти до іншої професії більш низької кваліфікації; 5) особи, змушені відмовитися від своєї звичайної професії і перейти до іншої професії такої ж кваліфікації, якщо для такого переходу вони потребують допомоги послуг Народного Комісаріату Соціального Забезпечення; 6) особи, що можуть продовжувати попередню професійну діяльність, але із зниженою продуктивністю [9].

Отже, Декрет 1921 р., на відміну від Положення 1918 р., змінив підхід до класифікації інвалідності, оскільки припинилося застосування відсоткової системи, а сама інвалідність почала розглядатися не як ступінь втрати працездатності, а як ступінь придатності інваліда до праці. Проте відмова від чіткої відсоткової системи призвела до неточного та широкого розуміння груп інвалідності, особливо, як зазначає Є.І. Астрахан, нижчих груп [3, с.55].

Крім зазначених вище новел, запроваджувався принцип поділу осіб з інвалідністю на дві категорії: тих, що мали «доходное хозяйство и промысел» та тих, які його не мали. Таке правове регулювання зумовлювало диференціацію прав та обов'язків осіб з інвалідністю у сфері пенсійного забезпечення та призвело до різних підходів до умов і підстав пенсійного забезпечення цих осіб. Забезпечення у вигляді пенсії отримували лише інваліди I-III груп, що надавалося, як правило, через часткову або повну натуралізацію пенсії. Інвалідам IV-VI груп пенсія не призначалася, оскільки вони або отримували допомогу як безробітні, або направлялися на роботу в об'єднання інвалідів.

Вищезазначене дозволяє стверджувати, що хоча зазначений правовий акт і вніс певні корективи та нововведення в умови та порядок призначення пенсій по інвалідності внаслідок загального захворювання, але їх не можна вважати ефективними та такими, що забезпечували гідний рівень життя.

Певного прогресу в правовому регулюванні відносин у сфері пенсійного забезпечення додало прийняття у 1922 р. Кодексу законів про працю [10], серед новацій якого слід відмітити започаткування інституту трудового стажу, надання права на забезпечення по інвалідності усім особам, які працювали за наймом, та тим, що втратили працездатність внаслідок каліцтва, хвороби або віку (ст. 187). У ст. 188 Кодексу також зазначалося, що норми та форми пенсійного забезпечення інвалідів встановлюються відповідними органами залежно від характеру, ступеня інвалідності та майнового стану інвалідів.

Із створенням Радянського Союзу та прийняттям Конституції 1924 р. пенсійне законодавство почало розвиватися виключно як загальнодержавне.

Аналіз законодавства того часу дає можливість зробити висновок, що з початком 1924 р. починається перехід до обрахування пенсії по інвалідності із фактичного заробітку та встановлення більш високого розміру пенсії особам, які отримали інвалідність на виробництві. Особам з інвалідністю внаслідок загального захворювання обрахування пенсії на основі заробітку почало застосовуватися із 1 січня 1926 р. [11].

28 серпня 1925 р. ухвалюється Положення про забезпечення в порядку соціального страхування інвалідів праці і членів сімей померлих або безвісно відсутніх застрахованих та інвалідів праці [12], в якому, на відміну від Декрету 1921 р., основною формою забезпечення передбачалась пенсія, а не працевлаштування чи розміщення у будинку інвалідів. Важливість цього акта полягала і в тому, що він уточнював Кодекс законів про працю, а саме: вимога 8-річного стажу роботи при призначенні пенсії по інвалідності внаслідок старості або загального захворювання не встановлювалася для тих осіб, які втратили працездатність у віці до 50 років (ст. 1).

Отже, зазначене вище свідчить, що в період 1917-1927 рр. створюється правова основа регулювання пенсійних правовідносин по інвалідності внаслідок загального захворювання. Цей етап можна охарактеризувати наступними ознаками: появою у 1918 р. нового виду забезпечення по інвалідності – пенсії по інвалідності внаслідок загального захворювання, що сталося значно раніше від появи пенсійного забезпечення за віком та у зв'язку із втратою годувальника; пенсійним забезпеченням по інвалідності від загального захворювання охоплювалося незначне коло осіб – забезпеченню підлягали особи, джерелом існування яких була тільки власна праця, і які не використовували працю інших осіб, селяни права на таку пенсію не отримали; відсутність чітко визначених умов призначення такої пенсії та постійні зміни порядку обрахування пенсій; поступове зменшення значення соціального страхування та формування державного пенсійного забезпечення.

Література:

1. Декрет Совнаркома от 30 октября 1917 года «О социальном страховании» // СУ РСФСР. – 1917. – № 2. – Ст. 17.
2. Постановление НКТ РСФСР от 22 февраля 1918 г. «О вознаграждении рабочих-инвалидов при закрытии предприятий» // СУ РСФСР. – 1918. – № 28. – Ст. 363.
3. Астрахан Е.И. Развитие законодательства о пенсиях рабочим и служащим. Исторический очерк (1917-1970 гг.) / Е.И. Астрахан. – М.: Юрид. лит-ра, 1971. – 215 с.
4. Советское пенсионное право. Учебное пособие [для сред. спец. учеб. заведений и курсов повышения квалиф. руковод. работ. сис. соц. обеспеч.] / Под ред. М.Л. Захарова. – М.: Юрид. лит-ра, 1974. – 432 с.
5. Декрет Совнаркома от 31 октября 1918 г. «О социальном обеспечении трудящихся» // СУ РСФСР. – 1918. – № 89. – Ст. 906.
6. Декрет РНК УСРР від 16 квітня 1919 р. «Про врегулювання пенсійної справи» // СУ УССР. – 1919. – № 37. – Ст. 453.
7. Декрет Совнаркома от 15 ноября 1921 г. «О социальном страховании лиц, занятых наёмным трудом» // СУ РСФСР. – 1921. – № 76. – Ст. 627.
8. Ерусланова Р.И. Пенсионное обеспечение в России: учебное пособие / Ерусланова Р.И., Емельянова Ф.Н., Кондратьева Р.А.; Российский государственный социальный университет. – М.: Дашков и Ко, 2008. – 607 с.
9. Декрет Совнаркома от 8 декабря 1921 г. «О социальном обеспечении инвалидов» // СУ РСФСР. – 1921. – № 79. – Ст. 672.
10. Кодекс Законов о Труде РСФСР от 15 ноября 1922 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://lawrussia.ru/texts/legal_861/doc861a999x715.htm.
11. Постановление Союзного Совета Социального Страхования от 4 января 1926 г. «О нормах пенсий, выдаваемых в порядке социального страхования» // ИНКТ. – 1926. – № 3.
12. Постановление ЦИК и Совнаркома СССР от 28 августа 1925 г. «Об утверждении Положения об обеспечении в порядке социального страхования инвалидов труда и членов семейств умерших или безвестно отсутствующих застрахованных и инвалидов труда» // СЗ СССР. – 1925. – № 57. – Ст. 429.

Коробенко Н.П., канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры административного, финансового и хозяйственного права АТСОТ

Историко-правовой аспект возникновения и становления пенсионного обеспечения по инвалидности вследствие общего заболевания. В статье исследуется процесс становления и развития пенсионного обеспечения по инвалидности вследствие общего заболевания. Проведён анализ советского законодательства о пенсионном обеспечении по инвалидности вследствие общего заболевания периода 1917–1927 годов, на основании чего сделан вывод о создании в период 1917–1927 годов правового базиса регулирования пенсионных правоотношений по инвалидности вследствие общего заболевания.

Ключевые слова: пенсионное обеспечение, пенсия, пенсия по инвалидности вследствие общего заболевания.

Korobenko N.P., Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of Administrative, Financial and Business Law, the Academy of Labour, Social Relations and Tourism

Historical and legal aspect of the origin and establishment of the pension provision on disability as a result of general disease. The process of the establishment and development of the pension provision on disability as a result of general disease is investigated in the article. The analysis of soviet legislation on pension provision on disability as a result of general disease within a period of 1917–1927 years is given. The conclusion on creation of the legal framework of adjusting pension legal relationships on disability as a result of general disease within a period of 1917–1927 is made.

Key words: pension provision, pension, pension on disability as a result of general disease.

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

УДК 343.223(477)(045)

Шамрай В.О.,

доктор наук з держ. управ., канд. юрид. наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України,

Демський Е.Ф.,

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

Тітов М.М.,

канд. юрид. наук, доцент кафедри кримінального права, процесу та криміналістики АПСВТ

Гуманізація юридичної відповідальності та її механізми і наслідки

У статті досліджуються механізми гуманізації відповідальності, які використовуються законодавцем при викладенні правових норм в цілому в правовій системі України і зокрема щодо регулювання суспільних відносин у сфері економічної, фінансової та господарської діяльності.

Окремо автори статті виділяють шість способів гуманізації відповідальності. Це коли законодавець встановлює в адміністративному законі межу нанесеного збитку, перевищення якого розцінюється як злочин, коли законодавець встановлює в кримінальному законі межу вчиненого збитку, перевищення якого розцінюється як злочин, шляхом пониження або збільшення цих меж можна встановити адміністративну чи кримінальну відповідальність. Наступні способи гуманізації відповідальності – це зміна об'єкта зазіхання; встановлення кваліфікуючих ознак правопорушення; пряме зняття кримінальної відповідальності та встановлення адміністративної; введення інституту «кримінальний проступок».

Ключові слова: гуманізація, декриміналізація, кримінальна відповідальність, адміністративна відповідальність, юридичні механізми гуманізації, адміністративні стягнення, кримінальний проступок.

Заради справедливості слід, зазначити, що у Статуті Великого князівства Литовського 1588 р. вперше в історії законодавства України вводяться поняття «Ненавмисне заподіяння шкоди» та випадкове заподіяння шкоди, за вчинення яких винний звільняється від кримінального покарання, але зобов'язаний був виплатити потерпілому витрати пов'язанні із заподіянням матеріальної шкоди. У збірці норм феодального права Лівобережної України під назвою «Права за якими судиться малоросійський народ» (1743 рік) визнавалися випадкові злочини за вчинення яких з винної особи стягувався штраф. В 1767 р. у законодавстві російської імперії відбувається відмежування злочинів від правопорушень, при якому за вчинення злочину суд визначає покарання на основі законів, а за вчинення правочинів поліція здійснює виправлення керуючись статутами. Проте гуманізація (декриміналізація) відповідальності середньовіччя не має нічого спільного з гуманізацією відповідальності сьогодення, як за сферою охорони суспільних відносин так і за підставами притягнення до відповідальності. Адже введена кримінальним законом (1922 р.) відповідальність за злочини

вчиненні з необережності залишається і по цей час, що є виправданим і цілком справедливим. Відмежування злочинів від інших неправомірних проступків (діянь) здійснюється за ступенем тяжкості їх вчинення, вірніше тяжкості наслідків вчинення протиправних дій та їх соціальним здійсненням на певному етапі розвитку суспільства.

На сьогодні актуальність цієї теми характеризується суттєвою зміною ідеології правової системи держави, яка спрямована на гуманні заходи державного впливу регулювання суспільних відносин та зменшення кількості засуджених осіб з довічною плямою статусу «засудженого» (ЗК), не зважаючи на зняття чи погашення в установленому законом порядку судимості (ст.ст. 89,91 Кримінального кодексу України (далі — КК) [1]. Тобто судимості вже не має, а кримінальна відповідальність була! Тоді як, особа яка була піддана адміністративному стягненню і протягом року з дня закінчення виконання стягнення не вчинила нового адміністративного правопорушення вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню. Тобто, не стягнення знято з нього (як судимість у кримінальній відповідальності), а взагалі вважається, що особа не притягалася до адміністративної відповідальності (ст. 39 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП) [2].

Виходячи із зазначених юридичних наслідків кримінальної і адміністративної відповідальності можна підозрювати законодавця, що гуманізація відповідальності носить певним чином і політичний характер. Зрозуміло, що суб'єктивна сторона цього явища, звісно, присутня, але й об'єктивно чи потрібно стільки засуджених особливо за порушення у сфері господарювання? Необгрунтовано завищений рівень криміналізації правопорушень у сфері господарської діяльності та не виправдане широке коло підстав для застосування покарання, у вигляді позбавлення волі за вчинення злочинів в економічній сфері призводить до не поодиноких випадків зловживань щодо притягнення підприємців до кримінальної відповідальності, усунення конкурентів на ринку збуту, до поглинання та знищення підприємств тощо. За статистичними даними понад десять тисяч осіб відбуває покарання за економічні злочини, яких треба годувати, охороняти, забезпечити комунальні і соціальні умови утримання та інше. До речі позбавлення волі – це не кращі «університети».

Отже, гуманізація відповідальності за порушення у сфері економіки на часі, є необхідна потреба переведу кримінальної відповідальності у площину адміністративної.

Метою гуманізації відповідальності є:

- уникнення зайвого застосування найсуворішого виду покарання і заподіяння морально психологічної травми, коли є можливість обмежитися заходами не пов'язаними з позбавленням волі;
- уникнення складного і тривалого кримінального судочинства, яке забирає багато часу і віддаляє покарання від протиправного діяння;
- забезпечення невідворотності відповідальності і уникнення фактичної безкарності;
- зменшення кількості засуджених і відповідно витрати на їх утримання;
- застосування заходів економічного впливу на правопорушників;
- більш оперативний та фаховий розгляд справи.

Проте, питання гуманізації (декриміналізації) відповідальності для вітчизняного законодавства і юриспруденції не нове. Ще за радянських часів законодавець намагався відокремити незначні правопорушення від злочинів з метою застосування виховних заходів, а не позбавлення волі.

Для забезпечення декриміналізації та гуманізації відповідальності законодавець використовує різноманітні юридичні механізми до яких можна віднести:

1. Встановлення в законні про адміністративну відповідальність межі заподіяної шкоди, перевищення якої кваліфікується як злочин. Ще з радянських часів було встановлено, що дрібним розкраданням державного або колективного майна вважається до 50 рублів за яке було встановлено адміністративну відповідальність, (ст.51 КУпАП), а викрадення державного або колективного майна більше 50 рублів наступала кримінальна відповідальність. На сьогодні законодавець дорівняв всі форми власності і за викрадення чужого майна на суму, що не перевищує 0.2 НМДГ (тобто 0.2 розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи, встановленому законом на 1 січня звітного податкового року – пункти 1.5 Прикінцевих положень та ст.169.1.1. Податкового кодексу України (далі — ПК), встановлено адміністративну відповідальність, а в разі викрадення чужого майна на суму що перевищує 0.2 НМДГ настає кримінальна відповідальність. За аналогічними ознаками побудована була відповідальність за порушення правил про валютні операції (ст. 162 КУпАП в редакції

18.05.2000 року); за дрібну спекуляцію (ст.157 КУпАП в редакції до 02.08.2005 року); за незаконну торгівельну діяльність (ст.160-2 КУпАП в редакції до 12.01.2012 року).

У випадках, коли розмір заподіяної шкоди в грошовій сумі неможливо визначити законодавець встановлює інші кількісні показники об'єктивної сторони, що характеризують ступень небезпеки діяння та характеристики суб'єктивної сторони вчинення правопорушення. Наприклад, незаконні виробництва, придбання, зберігання, перевезення наркотичних засобів без мети збуту в невеликих розмірах – ст. 44 КУпАП. Невеликі, великі та особливо великі розміри наркотичних засобів встановлюються наказом Міністерства охорони здоров'я від 01.08.2000 року №188 (з наступними змінами) «Про затвердження Таблиць невеликих, великих та особливо великих розмірів наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, які знаходяться в незаконному обігу». За певними кількісними ознаками встановлюються адміністративна відповідальність у разі незаконного посіву або незаконного вирощування снотворного маку в кількості до ста рослин чи конопель у кількості до десяти рослин – ст. 106-2 КУпАП, а якщо кількість зазначених рослин перевищує кількість встановленому законом – настає кримінальна відповідальність.

Законодавець інколи намагається визначити ступінь суспільної небезпеки на якісних показниках протиправного діяння. Наприклад, дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП) визначається як нецензурна лайка в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян та інші дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян, в той час як кримінальний закон (ст. 296 КК) визначає хуліганство як грубе порушення громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства з особливою зухвалістю чи винятковим цинізмом. Для відмежування адміністративних проступків від кримінальних законодавець визначає мету вчинення правопорушення. Наприклад, виготовлення, зберігання самогону та апаратів для вироблення самогону без мети збуту (ст. 176 КУпАП).

Звичайно, що всі зазначені характеристики правопорушення на законодавчому рівні спрямовані на створення умов гуманного ставлення до проступків, що не носять суспільної небезпеки.

2. Встановлення в кримінальному законі межі, з якої настає кримінальна відповідальність. Однією із таких ознак є встановлення законом настання кримінальної відповідальності у разі завдання (заподіяння) матеріальної шкоди в значних, великих або особливо великих розмірах. Наприклад, порушення авторського права і суміжних прав (ч. 1 ст. 176 КК), порушення права на винахід, корисну модель, промисловий зразок, топографію інтегральної мікросхеми, сорт рослин, раціоналізаторську пропозицію (ч. 1 ст. 177 КК), якщо не завдано матеріальної шкоди у великому розмірі (її розмір у двісті і більше разів перевищує НМДГ); ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів (ст. 212 КК), якщо ці діяння призвели до фактичного не надходження до бюджетів чи державних цільових фондів коштів у значних розмірах (під значним розміром слід розуміти суми, які в тисячу і більше разів перевищують НМДГ) та інше. У всіх випадках, якщо правопорушенням заподіяна шкода нижче встановленого кримінальним законом рівня настає адміністративна, а не кримінальна відповідальність. У наведених нами прикладах це буде відповідальність, передбачена ст. 51-2 КУпАП «Порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності» та статтями 163-1 КУпАП – порушення порядку ведення податкового обліку, 163-2 КУпАП – неподання платіжних документів про сплату податків, 163-4 КУпАП – порушення порядку утримання податку на доходи фізичних осіб, 164-1 КУпАП – порушення порядку подання декларації про доходи, 165-1 КУпАП – порушення законодавства про збір на загальнодержавне соціальне та пенсійне страхування, 165-3 КУпАП – порушення законодавства про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадки безробіття, 165-4 КУпАП – порушення законодавства про загальнообов'язкове державне страхування нещасних випадків, 165-5 КУпАП – порушення законодавства про загальнообов'язкове соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності тощо.

Законодавець досить часто умовою настання кримінальної відповідальності встановлює якщо протиправні дії спричинили загибель людей, екологічне забруднення значних територій, небезпечну для життя, здоров'я людей чи довкілля (ст.ст. 236-244 КК), заподіяння шкоди здоров'ю потерпілого (ст.ст. 271-275 КК), створення загрози загибелі людей (ст. 283 КК), спричинення потерпілому середньої тяжкості тілесного ушкодження (ст. 286 КК) та інше. Отже, кримінальна відповідальність може бути у разі настання зазначених у кримі-

нальному законі наслідків протиправних дій. У інших випадках настає адміністративна відповідальність відповідно до КУпАП.

3. Зміну об'єкта охоронюваних нормами адміністративної відповідальності суспільних відносин (об'єкта правопорушення), як наприклад, Законом України від 02.06.2005 року внесено зміни до назви і диспозиції статті 51 КУпАП, які замість «Дрібне розкрадання державного або колективного майна» законодавець встановив «Дрібне викрадення чужого майна». До зміни назви і диспозиції статті (об'єкта правопорушення) за викрадення приватного майна (розмір не мав значення) настає кримінальна відповідальність. Після зміни назви статті та диспозиції (об'єкта правопорушення) за дрібне викрадення будь-якого майна незалежно від форми власності на суму до 0.2 НМДГ встановлено адміністративну відповідальність і лише викрадення чужого майна понад 0.2 НМДГ тягне за собою кримінальну відповідальність. В даному випадку законодавець врахував і соціальне значення таких ганебних явищ як крадіжка, шахрайство, привласнення чи розтрату, і матеріальний стан більшості населення держави, моральний, суспільний та традиційний аспект тощо.

4. Встановлення кваліфікуючих ознак правопорушення. Законом України від 22.05.2003 року «Про податок з доходів фізичних осіб» ст. 22 Перехідних положень було встановлено, що у всіх випадках НМДГ складає 17 гривень, крім кваліфікації злочинів та адміністративних правопорушень.

Для кваліфікації злочинів і адміністративних правопорушень розмір НМДГ встановлюється на рівні податкової соціальної пільги, встановленої в ст.6 цього Закону. Зазначений Закон 02.12.2010 року скасовано, але ця норма отримала своє закріплення в Податковому кодексі України (ПКУ). У прикінцевих положеннях п.5 встановлено, що НМДГ для кваліфікації злочинів і адміністративних правопорушень дорівнює розміру податкової соціальної пільги, визначеної підпунктом 169.1.1. пункту 169.1. ст. 169 ПКУ, яка дорівнює до 31.12.2014 року – 50% розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи, встановленої Законом на перше січня звітного податкового року, а з 01.01.2015 року ця пільга (НМДГ) дорівнює 100% прожиткового мінімуму для працездатної особи. Таким чином станом на перше січня (2015 року) звітного року визначеному Законом України «Про державний бюджет на 2015 рік» для кваліфікації злочинів і адміністративних правопорушень НМДГ дорівнює не 17 гривень, а 1218 гривень. Проте у разі застосування за вчинення правопорушення кримінального покарання або адміністративного стягнення у вигляді штрафу, сума обчислюється виходячи із того, що НМДГ дорівнює 17 гривень.

Механізм гуманізації (декриміналізації) відповідальності відбувається наступним шляхом: Наприклад, ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів (ст. 212 КК) тягне за собою кримінальну відповідальність, якщо ці діяння призвели до фактичного не надходження до бюджетів чи державних цільових фондів коштів у значних розмірах (у 1000 і більше разів перевищують установлений законодавством неоподатковуваний мінімум доходів громадян). Отож, як би для кваліфікації злочинів і адміністративних правопорушень застосовувався НМДГ у розмірі 17 гривень, то за несплату податків, інших обов'язкових платежів на суму 1700 гривень (17 гривень x 1000 = 17000 гривень) потрібно було б відкривати кримінальне провадження. 17000 гривень – це не така значна сума за несплату якої суб'єкт господарювання треба позбавити волі, припинити підприємницьку діяльність тощо. Тільки на утримання охорони та соціально – комунальне забезпечення засуджених витрачаються значні суми. Тому законодавець вірно поступив, що за дрібні порушення у сфері господарювання достатньо на правопорушника впливу адміністративно-правового характеру, заходів фінансових, економічних, господарських санкцій [3].

Інша справа, застосування для кваліфікації злочинів і адміністративних правопорушень НМДГ, яке дорівнює прожитковому мінімуму для працездатної особи (на сьогодні це 1218 гривень) і у разі несплати податків у значних розмірах 1218 гривень x 1000 = 1218000 гривень відкривається кримінальне провадження. Аналогічно кваліфікуються такі правопорушення як дрібне викрадення чужого майна; порушення законодавства, що регулює виробництво, експорту, імпорту дисків для лазерних систем зчитування; порушення законодавства про бюджетну систему; видання нормативно-правових або розпорядчих актів, які змінюють доходи і витрати бюджету; доведення до банкрутства та багато інших складів кримінальних і адміністративних правопорушень.

5. Пряме скасування кримінальної відповідальності і встановлення адміністративної відповідальності.

Законом України від 15 листопада 2011 року № 4025-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності» [4] (вступив в дію 17.01.2012 року) з Кримінального кодексу України виключено 16 статей (28 складів злочину), які передбачали кримінальну відповідальність за порушення у сфері господарської діяльності. Цим Законом в КУпАП доповнено 10 статей (20 складів правопорушень), 4 статті викладено в новій редакції (8 складів) і 2 статті доповнено новими видами правопорушень. За змістом правопорушення у сфері господарювання переведено у площину адміністративної відповідальності, відбувся процес гуманізації відповідальності.

Цей цікавий за змістом політико-правовий нормативний акт потребує окремого обговорення.

б. Ведення в правову систему України нового виду правопорушень «Кримінальний проступок». Тобто введена нова категорія злочинів вибудованих не без використання основних засад адміністративної відповідальності [5], застосування яких за своєю юридичною природою і наслідками залишається злочином. З цього приводу відомі вчені в галузі кримінального права [6] мають власне бачення, яке заслуговує на увагу. Отже, «кримінальний проступок» — діяння ніби не пов'язане зі злочином, але за наслідками особа, що вчинила кримінальний проступок, буде вважатися як така що притягалася до кримінальної відповідальності.

Повертаючись до аналізу Закону України від 15.11.2011 року № 4025-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності» варто відзначити, що деякі положення Закону можуть бути сприйняті тільки позитивно. Наприклад, скасування кримінальної відповідальності за порушення порядку зайняття господарською діяльністю (ст. 202 КК), підроблення знаків поштової оплати і проїзних квитків (ст. 215 КК), незаконне виготовлення, збут або використання державного пробірною клейма (ст. 217 КК), порушення порядку випуску (емісії) та обігу цінних паперів (ст. 223 КК), обман покупців чи замовників (ст. 225 КК) і встановлення адміністративної відповідальності (статті 135-1, 155-2, 163, 164, 164-16, 171-2, 189-3 КУпАП) сприймається як адекватне реагування держави на правопорушення, що не становлять суспільної небезпеки.

Натомість під «гуманізацію» відповідальності потрапили такі склади злочинів, які, на нашу думку, навпаки потребують посилення кримінальної відповідальності. На угоду власників капіталу, олігархів, непорядних бізнесових структур на політичному рівні було зроблено такі собі обґрунтування неправомірності засудження за вчинення злочинів в економічній сфері, надмірності криміналізації правопорушень складають враження, що багаті теж плачуть. На тлі логічного соціально доречного за формою обґрунтування на законодавчому рівні (Закон № 4025-VI) створено умови для уникнення справедливого покарання за зловживання владою, за умисні правопорушення у сфері фінансової, банківської, економічної, господарської діяльності.

