

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЦЕНТРАЛЬНОУКРАЇНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ
ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ВИННИЧЕНКА

НАУКОВІ ЗАПИСКИ

Серія:
Право

Випуск 2
Спецвипуск
2017

Кропивницький - 2017

ББК 67

Н 34

УДК 34

Наукові записки. Серія: Право / Ред. кол.: Є. Ю. Соболь, В. Г. Гриценко, О. В. Батанов та ін. – Випуск 2. Спецвипуск. – Кропивницький : ТОВ «Полімед-Сервіс», 2017. – 199 с.

ISBN 978-617-7365-07-4

ISSN 2522-9230 (Print)

ISSN 2522-9249 (Online)

Рецензенти:

Тищенко Микола Маркович – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри адміністративного та інформаційного права Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»;

Армаш Надія Олексіївна – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри господарського, повітряного та космічного права Навчально-наукового Юридичного інституту Національного авіаційно університету;

У збірнику розкриваються актуальні питання історії та теорії держави і права, конституційного, цивільного, трудового, адміністративного, кримінального права та процесу.

РЕДКОЛЕГІЯ:

Голова редколегії:

Соболь Євген Юрійович – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка;

Заступник голови редколегії:

Гриценко Володимир Григорович – доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, завідувач кафедри галузевого права Центральноукраїнського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка;

Науковий редактор:

Сокурєнко Олена Анатоліївна – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри галузевого права Центральноукраїнського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка;

Члени редколегії:

Батанов Олександр Васильович – доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України;

Берлач Анатолій Іванович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Биргеу Михайло Михайлович – доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник Інституту юридичних і політичних наук Академії наук Республіки Молдова (Республіка Молдова);

Гайніш Едіта – доктор права, доктор філософії у сфері права, юридичний факультет Університету Коменського в м. Братислава (Словацька Республіка);

Джафарова Олена Вячеславівна – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративної діяльності поліції, Харківський національний університет;

Дрозд Олексій Юрійович – доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри

адміністративної діяльності Національної академії внутрішніх справ;

Елзбіста Живуцька-Козловська – доктор юридичних наук, декан факультету права та управління Університету Вармінсько-Мазурського в Ольштині (Республіка Польща);

Іншин Микола Іванович – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач кафедри трудового права та права соціального забезпечення Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Йустин Піскорскі - доктор юридичних наук, доцент кафедри кримінального права відділу Права і Адміністрації університету імені Адама Міцкевича в Познані (Республіка Польща);

Карел Марек – професор, доктор права, кандидат юридичних наук, професор кафедри підприємницького права юридичного факультету Університету Масарика в м. Брно (Чеська Республіка);

Манжула Андрій Анатолійович – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри галузевого права Кіровоградського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка;

Литвиненко Віктор Іванович – доктор юридичних наук, професор, директор Навчально-наукового інституту права ім. Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом, заслужений юрист України;

Настюк Василь Якович – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Петков Валерій Петрович – доктор юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, професор кафедри теорії і історії держави та права Східноєвропейського університету економіки і менеджменту;

Прилипко Сергій Миколайович – доктор юридичних наук, професор, член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, академік Національної академії правових наук України, Заслужений діяч науки і техніки України;

Рябовол Лілія Тарасівна – доктор педагогічних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка;

Чумак Олександр Олексійович – доктор юридичних наук, доцент, заступник начальника Кіровоградської льотної академії НАУ з економічної та адміністративно-фінансової роботи;

Юрах Віталій Михайлович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права Центральноукраїнського державного педагогічного університету ім. В. Винниченка.

Друкується за рішенням вченої ради Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка (протокол № 4 від 27.11.2017 року)

Статті подано в авторській редакції

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації – серія КВ №22502-12402Р від 10.01.2017 р. видане Державною реєстраційною службою України

Науковий вісник «Наукові записки. Серія: Право» внесено до Переліку наукових фахових видань України з юридичних наук наказом Міністерства освіти і науки України №996 від 11 липня 2017 р.

ISBN 978-617-7365-07-4

ISSN 2522-9230 (Print)

ISSN 2522-9249 (Online)

© Центральноукраїнський державний педагогічний університет імені Володимира Винниченка, 2017

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

УДК 342.511.1(497.1)

Чернік Світлана Дмитрівна
кандидат історичних наук, доцент кафедри
державно-правових дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ МОНАРХА В СЕРБІЇ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ ст.