Не зрозумілим є скасування кримінальної відповідальності за ухилення від повернення виручки в іноземній валюті (ст. 207 КК), незаконне відкриття або використання за межами України валютних рахунків (ст. 208 КК), примушування до антиконкурентних узгоджених дій (ст. 228 КК), незаконні дії щодо приватизації паперів (ст. 234 КК) і переведення її в площину адміністративної відповідальності (ст.ст. 162-1, 162-2, 166-15, 166-18 КУпАП). За два роки з часу «гуманізації» валюта зникла за кордоном, а не акумулювалася в Україні, ціни на АЗС, супермаркетах, магазинах узгодженні стабільно високі, «приватизація», «рейдерство» зростають у геометричній прогресії з судовим підкріпленням «законності» їх вчинення, фінансові ресурси у державі зникли і поповнюються за рахунок пенсій і скорочення соціальних потреб. Адже кримінальна відповідальність мала стримуючий характер щодо вчинення злочинів. Про можливі наслідки такої «гуманізації» автори звертали увагу ще у 2012 році, незадовго до прийняття Закону № 4025-VI [7, с. 79]. Як вбачає провідний вчений в галузі кримінального права, экс-голова Верховного Суду України В. Маляренко, «декриміналізувати можна все що завгодно, навіть за аналогією з думкою про користь для зайців, вовків у лісі, можна визнати вбивць корисними для суспільства, якщо це для когось дуже треба» [8].

Заради гуманізації відповідальності мудрість законодавця не має меж у виборі юридичної техніки викладення (встановлення) правових норм. Скасував кримінальну

відповідальність і залишив адміністративну за порушення правил здачі дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння (ст. 162-3 КУпАП), приховування стійкої фінансової неспроможності (ст. 164-15 КУпАП), фіктивне банкрутство (ст. 166-17 КУпАП) законодавець не проминув закріпити в диспозиціях зазначених статей і встановлює «якщо це діяння вчинене у великих розмірах», «якщо не завдало великої матеріальної шкоди». У примітках зазначених статей «великий розмір», «велика матеріальна шкода», визначаються якщо вони у 500 і більше разів перевищують неоподаткований мінімум доходів громадян, розмір якого для кваліфікації злочинів і адміністративних правопорушень дорівнює податковій соціальній пільзі (1218 гривень). Отже, адміністративна відповідальність за значенні правопорушення може бути лише при умові що заподіяна шкода перевищує (1218 гривень x 500) 609000 гривень.

У разі відсутності заподіяння такого розміру шкоди відсутня й адміністративна відповідальність, оскільки і не має складу (об'єктивної сторони) правопорушення. Безкарність породжує нові злочини. Як наслідок такої «гуманізації» в Україні вирують «бурштинові війни», відпрацьовуються рейдерські схеми поглинання підприємств, усунення конкурентів на ринку збуту тощо. Навіть якщо є склад правопорушення, то саме більше що очікує правопорушника, так – це штраф у розмірі від 34000 гривень до 51000 гривень, причому відшкодування збитків, конфіскація незаконно отриманих прибутків, переваг, вигод законом не передбачено. Протиправна діяльність залишається економічно вигідною, доходи від неї перевищують витрати на штрафи. Чи не стає гуманізація відповідальності узаконеним економічним шахрайством в сфері господарювання? Питання риторичне. Ті, хто його мають дослідити породжують ще одне питання. В Україні діють три надпотужні наукові інституції: Інститут держави і права Національної академії наук України, Національна академія правових наук України та Інститут законодавства Верховної Ради України. Але це для них дрібничка. Вони пишуть монографії глобального розвитку держави та захищають дисертації, а не досліджують якісь «другорядні» питання у сфері економіки, які є дуже важливими для життя країни і кожного її громадянина-платника податку.

Висновки: Гуманізація (декриміналізація) відповідальності це визнання законодавцем протиправного діяння таким, що не носить характеру суспільної небезпеки, а міра покарання може бути застосована не пов'язана з позбавленням волі правопорушника є пріоритетним напрямом розвитку суспільства. Разом з тим, за вчинення даних правопорушень потрібна більш сувора міра покарання, а саме:

1. За вчинення правопорушень, передбачених статтями 162-1, 162-2, 162-3, 163, 163-7, 164-15, 164-16, 166-8, 166-16, 166-17, 166-18 КУпАП, особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за таке саме правопорушення, поновити кримінальну відповідальність. Суспільство має бути гуманним. Воно декриміналізує відповідальність, але якщо правопорушник не розуміє гуманного до нього ставлення, глумиться над правовими цінностями, то має бути криміналізація відповідальності.

2. Підвищити штрафні санкції за вчинення правопорушень, передбачених статтями 162-1, 162-2, 162-3, 163, 163-7, 164-15, 164-16, 166-8, 166-16, 166-17, 166-18 КУпАП до розміру економічно не вихідного вчинення правопорушення. Доповнити санкції зазначених статей словами: «з конфіскацією валютних та інших цінностей, які були предметом або об'єктом вчинення правопорушення».

Процес гуманізації відповідальності не закінчено. Не виключено, що на той час питання пом'якшення відповідальності настане за порушення у сфері службових відносин, авторитету органів місцевого самоврядування, об'єднання громадян, грального бізнесу, охорони праці, проституції, звідництва тощо. Але у всіх випадках законодавець має зважено підійти до питання скасування кримінальної відповідальності та встановлення адміністративної.

Література:

1. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001, — №25-26. – Ст.131.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради України. – 1984, додаток до №51. – Ст.1122.
3. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003, — №18, 19-20, 21-22. – Ст.144.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності: Закон України від 15.11.2011р. № — 4025 – VI // Голос України. – 2011. — № — 239. – 17 грудня.

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації положень Кримінального процесуального кодексу України: Проект Закону України, реєстраційний № — 4712 від 16 квітня 2014 року.
6. Тацій В., Тютюгін В., Гродецький Ю., Байда А. Ще одна спроба «гуманізації» кримінального законодавства / В. Тацій, В. Тютюгін, Ю. Гродецький, А. Байда // Юридичний вісник України. — 2014 — № 29-30. — 19 липня — 2 серпня 2014 р. — с. 10-11; № 31 — с.11.
7. Демський Е. Гуманізація відповідальності та механізми її реалізації: матеріальні і процесуальні засади / Е. Демський // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. № 1 (частина II), 2012. — с. 77-80.
8. Маляренко В. Стосовно декриміналізації статті 365 Кримінального кодексу України / В. Маляренко // Голос України. — 2011. — № 242. — 22 грудня.

Шамрай В.А., доктор наук с держ. управ., канд. юрид. наук, профессор, заслуженный деятель науки и техники Украины, **Демський Э.Ф.**, канд. юрид. наук, профессор кафедры административного, финансового и хозяйственного права, **Титов Н.Н.**, канд. юрид. наук, доцент кафедры криминального права, процесса и криминалистики АТСОТ

Гуманізація юридическої відповідальності і її механізми і **слідства.** В статті досліджуються механізми гуманізації і декриміналізації відповідальності, які використовуються законодавцем при нормативному регулюванні суспільних відносин особливо в сфері господарської, економічної і фінансової діяльності.

Одільно автори статті виділяють шість способів гуманізації відповідальності. Це коли законодавець у встановлює в административному законі межу причиненого шкоди, перевищення якої розцінюється як злочин, коли законодавець у встановлює в кримінальному законі межу причиненого шкоди, перевищення якої розцінюється як злочин, шляхом зниження або збільшення цих меж можна встановити административну або кримінальну відповідальність. Наступні способи гуманізації відповідальності — це зміна об'єкта посягання; встановлення кваліфікуючих ознак правопорушення; пряме зняття кримінальної відповідальності і встановлення административної; введення інституту «кримінальний проступок».

Ключеві слова: гуманізація, декриміналізація, кримінальна відповідальність, административна відповідальність, юридическі механізми гуманізації, административні вимоги, кримінальний проступок.

Shamrai V.O., Doctor of the State Administration Sciences, Candidate of Juridical Sciences, Professor, Honored Scientist of Ukraine, **Demsky E.F.**, Candidate of Juridical Sciences, Professor of Administrative, Financial and Economic Law Department, **Titov M.M.**, Candidate of Juridical Sciences, Assistant Professor of Criminal Law, Process and Criminalistics Department of the Academy of Labour, Social Relations and Tourism

Humanization of legal liability and its mechanisms and consequences. The article investigates the mechanisms of humanization and decriminalization of responsibility, which are used by the legislator under normative regulation of social relations especially in the sphere of economic, business and financial activities.

Separately, the authors define six ways of humanization of responsibility. The legislator establishes the administrative law limit of the caused damage which is considered to be a crime; the legislator sets in the criminal law limit of the caused damage, which is considered to be a crime; by reducing or increasing these limits administrative or criminal liability can be introduced. The following methods of humanization of responsibility are: the replacement of the object of assassination, establishment of aggravating circumstances of the offense responsibility, direct removal of criminal responsibility and the establishment of administrative, implementation of the institution of «criminal offense».

Key words: humanization, decriminalization, criminal liability, administrative responsibility, legal mechanisms of humanization, administrative penalties, criminal offense.

Власов А.О.,

старший викладач кафедри адміністративного,
господарського та фінансового права АПСВТ

Загальнотеоретичні аспекти платності адміністративних послуг

В статті розглядаються питання визначення місця інституту адміністративних послуг в діяльності держави. Проводиться аналіз відповідності адміністративних послуг ознакам функцій держави. Висувається пропозиція розглядати адміністративні послуги як спосіб здійснення функцій держави, а не саму функцію держави. На основі цього наводиться висновок про те, що з точки зору теорії держави і права стягнення плати за надання адміністративних послуг є припустимим.

Ключові слова: адміністративна послуга, функція держави, основні і допоміжні функції, спосіб здійснення функцій, платність, безоплатність.

Платність адміністративних послуг є одним з найбільш дискусійних питань в сфері надання цих послуг громадянам і організаціям. Щодо цього питання існує велике різноманіття поглядів. Від презумпції безоплатності адміністративних послуг до визнання платності як однієї з ознак адміністративних послуг.

Актуальність наукових досліджень цього питання обумовлюється тим, що платність чи безоплатність адміністративних послуг, механізм визначення розміру плати за конкретну адмінпослугу, наявність чи відсутність додаткових платних послуг, та інші питання впливають як на якість адміністративних послуг і їх доступність населенню, так і на корупційогенність даної сфери діяльності держави.

Проте цей аспект феномену адміністративних послуг, а саме їх платність чи безоплатність, є мало дослідженим у працях сучасних дослідників відповідної проблематики. Певним чином висловлений погляд можна знайти у працях таких українських науковців, як В.Б.Аверянов, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, І.П. Голосніченко, Ю.П. Битяк та інші. Проте, питання платності адміністративних послуг є таким, що потребує значних зусиль і наукових досліджень для свого вирішення. Саме в контексті цієї необхідності і написана ця стаття.

Метою даної статті є з'ясування принципової можливості чи неможливості стягнення плати за надання адміністративних послуг з точки зору загальнотеоретичного вчення про функції держави і способи їх здійснення.

В теоретично-правовій площині, питання платності адміністративних послуг можна сформулювати таким чином: чи може орган публічної влади здійснювати свої державно-владні функції на замовлення і за кошти приватних осіб. При чому стягувати плату за таку дію в кожному конкретному випадку. Чи не суперечить це самій природі державної влади, як інституту, що може діяти лише в інтересах всього суспільства.

Для вирішення цих питань, необхідно визначити місце адміністративних послуг серед функцій держави.

За визначенням одного з найавторитетніших вітчизняних теоретиків держави і права академіка В.В. Копейчикова функції держави: «це основні напрями діяльності держави, в яких знаходять свій вираз її сутність, завдання і цілі»[5, 71]. З цим твердженням погоджуються більшість науковців, при тому, що в «юридичній літературі немає єдності думок відносно категорії «функції держави»[8, 86].

Не зосереджуючись на теоретико-правових аспектах дефініції «функції держави», спробуємо визначити, чи можна стверджувати, що надання органами публічної влади адміністративних послуг є саме функцією держави. Вирішення цього питання дозволить підійти до вирішення питання платності адміністративних послуг. Якщо надання адміністративних послуг можна визнати як функцію держави, то, безумовно, слід визнати нормою безоплат-

ність адміністративних послуг, оскільки здійснення державних функцій можливе лише за рахунок бюджету і ніяк не окремих осіб. Якщо надання адміністративних послуг не є функцією держави, тоді припущення їх платності є правомірним.

С першого погляду, вирішення цього питання може здаватися дуже простим. Адже, не можна казати, що в адміністративній послугі, що надається конкретній особі (наприклад, видача посвідчення водія) «знаходять свій вираз сутність, завдання і цілі» української держави. Проте, сама адміністративна послуга, як її визначає відповідний закон України, це: «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону»[1]. Отже, надання адміністративних послуг можна розглядати, як діяльність органів публічної влади по забезпеченню реалізації фізичними та юридичними особами своїх прав та обов'язків, що розглядається майже всіма вченими-теоретиками держави і права як одна з важливіших функцій держави [6, 73], [8, 93], [5, 73]. (Слід зауважити, що в теорії держави і права переважно використовується не термін «забезпечення реалізації прав та обов'язків», а термін «охорона прав і свобод». З формальної точки зору, перший термін є ширшим за своїм обсягом та змістовним навантаженням, проте, в даному контексті, можна стверджувати що йдеться про одне й те саме, оскільки охорона державою прав та свобод не може обмежитися лише суто «охоронними» заходами, а включає в себе весь комплекс дій держави по створенню умов для того щоб права і свободи, а також обов'язки були реалізовані і захищені з боку держави.)

Відомий радянський і російський вчений В.С. Нерсесянц визначає: «К числу отдельных основных функций государства относятся: правоустановительная функция, правореализаторская функция, правозащитная функция, внешнегосударственная функция... Правореализаторская функция включает в себя в качестве важного компонента и деятельность государства, его органов и должностных лиц по обеспечению процесса осуществления прав и свобод человека и гражданина и исполнения ими своих обязанностей» [9, 258]. Як можна побачити, у даному твердженні є вказівка на те, що діяльність державних органів та їх посадових осіб по забезпеченню прав і свобод осіб (в тому числі і шляхом надання їм адміністративних послуг) є прямою функцією держави.

Для більш глибокого розуміння співвідношення діяльності по наданню адміністративних послуг та функцій держави слід звернутися до ознак функцій держави. Проф. М. В. Цвік виділяє наступні ознаки функцій держави:

1. Вони є основними соціально значущими напрямками її внутрішньої або зовнішньої діяльності.
2. У функціях держави знаходить свій вираз і конкретизацію її історична сутність і соціальне призначення.
3. У функціях держави різних типів проявляються і об'єктивізуються притаманні їм особливості й закономірності розвитку, динаміка соціально-економічних, політичних і духовних перетворень у житті суспільства.
4. Функції держави — це стійка, усталена предметна діяльність, що означає їх постійний характер на довгому періоді існування держави.
5. Реалізація функцій здійснюється притаманними їм методами і в притаманних їм формах залежно від змісту окремих функцій, конкретики завдань, які вирішуються державою на певних етапах розвитку суспільства.
6. Функції держави характеризуються спадкоємністю, яка обумовлюється тим, що вони піддаються могутньому виду етнокультурних пластів життя суспільства — національних, територіальних особливостей, традицій тощо [6, 69].

Чи відповідає діяльність по наданню адміністративних послуг цим ознакам?

Перша ознака. До основних напрямків діяльності держави можна віднести такі напрямки, які являють собою сукупність відносно однорідних суспільних відносин в певних сферах суспільної діяльності. Це: політика, економіка, культура, наука, соціальна сфера тощо. В кожній з цих сфер суспільної діяльності неможливо обійтися без адміністративних послуг. В політиці це реєстрація політичних партій, в економіці — реєстрація підприємств, реєстрація прав власності, ліцензування, сертифікація продукції тощо. В культурі — також реєстрація відповідних юридичних осіб, отримання дозволів на проведення культурно-масових міроприємств. В соціальній сфері — реєстрація та отримання посвідчень пенсіонера, багатодітної сім'ї тощо.

Друга ознака. У якісному наданні адміністративних послуг знаходить свій вираз і конкретизацію теорія «сервісної держави», яка в наші часи приходить на зміну командно-адміністративній теорії, що панувала за радянських часів. Теорія «сервісної держави» знайшла своє відображення в політиці європейських країн ще з 1980-х років. «Її суттю є визнання положення, що основною метою створення держави є задоволення потреб його громадян, а права людини – найбільша цінність» [2, 66].

Третя ознака. Коментуючи цю ознаку функцій держави в контексті надання адміністративних послуг можна продовжити аргументацію, наведену вище. Трансформація української держави, зміна її типу від «поліцейської» до «сервісної», зумовлює генезу функцій держави, закономірностей її розвитку. Не зважаючи на те, що становлення України, як «сервісної держави» стикається з чисельними труднощами, можна погодитися з І.В. Грицаком у тому, що «трансформація державних функцій сучасної держави відбувається в руслі загальних цивілізаційних процесів, які змінюють цільову програму діяльності публічно-політичних інститутів, породжуючи їх сервісну спрямованість» [3, 37]. Таким чином, розвиток України в напрямку трансформацій, які охоплюють більшість країн світу (принаймні більшість країн, що відносяться до так званої західної цивілізації) забезпечується цим загальноцивілізаційним процесом і дає можливість сподіватися на позитивні перетворення в нашому суспільному житті.

Четверта ознака. Забезпечення реалізації прав свобод і обов'язків фізичних і юридичних осіб, беззаперечно можна визнати усталеною предметною діяльністю держави, що має постійний характер, незважаючи на те, що за радянських часів про це можна було казати досить умовно (якщо і казати взагалі). Принаймні, це не визнавалося пріоритетом державної діяльності і не розглядалося як окрема постійна функція держави. Проте, сучасна демократична держава не може існувати інакше, як визнаючи забезпечення прав і свобод людей основною метою своєї діяльності. Таким чином, Україна, як сучасна демократична держава має здійснювати забезпечення прав і свобод людей саме на постійній основі.

П'ята ознака. Професор М. В. Цвік визначає, що «характерним для форм і методів здійснення функцій держави є їх здатність змінюватися, тоді як головні напрямки діяльності держави залишаються постійними» [6, 69]. Можна сказати, що форми забезпечення прав і свобод дійсно змінюються в залежності від конкретних історичних умов. Наприклад, якщо раніше видача прав водія здійснювалася лише шляхом подання паперових документів безпосередньо до органів ДАІ, то сьогодні вже передбачена можливість відправки таких документів через мережу Інтернет [10]. Використання електронних засобів зв'язку в сфері надання адміністративних послуг буде тільки поширюватися враховуючи положення статей 6, 8 та 17 Закону України «Про адміністративні послуги» [1].

Шоста ознака. Функції держави характеризуються спадкоємністю, яка обумовлюється тим, що вони піддаються могутньому виду етнокультурних пластів життя суспільства. Відносно цієї ознаки можна і подискутувати з шановним проф. М. В. Цвіком, адже етнокультурний вплив все ж таки не може мати вирішальний вплив на інститут держави, який є, все ж такі, доволі універсальним явищем в усьому світі. Хоча особливості функціонування різних держав світу дійсно залежать від народних традицій та історії державоутворюючих етносів. Стосовно цього можна сказати, що своєрідність менталітету українського народу дійсно накладає свій відбиток (головним чином – негативний) на процедуру надання адміністративних послуг. Нажаль, відношення вітчизняних чиновників до замовників адміністративних послуг є здебільшого зневажливе і зовсім не нагадує ставлення працівників державного апарату до отримувачів відповідних послуг в країнах Європи.

Таким чином, можна зробити висновок, що надання адміністративних послуг, як діяльність органів публічної адміністрації по забезпеченню реалізації прав свобод та обов'язків громадян та організацій, в цілому, відповідає ознакам функцій держави, як їх визначає професор М. В. Цвік.

Проте, вищесказаного недостатньо, щоб стверджувати, що надання адміністративних послуг є функцією держави.

Можливий шлях для вирішення цього питання полягає в дослідженні класифікації функцій держави, а саме їх поділу на основні (головні) та допоміжні (похідні) функції та їх співвідношенні. Наприклад, проф. М. В. Цвік визначає як головну, економічну функцію держави, а як похідну або обслуговуючу – функцію оподаткування та фінансового контролю [6, 73]. Аналогічно, можна визначити як головну функцію захисту (забезпечення) прав і свобод

людей, а як допоміжну їй – функцію надання адміністративних послуг органами публічної влади. Таке співвідношення є цілком логічним і правомірним і, в цьому випадку, надання адміністративних послуг можна визнати допоміжною функцією держави, яка забезпечує виконання державою головної функції – забезпечення реалізації прав свобод та обов'язків фізичних та юридичних осіб.

Поряд з цим, варто подивитися на проблему під іншим кутом зору. Справа в тому, що поряд з категорією «функція держави», в теорії держави та права виділяється ще категорія «форма» («спосіб») здійснення функцій держави. Серед теоретиків держави і права немає єдиної точки зору на те питання, що слід вважати функцією держави, а що формою або способом її здійснення. Наприклад, правотворча діяльність і, в цілому правове регулювання визначається як функція держави В.С.Нерсесянцем [9, 258], а також вченими позаминулого та минулого століття Л. Дюгі [7, 197] та Г. Еллінеком [4, 581], в той час як В.В. Копейчиков [5, 72], М. В. Цвік [6, 82], М. С. Кельман та О.Г. Мурашин [8, 96] визнають її як форму здійснення державних функцій.

Цікавим є той факт, що більшість наукових і філософських словарів та енциклопедій не дають визначення терміну «спосіб». (Слід зауважити, що в контексті дослідження даного питання терміни «форма» та «спосіб» мають синонімічне значення. Таке трактування дозволяє і Малий академічний словарь русского языка: «форма — способ осуществления, проявления какого-л. действия.» [11]). А ті, які наводять дефініцію цього терміну, визначають термін «спосіб», як «образ действий, прием осуществления чего-л.» [11] або як «тот или иной порядок, образ действий, метод в исполнении какой-нибудь работы, в достижении какой-нибудь цели» [12, 275].

Виходячи з цього можна розглянути надання адміністративних послуг як спосіб забезпечення прав і свобод. Для того, щоб держава могла ефективно виконувати свою функцію охорони (забезпечення) прав свобод та законних інтересів, а також створення умов для виконання обов'язків фізичними і юридичними особами, органи публічної влади повинні застосовувати цілу низку заходів: економічних політичних тощо. І лише надання адміністративних послуг для цього буде недостатнім. Наприклад, для того щоб особа реалізувала своє права на здійснення підприємницької діяльності, держава повинна не тільки надати їй адміністративну послугу, а саме здійснити її реєстрацію в якості юридичної особи або фізичної особи-суб'єкта підприємницької діяльності, але й здійснити ще цілу низку заходів, починаючи від забезпечення функціонування національної валюти та доступу до кредитно-фінансових ресурсів і закінчуючи підтримкою національного виробника у співпраці з іншими країнами та міжнародними економічними організаціями (якщо підприємницька діяльність такого суб'єкта поширюється на зовнішні ринки).

Також можна зазначити, що для реалізації функції забезпечення прав та свобод держава може використовувати крім надання адміністративних послуг (а інколи – замість надання адміністративних послуг) інші способи. Наприклад, делегувати право здійснювати дії, аналогічні наданню адміністративних послуг недержавним структурам: нотаріусам, об'єднанням підприємств тощо.

Таким чином, доцільно визначити наданні адміністративних послуг як спосіб реалізації однієї з основних функцій держави: охорони та забезпечення прав і свобод.

З вищесказаного можна зробити наступний висновок. Як було зазначено, дослідження теоретико-правових аспектів адміністративних послуг та визначення їх місця серед функцій держави, переслідувало ту мету, що визнання адміністративних послуг в якості функцій держави, логічно вело б до твердження про неможливість їх фінансування інакше, як з державного бюджету. Оскільки ж, виходячи з вищевказаних міркувань, адміністративні послуги є способом реалізації функцій держави, а не самою цією функцією, то можна зробити висновок про те, що з точки зору теорії держави та права стягнення плати за надання адміністративних послуг є припустимою. Спираючись на цей висновок, можна вже досліджувати такі питання, як механізм встановлення розміру плати за адміністративну послугу, критерії визначення справедливості цього розміру, її економічна доцільність. Все це є предметом подальших наукових досліджень цієї проблематики.

Література:

1. Закон України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI. — [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

2. Венедіктова І. В. Юридична природа публічних послуг. / І. В. Венедіктова// Вісник харківського національного університету: зб. наук. праць, Серія: Право. Випуск № 1 (5). 2009 р.
3. Грицак І.В. Трансформація функцій держави та її вплив на функціонування органів внутрішніх справ України /І.В. Грицак//Честь і закон. Науковий журнал.,2009, 4 № 4.
4. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Вступительная статья докт. юрид. наук, проф. И. Ю. Когтихина. — СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. —752 с.
5. Загальна теорія держави і права. Навчальний посібник./За ред. академіка АПрН України, доктора юридичних наук, професора В.В. Копейчикова., — Київ, Юрінком Інтер 2001 р.
6. Загальна теорія держави і права./За ред. проф. М. В. Цвіка, доц. В. Д. Ткаченка, проф. О. В. Петришина. — Харків: «Право», 2002.
7. Леон Дюги. Конституционное право. Общая теория государства / Антология европейской юридической мысли. — Одесса., «Юридична література», 2005.
8. М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. Загальна теорія держави і права: Підручник. — К.: Кондор, 2006. — 477 с.
9. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. — М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА—ИНФРА • М), 2002. — 552 с.
10. Офіційний сайт Управління ДАІ ГУ МВС в м.Києві — [Електронний ресурс]– Режим доступу: http://www.udai.kiev.ua/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=309
11. Словарь русского языка: В 4-х т. (Малый академический словарь, МАС) / РАН, Ин-т лингвистич. исследований; Под ред. А. П. Евгеньевой. — 4-е изд., стер. — М.: Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999. Т. IV. С—Я. — 797 с. // Цит. По Фундаментальная электронная библиотека: Русская литература и фольклор. — [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://feb-web.ru/feb/mas/mas-abc/0encyc.htm>
12. Толковый словарь русского языка: В 4 т. / Под ред. Д. Н. Ушакова. Т. 1. М., 1935; Т. 2. М., 1938; Т. 3. М., 1939; Т. 4. М., 1940. (Переиздавался в 1947-1948 гг.); Репринтное издание: М., 1995; М., 2000.

Власов А.А., старший преподаватель кафедры административного, хозяйственного и финансового права АТСОТ

Общетеоретические аспекты платности административных услуг. В статье рассматриваются вопросы определения места института административных услуг в деятельности государства. Проводиться анализ соответствия административных услуг признакам функций государства. Выдвигается предложение рассматривать административные услуги как способ реализации функций государства, а не саму функцию государства. На основании этого делается вывод о том, что с точки зрения теории государства и права взимание платы за предоставление административных услуг, является допустимым.

Ключевые слова: административная услуга, функция государства, основные и вспомогательные функции, способ реализации функций, платность, бесплатность.

Vlasov A.A., Senior Lecturer of Administrative, Economic and Financial Law Department of the Academy of Labour, Social Relations and Tourism

Theoretical aspects of payment for administrative services. The article considers the issues of the place of the Institute of administrative services in the activities of the state. The analysis of compliance of administrative services to the features of functions of the state is carried out. It is proposed to consider the administrative services as a way of implementation of the functions of the state, but not just the function of the state. Conducted research concluded that from the point of view of the theory of the state and law the charge for the administrative services provision is valid.

Key words: administrative service, state function, main and auxiliary functions, the way of realization of functions, fee, free of charge.

Литвин М.О.,

магістр юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Проблеми судового оскарження неналежної якості надання адміністративних послуг

У статті досліджується проблема процедури оскарження адміністративних послуг в Україні. Розкривається ряд питань, які не розглядаються у працях науковців і практиків. Досліджується проблема необхідності судового оскарження неналежної якості надання адміністративних послуг. Автор доводить необхідність визначення та законодавчого закріплення критеріїв оцінювання якості надання адміністративних послуг. Проводиться порівняльний аналіз здійснення процедури оскарження адміністративних послуг в Україні та у Великій Британії.

Ключові слова: адміністративна послуга, оскарження адміністративних послуг, неналежна якість надання.

Вступ. Україна перебуває у стадії переходу до сервісної держави. Інститут адміністративних послуг можна вважати одним із індикаторів сервісної держави. Саме відносини, пов'язані з ним, відображають служіння держави громадянам у його буквальному сенсі.

Питання адміністративних послуг були предметом науково-теоретичних досліджень таких вчених, як В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, І. Бородін, І. Голосніченко, Є. Додін, О. Іващенко, Р. Каложний, В. Колпаков, Т. Коломонець, А. Комзюк, О. Кузьменко, І. Лазарев, Д. Лук'янець, О. Миколенко, Н. Мироненко, В. Перепелюк, В. Поліщук, Б. Савченко, М. Тищенко, В. Тимощук та ін.

Досвід зарубіжних країн у сфері надання адміністративних послуг та їх оскарження в адміністративному порядку вивчали вчені: А. Губанов, О. Іващенко, А. Козирін, Н. Матюхіна, В. Тимощук, А. Школик, М. Штатіна та ін. [1, С. 86 – 89].

Мета. Однак, питання судового оскарження неналежної якості надання адміністративних послуг зачіпалося мало. Саме тому воно є актуальним і потребує дослідження. Отже, поставленою метою є дослідження проблем зазначеного оскарження.

Надання адміністративних послуг в Україні регулюється Законом України «Про адміністративні послуги» (далі – Закон) [2]. Деякі важливі аспекти законодавець оминув. До таких аспектів належить визначення критеріїв оцінювання якості надання адміністративних послуг. Вони є надзвичайно важливими для оскарження неналежної якості надання послуг в судовому порядку.

Слід також звернути увагу на Указ Президента України «Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг» від 3 липня 2009 року (далі – Указ) [3]. В Указі йде мова про забезпечення якісного надання адміністративних послуг, проте відсутні положення, які б стосувалися його оскарження за необхідності. У Законі така можливість передбачена. Але правил, за якими слід розглядати подібні справи, зараз не існує. Недоцільним є застосування до них правил, закріплених у ч. 3 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС) [4]. Це пов'язано з тим, що критерії ч. 3 ст. 2 КАС стосуються «рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень». Тобто, дані критерії є надто узагальненими, а відносини, що виникають в процесі надання/отримання публічних послуг, є особливими. Вони вбачають заінтересованість суб'єкта звернення у задоволенні своїх потреб суб'єктом надання. Тобто, тут не мають місця односторонньо-владні дії суб'єкта владних повноважень. Як наслідок, очевидною є необхідність встановлення спеціальних вимог до якості надання адміністративних послуг.

Наскільки доцільно оскаржувати якість вже наданої послуги?

Доцільність такого оскарження зумовлена, насамперед, негативними наслідками неякісного надання послуги. Прикладами таких наслідків можуть бути упущення, пов'язані з витратою зайвого часу або моральна шкода. Окрім того, це може значно пришвидшити реформу адміністративних послуг та підвищити її ефективність.

Слід також зауважити, що таке оскарження стосується не наданої послуги як результату звернення. Мова йде саме про оскарження недотримання процедури та порушення вимог до якості.

Дане дослідження зосереджене саме на судовому оскарженні. Це зумовлено низьким рівнем довіри громадян до суб'єктів надання адміністративних послуг. Подальшому його зниженню сприяє також неякісне надання адміністративної послуги. За результатами проведеного опитування, переважна більшість респондентів (83%) схильна до судового оскарження. На їх думку, такий вид оскарження є найбільш ефективним. Хоча 59,83% з цього числа вважає його «крайньою мірою».

До того ж, можливість такого оскарження закріплена в Законі (ч. 2 ст. 19 Закону). Не дивлячись на це, вона не врегульована належним чином.

Яке надання адміністративних послуг може вважатися неякісним?

Ч. 1 ст. 7 Закону закріплює порядок встановлення вимог щодо якості надання послуг. Порядок наступний: суб'єкт надання самостійно встановлює такі вимоги для себе. Це ускладнює оскарження неналежної якості надання адміністративних послуг, оскільки унеможлиблює її доказування.

Відповідно, це важливо і для судді. Оскільки, саме це суд використовуватиме при встановленні істини та прийнятті рішення. Критерії було визначено у Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади затвердженій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. N 90-р (далі – Концепція) [5]. Такими критеріями є:

- результативність – задоволення потреби фізичної або юридичної особи в адміністративній послугі;
- своєчасність – надання адміністративної послуги в установленій законом строк;
- доступність – фактична можливість фізичних та юридичних осіб звернутися за адміністративною послугою. Критерій доступності передбачає:
 - територіальну наближеність адміністративного органу до отримувачів послуг;
 - наявність транспортного сполучення, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для транспортних засобів фізичних та юридичних осіб;
 - можливість вільного (безперешкодного) доступу до приміщення адміністративного органу;
 - безперешкодне одержання бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з веб-сторінки адміністративного органу;
 - зручність – урахування інтересів та потреб отримувачів послуг у процесі організації надання адміністративних послуг. Критерій зручності передбачає:
 - можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою, у тому числі поштою, електронною поштою тощо;
 - запровадження принципу «єдиного вікна»;
 - установа адміністративним органом графіка приймання фізичних та юридичних осіб з урахуванням їх інтересів;
 - удосконалення порядку оплати адміністративної послуги (плата у міру можливості повинна прийматися безпосередньо в приміщенні адміністративного органу);
 - відкритість – безперешкодне одержання необхідної для отримання адміністративної послуги інформації, яка розміщується на інформаційних стендах в адміністративних органах, на їх веб-сайтах друкується в офіційних виданнях та буклетах. Критерій відкритості передбачає:
 - наявність інформації стосовно процедури надання певної послуги, переліку документів для її отримання із зразками заповнення таких документів, розміру та порядку оплати адміністративної послуги, посадових осіб, відповідальних за надання певних видів адміністративних послуг;
 - можливість отримання інформації телефоном та електронною поштою, а також кваліфікованої консультативної допомоги;

□ повага до особи – ввічливе (шанобливе) ставлення до отримувача адміністративної послуги. Цей критерій включає:

□ готовність працівників адміністративного органу допомогти отримувачеві послуги в оформленні документів;

□ дотримання принципу рівності усіх громадян;

□ забезпечення побутових зручностей в адміністративному органі;

□ професійність – належний рівень кваліфікації працівників адміністративного органу.

Також, в концепції було зазначено, що:

«На основі зазначених критеріїв встановлюються стандарти надання адміністративних послуг».

Як дотримуються суб'єкти надання адміністративних послуг вказаних стандартів на практиці?

При проведенні опитування, респонденти оцінювали якість надання послуг за п'яти-бальною шкалою. Оцінювалося дотримання вищезазначених вимог. Респондентами були повнолітні громадяни України, які отримували адміністративну послугу в період від набрання чинності Законом до моменту проведення опитування.

Так, її оцінили як добру 12% респондентів.

Задовільною її вважають 33%.

Решта 55 % надали негативну оцінку. Слід зауважити, що 24,24% останніх, надали найнижчий бал (1 з 5 можливих). В той же час оцінка 5 не була використана жодним із респондентів.

За результатами опитування, найбільше ігноруються наступні вимоги, які стосуються:

□ своєчасності надання адміністративних послуг (також доступності інформації щодо його строків);

□ зручності (в частині можливості вибору способу звернення, принципу єдиного вікна та графіку прийому громадян суб'єктом надання);

□ відкритості (доступу до необхідної інформації);

□ поваги до особи (в частині порушення черги та неввічливості посадових осіб суб'єктів надання);

□ професійності (респонденти оцінювали професійність за відповідями на їх запитання стосовно відповідної послуги, які вони задавали уповноваженим особам).

Лише 7% респондентів отримували адміністративні послуги в центрах надання адміністративних послуг. Ними було негативно оцінено також місце розташування центрів надання адміністративних послуг, дотримання принципу єдиного вікна та вимоги до здійснення всіх платежів в одному приміщенні.

Таким чином, високий відсоток такого надання послуг буде оскаржений в судовому порядку. Але ефективність такого оскарження не забезпечена. Оскільки, доказування ускладнене відсутністю аналогічних критеріїв у Законі.

Доказування є важливим, оскільки відповідачем є суб'єкт владних повноважень. Так, п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону визначає суб'єкти владних повноважень суб'єктами надання адміністративних. На практиці такий відповідач може отримувати незаконні преференції, пов'язані з його правовим статусом.

Чому доказування в даному випадку є проблемою для позивача?

Ч. 2 ст. 71 КАС [6] покладає обов'язок доказування на суб'єкт владних повноважень. Логічно, що відповідач посилатиметься на положення ч.1 ст. 7 Закону. Таким чином, він фактично посилатиметься на правила, встановлені ним самим для себе. Навіть, якщо вони суперечитимуть, взятим за основу дослідження, критеріям, вони вважатимуться судом правомірними. Про це свідчить ч. 3 ст. 7 Закону: «Вимоги, передбачені частинами першою та другою цієї статті, не можуть погіршувати умови надання адміністративних послуг, визначені законом». Проте Законом такі вимоги не визначені. А отже, в результаті, неякісне надання послуги довести фактично неможливо.

Яка процедура оскарження є ефективною поза межами України?

Варто враховувати іноземний досвід. А саме, досвід сервісних держав. Для даного дослідження було обрано Велику Британію [7, 29 с.]. Тамтешнє оскарження немає фактично нічого спільного із звичним нам. Його вважають обов'язковим елементом розвитку інституту адміністративних послуг.

Тому його механізм активно розвивають. Основою його вдосконалення стала концепція «поганого адміністрування».

Саме на цій концепції ґрунтується діяльність омбудсмана Великої Британії. Його головний обов'язок – розслідування звинувачень у здійсненні поганого адміністрування. Визначення «поганого адміністрування» розробив перший омбудсман Північної Ірландії. На його думку це: «адміністративна дія (або бездіяльність), що базується на або здійснена під впливом неналежного розгляду (без урахування всіх значущих чинників) або поведінки». Пізніше неналежний розгляд визначили як «самоуправство, намір або необ'єктивність, включаючи дискримінацію». До неналежної поведінки віднесли:

- нехтування;
- невинуватого затримання;
- порушення при нагляді за відповідними правилами та процедурами;
- не врахування суттєвих факторів;
- порушення при запровадженні або здійсненні контролю за процедурами, коли воно входить до обов'язків конкретного органу.

Як вже було зазначено, механізм оскарження неналежної якості надання адміністративних послуг у Великій Британії немає нічого спільного з українським. У Великій Британії омбудсман є фактично останньою інстанцією, до якої можна по нього звернутися.

У Великій Британії ефективність роботи публічного сектору оцінюється за його відповідністю потребам споживачів. Саме тому скарга там сприймається як індикатор ефективності. Вона використовується для вдосконалення всього інституту [8, С. 225-232].

Органи, до яких може звертатися громадянин Великої Британії за задоволенням своєї скарги:

- консультаційна агенція;
- радник;
- Департамент органу місцевого самоврядування;
- Департамент юридичних послуг;
- Підкомітет з питань скарг;
- Омбудсман.

Саме в такому порядку здійснюється оскарження адміністративних послуг. Ланцюжок із шести ланок є надзвичайно ефективним. Крім того, суб'єктамисупроводження скарги:

- радники;
- консультаційні (допоміжні) агенції (абоюрисконсультації);
- члени Парламенту.

Такий супровід забезпечує успіх звернення до кожної з ланок попереднього ланцюжка. Така ієрархія зумовлена кількістю звернень громадян. Люди просто найчастіше звертаються до радників. До консультаційних (допоміжних) агенцій (юрисконсультації) – рідше. І найрідше до членів Парламенту. Хоча законом не заборонено звертатися до них по черзі у випадку потреби.

Чи можливе застосування такого підходу в Україні?

Слід звернути увагу, що британський підхід виключає звернення до суду. Він є ефективним, тому його слід враховувати. Проте запровадження в Україні наразі є занадто складним. Оскільки цей підхід є характерним до вже сформованої сервісної держави. Про це свідчить можливість звернення до політиків. Таке звернення вимагає високого рівня культури самих політиків та довіри до них громадян. Одне без іншого навряд чи можуть існувати. Тому простіше було б забезпечити ефективність існуючого підходу. Проте, з урахуванням перспективи переходу до більш прогресивних методів.

Яким чином можна вирішити проблему на даному етапі?

Перш за все, слід закріпити у Законі загальнообов'язкових вимог до якості надання адміністративних послуг. Наступним кроком слід закріпити можливість їх уточнення суб'єктами надання. Проте уточнення повинні здійснюватися виключно в рамках загальнообов'язкових вимог і не погіршувати становище суб'єктів звернення.

Щодо забезпечення самого судового оскарження неналежної якості надання адміністративних послуг. В Законі слід закріпити підставою оскарження порушення вимог, згаданих у попередньому абзаці.

Які вимоги мають бути закріплені в Законі?

Це мають бути вимоги, закріплені у Концепції. У випадку включення їх в Закон (з одночасним тлумаченням), проблему буде вирішено.

Висновки:

1. Для забезпечення ефективного судового оскарження неналежної якості надання адміністративних послуг слід:

- закріпити і розтлумачити в Законі перелік вимог до якості надання адміністративних послуг, які містяться у Концепції і визначені там як «критерій»;
- залишити в Законі право суб'єкта надання самостійно лише уточнювати такі вимоги, не відходячи від їх основного змісту;
- закріпити в Законі підставу оскарження порушення цих вимог.

2. У перспективі, по досягненню підвищення якості надання адміністративних послуг, слід орієнтуватися на позасудове оскарження неналежної якості надання адміністративних послуг за прикладом Великої Британії. Це зменшить необхідність судового оскарження та, як наслідок, розвантажить суди.

Література:

1. Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів / І. Голосніченко // Право України. – 2003. – № 10. – С. 86 – 89.
2. Про адміністративні послуги. Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI/ Офіційний вісник України – 2012 р., № 76, стор. 44, стаття 3067, код акту 63650/2012.
3. Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг. Указ Президента України від 03.07.2009 № 508/2009/ Урядовий кур'єр – 2009. – № 126.
4. Кодекс адміністративного судочинства. Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV/ Офіційний вісник України – 2005 р., № 32, стор. 11, стаття 1918, код акту 33303/2005.
5. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Кабінет Міністрів України. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 № 90-р/Офіційний вісник України – 2006, № 7, стор. 167, стаття 376, код акту 35246/2006.
6. Кодекс адміністративного судочинства. Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV/ Офіційний вісник України – 2005 р., № 32, стор. 11, стаття 1918, код акту 33303/2005.
7. Іващенко О.Ю. Оскарження адміністративних послуг у Великій Британії та Україні (порівняльно-правовий аналіз): автореф.на здобуття наук.ступеня кандид.юридичних наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»/ Іващенко Олена Юріївна; Нац. акад. внутр. справ України – К., 2012. – 29 с.
8. Іващенко О. Ю. Адміністративна скарга у Великій Британії / О. Ю. Іващенко // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 4. – С. 225 – 232.

Литвин М.А., магістр юридического факультета Киевского национального университета имени Тараса Шевченка

Проблеми судового обжалования ненадлежащего качества предоставления административных услуг. В статье исследуется проблема процедуры обжалования административных услуг в Украине. Раскрывается ряд вопросов, которые не рассматриваются в работах ученых и практиков. Исследуется проблема необходимости судебного обжалования ненадлежащего качества оказания административных услуг. Автор доказывает необходимость определения и законодательного закрепления критериев оценивания качества оказания административных услуг. Проводится сравнительный анализ осуществления процедуры обжалования административных услуг в Украине и Великобритании.

Ключевые слова: административная услуга, обжалование административной услуги, ненадлежащее предоставление административных услуг

Lytvyn M.O., Master in Law, Taras Shevchenko National University of Kyiv

Problems of judicial appeal of inadequate quality of administrative services. The article deals with the problem of the appeal procedure of administrative services in Ukraine. It reveals a number of issues that were not researched in the works of scholars and practitioners. The article examines the problem of necessity of judicial review of inadequate quality of administrative services. The author proves the necessity of defining and legislative consolidation of the evaluation criteria of quality of administrative services. The article contains comparative analysis of reviewing administrative services in Ukraine and in the United Kingdom of Great Britain.

Key words: administrative services, appeal of administrative services, inadequate quality of administrative services

УДК 340.132.6:352.072](477)(045)

Осинська О.В.,

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

Обмеження прав районної громади у містах з районним поділом на місцеве самоврядування

У статті розглядаються особливості правового регулювання здійснення права районної громади в містах з районним поділом на місцеве самоврядування і розкриваються проблемні питання обмеження цього права. Акцентується увага на необхідності диференціації представницьких органів району від органів виконавчої влади району, а також посилення автономії районної громади в місті. Таке рішення дозволить досягти сталого соціально-економічного розвитку району, що, безумовно, відобразиться на загальному розвитку міста і держави.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, територіальна громада, орган виконавчої влади, райони у містах з районним поділом.*

У сучасних умовах Європейське співтовариство вимагає від України глобальних демократичних перетворень в усіх сферах суспільного життя. Тому актуальності набуває і необхідність перетворення сфери місцевого самоврядування, зокрема, у частині посилення автономії районної громади міста із районним поділом.

Метою цієї статті є розглянути особливості сучасного правового регулювання здійснення районною громадою міста права на місцеве самоврядування.

Відповідно до Декларації про державний суверенітет України від 16.07.1990р. «повновладдя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної і місцевих Рад Української РСР». Легітимність існування районних у містах рад (далі — місцеві ради) були прямо передбачені: ст. 78 Конституції Української РСР (чинність з 1978 по 1996рр.), ст. 47 Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України (чинність з 1995 по 1996рр.) та ч.1 ст. 142, абзацом 3 п. 8 Розділу XV «Перехідні положення» Основного Закону України від 28.07.1996р.

За даними Державної служби статистики України в Україні на 01.01.2014р. налічується 111 районів у містах з районним поділом[1]. Територіальні громади районів у містах є суб'єктом місцевого самоврядування, правове регулювання діяльності яких здійснюється законами України: «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997р., «Про столицю України — місто-герой Київ» від 15.01.1999р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001р., «Про статус депутатів місцевих рад» від 11.07.2002р. тощо.

Україна взяла на себе ще і міжнародне зобов'язання щодо охорони і посилення місцевого самоврядування і розбудови держави на принципах демократії і децентралізації державної влади шляхом підписання у 06.11.1996 р. та ратифікації у 15.07.1997 р. Європейської хартії місцевого самоврядування (1985 р.)[2].

«Враховуючи велике значення місцевого самоврядування для розвитку народовладдя, демократизації суспільних відносин та зміцнення української державності» Президент України у 2000 р. постановив установити в Україні свято — День місцевого самоврядування, яке відзначають щорічно 7 грудня [3].

На фоні тотального гарантування національним законодавством місцевого самоврядування, громадяни України протягом існування незалежної держави спостерігали тенденції централізації, посилення виконавчої влади та нівелювання права районних громад на місцеве самоврядування, зокрема:

по-перше, надання міським радам права адміністративно-територіальних змін та утворення / не утворення районних рад [4]. Як наслідок, зокрема, масштабна ліквідація місцевих рад у містах України: Львів, Одеса, Запоріжжя, Миколаїв, Горлівка, Макіївка, Маріуполь

та Луганськ. 31.10.2010р. були скасовані районні ради у містах: Київ, Вінниця та Харків;

по-друге, поєднання функції органу державної виконавчої влади з функціями представницького органу та надання однієї особі повноважень як голови райради так і голови райдержадміністрації [5];

по-третє, жодного місцевого референдуму стосовно скасування районів у містах та місцевих рад проведено не було.

Слід зазначити, що ні Конституція УРСР, ні Конституція України, ні Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999р. не передбачали існування та функціонування районних державних адміністрацій ні як самостійних органів виконавчої влади, ні як симбіоз із представницькими органами.

Відповідно до статей 21, 64 Конституції України конституційні права і свободи людини і громадянина є невідчужуваними та непорушними, не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Об'єднання представницького органу (місцеву раду) із виконавчим органом (районною держадміністрацією) йде у супереч, зокрема, європейської ідеї поділу влади та ст. 6 Конституцією України щодо засад поділу державної влади, і це визнав Конституційний Суд України: «політико-правову природу місцевих рад принципово змінено: вони не є органами державної влади, а представницькими органами місцевого самоврядування, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.» [6, п. 5 мотивувальної частини рішення].

Проведений аналіз національного законодавства свідчить про те, що обмеження прав територіальної громади на здійснення місцевого самоврядування передбачається лише у двох випадках: в умовах воєнного чи надзвичайного стану, згідно ст. 21 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7]. Очевидно, що у представників державної влади, не було достатніх законних підстав для ліквідації місцевих рад, тому парламент надав іншому суб'єкту (міській раді), окрім місцевої ради, право приймати рішення про утворення, неутворення (ліквідацію існуючих) місцевих рад.

Внесення змін 07.09.2010р. у Закон України «Про столицю України — місто-герой Київ» (ч. 2 ст. 7) [8] щодо надання права приймати рішення про утворення/неутворення місцевих рад одночасно та рівною мірою двом суб'єктам місцевого самоврядування, що знаходяться у вертикальній підпорядкованості перетворило право районної громади міста на самоврядування у теоретичні можливості.

Враховуючи статті 5, 7, 69, 70 Конституції України та позицію Конституційного Суду України про те, що «прийняття рішення щодо неутворення районних у місті рад є виключною компетенцією районної ради, оскільки вони є обов'язковою складовою системи місцевого самоврядування в місті Києві.» [4, п. 3 мотивувальної частини рішення], без згоди територіальної громади району у місті не можна вирішувати як питання адміністративно-територіального поділу міста (об'єднання, роз'єднання, скорочення, ліквідація кількості районів тощо), так і питання про утворення/неутворення (ліквідацію вже існуючих) місцевих рад, оскільки ці взаємопов'язані питання повинні вирішуватися єдиним джерелом влади — територіальною районною громадою шляхом вільного волевиявлення громадян через референдум.

Територіальна громада району міста є суспільним інститутом, приналежність до якого визначається фактом проживання на певній території, де вони є носіями корпоративного інтересу. Враховуючі побудову системи органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади громадяни України, на даний час, мають низький рівень забезпечення потреб територіальних громад, корупцію та зростання соціальної напруги.

Інститут місцевого самоврядування сприяє розвитку соціально — економічного, культурного потенціалу територіальних громад і зміцненню громадянської злагоди на землі України. Тому, важливо за для забезпечення реалізації повновладдя народу України та в рамках адміністративної реформи щодо децентралізації державної влади запровадити європейські стандарти правового регулювання здійснення основоположного конституційного права територіальної громади районів міст з районним поділом самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Література:

1. Кількість адміністративно-територіальних одиниць в Україні на 1 січня 2014 року // <http://www.ukrstat.gov.ua/>

2. Європейська хартія місцевого самоврядування (1985 р.) // http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036
3. Указ Президента України «Про День місцевого самоврядування» від 25.11.2000 р. № 1250/2000 // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1250/2000>
4. Рішення Конституційного Суду України (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13.07.2001р. за № 11-рп/2001 // <http://www.legal.com.ua/document/kodeks/0CH56011CH50710-01.html>
5. Рішення Конституційного Суду України (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва) від 13.10.2005р. за № 9-рп/2005 // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-05>
6. Рішення Конституційного Суду України (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) від 26.03.2002р. за № 6-рп/2002 // http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KS02018.html
7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997р. // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97>
8. Закон України «Про столицю України — місто-герой Київ» від 15.01.1999р. // <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/401-14>

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

Ограничение прав районной общины в городах с районным делением на местное самоуправление. В статье рассматриваются особенности правового регулирования осуществления права районной общины в городах с районным делением на местное самоуправление и раскрываются проблемные вопросы ограничения этого права. Акцентируется внимание на необходимости дифференциации представительских органов района от органов исполнительной власти района, а также усиления автономии районной общины в городе. Такое решение позволит достичь устойчивого социально-экономического развития района, что, безусловно, отразится на общем развитии города и государства.

Ключевые слова: местное самоуправление, территориальная община, орган исполнительной власти, районы в городах с районным делением.

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

Restriction on the rights of the district community to the local self-governance in cities with district division. The article discusses specific features of the legal regulation of the rights of district communities in cities divided into districts with local self-government and examines challenges of restricting these rights. The attention is drawn to the need for the differentiation of representative bodies of the district from the bodies of executive power of the district, as well as for strengthening the autonomy of the regional community in the city. This solution will facilitate the sustainable socio-economic development of districts, which will certainly influence the overall development of the city and the state.

Key words: local self-government, territorial community, body of executive power, districts in cities with district division.

УДК 347.965:343.137](477)(045)

Остапенко О.І.,

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

Засади діяльності захисників у кримінальному провадженні

Стаття присвячена розгляду деяких особливостей роботи адвоката, його відносин з клієнтами. Також, досліджено правовий статус адвоката як захисника в кримінальному провадженні та відповідні аспекти його діяльності в порядку захисту та надання правової допомоги. Особливо акцентовано увагу на визначенні адвокатської таємниці як охорони відповідного виду інформації та даних про клієнта. Більш того, проаналізовано питання конфлікту інтересів клієнта та адвоката та їх етичне значення в професійній діяльності захисника.