У статті досліджено правовий статус монарха в Сербській державі, яка до 1878 року перебувала під владою Османської імперії. На основі аналізу Конституцій Сербії 1838, 1869 та 1888 рр. розкрито повноваження правителя. Особливу увагу приділено характеристиці прерогатив князя (з 1882 року короля) у сфері законодавчої, виконавчої та судової влади. Досліджено вплив внутрішньо- та зовнішньополітичних чинників на еволюцію монархічної влади в Сербській державі. Визначено особливості взаємодії правителя з іншими органами влади.

Ключові слова: князь, король, Сербія, Конституція, Народна скупщина, Державна рада.

Chernik S.D. PECULIARITIES OF THE LEGAL STATUS OF MONARCH IN SERBIA IN THE 2ND HALF OF THE 19TH CENTURY

The article dwells on the legal status of the monarch in the Serbian state which was under the control of the Ottoman Empire until 1878. The powers of the ruler have been disclosed while analysing Constitutions of Serbia of 1838, 1869 and 1888. The characteristics of the legislative, executive, and judicial prerogatives of the prince (King since 1882) have been particularly established. The researcher also has traced the influence of internal and foreign political factors on the evolution of monarchical power in the Serbian state in the 2nd half of the 19th century. The features of the ruler's interaction with other authorities have been well determined.

Keywords: prince, king, Serbia, Constitution, National Assembly, Council of State.

Постановка проблеми. З отриманням автономії у 1833 році у складі Османської імперії Сербія розпочала складний шлях побудови власної держави. Важливою подією в житті сербів стало рішення на Берлінському конгресі 1878 року про визнання Сербії незалежним князівством. Довготривале перебування сербського народу під владою іноземної держави призвело до відсутності національної еліти, яка мала б генерувати основні напрями державної політики та сформувати органи влади. Ситуація в країні ускладнювалася економічним занепадом та, як наслідок, залежністю від Російської та Австро-Угорської імперій. Визначальною рисою розвитку князівства у ХІХ ст. стала традиційність сербського суспільства, яке переважно складалося з селян, та не завжди сприймало необхідні в державі трансформації. Проте за досить не тривалий період незалежності Сербія досягла вагомих результатів. На початок ХХ ст. у країні були створені та закріплені в Конституції Сербії усі необхідні атрибути держави. Центральне місце в системі органів влади Сербії посідав правитель – князь (з 1882 року – король). Постійна політична боротьба за престол між династіями Обреновичів та Карагеоргиевичів з одного боку та намагання політичних партій обмежити повноваження правителя, закріпивши їх у Конституції, з іншого, були невід’ємними складовими розвитку монархічної влади в Сербії у другій половині ХІХ ст.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Конституційний розвиток Сербії у другій половині ХІХ ст. є об’єктом багатьох досліджень учених-істориків: С. Данченко [1], О. Кудрявцевої [2], А. Шемякіна [3], К. Половченка [4; 5; 6], С. Новаковича [7], Р. Лушича [8], Л. Кандича [9] та ін. Зокрема, С. Данченко у монографії досліджувала політичний розвиток Сербської держави у 1878–1903 рр. А. Шемякін аналізував правову природу влади сербського короля Мілана Обреновича (1878–1900 рр.), який уособлював собою інститут монархії в незалежній Сербії. Конституційному розвитку Сербії присвячено низку публікацій К. Половченко, котрий вивчав зміст Конституцій Сербії ХІХ ст., систему органів державної влади, особливості статусу королівської влади за Конституцією 1869 року. Серед сербських учених варто відзначити Р. Лушича, який досліджував розвиток сербської державності у ХІХ – на початку ХХ ст., зокрема й положення Конституцій Сербії вказаного періоду. Отже, зазначені науковці

у цілому вивчали державотворчі процеси в Сербії другої половини XIX ст., проте, на нашу думку, слід більш детально зупинитися на дослідженні особливостей правового статусу князя (короля) відповідно до норм Конституцій Сербії 1838, 1869 та 1888 рр.

Формування цілей статті. Мета статті – на основі аналізу положень Конституцій Сербії 1838, 1869 та 1888 рр. дослідити особливості правового статусу монарха у другій половині XIX ст.