Ключові слова. адвокат, кримінальне провадження, адвокатська таємниця, захисник, адвокатська етика.

В жовтні 1988 року у Страсбурзі делегацією дванадцяти європейських країн-учасниць на пленарному засіданні прийнятий Загальний кодекс правил для адвокатів країн Європейського Співтовариства. Цей Кодекс проголошує основні етичні правила, якими повинні керуватися захисники у своїй професійній діяльності:

Правила професійної етики передбачають добровільне виконання їх тими, на кого поширюється їх дія, з метою забезпечення виконання адвокатом своїх обов'язків так, як це прийнято в будь-якому цивілізованому суспільстві. Недодержання адвокатом цих правил карається, аж до застосування до нього дисциплінарних санкцій.

Довірі відносини між адвокатом і клієнтом можуть виникнути лише у разі відсутності в останнього сумнівів щодо чесності і сумлінності адвоката.

Адвокат може відмовитися від надання консультацій двом або кільком клієнтам, які беруть участь у розгляді одного і того ж самого провадження, або не виступати від їх імені за наявності конфлікту інтересів клієнтів або обґрунтованої загрози виникнення такого конфлікту. Адвокат зобов'язаний припинити надання правової допомоги обом клієнтам у випадку виникнення конфлікту інтересів, а також при виникненні загрози порушення конфіденційності або загрози незалежності самого адвоката.

Адвокат також зобов'язаний утриматися від надання правової допомоги новму клієнту, якщо через це може бути порушення конфіденційності відомостей, що довірені йому попереднім клієнтом, або якщо інформація про стан справ попереднього клієнта, яка знаходиться в розпорядженні адвоката, здатна стати джерелом переваг для нового клієнта [1].

В Україні згідно зі ст. 47 КПК України встановлено наступне:

1. Захисник зобов'язаний використовувати засоби захисту, передбачені цим Кодексом та іншими законами України, з метою забезпечення дотримання прав, свобод і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого та з'ясування обставин, які спростовують підозру чи обвинувачення, пом'якшують чи виключають кримінальну відповідальність підозрюваного, обвинуваченого.

2. Захисник зобов'язаний перебувати для участі у виконанні процесуальних дій за участю підозрюваного, обвинуваченого. У разі неможливості прибути в призначений строк захисник зобов'язаний завчасно повідомити про таку неможливість та її причини слідчого, прокурора, слідчого суддю, суд, а у разі, якщо він призначений органом (установою), уповноваженим законом на надання безоплатної правової допомоги, — також і цей орган (установу).

3. Захисник без згоди підозрюваного, обвинуваченого не має права розголошувати відомості, які стали йому відомі у зв'язку з участю в кримінальному провадженні і становлять адвокатську або іншу охоронювану законом таємницю.

4. Захисник після його залучення має право відмовитися від виконання своїх обов'язків лише у випадках:

1) якщо є обставини, які згідно з цим Кодексом виключають його участь у кримінальному провадженні;

2) незгоди з підозрюваним, обвинуваченим щодо вибраного ним способу захисту, за винятком випадків обов'язкової участі захисника;

3) умисного невиконання підозрюваним, обвинуваченим умов укладеного з захисником договору, яке проявляється, зокрема, у систематичному недодержанні законних порад захисника, порушенні вимог цього Кодексу тощо;

4) якщо він свою відмову мотивує відсутністю належної кваліфікації для надання правової допомоги у конкретному провадженні, що є особливо складним. [2, с. 28, 29].

Статтею 22 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» визначено поняття адвокатської таємниці: «Адвокатською таємницею є будь-яка інформація, що стала відома адвокату, помічнику адвоката, стажисту адвоката, особі, яка перебуває у трудових відносинах з адвокатом, про клієнта, а також питання, з яких клієнт (особа, якій відмовлено в укладенні договору про надання правової допомоги з передбачених цим Законом підстав) звертався до адвоката, адвокатського бюро, адвокатського об'єднання, зміст порад, консультацій, роз'яснень адвоката, складені ним документи, інформація, що зберігається на електронних носіях, та інші документи і відомості, одержані адвокатом під час здійснення адвокатської діяльності» [3].

01 жовтня 1999 року Вищою кваліфікаційною комісією адвокатури при Кабінеті Міністрів України схвалені Правила адвокатської етики, які, як зазначено в Преамбулі до Правил, покликані слугувати системою орієнтирів для адвокатів України при збалансуванні, практичному узгодженні ними своїх багатоманітних професійних прав і обов'язків [4].

Розголошення відомостей, що складають адвокатську таємницю, заборонено крім випадків, коли підозрюваний чи обвинувачений надав захиснику згоду на розголошення таких відомостей.

Здійснення захисту за призначенням органів досудового слідства та суду у випадках, передбачених чинним кримінально-процесуальним законодавством, є важливим професійним обов'язком захисника. Необґрунтована відмова від прийняття на себе захисту за цих умов є неприпустимою.

Захисник не повинен пред'являти позовних вимог, клопотань та інших процесуальних документів, що свідомо для нього не ґрунтуються на чинному законодавстві, окрім випадків, коли нормативний акт, що регулює спірні відносини, сам видається незаконним або неконституційним і підлягає оскарженню у передбаченому законом порядку. Слід відзначити, що більшість захисників, виконуючи свої професійні обов'язки, діють відповідно закону і визнаних професійних стандартів та етичних норм. Але разом з тим є випадки неналежного ставлення захисників до виконання своїх обов'язків.

Сьогодні в Україні склалася ситуація, коли нерідко захисники знаходяться на постійному утриманні злочинних угруповань, і значна матеріальна залежність змушує їх до активних дій, спрямованих на приховування протиправної діяльності. Відразу після затримання або викриття когось із учасників злочинного угруповання з'являється їх захисник. Безумовно, дії захисника в цьому випадку відповідають принципу змагальності, але, на жаль, не всі адвокати використовують законні шляхи в наданні правової допомоги. При цьому поява захисника стає реальною перешкодою здійсненню законного розслідування з наступних підстав:

□ Спілкуючись з підзахисним, який перебуває під вартою, захисник оперативно оцінює ситуацію, що склалася, і визначає помилки, яких припустилися як його клієнт, так і правоохоронні органи.

□ Захисник схиляє обвинуваченого до відмови від визнання провини.

□ Захисник схиляє обвинуваченого до зміни правдивих показань відносно себе та інших учасників злочинної групи на неправдиві.

□ Користуючись своїми правами, захисник неодноразово оскаржує законні дії особи, яка веде кримінальне провадження.

□ Захисник заявляє необґрунтовані клопотання про проведення слідчих дій, які підтверджують нібито існуюче алібі його підзахисного.

□ Захисник заявляє необґрунтовані відводи особі, яка веде провадження по справі, та іншим особам, які беруть участь у справі.

□ Захисник ухиляється від участі у слідчих діях, коли це є обов'язковим; затягує ознайомлення з матеріалами кримінального провадження.

□ Розголошуючи дані досудового слідства, які стали йому відомі у зв'язку з участю у провадженні, захисник організовує тиск на слідство через засоби масової інформації.

□ Захисник фабрикує від імені громадян клопотання про звільнення підозрюваного від відповідальності.

□ Захисник «віддає» слідчому заздалегідь програні епізоди злочинної діяльності. Відомі випадки, коли через захисника «здають» не лише програний епізод злочинної діяльності, а й виконавця; при цьому організатор (замовник) залишається невикритим. Іноді «здають» так званих «громовідводів» – другорядних членів угруповання як «розрахунок» з правоохоронцями для імітації активності їх роботи. «Громовідводи» свідомо беруть на себе провину за злочини, щоб створити ілюзію їх розкриття, а через деякий час через захисників представляються матеріали, які свідчать про їх незаперечне алібі.

□ Через захисника передається інформація між учасниками злочинного угруповання, які перебувають під арештом та на волі, що дозволяє створювати і корегувати програми протидії слідству.

□ Відомі випадки, коли захисник особисто вживає реальних заходів до знищення слідів злочину, речових доказів, інших документів, які слідчий не встигвилучити і процесуально закріпити.

□ Захисник забезпечує зацікавлених осіб «виходами» на оперативні, слідчі, експертні, прокурорські, судові органи.

□ Захисник обирає тактику захисту з метою перешкоджання об'єктивному розслідуванню: затягнути слідство до стану втрати актуальності, ускладнити його новими, але нереальними епізодами, які призведуть до тривалих і не виправданих витрат сил і часу; створити конфліктні умови спілкування зі слідчим, розраховуючи на руйнування психологічного контакту; «завантажити» слідчого трудомісткими для виконання клопотаннями, на які в подальшому можна буде посилатися в скаргах про пасивність слідства; накопичувати інформацію про наявні помилки слідства.

□ Захисник бере під сумнів осудність свого підзахисного, для чого представляє свідків, певні документи тощо.

□ Захисник удається до тактики компрометації потерпілих, свідків, експертів, правоохоронців.

□ Трапляються випадки, коли захисник особисто чи через представників злочинного угруповання негативно впливає на стійкі позиції потерпілих, свідків, понятих, інших осіб.

□ Захисники використовують неправдиві свідчення свідків, їх відмову від показань із перспективою руйнування доказової бази.

□ За клопотанням захисту справа може бути призупинена у зв'язку з розшуком співучасників, які при транснаціональному характері злочинів мають «дах» за кордоном, де можуть переховуватись.

□ Іноді керівники злочинних угруповань через захисників намагаються вплинути на рішення осіб, які здійснюють правосуддя.

□ Відомі випадки фальсифікації адвокатами доказів, інсценування алібі, маскування реальності, демонстрації помилкової очевидності [5].

□ Деякі адвокати ідуть на вчинення злочину, передаючи своїм клієнтам-наркоманам наркотичні засоби, допомагаючи їм втекти від слідства тощо [6].

Говорячи про професійну етику захисника, слід мати на увазі, що з одного боку тут йдеться про професійну діяльність захисника, яка врегульована чинним законодавством, а з іншого боку, морально-етичні проблеми законодавством не регулюються, тому термін «професійна етика» виявляється досить штучним [7, с. 76].

Таким чином, робота захисників у кримінальних провадженнях базується як на морально-правових аспектах, так і на чисто правових. На цьому ґрунті і формується професійна етика захисників [8; 9, с. 22;].

Захисники забезпечують право підозрюваних, обвинувачених, підсудних на захист, надають їм правову допомогу в рамках складної системи правовідносин, яка сама по собі може бути суперечливою. Тому потреба в створенні чіткої системи критеріїв правильності вибору певного варіанта поведінки в ситуаціях, коли виявляються суперечності між правами та обов'язками захисника є дуже гострою. Насамперед для інтересів підзахисних важливо, щоб система таких критеріїв була єдиною для всіх захисників, певною і передбачуваною. Досягти цього можна закріпленням таких орієнтирів у деонтологічних кодексах або правилах. У більшості країн вони є єдиними в національному масштабі, відбивають

загальноприйнятій міжнародній стандарти професії захисника і вироблені саме адвокатурою, як правовим інститутом.

З етичної точки зору бажано, щоб адвокат із початку своєї роботи з підзахисним роз'яснив, що він не вправі розголошувати довірені йому відомості. В той же час, особливим моральним обов'язком для адвоката стає неповідомлення підзахисному тих відомостей, якими останній міг би скористатися, щоб ввести правоохоронні органи в оману.

Бувають випадки, коли в бесіді з адвокатом підзахисний повідомляє, що він скоїв злочин, називає співучасників, розповідає подробиці, а в той же час під час допитів свою вину заперечує. В такій ситуації захисник вже не може впливати на позицію підзахисного: він повинен зберігати адвокатську таємницю [10, с. 92-101].

У такій ситуації, як зазначає І.Л. Петрухін, захисник може порадишити підзахисному визнати свою вину, але це може бути тільки порада: вмовляти чи схилити до цього підзахисного захисник не має права [11, с. 46-52]. М. М. Михеєнко вважає, що при запереченні підзахисним своєї вини захисник не може займати іншу позицію [12, с. 79].

У 1954 році М. О. Чельцов стверджував, що: Захисник може визнавати факти, що заперечуються підзахисним. Захисник може погодитися з доведеністю обвинувачення, не визнаного підсудним. Захисник може визнати такими, що не відповідають істині, ті або інші показання підсудного [13, с. 63].

Серед фахівців переважає думка, що розходження позицій захисника і підзахисного допустиме. Захисник повинен і спростовувати обвинувачення, спираючись на позицію підзахисного, і в той же час звернути увагу на обставини, які пом'якшують вину.

Можлива ситуація, коли підзахисний злочину не вчиняв, але повністю визнає свою вину з певних причин (через шантаж з боку певних осіб, підкуп, або просто на прохання близької людини). Виникає питання: як повинен діяти в цій ситуації захисник? На нашу думку, визначним тут повинно бути положення, на яке спирається весь кримінальний процес України, записане у статті 2 Кримінально-процесуального кодексу України «Завдання кримінального судочинства»: жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу. Таким чином, і в розглянутій ситуації захисник повинен як спростовувати обвинувачення, спираючись на позицію підзахисного, так і звернути увагу на обставини, які пом'якшують його вину.

Якщо ж підзахисний заперечує свою вину, яка підтверджується матеріалами справи, але захиснику повідомляє про вчинений злочин, захисник повинен повідомити підзахисному, що захист буде спиратися на докази, зібрані у справі.

Але як бути у випадку, коли захисникові від підзахисного стає відомо про злочин, який готується? Адвокат повинен порадишити відмовитись від скоєння злочину, вказати на можливі наслідки. Але як бути далі? Якщо адвокат запобігає вчиненню злочину, він розкриє адвокатську таємницю. І.Л. Петрухін вважає, що в тому разі, коли підзахисний повідомив про можливий небезпечний злочин, вчинення якого можна попередити, розголошення адвокатської таємниці можливе. Захисник повинен «оцінити суспільну небезпечність», тобто оцінити можливість самого факту вчинення злочину і його небезпечність. Таким чином, розголошення інформації, необхідне для попередження злочину, буде законним, якщо у захисника є достатні підстави вважати, що існує реальна можливість скоєння злочину і неминуча ситуація, коли попередження злочину шляхом розголошення інформації є єдиною можливістю для його запобігання.

Отже, ми тут наштовхнулися на колізію моралі і права. В сучасних умовах, коли правовий статус громадянина зазнав значних змін, потрібні зміни і в законодавчому регулюванні адвокатської таємниці. Вважаю, що до ст. 9 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» потрібно внести доповнення щодо можливості для адвоката розголосити адвокатську таємницю, якщо це необхідно для припинення тяжкого чи особливо тяжкого злочину.

На думку В.В. Каплана, неприпустимо, щоб адвокат брав участь у справі за наявності у нього родинних і навіть дружніх стосунків з клієнтом чи іншими особами, які беруть участь у справі, тобто коли його робота стосується його особистих інтересів, що викликає особливого ставлення до засобів і методів, які застосовуються при веденні справи [14, с. 18]. Це стосується і кримінального судочинства.

Д.П. Ватман вважає неприпустимим повідомлення тих чи інших фактів навіть своїм колегам при обговоренні спірних або сумнівних моментів справи [15, с. 43]. Розгляд спірної

правової ситуації з відома чи за згодою клієнта може бути прийнятним лише в інтересах справи, і тут від захисника потрібен особливий такт, обачність, вдумливість.

Не можна не погодитись з М.Ю. Барщевським, який стверджує, що складовою частиною етики є естетика і визначає адвокатський етикет як етичні норми регламентації зовнішніх проявлень діяльності адвоката в умовах, прямо чи побічно пов'язаних із виконанням професійних обов'язків [16, с. 133].

Висновки. Зважаючи на викладене, слід зазначити, що додержання норм професійної етики є важливою засадою діяльності захисників у кримінальних справах. Існуюча на сьогоднішній день законодавча база не регулює діяльність захисників у кримінальних справах таким чином, щоб уникнути можливих суперечностей між етичними і юридичними нормами, і потребує удосконалення. Потрібен і реальний механізм контролю за додержанням захисниками норм професійної етики, що забезпечило б значно кращий рівень правової допомоги, яку надають захисники.

Література:

1. Бюлетень законодавства і юридичної практики України. К.: Юрінком Інтер, 2000. – № 1.
2. Кримінальний процесуальний кодекс України 1960 року (із змінами та доповненнями станом на 11 листопада 2011 року). – К.: Правова єдність, 2011. – 298с.
3. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05липня2012 року // Голос України. – 2012. – 14 серпня.
4. Слінько С.В. Проблеми правового статусу суб'єктів кримінально-процесуальної діяльності: Монографія. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 282 с.
5. Зорин Г.А., Танкевич О.В. Криминалистическая характеристика транснациональных преступных групп. – Гродно, 1997.- 126 с.
6. Карышев В.М. Записки «бандитского адвоката». – М.: Центрполиграф, 1998.- 236 с.
7. Логінова С. Адвокатська таємниця: історико-правовий підхід // Право України. – 2001. – № 3.
8. Грошевой Ю.М. Профессиональное правосознание судьи и социалистическое правосудие. – Х., 1986. – 185 с.
9. Леоненко В.В. Профессиональная этика участников уголовного судопроизводства. – К., 1981. – 164 с.
10. Петров А., Резниченко И. Адвокатская тайна как гарантия права на защиту // Соц. законность. – 1982. – № 8. – С. 92-101.
11. Петрухин И.Л. Адвокат и клиент: отношения доверия // Адвокат. – 1999. – № 1. С. 46-52.
12. Михеенко М.М. Проблеми розвитку кримінального процесу в Україні. Вибрані твори. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 239 с.
13. Чельцов М.А. Об адвокатской профессии и юридической природе советской адвокатуры // Сов.государство и право. – 1980. – № 7.
14. Каплан В.В. Адвокат в гражданском судопроизводстве. – Воронеж, 1989. – 178 с.
15. Ватман Д.П. Адвокатская этика. – М.: Юрид. лит., 1977. – 95 с.
16. Барщевский М.Ю. Адвокатская этика. 2-е изд., испр. – М.: Профобразование, 2000. – 312 с.

Остапенко А.И., доктор юрид. наук, профессор, профессор кафедры административного та інформаційного права Інститута права і психології Національного університету «Львівська політехніка»

Принципы деятельности защитников в уголовном производстве. В статье рассматриваются некоторые особенности работы адвоката, його отношений с клиентом. Также, исследованы правовой статус адвоката как защитника в уголовном производстве и соответствующие аспекты его деятельности в порядке защиты и предоставления правовой помощи. Особенности акцентированно внимание на определении адвокатской тайны, как охраны соответствующего вида информации и данных о клиенте. Более того, проанализирован вопрос о конфликте интересов клиента и адвоката, а также их этическое значение в профессиональной деятельности защитника.

Ключевые слова. адвокат, уголовное производство, адвокатская тайна, защитник, адвокатская этика.

Ostapenko O.I., Doctor of Juridical Sciences, Professor, Professor of the Department of Administrative and Information Law of the Institute of Law and Psychology, National University "Lviv Polytechnic"

Principles of attorneys' activity in criminal proceedings. The article is devoted to the review of certain particularities of the attorney's work, his relations with the client. Legal status of attorney as the advocator in criminal proceedings as well as the certain aspects of his activity in legal assistance in the defence process are covered. The attention is paid to the definition of advocate secrecy, as the protection of the respective type of information and data about the client. Moreover, a question concerning a conflict of interests between a client and attorney is analyzed, and its ethical value in a professional activity is pointed out.

Key words: attorney, criminal proceeding, advocate secrecy, advocate, ethics for legal professions.

Нормативно-правове регулювання діяльності державних підприємств в Україні

Стаття присвячена визначенню змісту та характеристиці нормативно-правового регулювання діяльності державних підприємств в Україні. Особлива увага приділена таким напрямом законодавчого закріплення у вказаній сфері: місцезнаходження, належне майно, організаційна структура, філії та представництво, трудовий колектив, управління господарською діяльністю, господарські відносини з іншими підприємствами, організаціями, громадянами, фінансовий план, зовнішньоекономічна та інша діяльність державних підприємств.

Ключові слова: державні підприємства, нормативно-правове регулювання, державне управління господарською діяльністю.

Наразі необхідно з'ясувати правові начала функціонування державних підприємств, які, в першу чергу, встановлені в ст. 64-71,75,77 ГК України та ст. 92-95 ЦК України. Тому, на базі об'єднаного аналізу цих законодавчих дефініцій, розглянемо й інші нормативно-правові акти, здійснивши розбивку на блоки, виходячи з логіки та спільної змістовності інформації, а саме: місцезнаходження, належне майно, організаційна структура, філії та представництво, трудовий колектив, управління господарською діяльністю, господарські відносини з іншими підприємствами, організаціями, громадянами, фінансовий план, зовнішньоекономічна та інша діяльність державних підприємств, фіскалізація діяльності та державні закупівлі.

Місцезнаходженням державних підприємств є фактичне місце ведення їхньої діяльності, а також здійснення управління й обліку. Крім того, згідно п.5 ч.1 ст.1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» [1] місцезнаходження юридичної особи – адреса органу або особи, які відповідно до установчих документів юридичної особи чи закону виступають від її імені.

Майно державних підприємств перебуває у державній власності і закріплюється за ним на праві господарського відання (державне комерційне підприємство) чи праві оперативного управління (казенне підприємство). У той же час, джерелами формування такого майна є: державне майно, передане підприємству відповідно до рішення про його створення; кошти та інше майно, одержані від реалізації продукції (робіт, послуг) підприємства; цільові кошти, виділені з Державного бюджету України; кредити банків; частина доходів підприємства, одержаних ним за результатами господарської діяльності, передбачена статутом; інші джерела, не заборонені законом. Загальний порядок управління державним майном, суб'єкти управління, їх права й обов'язки та інше визначається Законом України «Про управління об'єктами державної власності» [2].

Самостійно визначаючи свою організаційну структуру, державне підприємство може складатися з виробничих структурних підрозділів (виробництв, цехів, відділень, дільниць, бригад, бюро, лабораторій тощо), а також функціональних структурних підрозділів апарату управління (управлінь, відділів, бюро, служб тощо). Особливості корегування організаційної структури підприємства містяться в окремих законодавчих актах (закони України «Про господарські товариства», «Про холдингові компанії в Україні», «Про акціонерні товариства» та ін.).

Державні підприємства має право створювати філії, представництва, відділення та інші відокремлені підрозділи. У той же час, згідно ч.1 Декрету Кабінету Міністрів України «Про впорядкування діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, створених за участю державних підприємств» від 31.12.1992 № 24-92 [3] державні підприємства не можуть бути

засновниками підприємств будь-яких організаційних форм та видів, господарських товариств, кооперативів.

Керування державним підприємством здійснюється відповідно до його установчих документів на основі поєднання прав держави щодо господарського використання свого майна і участі в управлінні трудового колективу. А для безпосереднього керівництва господарською діяльністю підприємства призначається його керівник. У разі найму останнього з ним укладається договір. Крім того, на всіх господарюючих об'єктах, які використовують найману працю, між власником або уповноваженим ним органом і трудовим колективом або уповноваженим ним органом повинен укладатися колективний договір.

Зміст трудового та колективного договору, їх особливі умови і т.д. закріплено в ст. 21 Кодексу законів про працю України [4]. Так, трудовий договір – це угода між працівником і власником підприємства, за якою працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену цією угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядкові, а власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи фізична особа зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін. У той же час, контракт – це особлива форма трудового договору, в якій строк його дії, права, обов'язки і відповідальність сторін (в тому числі матеріальна), умови матеріального забезпечення і організації праці працівника, умови розірвання договору, в тому числі дострокового, можуть встановлюватися угодою сторін.

У кожному трудовому колективі можуть створюватися професійні спілки з метою здійснення представництва і захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки (Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» та ін.).

Державна форма власності визначає такі умови господарювання підприємства: зобов'язане приймати та виконувати доведені до нього в установленому законодавством порядку державні замовлення, враховувати їх при формуванні виробничої програми, визначенні перспектив свого економічного і соціального розвитку та виборі контрагентів; не має права безоплатно передавати належне йому майно іншим юридичним особам чи громадянам, крім випадків, передбачених законом; Фонд державного майна України виступає організатором продажу нерухомого майна підприємства в порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України (Закон України «Про Фонд державного майна України»; Наказ Фонду державного майна України від 30.07.1999 № 1477 «Про затвердження Положення про порядок відчуження основних засобів, що є державною власністю» та ін.) та ін.

Слід зауважити на те, що крім узагальнених положень господарського законодавства, особливості діяльності, зокрема казенного підприємства, можна знайти лише в «Типовому статуті казенного підприємства» [5]. Так, тут визначено юридичний статус, правовий статус майна, засади організації управління, порядок реорганізації та ліквідації підприємства.

Основним плановим документом державного підприємства є фінансовий план, форма та методичні рекомендації по розробці якого затверджуються центральним органом виконавчої влади з питань економіки (Наказ Міністерства економіки України від 21.06.2005 №173 «Про затвердження Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансових планів державних підприємств, акціонерних, холдингових компаній та інших суб'єктів господарювання, у статутному фонді яких більше 50 відсотків акцій (часток, паїв) належать державі, та їх дочірніх підприємств»; Лист Міністерства економіки України від 01.08.2006 №147-24/296 «Щодо заповнення форми фінансового плану» та ін.).

Відповідно до фінансового плану підприємство отримує доходи і здійснює видатки, визначає обсяг та спрямування коштів для виконання своїх функцій протягом року відповідно до установчих документів. Крім того, затверджуються суми коштів, які направляються державі як власнику і зараховуються до Державного бюджету України, у порядку передбаченому Бюджетним кодексом України та ін. А після сплати обов'язкових платежів підприємства провадять відрахування від прибутку, що залишається в їхньому розпорядженні, на технічне переобладнання виробництва, освоєння нових технологій, здійснення природоохоронних заходів і нового будівництва та на поповнення власних оборотних коштів [6].

Державні підприємства самостійно здійснює зовнішньоекономічну діяльність, яка є частиною зовнішньоекономічної діяльності України та може відкривати за межами України

свої представництва, філії та виробничі підрозділи. Основні засади такої діяльності закріплено в Законі України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [7] та безпосередньо у ст.4 вказується, що до видів зовнішньоекономічної діяльності підприємств належать: експорт та імпорт товарів, капіталів та робочої сили; міжнародні фінансові операції та операції з цінними паперами; кредитні та розрахункові операції; спільна підприємницька діяльність з іноземними суб'єктами господарської діяльності; організація та здійснення оптової, консигнаційної та роздрібно торгівлі на території України за іноземну валюту; товарообмінні операції та інша діяльність, побудована на формах зустрічної торгівлі з іноземними суб'єктами господарської діяльності та ін.

Державні підприємства є платниками податків і державних зборів на загальних умовах (Податковий кодекс України, Митний кодекс України, Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та ін.), крім випадків передбачених законодавством.

Суб'єкти господарювання державної форми власності зобов'язані отримувати всі товари (роботи, послуги) в рамках державних закупівель на календарний рік, порядок та умови яких передбачено Законом України «Про здійснення державних закупівель» [8] за контролю Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. Звернемо увагу також на те, що оскільки діяльність державних підприємств має особливу мету створення та характер діяльності, а тому крім загальних правил цивільного обороту вони врегульовуються й спеціальними нормативно-правовими актами. Таким чином, аналіз останніх проведемо також з розбивкою на блоки, виходячи зі сфери функціонування підприємств.

Державні господарюючі суб'єкти мають право виготовляти, зберігати, ремонтувати та продавати, в тому числі, вогнепальну зброю військового призначення, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими снарядами та інші спеціальні пристрої (Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [9]; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про дозвільну систему» та ін.).

У Законі України «Про державне оборонне замовлення» вказується, що державне оборонне замовлення є засобом державного регулювання у сфері наукового та матеріально-технічного забезпечення потреб оборони і національної безпеки України, який визначає порядок взаємодії міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, державних установ, організацій та суб'єктів підприємницької діяльності під час його формування, розміщення і виконання, а також передбачає заходи щодо виконання міжнародних договорів України з питань військово-технічного співробітництва.

Монополістом у вищевказаній сфері виступає Державна компанія з експорту та імпорту продукції і послуг військового та спеціального призначення («Укрспецекспорт»). Вона є уповноваженим державою посередником у здійсненні зовнішньоекономічної діяльності у сфері експорту та імпорту продукції і послуг військового та спеціального призначення, а також товарів, які містять відомості, що становлять державну таємницю (Постанова Кабінету Міністрів України «Питання Державної компанії з експорту та імпорту продукції і послуг військового та спеціального призначення» та ін.).

Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» надає право підприємствам за умов попереднього отримання ліцензії на розроблення, виробництво, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізацію (відпуск), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. Вказані дії перебувають під жорстким контролем держави та передбачають юридичну відповідальність (Закон України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» [10] та ін.).

Ще одною специфічною сферою діяльності держави є створення лікарських засобів. За ст.3 Закону України «Про лікарські засоби» [11] державна політика у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів спрямовується на підтримку наукових досліджень, створення та впровадження нових технологій, а також розвиток виробництва високоефективних та безпечних лікарських засобів, забезпечення потреб населення ліками належної якості та в необхідному асортименті. З цією метою державні підприємства створюють лікарські засоби після дотримання ряду вимог: доклінічне вивчення лікарських засобів; клінічні випробування лікарських засобів; захист прав пацієнта (добровольця); державна реєстрація лікарських засобів.

Діяльність державних підприємств, що пов'язана з ядерною енергією, ліцензується за правилами, передбаченими Законом України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» [12]. А основоположним актом у ядерному вітчизняному законодавстві є Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», який встановлює пріоритет безпеки людини та навколишнього природного середовища, права і обов'язки громадян у сфері використання ядерної енергії, регулює діяльність, пов'язану з використанням ядерних установок і джерел іонізуючого випромінювання, встановлює також правові основи міжнародних зобов'язань України щодо використання ядерної енергії.

Законом України «Про нафту і газ» [13] закріплено такі напрями діяльності державних підприємств: визначає основні правові, економічні та організаційні засади діяльності нафтогазової галузі України; регулює відносини, пов'язані з особливостями користування нафтогазонасними надрами, видобутком, транспортуванням, зберіганням і використанням нафти, газу та продуктів їх переробки з метою забезпечення енергетичної безпеки України; забезпечує захист прав усіх суб'єктів відносин, що виникають у зв'язку з геологічним вивченням нафтогазонасності надр.

У свою чергу, у ст.1 Закону України «Про газ (метан) вугільних родовищ» зазначається ще один вид діяльності в цій сфері, тобто видобування газу (метану) вугільних родовищ, що являє собою господарську діяльність, яка включає комплекс технічних заходів, спрямованих на вилучення газу (метану) вугільних родовищ з вугільних пластів, вміщуючи порід та підземних порожнин діючих шахт і тих, що готуються до експлуатації, та вугільних родовищ, промислова розробка яких не здійснювалася, незалежно від їх подальшого використання, а також відпрацьованих вугільних родовищ, якщо вилучений газ (метан) призначається для подальшого використання як матеріальний та/або енергетичний ресурс.

У практичній площині зазначені нормативно-правові акти здебільшого реалізуються у вигляді діяльності Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» (Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України»» від 25.05.1998 № 747).

Концептуальним документом у сфері авіаційного та аерокосмічного будівництва виступає Загальнодержавна цільова науково-технічна космічна програма України на 2008-2012 роки [14], в руслі якої у космічній сфері державні підприємства мають здійснювати: модернізацію існуючих та розроблення перспективних ракет-носіїв, їх систем, а також космічних апаратів; забезпечення випереджальних прикладних розробок систем ракетно-космічної техніки, приладів, наземних програмно-апаратних комплексів, інформаційних технологій; реалізацію найбільш актуальних і престижних міжнародних дослідницьких проектів та ініціатив.

Основоположні засади діяльності державних підприємств щодо видобування та подальшого розпорядження корисними копалинами закладено в Кодексі України про надра [15], а щодо самих підприємств зазначено: право бути користувачами надр; види та строки користування надрами; перелік прав і обов'язок при користуванні надрами; захист надр; обов'язковість отримання дозволів для користування надрами; особливості проектування гірничодобувних об'єктів, а також підземних споруд; обов'язковість консервації чи ліквідації підприємства після вичерпання надр.

Насамкінець доцільно зазначити, що вищезазначені нормативно-правові акти в жодному разі не окреслюють в повній мірі правову сферу діяльності державних підприємств, а лише вказують на певні важливі умови їх функціонування. Крім того, тут необхідно звернути увагу на те, що чинне нормативно-правове забезпечення діяльності останніх є досить розпорошеним, охоплюючи значний масив різногалузевих правових актів. На нашу думку, такий стан речей має бути оптимізований та уніфікований в частині зазначення переліку загальних законодавчих актів щодо діяльності державних підприємств та їх управління в правовідносинах господарювання.

Література:

1. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців: Закон України від 15.05.2003 № 755-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31-32. – Ст. 263.
2. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 № 185-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 46. – Ст. 456.

3. Про впорядкування діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, створених за участю державних підприємств: Декрет Кабінету Міністрів України від 31.12.1992 № 24-92 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 11. – Ст. 94.
4. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – додаток до № 50.
5. Про Типовий статут казенного підприємства: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.06.1998 № 914 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 24. – Ст. 891.
6. Про порядок використання прибутку державних підприємств, установ і організацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.1993 № 48-93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 27. – Ст. 290.
7. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 № 959-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 29. – Ст. 377.
8. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 09.05.2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 34. – Ст. 900.
9. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01.06.2000 № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
10. Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори: Закон України від 15.02.1995 № 60/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 10. – Ст. 60.
11. Про лікарські засоби: Закон України від 04.04.1996 № 123/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 22. – Ст. 86.
12. Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії: Закон України від 11.01.2000 № 1370-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 9. – Ст. 68.
13. Про нафту і газ: Закон України від 12.07.2001 № 2665-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 50. – Ст. 262.
14. Про затвердження Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2008-2012 роки: Закон України від 30.09.2008 № 608-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 12. – Ст. 148.
15. Кодекс України про надра від 27.07.1994 // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

Турчин Ю.Б., аспірант кафедри административного, фінансового і господарського права АТСОТ

Нормативно-правовое регулирование деятельности государственных предприятий в Украине. *Статья посвящена определению содержания и характеристике нормативно-правового регулирования деятельности государственных предприятий в Украине. Особенное внимание уделено таким направлениям законодательного закрепления в указанной сфере: местонахождение, надлежащее имущество, организационная структура, филиалы и представительство, трудовой коллектив, управление хозяйственной деятельностью, хозяйственные отношения, с другими предприятиями, организациями, гражданами, финансовый план, внешнеэкономическая и другая деятельность государственных предприятий.*

Ключевые слова: *государственные предприятия, нормативно правовое регуляция, государственное управление хозяйственной деятельностью.*

Turchin Y.B., *Post-graduate student of the Department of Administrative, Financial and Commercial Law Chair of Academy of Labour, Social Relations and Tourism*

Normative and legal regulation of the activity of the state-owned enterprises in Ukraine. *The article is devoted to the determination of maintenance and description of normatively legal regulation of activity of state enterprises in Ukraine. The special attention is paid to the following areas of legislative consolidation in the specified sphere: location, property assets, organizational structure, branches and representative offices, staff, management economic activity, economic relations with other enterprises, organizations, citizens, financial plan, foreign economic and other activity of the state enterprises.*

Key words: *state enterprises, normatively legal regulation, state administration of economic activity.*

УДК 351.777:502.17](477)(045)

Улютіна О.А.,

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

Оглядові напрями екологічного контролю як складової адміністративної діяльності органів державної влади

Стаття присвячена аналізу складових та поняття адміністративної діяльності органів державної влади. Виокремлено основні ознаки адміністративної діяльності органів державної влади щодо охорони довкілля. Розглянуто різні підходи до визначення поняття «екологічний контроль» та надано об'єктивне визначення, яке характеризує його основні риси та завдання. На підставі аналізу поглядів науковців виокремлено критерії класифікації екологічного контролю. Запропоновано необхідність створення єдиного нормативно-правового акта, який би закріплював повноваження всіх державних органів, які наділені функціями екологічного контролю.

Ключові слова: екологічний контроль, екологічна політика, адміністративна діяльність, органи державної влади.

Протягом останніх десятиліть у світі спостерігаються позитивні тенденції, спрямовані на посилення уваги до вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища з метою забезпечення подальшого екологічно стійкого соціально-економічного розвитку регіонів. В Україні також починає формуватися підхід до природи як до загального надбання всієї нації. Визначальним фактором у становленні такого підходу є новий екологічний світогляд.

Актуальність теми полягає у тому, що збереження довкілля є однією з найважливіших проблем, від розв'язання якої значною мірою залежить майбутнє нашої планети. Вплив екологічних реалій на всі без винятку аспекти політичного, економічного, демографічного, соціального та духовного розвитку нашого суспільства є настільки масштабним, що нехтування ним є виявом недалекоглядності й безвідповідальності.

Метою статті є розглянути складові і поняття адміністративної діяльності органів державної влади та на підставі аналізу поглядів науковців виокремити критерії класифікації екологічного контролю і надати йому об'єктивне визначення, яке б характеризувало його основні риси та завдання.

Одним із принципово важливих аспектів сучасного етапу взаємовідносин суспільства та природи в Україні є формування ефективної екологічної політики. За роки побудови незалежності суверенної України в основному сформовано головні засади державної екологічної політики, визначено довгострокову стратегію розв'язання екологічних проблем, що має стати невід'ємною складовою сталого розвитку нашого суспільства [1, с. 3].

Так, тривалість життя в Україні становить у середньому близько 66 років (у Швеції – 80, у Польщі – 74 роки). Значною мірою це зумовлено антропогенним навантаженням на навколишнє природне середовище, зокрема, його забрудненням підприємствами, передусім гірничо-видобувної, металургійної, хімічної промисловості, енергетичного сектору.

В Україні найвищий в Європі рівень розораності земель, споживання водних ресурсів, вирубування лісів. Щільність викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря останнім часом становить понад 130 кілограмів на кожного мешканця України, що в кілька разів перевищує зазначений показник у розвинутих країнах світу.

Значна частина водних об'єктів утратила природну чистоту, порушена їх здатність до самоочищення. В окремих областях обсяг скидання забруднених вод у річки перевищує обсяг природного стоку. Водні об'єкти забруднені сполуками важких металів, азоту, сульфатами, нафтопродуктами і фенолами. Витрати свіжої води на одиницю випущеної продукції в Україні перевищують аналогічні показники у Франції в 2,5 рази, Німеччині та Великобританії – у 4,3 рази.

На сьогодні в Україні накопичено понад 35 млрд. тонн відходів, 17 відсотків її території зазнає підтоплення та понад 18 відсотків уражено інтенсивною ерозією [2, с. 248].

Проблема охорони навколишнього природного середовища формувалася протягом багатьох десятиріч. Вона обумовлена нестримним розвитком науково-технічного прогресу, а також загальним зростанням кількості населення планети Земля. На всіх етапах свого розвитку людина була тісно пов'язана із оточуючим її світом – довкіллям. Останнім часом у зв'язку із формуванням високоіндустріального суспільства різко посилюється негативний вплив людини на навколишнє природне середовище, значно зріс обсяг такого втручання. Воно стало більш різноманітним за формами і вже зараз загрожує стати глобальною небезпекою для самої людини [3, с. 3].

Створення сучасної інтегрованої системи охорони навколишнього природного середовища неможливе без удосконалення правового регулювання.

Вирішення цього завдання багато в чому залежить від різноманітних за характером, формами і методами засобів та способів впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування. Використання таких адміністративно-правових засобів можливе лише у межах діяльності, яка має назву адміністративної і якій належить одне з пріоритетних місць у процесі діяльності органів державної влади щодо охорони довкілля [4, с. 5].

Результативність адміністративної діяльності у сучасних умовах необхідно оцінювати з боку позицій пріоритетності прав та законних інтересів громадян, які, згідно з Конституцією України, визначають зміст та спрямованість цієї діяльності.

Адміністративна діяльність характеризується як складна цілісна система, що охоплює широке коло суспільних відносин, які складаються усередині самої системи екологічної діяльності. Сам термін «адміністративна діяльність» не є новим у науці адміністративного права, проте дослідження поняття адміністративної діяльності та визначення її ознак викликає певні труднощі, адже зазначений термін у чинному законодавстві не використовується, а в сучасній науковій літературі вживається у дещо відмінних значеннях, але переважно ототожнюється з терміном «державне управління». Сьогодні існує ціла низка дисертаційних досліджень щодо розгляду складових та поняття адміністративної діяльності, діяльності окремих органів державної влади: міліції, митної служби та ін. Предметом дослідження окремих праць також є діяльність щодо окремих напрямів: охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинністю. З метою більш ґрунтовного з'ясування сутності поняття адміністративної діяльності необхідно проаналізувати найбільш поширені в адміністративно-правовій літературі визначення цього поняття в контексті діяльності у відповідних сферах правового регулювання. Термінологічне тлумачення у зазначеному контексті дасть можливість більш детально визначити поняття «адміністративної діяльності органів державної влади щодо охорони довкілля».

Так, Б.М. Марченко адміністративну діяльність Державної прикордонної служби України визначає, як особливий вид діяльності щодо здійснення виконавчої влади у сфері забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, і вона відрізняється від діяльності інших правоохоронних органів, від діяльності щодо реалізації законодавчої та судової влади за своїм змістом, формою, методами та ознаками [5, с. 80-81].

Окремі автори пов'язують існування адміністративної діяльності з її нормативним закріпленням за допомогою норм адміністративного права [6, с. 68] або ж з використанням адміністративно-правових засобів, за допомогою яких вона здійснюється. На нашу думку, зміст і характер адміністративної діяльності будь-якого органу виконавчої влади залежать від багатьох обставин, проте визначальним для її здійснення є призначення органу виконавчої влади [5, с. 15].

У зв'язку з цим не вдаючись до дискусій з приводу тлумачення поняття адміністративна діяльність, більш детально зупинимося на її аналізі.

Ця діяльність поєднує в собі дві складові частини: діяльність щодо виконання законів, нормативних актів управління, виданих з питань регулювання громадського порядку, здійснення права давати обов'язкові до виконання вказівки, застосовувати в необхідних випадках заходи адміністративного впливу, а також видавати в межах наданих повноважень акти управління (зовнішня), і організаційну діяльність самого апарату (внутрішня) [7, с. 112].

На нашу думку, адміністративна діяльність, яка здійснюється органами державної влади, характеризується такими ознаками [5, с. 20-23]: підзаконна, державно-владна, виконавчо-розпорядча, нормотворча, профілактична, професійна діяльність.

З наведеного видно, що адміністративна діяльність органів державної влади у сфері охорони довкілля розкривається через визначення основних ознак такої діяльності, а саме: виконавчо-розпорядча діяльність; підзаконність; державно-владна діяльність; нормотворча діяльність; профілактична діяльність; професійна діяльність; діяльність з організації та забезпечення екологічної безпеки та здійснення охорони довкілля.

Аналізуючи складові зазначеного виду діяльності, під адміністративною діяльністю органів державної влади у сфері охорони довкілля слід розуміти специфічну, виконавчо-розпорядчу, підзаконну, державно-владну діяльність з організації та здійснення охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, попередження й припинення злочинів та інших правопорушень.

Названа діяльність здійснюється як у середині функціонування органів державної влади (внутрішньо організаційна), так і поза ними, в численних відносинах з іншими державними органами, установами, підприємствами, підприємницькими та комерційними структурами, політичними організаціями, посадовими особами і громадянами (зовнішньо-організаційна). Проявом зовнішньоорганізаційної діяльності органів державної влади у сфері охорони довкілля є здійснення екологічного контролю.

Розуміння важливості екологічного контролю як ефективного правового інструмента у процесі побудови ринкової економіки України є одним із шляхів вирішення екологічних проблем сьогодення.

Саме контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі довкілля, зокрема органів влади, відповідно до ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», є метою їх узгодженої діяльності в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Здійснення надійного та дієвого контролю, здатного забезпечити збалансоване вирішення завдань і проблем щодо збереження навколишнього природного середовища для задоволення життєвих потреб населення є основною функцією органів державної влади в галузі природоохоронної діяльності як в Україні, так і у світі.

Таке складне багатокритеріальне завдання потребує системного підходу до вивчення екологічного контролю як правового підінституту екологічної діяльності.

Питання чіткого визначення поняття «екологічний контроль», з'ясування змісту та розкриття його суті залишається не повністю вивченим і на сучасному етапі розвитку екологічної науки та законодавства, а тому потребує дослідження. Таке становище обумовлено існуванням проблеми юридичної термінології як складової частини юридичної техніки, що має суттєве значення для подальшого вдосконалення екологічного законодавства.

Для більш чіткого розуміння екологічного контролю розглянемо поняття управління у сфері взаємодії суспільства та природи. Управління в галузі екології розглядається як вид соціального управління [8, с. 485], що знаходить прояв у діяльності державних органів та громадських формувань, без взаємозв'язку з іншими видами управління: державним управлінням, корпоративним, технічним та ін. Необхідно враховувати, що питання корпоративного й технічного управління стають актуальними сьогодні у зв'язку з тим, що в умовах ринкової економіки й проведення правової реформи основним джерелом небезпеки для навколишнього середовища є підприємства, а також природні об'єкти, що активно використовують у процесі виробництва.

Зміст управління в галузі довкілля наповнюють управлінські функції, що являють собою основні напрями організаційно-правового впливу на суспільні відносини в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», управління в галузі охорони навколишнього природного середовища полягає в здійсненні функцій спостереження, дослідження, екологічної експертизи, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності галузі [9, с. 546].

Для з'ясування визначення «екологічний контроль» розглянемо термін «контроль» як загальне поняття.

В юридичній літературі радянського періоду окремі автори розуміли контроль як сукупність процесів у соціальній системі (суспільстві, соціальній групі, організації і т.д.), за допомогою яких забезпечується наслідування певним «зразкам» діяльності, а також дотримання обмежень у поведінці, порушення яких негативно позначається на функціонуванні системи. Другі – як механізм, за допомогою якого суспільство та його підрозділи (групи, організації) забезпечують дотримання певних обмежень, умов, порушення яких завдає шкоди функціонуванню соціальної системи. Треті вважали, що соціальний контроль – це цілісна система всіх соціальних регуляторів (державних і соціальних інститутів, права, моралі, звичаїв, традицій, установок).

У галузі соціального управління контроль – це система спостереження й перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта з метою усунення його відхилень від заданих параметрів.

Оскільки будь-яка діяльність соціального характеру ідеологічно обумовлена і не може відбуватися без контролю, то контроль являє собою постійне явище. У такому розумінні контроль є як первинною, так і вторинною діяльністю чи функцією. У той же час існує думка, що контроль не являє сам по собі первинної діяльності, а стосується тієї діяльності, яка здійснюється незалежно від контролю [10, с. 18].

У державному управлінні контроль розглядається як один із важливих його елементів, за допомогою якого забезпечується своєчасність внесення коректив в управлінську діяльність, отримання інформації про реальний стан справ у сфері державного управління, виявлення порушень чинного законодавства та відхилень від установлених стандартів і правил, а також прийнятих управлінських рішень.

Таким чином, контроль як функція управління являє собою систематичну, конструктивну діяльність, що є необхідним елементом прийняття та реалізації управлінських рішень, без яких не можливе успішне здійснення визначених задач, а також попередження ймовірних помилок та недоробок.

Слід акцентувати, що в науковій літературі існують різні підходи до визначення поняття «екологічний контроль».

У правовій теорії екологічний контроль розглядають як важливий елемент державного управління в галузі екології, який має загальний характер і наявний в усіх галузях і сферах виконавчо-розпорядчої діяльності.

Так, юридична енциклопедія тлумачить екологічний контроль як контроль за додержанням законодавства в галузі охорони навколишнього природного середовища усіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності й підпорядкування, а також посадовими особами та громадянами [11, с. 236].

Більш широке визначення екологічного контролю наводить В.І. Андрейцев: врегламентована законодавством діяльність державних органів, спеціалізованих формувань екологічних громадських об'єднань, що спрямована на нагляд за дотриманням юридичними й фізичними особами вимог екологічного законодавства, їх перевірку та застосування заходів попередження екологічних правопорушень [12, с. 97].

Таким чином, поняття екологічний контроль слід визначити як перевірку виконання екологічних норм та вимог чинного законодавства з метою попередження шкідливого впливу на навколишнє природне середовище, його об'єкти, життя та здоров'я людини. Усі наведені погляди збігаються у визначенні екологічного контролю як функції управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Сутність екологічного контролю полягає в тому, що контролюючі суб'єкти контролю здійснюють облік і перевірку підконтрольних об'єктів під час виконання покладених завдань та реалізації функцій, а також у нагляді за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкта приписам, отриманим від органу управління. Саме це сприяє встановленню порядку раціонального використання, збереження та відтворення природних ресурсів і навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, правил, норм, стандартів, нормативів та лімітів у галузі охорони довкілля, а також екологічних прав громадян України.

Екологічний контроль здійснюється шляхом спостереження за функціонуванням підконтрольних суб'єктів, виконанням ними екологічних норм і правил, одержанням об'єктивної інформації про стан природних об'єктів; аналізу зібраної інформації, виявлення

тенденції, причин порушень; застосування заходів щодо виявлених порушень; обліку конкретних порушень, дослідження їхніх причин і умов; припинення протиправних дій; виявлення винних, притягнення до відповідальності.

Проаналізувавши наведені визначення екологічного контролю, слід дати йому об'єктивне визначення, яке б характеризувало його основні риси та завдання в цілому. Отже, екологічний контроль – це одна з найважливіших управлінських функцій, яка покладається на органи державної влади з метою регулювання стану довкілля та природних ресурсів.

Специфіка екологічної контрольної діяльності в галузі охорони навколишнього природного середовища обумовлена наявністю різних видів екологічного контролю.

Одним з актуальних правових питань здійснення екологічного контролю та підвищення його ефективності є проблема правового регулювання його видів та класифікація, що постійно змінюються та доповнюються.

Системний підхід до якісного аналізу видів екологічного контролю дозволяє здійснити дослідження екологічного контролю з позиції закономірності системи цілого та взаємодії його складових. Такий аналіз виявляє можливі умови та можливості комплексного врахування соціальних, економічних та екологічних факторів під час реалізації екологічного контролю.

У науковій літературі, беручи за критерій об'єкт контролю, виділяють екологічний контроль:

- за суб'єктами господарської та іншої діяльності;
- за природними територіями та об'єктами, що знаходяться під посиленою охороною;
- за поводження з відходами виробництва та споживання;
- за охороною зелених насаджень.
- Залежно від виду негативного впливу виокремлюють екологічний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища:
 - від негативного фізичного впливу;
 - від негативного біологічного впливу [13, с. 53-54].

Екологічний контроль можна також класифікувати за ознакою його ресурсної спрямованості. Розрізняють контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища; використання та охорони земель; використання та відтворення водних ресурсів; охорони, захисту, відтворення рослинного світу; ведення робіт з геологічного вивчення надр, їх використання й охорони; охорони, використання та відтворення тваринного світу; додержання режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду; охорони атмосферного повітря.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновки:

Виокремлюючи такі ознаки адміністративної діяльності органів державної влади щодо охорони довкілля: 1) підзаконність; 2) державно-владна діяльність; 3) виконавчо-розпорядча діяльність; 4) нормотворча діяльність; 5) профілактична діяльність; 6) професійна діяльність; 7) діяльність з організації та забезпечення екологічної безпеки та здійснення охорони довкілля.

На підставі аналізу поглядів науковців виокремлено критерії класифікації екологічного контролю: а) відповідно до об'єкта контролю; б) залежно від виду негативного впливу; в) за ознакою його ресурсної спрямованості; г) залежно від уповноваженого суб'єкта, який наділений функцією контролю, та сфери його дії; є) за наслідками екологічної діяльності.

Слід зазначити, що за період незалежності в Україні зроблені певні кроки щодо економічного, інституціонального наукового забезпечення екологічного контролю, але основним питанням, яке до цього часу не вирішене, є упорядкованість та системний характер законодавчого закріплення, тому є необхідність створення єдиного нормативно-правового акта, який би закріплював повноваження всіх державних органів, які наділені функціями екологічного контролю.

Література:

1. Федоровська О.Б. Правове забезпечення громадянського екологічного контролю в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юрид. наук: спец. 12.00.06 «земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсове право» / О.Б. Федоровська. – К., 2007. – 22 с.

2. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188/98 // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 38-39. — Ст. 248.
3. Шульга А.М. Кримінально-правова охорона земель від забруднення або псування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юрид. наук: спец. 12.00.08 «кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / А.М.Шульга. — Х., 2004. — 21 с.
4. Голобородько Д.В. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ щодо протидії нелегальній міграції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.В. Голобородько. — Дніпропетровськ, 2009. — 22 с.
5. Марченко Б.М. Адміністративна діяльність державної прикордонної служби України: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Б.М. Марченко. — Дніпропетровськ, 2009. — 223 с.
6. Кучук А. М. Правоохоронна діяльність: питання теоретичного визначення / А.М. Кучук // Науковий вісник Юридичної академії МВС. — 2003. — № 2. — С. 63-68.
7. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи вдосконалення / О.М. Бандурка. — Х.: Консум, 1996. — 358 с.
8. Тихомиров Ю.А. Управление на основе права / Ю.А. Тихомиров. — М.: «Формула права», 2007. — 485 с.
9. Про охорону навколишнього природного середовища: закон України від 26 червня 1991 // Відомості Верховної Ради. — 1991. — № 41. — Ст. 546.
10. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. — М.: Юрид. лит. 1987. — С. 17-18.
11. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. — К.: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998. — Т. 2. — 672 с.
12. Андрейцев В.І. Екологічне право: курс лекцій: навч. посібн. / В.І. Андрейцев. — К.: Вентурі, 1996.
13. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория и практика правового регулирования: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.06 / А.К. Голиченков. — М., 1992. — 325 с.

Улютина Е.А., канд. юрид. наук, доцент кафедри административного і фінансового права, Національного університету біоресурсів і природопольовання України

Обзорные направления экологического контроля как составляющей административной деятельности органов государственной власти. *Статья посвящена анализу составляющих и понятия административной деятельности органов государственной власти. Выделены основные признаки административной деятельности органов государственной власти по охране окружающей среды. Рассмотрены различные подходы к определению понятия «экологический контроль» и предоставлено объективное определение, которое характеризует его основные черты и задачи. На основании анализа взглядов ученых выделены критерии классификации экологического контроля. Предложено необходимость создания единого нормативно-правового акта, который бы закреплял полномочия всех государственных органов, которые наделены функциями экологического контроля.*

Ключевые слова: *экологический контроль, экологическая политика, административная деятельность, органы государственной власти.*

Ulytina O.A., Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of Administrative and Financial Law Chair of the National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

Survey areas of environmental monitoring as a component of administrative activities of the state authorities. *This article analyzes the components and concepts of administrative activities of public authorities. Author determined basic features of the administrative activities of public authorities to protect the environment. The different approaches to the definition of «environmental control» are given. On the basis of the views of researchers criteria for the classification of environmental control are singled out. A need for a single legal act which would have fixed the powers of public authorities, which are endowed with functions of environmental control.*

Key words: *environmental monitoring, environmental policy, administrative activity, public authorities.*

УДК 347.998.85:347.95.038](477)(045)

Чабан В.П.,

канд.юрид. наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права і процесу НАВС

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень

Стаття присвячена проблемним питанням реалізації мети адміністративного судочинства щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень в справах про адміністративні правопорушення. Аналізується адміністративно-правовий статус особи (заявника) в публічно-правовій сфері та пропонується закріплення не тільки її прав, а й обов'язків суб'єктів владних повноважень у законі, які кореспондуються з цими правами. Визначається, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Досліджено деякі питання розмежування таких понять, як адміністративна скарга та адміністративний позов.

Ключові слова: суб'єкти владних повноважень, адміністративне судочинство, захист прав і свобод особи, адміністративна скарга, адміністративний позов.

Запровадження адміністративної юстиції в Україні є вагомим досягненням сучасного державотворення. Це реальний приклад реалізації теорії адміністративного права та адміністративного процесу в діяльності публічної влади. Належне публічне адміністрування в сучасних умовах є неможливим без організації відповідного контролю з боку громадянського суспільства. Такий контроль може бути реалізований через діяльність адміністративних судів. Такі положення обґрунтовують актуальність тематики, обраної для дослідження в цій статті.

Питання утворення та функціонування адміністративних судів були предметом окремих наукових досліджень. Зокрема це роботи Т.Весельської [1], Ю.Георгієвського [2], В.Стефанюка [3], А.Руденка [4], В.Андрійцю [5], Т.Коломoeць [6] та інших вчених. Вийшли друком декілька науково-практичних коментарів Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [7, 8, 9]. В зазначених працях питання особливостей реалізації можливостей адміністративного судочинства при оскарженні рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень в справах про адміністративні правопорушення не досліджувались.

Метою цієї статті є дослідження особливостей оскарження в порядку адміністративного судочинства рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень в справах про адміністративні правопорушення, та проблематиці співвідношення адміністративної скарги та адміністративного позову.

Можна погодитись, що адміністративна юстиція запроваджується з метою вирішення не конфліктів, джерелом яких є дії чи поведінка приватних осіб, а спорів, зумовлених управлінською (адміністративною) діяльністю владних суб'єктів [10, с.393-394].

Ефективний захист прав і свобод особи в публічно-правовій сфері потребує відповідного закріплення не тільки прав особи, а й обов'язків суб'єктів владних повноважень, які кореспондуються з цими правами. Регулятором таких обов'язків має виступати закон. В статтях 5 та 6 Конституції України зазначено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. В статті 6 Конституції України прямо зазначено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України.[11]

Можна погодитись, що адміністративна юстиція запроваджується з метою вирішення не конфліктів, джерелом яких є дії чи поведінка приватних осіб, а спорів, зумовлених

управлінською (адміністративною) діяльністю владних суб'єктів.

А.Руденко розуміє під метою «уявну модель бажаного результату, те, до чого прагнуть суб'єкти процесу», а безпосередньо «метою адміністративного судочинства вважає захист прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, держави, забезпечення законності та справедливості при здійсненні правосуддя» [12, с.26].

Мету адміністративного судочинства можна розглядати як діяльність суду щодо захисту порушених прав громадян, забезпечення загального порядку та правопорядку, ефективності та законності діяльності державної і муніципальної адміністрації [13, с.108].

С. Бондарь проаналізував принципи (загальні принципи здійснення судочинства в Україні та принципи організації (забезпечення) функціонування адміністративних судів), які тісно взаємозв'язані між собою й становлять цілісну систему. Кожний принцип відіграє самостійну роль, характеризує як загальні засади судочинства, так і окрему стадію чи окремий процесуальний інститут, але між ними існує зв'язок і взаємодія, які визначаються єдністю мети і завдань адміністративного судочинства. Їх загальним призначенням (метою та завданням) є, з одного боку, захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, з іншого — забезпечення (організація) ефективного функціонування адміністративних судів.[14]

Юридична практика в процесі правореалізації та правоохоронної діяльності надає можливість відкрити необхідні закономірності і відображає отримані результати у вигляді індивідуальних вимог до поведінки учасників правовідносин. У подальшому такі вимоги набувають загальний характер. Це дозволяє надати правовому регулюванню такі необхідні властивості як однорідність, стабільність і ефективність.

Підставою для розгляду адміністративної справи в суді є подання відповідного позову. Одною із основних відмінностей між категоріями «адміністративна скарга» та «адміністративний позов» вбачають у змагальності процедури провадження за ними, оскільки адміністративне провадження за скаргою не можна вважати змагальною формою процесу у класичному розумінні. Свого роду недоліком гарантії оскарження та відсутністю вказаної змагальності сторін є процедура оскарження за Законом України «Про звернення громадян», адже Закон не визначає орган чи посадову особу, дії яких оскаржуються, навіть учасником адміністративного провадження за скаргою і не встановлює для нього будь-яких процесуальних прав, не передбачає обов'язку доказувати законність або обґрунтованість рішень, дій чи бездіяльності, які оскаржує суб'єкт оскарження.

Відповідно до п. 4 ст. 3 Закону України «Про звернення громадян», скарга — це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. [15]

На думку Грибка В.І., адміністративну скаргу можна охарактеризувати як «звернення суб'єкта адміністративно-правових відносин (суб'єкта звернення), що адресоване владному суб'єкту, який уповноважений здійснювати вирішення адміністративно-правового спору (суб'єкту вирішення справи), з вимогою захисту та поновлення суб'єктивних прав, які порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю владного суб'єкта адміністративно-правових відносин».[16, С.52]

Слід зазначити, що якщо раніше велися дискусії щодо можливості введення такої правової категорії як адміністративний позов, яка б замінила адміністративну скаргу, то на сьогодні інститут адміністративного позову уже закріплений КАС України. І цілком обґрунтованим, на нашу думку, є те, що інститут адміністративної скарги продовжує існувати самостійно, адже включає у себе сукупність матеріальних і процесуальних норм, які дозволяють особам оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади у адміністративному несудовому (непозовному, позасудовому) порядку. Особливо це актуально в справах про притягнення до адміністративної відповідальності у зв'язку із наявною можливістю подавати як скаргу в інстанційному порядку, так і позов в порядку адміністративного судочинства при оскарженні постанов в справах.

Адміністративна скарга містить такі складові елементи як предмет, підстави, зміст, суб'єктний склад скарг. Предметом адміністративної скарги є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, у конкретному випадку щодо застосування заходів забезпечення провадження. Підставою скарги завжди є юридичні факти, на основі яких скаргник висуває вимоги. І, на відміну від доказів, із такими фактами закон пов'язує виникнення, зміну,

чи припинення правовідносин. Саме наявність факту порушення суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів особи відрізняє скаргу від інших видів звернень. Зміст скарги складають вимоги суб'єкта звернення (поновити суб'єктивні права та захистити законні інтереси). Суб'єктний склад скарги становлять суб'єкт звернення, суб'єкт, рішення якого оскаржується (хоча йому і не надані процесуальні права) та суб'єкт вирішення справи за скаргою, які були нами розглянуті попередньо.

На практиці точиться дискусія щодо необхідності юридичного обґрунтування вимог у скаргах та позовах. Ми підтримуємо ту позицію, що скаргник (позивач) не зобов'язаний підтверджувати наявність суб'єктивного цивільного права вказівкою на закон, а лише має зробити посилання на фактичні обставини справи, адже «підвести ж їх під норми закону і встановити наявність суб'єктивного права і обов'язку, який кореспондує праву – завдання суду. Ось чому підставу позову складають лише фактичні обставини, з яких виводиться вимога позивача». [17, С. 281] Натомість, у літературі є й інша думка, де зазначається, що «...у позові необхідно розрізняти крім фактичних підстав також правові підстави позову, оскільки конкретні вимоги позивача до відповідача завжди витікають з конкретних правовідносин... позивач, звертаючись в суд, природно, повинен вказати те суб'єктивне право, яке він вважає порушеним чи безпідставно оспореним, а не тільки ті факти, з якими він пов'язує можливість задоволення вимоги до позивача». [18, с. 41]

Можна прийти до висновку, що ні скаргник, ні позивач не зобов'язаний у скаргі чи позові посилатись на конкретні норми закону, адже така вимога не встановлена ні у ст. 5 Закону України «Про звернення громадян», яка містить вимоги до звернення, ні у ст. 106 КАСУ, яка наводить вимоги до позовної заяви. Як справедливо зазначає Грибок І.О., «поперше, така юридична оцінка не буде мати будь-якого імперативного значення для органу, що здійснює вирішення спору; по-друге, дослідження фактичних обставин справи та їх юридична оцінка є обов'язком саме суб'єкта вирішення справи; по-третє, це дозволяє усунути труднощі пов'язані оформленням скарги (відпадає необхідність звернення за правовою допомогою до спеціалістів тощо)». [16, С.62]

Література:

1. Адміністративні процедури затримання, огляду, вилучення та їх оскарження в адміністративному судочинстві [Текст]: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Весельська Тетяна Федорівна; Нац. акад. внутр. справ. — К., 2010. — 19 с.
2. Адміністративна юстиція: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Георгієвський Юрій Валентинович; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2003. — 185 арк. — арк. 174-185.
3. Адміністративне судочинство в Україні / Володимир Сергійович Стефанюк (упоряд.), Володимир Васильович Сунцов (упоряд.). — Х.: Консум, 2002. — (Серія «Реформа судів України»). Кн. 1: Адміністративний процесуальний кодекс України (проект). — Х.: Консум, 2002 — 176с.
4. Руденко Артем Валерійович. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2006. — 20с.
5. Андрійцьо Василь Дмитрович, Трачук Петро Антонович. Адміністративне судочинство України: [підруч.]: у 2 т. — Ужгород: Гражда, 2009. — 367с
6. Коломоець Т. О., Пирожкова Ю. В., Газенко О. О., Меліхова. О. Ю., Сківський І. О. Адміністративне судочинство: підруч. / Державний вищий навчальний заклад «Запорізький національний ун-т» Міністерства освіти і науки України / Т.О. Коломоець (заг.ред.). — К; Запоріжжя: Істина, 2009. — 344с
7. Армаш Надія Олексіївна, Бандурка Олександр Маркович, Басов Андрій Віталійович, Басова Юлія Юріївна, Бевзенко Володимир Михайлович. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / Анатолій Трохимович Комзюк (заг.ред.). — К: Прецедент, 2009. — 823с.
8. Банчук О. А., Коліушко І. Б., Корнута Р. І., Куйбіда Р. О., Маринченко В. Д., Пасенюк О. М. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / Центр політико-правових реформ / Р.О. Куйбіда (заг.ред.). — К: Юстініан, 2009. — 976с
9. Матвійчук Валерій Костянтинівич, Хар Іна Олексіївна. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: в 2 т. / Валерій Костянтинівич Матвійчук (заг.ред.) — К: КНТ, 2007. — 788с.
10. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / (голова ред. колегії Авер'янов В.Б.). — К: Видавництво «Юридична думка», 2004. — Т.1: Загальна частина. — 2004. — 584 с.
11. Конституція України, Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, — Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 — 1996 р., № 30, стаття 141

12. Руденко А.В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: дис... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Руденко Артем Валерійович. – Х., 2006. – 209 с.
13. Старилев Ю.Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции / Ю.Н. Старилев // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 101-114.
14. Мета та принципи діяльності адміністративних судів (Електрон-ний ресурс) / С.О. Бондарь // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 63-69. – Режим доступу до журн.: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09bcodac.pdf>
15. Закон України «Про звернення громадян» // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47.
16. Грибок І.О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку: автореф. дис. канд. юр. наук. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2005. – С.7.
17. Стефан М.Й. Цивільний процес. – К: Ін Юре, 1997. – С. 281.
18. Добровольский А.А., Иванова С.А. Основные проблемы исковой формы защиты права. – М.: Изд-во Моск. у-та, 1979. – С. 41.

Чабан В.П., канд. юрид. наук, доцент, профессор кафедры административного права и процесса НАВД

Обжалование решений, действий или бездействия субъектов полномочий власти. Статья направлена на изучение проблемы реализации целей административного судопроизводства при обжаловании решений по делам об административных правонарушениях. Анализируется административно-правовой статус лица (заявителя) в административно-правовой сфере и предлагается закрепить не только прав лица (заявителя), а и обязанности субъектов властных полномочий в законе, которые соответствуют этим правам. Определяется, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Украине есть народ. Народ осуществляет власть непосредственно, а также делегируя свои полномочия органам государственной власти и органам местного самоуправления. Исследованы некоторые вопросы разграничения таких понятий, как административная жалоба и административный иск.

Ключевые слова: субъекты властных полномочий, административное судопроизводство, защита прав и свобод граждан, административная жалоба, административный иск.

Chaban V.P., Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Professor of Administrative Law and Procedure Chair of National Academy of Internal Affairs

Appeals against decisions, actions or inactivity of subjects of power authority. This article is devoted to the problem of implementation of administrative proceedings on appeal acts in cases of administrative offenses. The administrative and legal status of a person (applicant) in a public-legal sphere is analyzed. It is proposed to fix not only the rights of a person (the applicant) and the responsibilities of subjects of authority in the law, which correspond to these rights. It is determined that people is the bearer of sovereignty and the only source of power in Ukraine. The people shall exercise power directly, as well as delegate their powers to public authorities and local governments. Some problems of differentiation of such concepts as administrative appeal and administrative claim are investigated.

Key words: subjects of power, administrative proceedings, protection of the individual rights and freedoms, administrative appeal, administrative claim.

Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність

УДК 343.148:159.938(045)

Мотлях О.І.,

доктор юрид. наук, доцент, професор кафедри кримінально-правових дисциплін
Науково-навчального інституту права та психології НАВС

Методологічні засади проведення психофізіологічних експертиз із використанням поліграфа

У статті досліджуються окремі методологічні питання, пов'язані з вітчизняною експертною діяльністю, які ґрунтуються на засадах використання поліграфа. Аналізуються різні наукові позиції вчених у даному питанні та обґрунтовується можливість вироблення єдиних методичних підходів до проведення психофізіологічних експертиз із використанням поліграфа.

Ключові слова: поліграф, експерт-поліграфолог, психофізіологічна експертиза з використанням поліграфа, відкрите кримінальне провадження.

Постановка проблеми та її актуальність. Майже столітній досвід від створення та становлення поліграфа в значній частині країн світу, різних сферах і напрямках його застосування, разом із здобутками показав окремі прогалини, серед яких є відсутність уніфікованої методики проведення цих спеціальних експертних досліджень. Нажаль і нині її немає, однак покладемо надію на успішне завершення цього процесу і вироблення єдиних підходів до проведення психофізіологічних експертних досліджень перевірки уявних слідів пам'яті людини на поліграфі, який б відповідав його ключовим засадам. Намагання упорядкувати існуючі методики в один документ, а саме: «Методичні рекомендації проведення психофізіологічного експертного дослідження з використанням поліграфа», були розроблені поліграфологами з Російської Федерації, однак вони не дали очікуваного результату, причиною тому стали різні навчальні системи, наукові школи та програми щодо підготовки такого рівня фахівців. Безуспішними виявилися спроби в цьому питанні й інших світових лідерів із застосування поліграфа, зокрема США та Канади. Навряд чи вдасться й нам, вітчизняним поліграфологам, запропонувати оригінальну модель методики проведення психофізіологічних експертних досліджень уявних слідів пам'яті людини на поліграфі принаймні зараз, коли цей прилад та діяльність з його використання залишається в Україні нормативно неврегульованою. Однак, у силу того, що дослідження на поліграфі в Україні проводяться на підставі відомчих підзаконних актів і застосовуються у двох напрямках: кадровій «скринінговій» перевірці та правоохоронній діяльності, вони спонукають нас до вироблення окремих методологічних засад, важливих для експертної діяльності установ, що спеціалізуються на проведенні психофізіологічних експертних досліджень з використанням поліграфа.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідження основних засад цього питання знайшло відображення у наукових працях вітчизняних та зарубіжних вчених: О.В. Белюшиної, В.О. Варламова, Є.І. Замиліна, Я.В. Комісарової, Т.Р. Морозової, Р.І. Могутіна, В. В. Семенова, В.В. Юсупова та ін.

Метою цієї статті є аналіз питання щодо методологічних засад виконання психофізіологічних експертиз з використанням поліграфа та можливості вироблення експертами-поліграфологами єдиних підходів до їх проведення.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *задачі*:

- висвітлити окремі наукові позиції дослідників поліграфа у питанні методологічних засад проведення експертних досліджень на його основі;
- проаналізувати деякі складові методики експертних досліджень з використанням поліграфа та виділити серед них найбільш значущі для цієї специфічної діяльності;
- запропонувати власне бачення окремих засад методики проведення психофізіологічних експертиз з використанням поліграфа.

Виклад основного матеріалу. Загальновизнано, що методика проведення судово-експертної діяльності – це система категоричних або альтернативних науково обґрунтованих рекомендацій щодо вибору і застосування в певній послідовності й у певних умовах (існуючих або тих, які необхідно створити) методів, прийомів і засобів (пристроїв, приладів, обладнання) для розв'язання експертного завдання [1, с. 328].

Ми вважаємо, що вибір відповідної методики залежить від:

- обсягу і характеру матеріалу, який є в розпорядженні експерта;
- об'єктивних і суб'єктивних чинників, що впливають на її проведення;
- специфіки з'ясування питань, що має на меті встановити досудове слідство чи суд тощо.

Поділяючи нашу позицію вітчизняний поліграфолог Т.Р. Морозова, зазначає, що названі вище складові методики сприяють виявленню прихованої інформація підекспертним від слідства і найбільш відповідають українській ментальності та дають змогу експерту-поліграфологу отримувати достовірні, верифіковані результати [2].

Переконані, що вироблення єдиної методики для виконання психофізіологічної експертизи з використанням поліграфа не означає її спрощення по суті в силу специфіки цих досліджень. Вона навпаки потребує більшої зосередженості експерта-поліграфолога як на етапі підготовки так і в процесі проведення експертизи та оформленні експертних висновків. Точки зору в даному питанні науковців та практиків поліграфологів різняться. Одна частина дослідників поліграфа намагається практично не виділяти психофізіологічну експертизу з використанням поліграфа із загального масиву інших судових експертиз як особливу і розглядає процедуру її проведення на кшталт за спрощеною формою, а саме в такий спосіб:

- підготовка експертом-поліграфологом тестових питань, які формуються на матеріалах слідства про обставини кримінального провадження, зміст яких охоплює побудову навідних, додаткових та уточнюючих запитань, що становлять основу прямих і непрямих доказів;

- ознайомлення підекспертного, за його бажанням, із тестовими питаннями, окрім основних запитань, сформульованих слідчим у клопотанні про призначення експертизи;

- ознайомлення з результатами проведення психофізіологічної експертизи з використанням поліграфа зацікавлених учасників процесу;

- оцінювання результатів проведення психофізіологічної експертизи експертом-поліграфологом чи групою спеціалістів та формування ймовірного чи беззаперечного висновку;

- оформлення матеріалів проведеної психофізіологічної експертизи з використанням поліграфа з додаванням до її висновків носіїв відеозапису, тестових запитань і поліграм з метою уникнення суперечностей і сумнівів з боку учасників кримінального процесу щодо обґрунтованості, об'єктивності й належності виконаного експертом-поліграфологом завдання.

Інша частина науковців схильна до вибору типової форми методики підготовки та проведення психофізіологічної експертизи з використанням поліграфа, але з урахуванням певних її особливостей, а саме:

- спілкування експерта-поліграфолога з підекспертним перед початком виконання психофізіологічної експертизи з використанням поліграфа, під час якої він має пояснити особливості її проведення;
- принцип роботи поліграфа;
- умови, що висувуються до підекспертного;

- вимоги до участі в експертизі третіх осіб;
- оцінювання результатів проведення психофізіологічної експертизи з використанням поліграфа тощо.

Власне обидві позиції дослідників поліграфа є слушними і вони в цілому відображають зміст методики проведення психофізіологічної експертизи з використанням поліграфа, і ми вбачаємо в них логічне продовження першої в другій, оскільки вони практично відображають ключові засади цих спеціальних досліджень, зокрема:

а) конкретизацію мети і завдання експертизи, адже експерт-поліграфолог має з'ясувати: особливості конкретного кримінального правопорушення; стадію його розслідування; чим продиктована необхідність проведення психофізіологічної експертизи з використанням поліграфа тощо;

б) аналіз вихідної інформації, яку отримує експерт-поліграфолог з матеріалів кримінального провадження та його учасників, відносно яких планується проведення такої експертизи;

в) узгодження тактико-психологічних питань щодо взаємодії експерта-поліграфолога зі слідчим та з підекспертним;

г) розробку і застосування необхідних тестових питань для перевірки в підекспертного інформаційних даних на поліграфі, пов'язаних з розслідуваною подією кримінального правопорушення [3, с. 262-267].

Однак, враховуючи відсутність закріплених єдиних науково-обґрунтованих методичних рекомендацій щодо проведення психофізіологічної експертизи з використанням поліграфа, спонукає нас до окремого аналізу цієї експертної діяльності, і викладення окремих пропозицій, що, на наш погляд, внесе певну ясність у існуючі протиріччя між вітчизняними поліграфологами в даному питанні. Вважаємо, що для цього, слід перенести епіцентр зосередженості від процесу проведення самої експертизи до підготовчої організаційно-методичної діяльності ініційованого заходу. Зазначимо, що психофізіологічна експертиза з використанням поліграфа в країнах, у яких цей прилад є легалізованим, призначається та проводиться у випадках виникнення проблемних питань, пов'язаних із розслідуванням кримінальних злочинів, зокрема коли існують:

- прями суперечності між показаннями учасників досудового слідства (потерпілих, свідків, підозрюваних, обвинувачених);
- неузгодженості між показаннями допитаних осіб та іншими доказами, наявними в матеріалах кримінального провадження;
- відсутність інших доказів у розслідуванні конкретного кримінального правопорушення.

Оскільки нині Україна спрямовує свій курс до кращих європейських стандартів життя, переконані, що поліграф та дослідження з його використанням прискорять цей процес і сприятимуть якнайшвидшій легалізації цього приладу та його застосуванню у вітчизняній правозастосовній практиці. Наразі ж процедура використання поліграфа в кримінальному судочинстві з позиції чинного Кримінального процесуального кодексу України виконується в такий спосіб. За клопотанням слідчого, прокурора, адвоката до керівника установи, яка спеціалізується на проведенні психофізіологічних експертних досліджень з використанням поліграфа, на підставі винесеної слідчим-суддею й судом ухвали суду призначається така експертиза відносно перевірки даних, отриманих раніше досудовим слідством від підекспертного для з'ясування питань, пов'язаних з подією вчиненого кримінального правопорушення. Саме на спеціаліста-поліграфолога, якого залучають до участі в кримінальному провадженні як експерта-поліграфолога на підставі ч. 4 ст. 38; ч. 1 ст. 243; ч. 2 п. 4 та 5 ст. 244 КПК України покладається проведення цієї експертизи у зв'язку з відсутністю в державних інституціях Міністерства юстиції України даного виду експертної діяльності. Спеціалісти-поліграфологи недержавних установ, володіючи навичками спеціальних знань у галузі поліграфології, виконують покладені на них завдання досудовим слідством з дотриманням процесуальних вимог та засад організаційного, тактичного й методичного характеру. Хоча, у своїй практичній діяльності експерт-поліграфолог не підпорядковується ініціатору проведення психофізіологічної експертизи з використанням поліграфа і залишається процесуально незалежною фігурою у прийнятті та підготовці експертного висновку. Це слугує для підекспертного певною гарантією щодо неупередженого ставлення до нього та об'єктивності перевірки його інформаційних даних на поліграфі. А тому, приступаючи до

виконання експертизи експерт-поліграфолог повинен вирішити певний комплекс організаційно-тактичних завдань, які є значимими для якісного проведення цього експертного дослідження, а саме:

- отримати від ініціатора експертизи об'єктивну характеристику про підекспертного та його процесуальний статус у відкритому кримінальному провадженні для вибору відповідної методики поліграфного тестування;

- переконатися в залученні до даного кримінального процесу захисника (адвоката) для представлення інтересів підзахисного (підозрюваного, обвинуваченого, підсудного тощо); з'ясувати його ставлення до цього виду експертизи; уточнити чи виявляє адвокат бажання бути присутнім під час проведення психофізіологічної експертизи з використанням поліграфа; важливості для нього висновків експерта-поліграфолога для забезпечення його підзахисному додаткових доказів у розслідуваному злочині;

- довідатися від підекспертного чи проходив він раніше психофізіологічну експертизу з використанням поліграфа, для з'ясування яких саме питань та що показали результати висновків проведеної експертизи.

З метою належної підготовки тестових запитань підекспертному, експерт-поліграфолог має бути обізнаним з матеріалами кримінального провадження, хоча на практиці, слідчі намагаються обмежити поліграфолога лише тією частиною вихідних даних, яка потребує детального експертного дослідження. Це не правильно, експерт-поліграфолог формує свої тести опитування на повному розумінні того, що відбулося і часткове володіння ним інформаційними даними з матеріалів кримінального провадження може позбавити досудове слідство беззаперечного чи ймовірного результату експертизи. Щоб цього не сталося, експерт-поліграфолог має отримати та проаналізувати:

- оформлену ухвалу суду про призначення цієї експертизи та завдання, які виносяться на її проведення;

- копії процесуальних та інших документів, які безпосередньо стосуються зареєстрованої події кримінального правопорушення, а саме: копії слідчих (розшукових) дій (протоколів: огляду місця події; допиту; обшуку тощо); експертних висновків інших проведених судових експертиз; складеного обвинувального акта чи обвинувального висновку (якщо експертиза призначалася судом) тощо. З урахуванням дотримання таємниці слідства ознайомлення з цими документами експерт-поліграфолог може зробити у спеціально відведеному досудовим слідством приміщенні для забезпечення їх схоронності, а також іншому обопільно узгодженому місці або ж за фактичною адресою установи, яка спеціалізується на таких експертизах з дотриманням встановлених вимог процесуальної діяльності;

- коло питань, що цікавить досудове слідство для з'ясування обставин відкритого кримінального правопорушення;

- фабулу завдання розслідування й висунутих та відпрацьованих досудовим слідством криміналістичних версій, результати яких містяться у матеріалах кримінального провадження;

- кількісного та персонального складу учасників, які виявляють бажання бути присутніми під час проведення психофізіологічної експертизи з використанням поліграфа;

- наданого часу досудовим слідством, у межах визначених процесуальних строків, який відводиться експерту-поліграфологу на підготовку та виконання психофізіологічної експертизи з використанням поліграфа, з урахуванням індивідуальних особливостей підекспертного. Зазначимо, що остання складова, з-поміж інших, є найбільш важливою для виконання даного виду експертизи та її підготовчої стадії зокрема.

У процесі цієї стадії експерт-поліграфолог повинен з'ясувати індивідуальні особливості підекспертного, зокрема: обставини добровільної згоди на вказану експертизу; віку, стану здоров'я і самопочуття особи; наявних в неї захворювань чи хронічних хвороб, у тому числі залежності від алкогольних, снодійних, психотропних, наркотичних речовин та інших хімічних і біологічних препаратів тощо. Перевірка таких даних обов'язково має ґрунтуватися на принципах законності, поваги до прав і свобод людини та громадянина, об'єктивності, різнобічності й повноти досліджень, що проводяться з використанням сучасних досягнень науки та техніки тощо. Ці та інші, перелічені вище ключові засади мають бути базовими і сформульованими в окремому документі, а саме: «Методичних рекомендаціях щодо проведення психофізіологічних перевірок та експертних досліджень з використанням поліграфа». Однак, на даний час вони знайшли відображення лише в

Інструкції щодо використання комп'ютерних поліграфів у роботі з персоналом ОВС, розробленій і затвердженій відповідно до наказу МВС України «Про подальший розвиток служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України» № 842 від 28 липня 2004 р., (zareestrovano в Мін'юсті України за № 1365/9964 від 27 жовтня 2004 р.). У ній Розділом 2 визначено основні принципи застосування поліграфа: добровільної згоди, правомірності, всебічного забезпечення прав людини тощо [4].

Керуючись названою вище Інструкцією вітчизняні дослідники поліграфа обґрунтовують основоположні начала практичної діяльності експертних досліджень з використанням цього приладу. Так, В. В. Юсупов зазначає, що добровільна згода особи на участь у цій експертній діяльності є необхідною умовою для отримання достовірного результату, проведеного дослідження. Надання письмової згоди особою на експертне дослідження з використанням поліграфа, з метою перевірки в неї інформаційних даних отриманих раніше досудовим слідством, відповідає основним вимогам національного законодавства при розслідуванні злочинів [5, с. 150].

Цілком погоджуємося з визначеною позицією науковців, оскільки відсутність добровільності особи на такі експертні дослідження породжує примусовість їх проходження, а це не припустимо, адже:

- у випадку примусового експертного дослідження особи на поліграфі відбувається явне психічне насилля над людиною, що заборонено законом і мораллю;
- примусове експертне дослідження особи сприяє мимовільному підвищенню (без слів-подразників) емоційного напруження, що не гарантує об'єктивності реєстрації функцій організму;
- експертне дослідження на поліграфі поза волею і бажанням особи позбавляє слідчого можливості встановити з нею діловий контакт та взаєморозуміння;
- у випадку небажання особи проходити такого виду експертизи й за умови недостатньої обізнаності з роботою поліграфа підекспертний може спотворити її результати, шляхом протидії експертному дослідженню на кшталт вживання напередодні її проведення спиртних напоїв, сильнодіючих лікарських засобів або ж наркотичних речовин та прекурсорів до них [6, с. 50].

Щоб уникнути цього експерт-поліграфолог може до початку підготовчої стадії проведення психофізіологічної експертизи з використанням поліграфа вимагати від ініціатора довідку про проходження підекспертною особою медико-психологічного дослідження для з'ясування наступних питань:

- які у неї індивідуально-психологічні особливості, в тому числі емоційно-особистісної сфери, рівень суб'єктивного контролю і характеру;
- чи здатна особа адекватно сприймати обставини, які мають значення для кримінального провадження та давати на них правдиві показання;
- який психофізіологічний стан підекспертної особи і чи дозволяє він проходити психофізіологічну експертизу з використанням поліграфа;
- чи не має підекспертна особа різного виду протипоказань щодо проведення такої експертизи [7, с. 40].

Висновок наданий медико-психологічним дослідженням підекспертній особі, дасть можливість експерту-поліграфологу знизити ризики, пов'язані з визначенням питань фізіології: віку особи, її інтелектуального рівня розвитку, наявності хронічних захворювань, зокрема психічного або фізичного стану людини, які, в свою чергу, створюють «протипоказання» щодо проведення психофізіологічної експертизи з використанням поліграфа тощо. Недотримання або ж ігнорування експертами-поліграфологами цих засад створює проблеми як самій підекспертній особі, так і досудовому слідству в цілому щодо об'єктивного розслідування конкретного кримінального правопорушення. На превеликий жаль прикрих випадків у вітчизняній практиці кримінального судочинства, в яких використовувалися результати експертних досліджень на поліграфі вистачає. А тому, одним із шляхів мінімізації таких прогалин, вбачаємо у виробленні єдиних методичних стандартів експертної діяльності для поліграфологів, які спеціалізуються на проведенні психофізіологічних експертиз з використанням поліграфа.

Висновки. Узагальнюючи викладене вище, доходимо висновку про те що:

1. Відсутність єдиної виробленої та закріпленої в окремому документі методики прове-

дення психофізіологічних експертних досліджень щодо перевірки уявних слідів пам'яті людини на поліграфі, породжує проблемні питання правового характеру, зокрема достовірності даних, отриманих експертом-поліграфологом під час виконання цієї експертизи та можливості використання її результатів у відкритому кримінальному провадженні.

2. Намагання зарубіжних та вітчизняних поліграфологів упорядкувати існуючі методики в один базовий документ не дали очікуваного результату і причиною тому стала розгалужена система навчальних центрів та наукових шкіл, які здійснюють за різними програмами підготовку фахівців такого гатунку.

3. Враховуючи нагальну потребу в подальшому проведенні психофізіологічних експертиз з використанням поліграфа для з'ясування значущих питань кримінального судочинства, пропонуємо власні обґрунтовані пропозиції щодо окремих засад методики виконання цих спеціальних експертних досліджень, які на наш погляд, допоможуть мінімізувати існуючі протиріччя між дослідниками поліграфа в даному питанні.

Література

1. Энциклопедия судебной экспертизы / Аверьянова Т. В., Белкин Р. С., Корухов Ю. Г., Россинская Е. Р. – М.: Юристъ, 1999. – 552 с.
2. Морозова Т. Р. Порівняльна характеристика методик поліграфних обстежень [Електронний ресурс] / Т. Р. Морозова // ВузЛіб: офіц. сайт. – Режим доступу:
3. <http://vuzlib.com/content/view/565/94>.
4. Мотлях О. І. Поліграф: наукова природа походження, нормативно-правове регулювання та допустимі межі застосування: [моногр.] / О. І. Мотлях. – К.: Освіта України, 2012. – 394 с.
5. Про оперативно-розшукову діяльність [Електронний ресурс]: Закон України від 18 лют. 1992 р. (зі змінами від 9 трав. 2011 р.) // Верховна Рада України: офіц. веб-портал. – Режим доступу:
6. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2135-12>.
7. Юсупов В. В. Перспективи використання поліграфа у досудовому слідстві / В. В. Юсупов // Спеціальна техніка у правоохоронній діяльності: V міжнар. наук.-практ. конф., 25 листоп. 2011 р., м. Київ: матеріали конф. / [упоряд.: Ю. Ю. Орлов, С. В. Кухаренко, В. Б. Школьнік]. – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2012. – С. 149–151.
8. Замьлин Е. И. Правовое положение участников уголовного процесса на момент проведения инструментальной диагностики эмоциональной напряженности (ИДЭН) / Е. И. Замьлин // Деятельность правоохранительных органов по реализации норм международного права и защите прав человека. – Волгоград: Волгоград. МВД, 1998. – С. 50.
9. Могутин Р. И. Использование полиграфа в раскрытии и расследовании преступлений: учеб. пособие / Р. И. Могутин, М. В. Субботина. – Волгоград: ВА МВД России, 2005. – 84 с.

Мотлях А.И., доктор юрид. наук, доцент, профессор кафедры криминально-правовых дисциплин Научно-учебного института права и психологии НАВД

Методологические основы проведения психофизиологических экспертиз с использованием полиграфа. В статье рассматриваются отдельные вопросы, связанные с отечественной экспертной деятельностью базирующейся на основах использования полиграфа. Анализируются разные научные позиции ученых в данном вопросе, и обосновывается возможность создания единых методических подходов к проведению психофизиологических экспертиз с использованием полиграфа.

Ключевые слова: полиграф, эксперт-полиграфолог, психофизиологическая экспертиза с использованием полиграфа, открытое уголовное производство.

Motlyakh A.I., Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor, Professor of criminal-legal disciplines, Chair of Scientific Studies, Institute of Law and Psychology, National Academy of Internal Affairs

Methodological bases of psychophysiological expertises using polygraph. This article deals with the issues related to the national expert activity which is based on the use of polygraph. The different scientific views of modern scientists concerning this matter are analyzed, the possibility of creating a unified methodological approach to the psychophysiological expertises under using polygraph are proved.

Key words: polygraph, polygraph examiner, psychophysiological expertise using polygraph, open criminal proceedings.

Місце заочного провадження серед інших форм кримінального провадження

Стаття присвячена питанню диференціації форм кримінального провадження та місця заочного провадження в системі кримінального провадження. Розглядаються питання підстав (критеріїв) диференціації. В статті проаналізовано погляди вчених-процесуалістів щодо видів кримінальних проваджень. Пропонуються різні підходи до класифікації форм кримінального провадження та підстави такої класифікації. Зроблено висновок, що заочне провадження засноване на змішаних підставах диференціації кримінально-процесуального провадження і відповідає всім ознакам самостійного кримінально-процесуального провадження і займає окреме місце в системі кримінального процесу.

Ключові слова: заочне провадження, процесуальна форма, диференціація форм кримінального провадження, кримінальне судочинство, заочний судовий розгляд.

В юридичній літературі відсутня єдина думка про місце заочного провадження в системі кримінально-процесуальних проваджень. Поняття «кримінального провадження» тісно пов'язане із питанням диференціації кримінально-процесуальної форми. Найбільш повне та змістовне цього терміну визначення було дане М.С. Строговичем. Він розглядав її як «встановлений кримінально-процесуальним правом порядок (процедура) провадження по кримінальним справам, тобто послідовність стадій та умов переходу справи із однієї стадії до іншої; загальні риси, які характеризують провадження в конкретній стадії; підстави, умови та порядок провадження слідчих і судових дій, здійснюючи які компетентні державні органи та посадові особи реалізують свої рішення, які можуть бути прийняті по кримінальній справі» [1, 51].

Теорія диференціації процесуальних форм була висунута в 60-70 роки ХХ століття і згодом викликала багато суперечок в науковому середовищі, і знайшла як своїх прихильників, так і опонентів диференціації кримінального процесу. В період, коли спір навколо питання про диференціацію кримінального процесу набирив обертів, його прихильники визначили декілька критеріїв (підстав) для переходу до більш простих форм провадження. До таких відносяться: відсутність великої суспільної небезпеки, відсутність складнощів для розгляду таких справ, особу злочинця. Серед вчених-процесуалістів, які звертали увагу на зазначену тему можна виділити: А.П. Гуляєва, К.Б. Епліновського, О.А. Казакова, Т.В. Трубнікову, І.Я. Фойницького, Ю.К. Якимовича, О.В. Волинську, А.С. Тукієва та інших.

Диференціація процесуальних форм здійснюється як в бік їх спрощення, так і в бік ускладнення по окремих категоріям кримінальних справ. Слід визнати, що в кримінальному процесі наявні різні види проваджень, які відрізняються між собою за ступенем складності процесуальних форм.

В кримінально-процесуальній науці вироблено багато підходів щодо диференціації видів судочинства, яким характерне вилучення із процесуальної форми яких-небудь компонентів. Застосовуються терміни «спрощене», «скорочене», «прискорене», «сумарне» провадження. Але до одностайного розуміння процесуальна наука поки що не дійшла. В більшості випадків вказані терміни змішуються носять узагальнений характер.

Наприклад, С.В. Сердюков об'єднує дані терміни в одне поняття «прискорений судовий розгляд» під яким розуміє особливий порядок прийняття судового рішення при згоді обвинуваченого, при цьому не виділяє жодних критеріїв, які б стосувалися тих чи інших видів судочинства [2, 67-68].

О.В. Волинська об'єднує поняття «прискорене» і «спрощене» провадження. І при цьому вона зазначає, що не дивлячись на різну термінологію, їх об'єднує загальний критерій – розслідування і вирішення справ щодо кримінально караних діянь, що не носять великої

суспільної небезпеки, провадження щодо яких можливе з найменшими процесуальними та організаційними затратами[2, 68].

Такої ж позиції дотримується і Т.В. Трубнікова. Вона стверджує, що всі зазначені терміни мають рівні права на застосування, так, як «відображають один і той же феномен, провадження, якому притаманні однакові характерні особливості»[2, 67-68].

С.С. Циганенко розділяє кримінальні судочинства на:

- звичайне судочинство (загальний порядок судового розгляду);
- скорочене судочинство (скорочений порядок судочинства по справам приватного обвинувачення);
- провадження із більш складними процесуальними формами (судочинство із посиленими гарантіями прав обвинуваченого, особливий порядок) [3, 46].

Ю.К. Якимович виділяє наступні види кримінальних проваджень:

1) основні провадження, які спрямовані на встановлення, конкретизацію і закріплення кримінально-правових відносин, які виникають у зв'язку із вчиненням злочину. Вони головними в структурі кримінального провадження як за важливістю призначення, так і за обсягом фактичної кримінально-процесуальної діяльності.

2) Додаткові провадження спрямовані на зміну змісту кримінально-правових відносин або їх дострокове припинення, провадження, яке пов'язане із виконанням вироку. Додаткові провадження можуть бути пов'язані із зміною покарання, достроковим або умовно-достроковим звільненням від відбування зміною режиму відбування покарання, заміною одного виду покарання іншим.

3) Особливі провадження, які існують за наявності основного провадження, в їх межах застосовуються норми інших галузей права (провадження по застосуванню примусових заходів медичного характеру), або застосовуються кримінально-процесуальні норми «матеріального» характеру [4, 30].

Разом з тим, Ю.К. Якимович поділяє основні провадження за ступенем складності процесуальних форм на:

1) звичайне провадження, в якому досудова діяльність здійснюється у формі досудового слідства, а в суді кримінальна справа розглядається в загальному порядку;

2) спрощені провадження. До них відносяться:

- попереднє розслідування у формі дізнання;
- провадження по справам приватного обвинувачення;
- провадження по справам при згоді обвинуваченого із пред'явленим йому обвинуваченням;
- провадження в суді апеляційної інстанції.

3) Провадження із більш складними процесуальними формами:

- провадження по кримінальним справам щодо неповнолітніх осіб;
- провадження в суді присяжних;
- провадження із застосуванням примусових заходів медичного характеру.

Приймаючи до уваги зазначені класифікації, можна визначити, що заочне провадження є основним або матеріальним провадженням, оскільки під час його здійснення вирішується питання про кримінальну відповідальність конкретної особи. В той же час, вважається, що дане провадження є диференційованим. Його відсутність в переліку диференційованих порядків у авторів зазначених класифікацій пояснюється тією обставиною, що вони не надали заочному провадженню самостійного характеру.

В залежності від критеріїв класифікації обґрунтовуються різні їх класифікації. Варто відзначити, що при проведенні класифікації більшість дослідників виділяють заочне провадження, як вид спрощеного провадження. Тому необхідно розглянути відповідність заочного розгляду ознакам спрощеного провадження.

По-перше, заочний розгляд відрізняється від загального порядку розгляду кримінальної справи під час судового розгляду перш за все за колом суб'єктів, які присутні в судовому засіданні, а також характеризується певного роду виїмками із процесуальної форми.

По-друге, заочний розгляд характеризується певного роду спрощенням - головуєчий роз'яснює підсудному його права, не здійснюється допит підсудного, відсутнє останнє слово підсудного.

По-третє, вводиться додаткова гарантія прав підсудного – обов'язкова участь захисника.

Деякі дослідники розмежовують поняття «спрощеного» і «прискореного» судочинства.

Так, С.І Вікторський розмежовує поняття «спрощеного» і «скороченого» провадження «у всіх країнах ми бачимо ще більш скорочений розгляд, який встановлюється для місцевих судів, а в останній час і спрощений розгляд, який закінчується не вироком, а судовим наказом» [5, 347].

Л.В. Головки виділяє механізми забезпечення прискорення кримінального провадження і поділяє їх на дві категорії:

1) ті, які направлені на вдосконалення (в контексті прискорення) процесуального порядку руху справи в межах існуючих загальних або особливих (нетрадиційних) проваджень:

- інститут жорстких процесуальних строків;
- одноособовий розгляд кримінальних справ;
- часткова відмова від обов'язкової мотивації процесуальних рішень, в тому числі і вироків;
- створення особливих процесуальних правил розслідування по справам про злочини, вчинені в умовах очевидності;
- допуск заочного розгляду кримінальних справ.

2) ті, які направлені на скорочення кримінального провадження:

- скорочення однієї із стадій або одного із етапів (внутрі стадії) кримінального процесу;
- альтернативи кримінальному переслідуванню [6, 35].

У зв'язку із цим виникає питання: чи є заочний судовий розгляд прискореним провадженням?

Т.В. Трубнікова зазначає, що «само по собі заочне провадження не буде менш тривалим, а ніж провадження в загальному порядку по аналогічній справі, оскільки досудова підготовка здійснюється в загальному порядку, а судовий розгляд проходить хоч і за відсутності підсудного, але із дотриманням всіх правил кримінального судочинства» [7]. Однак, застосування такого виду провадження таки економить значну кількість часу за рахунок виключенням його втрат (через відкладення судового розгляду з причин неявки обвинуваченого без поважних причин). На підставі цього варто визнати заочний судовий розгляд кримінальних справ прискореним провадженням.

Також необхідно розглянути питання співвідношення понять «заочне провадження» і «особливе провадження».

М.С. Строгович зазначає, що до особливих проваджень в кримінальному процесі відносяться «спрощені порядки процесу по справам про злочини невеликої тяжкості» [1, 86-88].

На думку О.Д. Бойкова та І.І. Карпеця особливе провадження – це «врегульований процесуальним законом порядок, в якому питання про кримінальну відповідальність вирішується особливим способом, який суттєво відрізняється від загального, який вважається типовим для цієї процесуальної системи» [8, 85].

На наш погляд варто погодитися з цьому питанню із позицією І.Я. Фойницького. Особливе провадження, він визначає, як процес, який «в своїй основі містить норми, які обмежені певним колом дій або за місцем, або за суб'єктами» [9, 140]. Заочне провадження І.Я. Фойницький відносить до особливих проваджень і розглядає його як судовий розгляд, який здійснюється за загальними правилами судочинства, але за відсутності обвинуваченого.

Абсолютно такої ж думки дотримується С. Вальтось. Однак, його визначення не містить ознак, які характеризують заочне провадження. Він зазначає, що особливе провадження є «врегульований нормами кримінально-процесуального закону порядок, в якому питання про кримінальну відповідальність вирішується особливим способом, який суттєво відрізняється від загального, який вважається типовим для цієї кримінально-процесуальної системи» [9, 143].

Також немає підстав відносити заочне провадження до проваджень із підсиленими процесуальними гарантіями. Процесуальні гарантії характеризують саму процесуальну діяльність, яка властива цьому виду судового розгляду кримінальних справ. Такі гарантії, як письмова згода підсудного, його належне повідомлення про місце і час судового засідання, незастосування заочного судочинства щодо окремих категорій осіб, є лише засобами, які дозволяють не допустити проведення необґрунтованого і заочного судового розгляду. Зазначені процесуальні гарантії необхідно розглядати як перешкоду для недопущення заочного провадження в широкому застосуванні. Їх наявність жодним чином не відображається на самій процедурі заочного притягнення особи до кримінальної відповідальності і не свідчить про надання їй ускладненого характеру.

Такі процесуальні гарантії, як право захисника за згодою підсудного виступати в суді, право підсудного, потерпілого, їх захисників оскаржувати заочний вирок, а також постановлення вироку в звичайному порядку властиві для загальної процедури кримінального судочинства, яка береться за основу при класифікації проваджень за ступенем складності. Тому важко говорити, що заочне провадження відрізняється від загальної моделі вирішення кримінальних справ. Аналогічна вимога про своєчасне і належне повідомлення про час і місце судового засідання однаково застосовується як в заочному, так і в звичайному порядку.

Вимога про обов'язкову участь захисника при проведенні судового розгляду в заочному провадженні також розповсюджується на всі види судового розгляду кримінальних справ. За виключенням, коли заявлено клопотання про відмову від захисника. Як наслідок, наявність такої вимоги не є доказом суттєвого підсилення переліку процесуальних гарантій, які застосовуються до заочного судового розгляду кримінальних справ.

Категорія «заочне провадження» є більш ширшим поняттям ніж поняття «заочний судовий розгляд», оскільки розуміє під собою також і здійснення досудового розслідування за відсутності обвинуваченого. Однак, варто враховувати, що основні риси, які характеризують сутність заочного провадження, як раз проявляється в стадії судового розгляду. Більше того,

заочне провадження теоретично може бути розпочато на будь-якій стадії кримінального процесу, аж до видалення суду до нарадчої кімнати для постановлення заочного вироку.

Таким чином, заочне провадження можна розглядати як спрощене і прискорене, і, навпаки, провадження із підсиленими процесуальними гарантіями. З одного боку, заочне провадження можливе по різним категоріям кримінальних справ, з іншої – необхідні процесуальні умови (клопотання сторони про заочний судовий розгляд кримінальної справи, перебування підсудного за межами території України, ухилення від явки до суду). Саме ці положення про сутність заочного провадження повинні слугувати орієнтиром в межах його правового регулювання[10, 159].

Отже, заочне провадження засноване на змішаних підставах диференціації кримінально-процесуального провадження і відповідає всім ознакам самостійного кримінально-процесуального провадження і займає окреме місце в системі кримінального процесу.

Література:

1. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. // Михаил Соломонович Строгович / М.: Наука, Т. 1. - 1968,- 490с.
2. Песцов Р.Г. Заочне провадження в кримінальному судочинстві України / Дис. ... канд. юрид. наук. – Ірпінь, – 2012. – 191 с.
3. Цыганенко С.С. Ускоренное судопроизводство: преступления, не представляющих небольшой общественной опасности. / Сергей Станиславович Цыганенко. - Ростов - на- Дону, изд-во Ростовского гос. Университета., 1993. – 134 с.
4. Якимович Ю.К. Пан Т.Д. Судебное производство по УПК Российской Федерации. / Юрий Константинович Якимович, Тимофей Дясанович Пан. - СПб., 2005. – 250 с.
5. Вікторський С. і. Русский уголовный процесс / Сергей Иванович Викторский –Изд. 2-е, исправленное и дополненное. - М.: А.А. Карцев, 1912. – 405 с.
6. Головки Л. В. Альтернативыуголовномупреследованию в современном праве.-СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2002. – 472 с.
7. Трубнікова Т.В. Рассмотрение дела в отсутствие подсудимого (заочное производство) в системе упрощенных судебных уголовно-процессуальных производств РФ // Вестник Томского государственного университета. 2008. № 315. – С. 127–133.
8. Електронний ресурс:
9. <http://vital.lib.tsu.ru/vital/access/manager/Repository/vtls:000471240>
10. О.Д. Бойков, И.И. Карпец Курс советскогоуголовногопроцесса. / Александр Дмитриевич Бойков, Игорь Иванович Карпец. – М., 1989. – 131 с.
11. Фойницкий И.Я. Курс уголовногосудопроизводства/ ИванЯковлевичФойницкий. -С-Птб, 1912. – Т.1. – 567 с.
12. Казаков О. А. Заочное судебное разбирательство уголовных дел / Дисс канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2009. – 280 с.

Песцов Р.Г., канд. юрид. наук, доцент кафедры уголовного права и процесса Национального педагогического университета имени М.П. Драгоманова

Место заочного производства среди других форм уголовного производства. *Статья посвящена вопросу дифференциации форм уголовного производства и места заочного производства в системеуголовного производства. Рассматриваются вопросы оснований (критерий) дифференциации. В статье данан ализ теоретических взглядов ученых-процессуалистов относительно видов уголовного производства.Предлагаются различные поодходы для клвсификации форм уголовного производства и основания такой класификации. Сделан вывод, что заочное производство основано на смешанных основаниях дифференциации уголовного производства, отвечает всем требованиям самостоятельного уголовно-процесуального производства и занимает отдельное место в системе уголовных производств.*

Ключевые слова: заочное производство, процесуальна форма, диференціація форм уголовного производства, уголовное судопроизводство, заочное судебное рассмотрение.

Pestsov R.G., Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of Criminal Law and Procedure Chair of M.P. Dragomanov National Pedagogical University

The place of legal procedure in absentia among the other forms of criminal proceedings. *The article focuses on differentiated forms of criminal proceedings and the place of legal procedure in absentia in the criminal justice system. The research also discusses the criterion of differentiation. The article analyses the views of procedural scientists on the types of criminal proceedings. The different approaches to classify forms of criminal proceedings as well as the grounds for such classification are offered. It is concluded that absentia procedure based on the differentiation of mixed basis of criminal proceeding, meets all the requirements of an independent criminal procedure, holds a special place in the criminal justice system.*

Key words: legal procedure in absentia, procedural forms, types of criminal proceedings, criminal proceedings, trial.

Філософія права

УДК 340.112-051(477)(045)

Савенко В.В.,

канд. істор. наук, доцент кафедри нової і новітньої історії та методики викладання історії
Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка

Правова реальність як форма організації деонтологічного буття сучасного соціуму

У статті проаналізовано філософські аспекти деонтологічної природи і структури правової реальності. Досліджено природу, сутність та ознаки правової реальності як наукової категорії. Визначено співвідношення фізичної та соціальної реальності. Проведено структурно-функціональний аналіз природного і позитивного права як складових правової реальності. Досліджено фундаментальні принципи виникнення і побудови правових законів через призму екзистенційно-динамічного устрою суспільного буття. Розглянуто закон як першооснову правової реальності буття соціуму.

Ключові слова: природне право, деонтологія природного права, правовий закон, філософія права, соціум, закони буття.

Постановка проблеми. В умовах трансформації сучасного українського суспільства, подолання ідеологічного диктату та правового нігілізму сучасна вітчизняна юриспруденція дедалі частіше звертається до філософського обґрунтування закону як першооснови правової реальності буття сучасного соціуму. Цей закон називали колись божественним правом, потім природним правом, а тепер правами людини. Г. Берман зазначав у цьому контексті, що «... право виводилося і укорінювалося в реальності, яка виходила за межі існуючої структури політичної влади... тому завжди існує напруга між ідеями і фактичністю, між динамічними властивостями і стабільністю, між трансцендентністю і іманентністю права». Саме тому розкриття деонтологічної природи і структури правової реальності є актуальним напрямком дослідження сучасної філософії права.

Мета статті: здійснити науково обґрунтований аналіз філософських аспектів формування правової реальності, як основи деонтологічного буття сучасного соціуму.

Стан дослідження. Звернення до концепту правової реальності можна констатувати як одну з тенденцій сучасних досліджень методологічного рівня. Серед зарубіжних філософів і соціологів до нього виявляють інтерес передусім представники феноменологічної соціології (П. Бергер, Т. Лукман, П. Бурдье) і феноменологічної герменевтики (П. Рікер).

У літературі радянського і пострадянського періодів спостерігається звернення до різних аспектів проблеми реальності: культурної (Є. Бистрицький, В. Іванов, В. Козловський), соціальної (Р. Смирнова), історичної (М. Єсипчук, А. Ракітов), психологічної (В. Зінченко), фізичної (О. Панченко), художньої (В. Мазепа), етичної (В. Малахов), рольової (Н.С. Корабльова), правової (Б.О. Галкін) та ін.

Філософсько-правові аспекти порушеної проблеми розкриваються також у працях українських дослідників. Зокрема у М. Цвіка, В. Ткаченка, О. Куціпаки, С. Максимова, С. Сливки тощо. Саме вони і становлять історіографічну основу статті.

Виклад основних положень. Правова реальність – термін міждисциплінарний і між науковий. Як інструмент і об'єкт дослідження він зустрічається не лише в окремих галузях юридичної науки, але й у філософії, соціології, політології, культурології тощо.

Об'єднавши та структурувавши усі явища правової дійсності це поняття уособлює комплекс усіх статичних та динамічних явищ, що перманентно розгортаються у тій чи іншій правовій системі. Існує навіть точка зору щодо синонімізації понять правова реальність та правова система суспільства конкретного історичного періоду. У будь-якому випадку в межах філософсько-світоглядних дисциплін правова реальність утворює своєрідний цілісний універсум правових явищ та процесів в межах того чи іншого просторово-часового континууму.

Філософське осмислення правової реальності розгортається в межах міждисциплінарної філософсько-правової науки. Одним з її основних завдань є синтезувати досягнення юриспруденції та філософії з метою комплексного дослідження феномена права, або правової реальності у широкому сенсі цього слова. Саме остання, вдаючись до методу рефлексії, вивчає його основні граничні основи. Виходячи з цього, дослідження правової реальності потрібно розпочинати, із тлумачення філософської категорії «реальності» загалом, і на її основі переходити до усвідомлення цілісного концепту «правової реальності» зокрема.

«Філософський енциклопедичний словник» тлумачить поняття «реальність» (пізньо-латинське *realis* – речовий, дійсний) як те, що існує де-факто, наприклад: 1) абсолютно все існуюче, тобто, весь матеріальний світ, включно із об'єктами ідеальними; 2) сукупність та кореляція об'єктів, процесів, подій, фактів, властивостей через призму людської діяльності [1, с.567].

Схожим за змістом та дещо синонімізовним поняттю «реальність», є термін «дійсність», що витлумачується як об'єктивна реальність, актуальне наявне буття здатне реалізувати історичні можливості; оригінальне буття на відміну від буття бутафорного, істина реальність, яка співпадає із матерією [1, с. 211].

Зауважимо однак, що поняття «реальності» та «дійсності» синонімізують далеко не всі учені. Це стосується і визначення понять «правової реальності» та «правової дійсності». Одні учені ототожнюють їх, інші – розмежовують.

Наприклад М. Цвик вважає, що ці до певної міри схожі поняття співвідносяться як «належне і суще» [2, с. 361]. Натомість, О. Куціпак розмежовує їх, доповнюючи такими юридичними категоріями як «правова сфера», «правове життя», «правове буття» тощо [3, с. 64-68].

В юридичному контексті суть поняття правової реальності (дійсності) є значно вужчим та апелює до визначення правового змісту буття та існування. Правова реальність у цьому контексті розглядається як юридична категорія, що використовується для позначення особливого відносно автономного світу права, багаторівневої системи правових феноменів, логіку яких слід враховувати в процесі перетворювальної діяльності людини [4, с. 12].

В юридичній науковій теорії правова реальність розглядається двояко: як уся сукупність правових феноменів у їх перманентному русі та як базові реалії щодо яких усі інші правові феномени є похідними [5, с. 108].

З метою встановлення єдиного і комплексного підходу до розуміння структури правової реальності вченими пропонується інтегроване її розуміння, яке цілісно охоплює об'єктивний світ права, побудований на засадах правових феноменів, упорядкованих залежно від відношення до базисного феномена, чи так званої першореальності права. Правова реальність у цьому контексті не утворює ту чи іншу субстанційну частину реальності, а виступає способом організації та інтерпретації визначених аспектів соціального життя, екзистенції людини. Відтак зміст поняття «правова реальність» розкривається у зв'язку із визначенням деонтології права, її укоріненні у людській свідомості [5, с. 112].

Правова реальність виявляється у правовідносинах та правовій поведінці, створюючи окреслений простір дозволеного та забороненого.

З одного боку людина вільна істота, з іншого вона підлегла нормам права. Цей факт формує дуалістичну основу правової реальності як рефлексії у свідомості людини [6, с. 120]. Головне у правовій реальності – це її дія на людину. І дія ця особлива, бо вона активізується незалежно від зовнішніх факторів у відповідності до внутрішніх стимулів.

Все це вказує на те, що саме право в об'єктивному найширшому сенсі і постає ідеальною реальністю у відносинах між людьми. Воно розгортає специфічний деонтологічний вид буття в якому вільна людина добровільно стає підлеглою чітко визначеним принципам права – закону [7, с. 173].

Специфіка правової реальності виявляється у тому, що вона утворює своєрідну «картину світу» – дійсний образ права, що побутує як в індивідуальній так і в колективній свідомості. Проте один аспект все ж робить правову реальність прикладним поняттям. І цей аспект – поведінка людини, або категорія правового життя.

«Правове життя» – категорія сумісна із поняттями «правова система», «правова культура», «правова активність», «правова реальність». Однак, його змістове наповнення більш диференційоване і включає в себе широкий спектр різнопланових явищ, частин, компонентів, елементів, об'єктів, суб'єктів, явищ, процесів. Це знаходить відображення у його підсистемі, до якої належать: 1) право; 2) правосвідомість; 3) юридична практика; 4) правові настанови; 5) правова поведінка, в тому числі як правомірна так і протиправна.

В залежності від суб'єктивного складу, спрямованості правових дій, предмету та характеру регулювання правове життя диференціюється за просторовою та часовою детермінантами, рівнем розвитку держави та суспільства і має різнорівневу структуру до якої входять:

□ дійсне право з точки зору динаміки процесів, яке охоплює існування права у багатоманітності його форм та видів та право як саморозвиток і самовідтворення;

□ соціально-духовну дійсність із таким її компонентом як розрізнення емпірично розглядуваних правових процесів та їх сукупностей;

□ дійсне право з точки зору внутрішньої суперечності процесів із усвідомленням існування прав і обов'язків у взаємному зв'язку, а також як процес кореспондування та обміну правами й обов'язками [8, с. 10].

Відносно діючої структури права як елементу ноосфери, правове життя постає як цілісна система, здатна у єдності своїх структурних елементів знаходити джерело розвитку та модернізації соціального буття. Правове життя актуалізує правову систему і адаптує її до сучасних умов.

В науці побутує думка про те, що у підходах та процесах дослідження правової реальності філософія має перевагу над юриспруденцією, адже розглядає її базові поняття значно глибше, сягаючи концептуальних першооснов (наприклад правове буття розглядається філософією через призму загальної категорії буття). Проте, юристи не завжди погоджуються з ототожненням третього рівня правової реальності із категорією правового життя, вважаючи, що даний рівень не є йому еквівалентним, і може розглядатися тільки як його складова. У такому випадку, для порівняння цих категорій краще дотримуватись не філософських, а історичних підходів. Це дозволить розглянути правову реальність з позиції сьогодення – одночасно як елемент правової історії (ретроспективи) та правового майбутнього (перспективи) [8, с.10].

Відмінності в осмисленні феномену правової реальності вбачаються не лише на рівні типів праворозуміння, міждисциплінарних та між наукових дискусій, а й на рівні походження. Даний феномен наділений двоєдиною природою – ціннісною і формально-нормативною.

Ціннісна природа розглядає право як форму суспільного життя – сукупність правових настанов та ідеалів, що включає в себе: право як самоцінність, право як відображення властивостей людини та суспільства, право як ідеал справедливості.

В середині даної системи право виступає мірилом абсолютних (справедливість) та відносних (гідність) цінностей суспільства і людини.

Формально-нормативна природа розглядає право як реальну можливість впорядкування відносин у соціумі, як процедуру та ідею порядку і суспільної дисципліни. Вона реалізується і розглядається через призму філософсько-юридичних категорій: нормальності (практичної користі; доцільності; звичності; масовості; очікуваності; регулярності; закономірності); внормованості (підлеглості, стереотипізації, узагальнення; характеру соціальних верств; способу цілеспрямованості, утвердження значущої діяльності) та внормованості (оформленості; наявності; стану; вихідних умов; закріпленості соціальної інформації). Право, у цьому випадку ототожнюється із законом, юридична та нормативістська природа якого виявляється в інституційності, ієрархічності, узгодженості, рівності, логічності та структурованості усіх його елементів, а правова реальність – із горизонтальною одновимірною конструкцією (систему), що складається із статичних та динамічних елементів [9, с. 46].

Статичні елементи правової системи утворюють: юридичні норми, правові інститути та правові принципи (нормативна сторона правової системи); правотворчі, правозастосовні і правоохоронні органи та організації (організаційна сторона правової системи);

правові погляди, ідеї, концепції (ідеологічна сторона правової системи). Динамічні елементи правової системи відповідають за її правотворчу та правоохоронну діяльність, характеристику змісту панівної правової ідеології, принципів організації й діяльності органів правосуддя та інших державних органів.

Філософська наука, на відміну від юридичної не вдається до такого прагматичного та компонентного аналізу правової системи, а тому статичний елемент правової реальності вона вбачає у сенсовому та предметно-інституційному наповненні, а динамічний – у перманентному обігу елементів правового циклу, до якого відносять: 1) генезу права; 2) набуття ним конкретного змісту; 3) дію права у зрізі правового впливу та правового регулювання.

Таким чином відбувається своєрідне перенесення акценту із функціонування права на його буття, та подальше його трактування у формі трансцендентальної реальності, зміст якої виключно справедливий і благий для більшості. Право розглядається у своєрідній доповненості загально-соціальної моралі та справедливості, без яких воно втрачає будь-яку необхідність та виправданість.

Перебуваючи у динаміці постійного доповнення та зміни полярності, з відносно автономними сферами (такими як: світ ідей (ідея права); світ знакових форм (правових норм, законів); світ соціальних взаємодій (уже згадане правове життя)) право характеризується універсальністю та наявністю аксіологічного і деонтологічного компонентів властивої йому потенційної дійсності.

В свою чергу соціальна взаємодія характеризує найбільш прикладний та олюднений пласт правової динаміки – правовідносини та право реалізацію, у яких основним елементом виступає суб'єкт права – особа як учасника правових відносин [4, с. 20].

Осмислення правової реальності проходить через призму праворозуміння.

Праворозуміння – це інтелектуальний процес осмислення права, певне його бачення, виражене в конкретних концепціях про його сутність, форми та функціонування. Це сукупність (або система) уявлень (або знань) про те, що є таке право за своєю суттю та змістом, яка мета його існування, яка його соціальна сутність, соціальна цінність та соціальне призначення для суспільства, у яких формах існує та реалізується право, носієм яких є певний носій праворозуміння (суб'єкт праворозуміння) [10].

Традиційно основними конкуруючими типами праворозуміння вважаються: правовий позитивізм; правовий об'єктивізм; правовий суб'єктивізм; правовий інтерсуб'єктивізм.

Характерними рисами правового позитивізму як способу філософського осмислення права є:

- ототожнення права і правопорядку як системи встановлених норм і історично сформованих інститутів;
- тенденція до абсолютизації державного суверенітету, ототожнення права з наказами держави. «Усяке право є команда, наказ», – таке кредо правового позитивізму, сформульоване одним з його засновників Дж. Остіном;
- прагнення створити ціннісно-нейтральне поняття права, згідно з яким чинні норми визначаються законодавцем згідно з формальним критерієм [11].

Осмислення правової реальності з точки зору правового об'єктивізму, аналіз обсягу права через призму соціальної зумовленості. У цьому контексті виникає необхідність розглядати право як частину чогось неминучого, суцього, явного; складовий елемент буття. При цьому акцент робиться саме на зв'язку права із життям.

Тривалий час даний підхід панував у діалектико-матеріалістичій доктрині про те, що формування правопорядку неможливе без урахування об'єктивних історичних факторів та передумов життєдіяльності усіх суб'єктів правової реальності у площині соціального простору. В іншому випадку нормативна сила права не може бути реалізована у повній мірі.

Правовий суб'єктивізм, що проголошує ціннісно-ідеальне розуміння правової реальності де-факто опирається на природне право розуміння основним концептом якого постає «справедливість». До неї апелює концепція суб'єктивізму, її ставлять в стержневу основу прагнень людини поза всіляким часом, простором, іншими детермінантами.

Даний тип праворозуміння виступає рівнозначною протиположною природно-правовій, тобто нормативістській концепції осмислення права. Він шукає базові засади та граничні основи права у свідомості суб'єкта.

Правовий інтерсуб'єктивізм як філософська парадигма сформувався на основі поєднання екзистенціалізму та феноменології у праві. Саме заданий вектор став ключем до побудови новітніх антропологічних та інтегративних концепцій у праві в останні десятиліття.

В межах даного типу праворозуміння відбувається апеляція до справедливості як закономірної форми людського буття та існування. Формальна визначеність та юридична закріпленість права, а також і примус, визнаються лише за умови вільної самореалізації людини, її індивідуальності, забезпечення якого неможливо без взаємного визнання суб'єктивності іншого [12, с. 87].

В цілому ж право саме по собі утворює самодостатню та цілісну реальність, яка реалізується через взаємодію комплексу взаємопов'язаних елементів, що утворюють модуль ідеального світу та виконують функцію організатора та упорядника повсякденного життя людей. Завдяки правовій реальності стає можливими зосереджувати науковий інтерес не лише на інституційному, а й на змістовному аспекті права. Разом із тим, структурні елементи правової реальності і самі диктують спектр методологічного інструментарію, що є доцільним для застосування щодо їх ефективного вивчення.

Висновок. Отже, сутність правової реальності полягає в боротьбі з внутрішніми можливостями зла, що виходять не від природи, а від людини, тому за наявності класових протиріч боротьба між людьми через ці інтереси неминуча.

Питання про структуру правової реальності, на відміну від її системи, в сучасних наукових і філософських роботах залишається малодослідженим, а наявні його розробки багато в чому представляються спірними з точки зору використовуваної авторами методології. У юриспруденції традиційним є виділення в структурі правової системи окремих її елементів, в результаті чого еkleктично змішуються два специфічних і несвідомих один одного філософських метода – системний і структурний. Отож в даній статті нам вдалося досягнути дефініцію, сутність, систему, структуру правової реальності, а також осмислити категорії, пов'язані з нею.

Література:

1. Філософський енциклопедичний словник (ФЕС) / за редакцією В. Д. Шинкарука. – К.: НАНУ, 2002. – 742 с.
2. Цвік М. В. Загальна теорія держави і права Підручник для студентів 3-14 юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, О. В. Петришино. – Харків: Право, 2002. – 432 с.
3. Куціпак О. В. Правове життя як самостійна юридична категорія / О. В. Куціпак // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 2. – С. 64–68.
4. Максимов С. І. Правова реальність як предмет філософського осмислення / С. І. Максимов // Автореф. дис. на здобуття наук ступеня д.ю.н. зі спец. 12.00.12 – філософія права. – Х.: НЮА ім. Ярослава Мудрого, 2002. – 40 с.
5. Сливка С. С. Філософія права: Навч. посіб. / С. С. Сливка. – К.: Атіка, 2012. – 256 с.
6. Пермяков Ю. Е. Лекции по философии права / Ю. Е. Пермяков. – Самара: СУ, 1995. – 267 с.
7. Сливка С. С. Філософія права: навчальний посібник / С. С. Сливка. – Львів: ЛьвДУВС, 2010. – 264 с.
8. Ноздрін О. М. Правове життя як категорія сучасної юридичної науки: теоретико-методологічне дослідження / О. М. Ноздрін // Автореф. дис. на здобуття наук ступеня к.ю.н. зі спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень. – Маріуполь: МДУ МОіНУ, 2013. – 20 с.
9. Малахов В. П. Философия права: формы теоретического мышления о праве / В. П. Малахов. – М.: Юнити-Дана, 2009. – 263 с.
10. Праворозуміння: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: uk.wikipedia.org/wiki/
11. Основні типи право розуміння: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: all-filosof.ru/.../720-osnovni-tipi-pravorozuminnya-pravovij-pozitivizm-i-prirodno-pravove-mislennya
12. Гаврилов В. В. Развитие концепции правовой системы в отечественной доктрине права: общетеоретический и международно-правовой подходы / В. В. Гаврилов // Журнал российского права. – 2004. – № 1. – С. 87

Савенко В.В., канд истор наук, доцент кафедры новой и новейшей истории и методики преподавания истории Тернопольского национального педагогического университета имени Владимира Гнатюка

Правовая реальность как форма организации деонтологического бытия современного социума. В статье проанализированы философские аспекты деонтологической природы и структуры правовой реальности. Исследована природа, сущность и характерные черты правовой реальности как научной категории. Соотнесены физическая и социальная

реальности. Проведен структурно-функциональный анализ природного и позитивного права как компонента правовой реальности. Исследованы фундаментальные принципы возникновения и построения правовых законов через призму экзистенциально-динамического устройства социального бытия. Рассмотрено закон как первооснову правовой реальности бытия социума.

Ключевые слова: природное право, деонтология природного права, правовой закон, философия права, социум, законы бытия.

Savenko V.V., Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of Modern and Contemporary History and History Teaching Method Chair in Ternopil Pedagogical University named after Volodymyr Hnatiuk

The legal reality as a form of deontological being of modern society. The article analyzes the philosophical aspects of deontological nature and structure of legal reality. The nature, essence and characteristics of legal reality as a scientific category have been researched. The correlation of physical and social reality has been determined. A structural and functional analysis of natural and positive law as components of legal reality has been done. The fundamental principles of the origin and development of laws in the light of existential and dynamic structure of social life have been researched. The law as the fundamental principle of legal reality of society has been considered.

Key words: natural law, deontology of natural law, law, philosophy of law, society, the laws of being.

АВТОРИ НОМЕРА

Белошук

Катерина Олександрівна, *магістр юридичного факультету Київського національного університету імені Т.Г. Шевченка*

Власов

Андрій Олександрович, *старший викладач кафедри адміністративного, господарського та фінансового права Академії праці соціальних відносин і туризму*

Грачова

Катерина Юріївна, *магістр психології, викладач кафедри соціальної роботи та практичної психології Академії праці, соціальних відносин і туризму (далі – АПСВТ)*

Демський

Едуард Францович, *кандидат юридичних наук, професор кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВТ*

Драган

Ірина Василівна, *кандидат економічних наук, старший науковий співробітник ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України»*

Дубич

Клавдія Василівна, *кандидат педагогічних наук, доцент, докторантка кафедри соціальної та гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президенті України*

Журавель

Ярослав Володимирович, *кандидат юридичних наук, завідувач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВТ*

Коробенко

Наталія Петрівна, *кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВТ*

Кравченко

Мілена Вячеславівна, *доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри соціальної і гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президенті України*

Литвин

Михайло Олександрович, *магістр юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Мотлях

Олександр Іванович, *доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри кримінально-правових дисциплін Науково-навчального інституту права та психології Національної академії внутрішніх справ*

Осинська

Олена Валеріївна, *кандидат юридичних наук, доцент кафедри філософії, політології та українознавства Київського національного університету технологій та дизайну*

Остапенко

Олексій Іванович, *доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»*



- Песцов
Руслан Геннадійович,** кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права та процесу Національного педагогічного університету імені М.П.Драгоманова
- Римаренко
Ігор Васильович,** старший викладач кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВТ
- Савенко
Віктор Васильович,** кандидат історичних наук, доцент кафедри нової і новітньої історії та методики викладання історії Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка
- Тітов
Микола Микитович,** кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права, процесу та криміналістики АПСВТ
- Турчин
Юрій Богданович,** аспірант кафедри адміністративного, фінансового та господарського права АПСВТ
- Улютіна
Олена Анатоліївна,** кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права, Національного університету біоресурсів і природокористування України
- Чабан
Валентин Павлович,** кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ
- Шамрай
Богдан Миколайович,** здобувач кафедри правового забезпечення Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, підполковник юстиції
- Шамрай
Василь Олександрович,** доктор наук з державного управління, кандидат юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України АПСВТ
- Ясочко
Юлія Олександрівна,** здобувач кафедри загальноправових дисциплін Харківського національного університету внутрішніх справ, асистент кафедри теорії та історії держави і права Національного університету біоресурсів і природокористування України



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 криминологія; 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 не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячена стаття; формулювання цілей статті (постановка завдання); виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів; висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі (витяг з постанови Президії Вищої атестаційної комісії України від 15.01.2003 р. № 7-05/1 «Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України» // Бюлетень ВАК України. – 2003. – № 1).

Текст статті друкується на папері стандартного формату (**A4**) через 1,5 інтервала з дотриманням таких розмірів полів: верхнього, нижнього, правого і лівого – 2 см.

Весь текст повинен бути набраний шрифтом **Times New Roman 14 pt** в одну колонку без застосування будь-якого форматування. Не допускається використання вставок та гіперпосилань. Можна виділяти окремі частини тексту курсивом. Посилання на літературу розміщується наприкінці тексту.

Ілюстрований матеріал виконується чітко і якісно. Посилання на ілюстрації у тексті статті – обов'язкове.

Разом із друкованою статтею подається електронний варіант на дискеті, або CD-R диску. Файл статті повинен бути збережений у форматі RTF або у форматі MSWord. На електронному носії обов'язковими мають бути тільки файли, які відносяться до змісту статті. На етикетці електронного носія необхідно вказати прізвище та ініціали автора/авторів.

Структура статті: назва рубрики, УДК, прізвище і ініціали автора, назва статті, текст статті, бібліографія, анотація і ключові слова укр., рос., англ. мовами.

Наприклад:

Рубрика «Юридичні науки»

Адміністративне право і процес: фінансове право; інформаційне право
УДК 351.078.18:347.998.85

Іванов Іван Іванович

Заходи забезпечення провадження в адміністративних справах

... *Аналіз останніх публікацій*, зокрема, О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржія, О.Н. Панченка [1, с. 125–127; 2, с. 241–249; 3, с. 535–543], Т.О. Коломєць [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 авторів не повертаються.