Виклад основного матеріалу. Правовий статус правителя в Сербії у другій половині XIX ст. був закріплений у Конституціях 1838, 1869 та 1888 рр. Конституційні норми визначали повноваження князя (короля), враховуючи внутрішню- та зовнішньополітичну ситуацію, що прямо впливала на їхній обсяг. Зупинимося на характеристичі основних прав та обов'язків сербського правителя.

Конституції 1838, 1869 та 1888 рр. проголошували князя (короля) главою держави, його особа визнавалася священною та недоторканою. Конституція Сербії 1838 року, окройована Портою, встановлювала, що князь мав право призначати чиновників у провінції, слідкувати за виконанням закону, був верховним командувачем військ гарнізону та відповідав за захист доброго порядку й миру на Землі від усякого нападу та усяких порушень (ст. 3).

Відповідно до Конституції Сербії 1838 року, законодавча влада в країні належала сербському правителю, а також Державній раді, що формувалася із 17 членів, призначених князем та затверджених Портою (ст. 6). Вони були підзвітними турецькому уряду, який мав виключне право на їх усунення за умови вчинення ними злочину або порушення закону держави. Вказувалося, що князь мав право пропонувати на затвердження Державній раді закони. Без попереднього схвалення нею жоден закон не вступав у дію та нові податки не запроваджувалися (ст. 7-12) [11]. Такий стан справ свідчив про посилення впливу на внутрішні справи Сербії Османської імперії та звуження її автономних прав порівняно з попередніми конституційними актами.

Виконавча влада була представлена Центральним управлінням провінції, зокрема, призначуваними князем Сербії трьома опікунами: внутрішніх справ, фінансів та судочинства. Звітували вони лише перед Державною радою (ст. 4) [11]. Реального впливу на них князь фактично не мав. К. Половченко зазначає, що Конституція 1838 року на певний час законсервувала Сербію як васальне князівство та дозволила Порті втручатися у внутрішньовладні процеси в ній, зокрема й обмежувати владу князя.

Таким чином, князь Сербії законодавчу та виконавчу владу змушений був ділити з новоствореними органами влади. Бажання Порти посилити своє панування на сербській території, в якій вбачала свою провінцію, призвело до змін у розподілі повноважень між центральними органами влади. Турецький уряд вбачав в особі сербського правителя очільника однієї зі своїх провінцій, що, як наслідок, призвело до обмеження його влади.

Така ситуація не влаштовувала правлячого князя Мілоша Обреновича, котрий постійно конфліктував з Державною радою. У квітні 1839 року був прийнятий Закон Сербського князівства, який передавав їй фактично усі законодавчі та виконавчі функції. У результаті цього князь Мілош вирішив зріктися влади на користь свого тяжкохворого сина Мілана, який помер у цьому ж році.

Князем Сербії у 1840 році був обраний, а згодом затверджений Стамбулом, Михайло Обренович III. Він протримався при владі лише два роки та змушений під тиском «уставобранителів», тобто захисників «Турецької» конституції, залишити країну. Уже в 1843 році Народна скупщина обрала князем Олександра Карагеоргієвича, який правив до 1858 року. У цей період значний вплив на політику держави мали уставобранителі, які запровадили нову систему міністерств: внутрішніх справ, судочинства, фінансів, зовнішніх справ, освіти тощо [12, с. 537-538]. По суті в країні встановлювався олігархічний режим, оскільки влада зосередилася в руках вузького кола привілейованих осіб сербського суспільства. Повноваження князя суттєво обмежувалися з прийняттям у 1857 році Закону про Раду. Це не сподобалося опозиції, яка ініціювала скликання Народної скупщини та усунула від влади Олександра Карагеоргієвича. Князем знову став Мілош Обренович, а з 1860 року його син Михайло.

Відмітимо, що важливим фактором у відносинах між Портою та сербськими монархами у 30-50-х рр. XIX ст. було не закріплення у Конституції та інших актах принципу престолонаслідування за приналежністю до правлячої династії. На нашу думку, з одного боку Порти підживлювала боротьбу династій Обреновичів та Карагеоргієвичів за престол, що давало можливість впливати на ситуацію в державі, з іншого боку – прагнула урівняти в правах князя Сербії з іншими намісниками Османської імперії.

Прихильники встановлення абсолютної влади монарха у 60-х рр. XIX ст. розпочали активну боротьбу за реалізацію своєї ідеї, що у результаті призвело до зміцнення їхніх позицій в країні. Так, у 1861 році прийнято Закон про Державну раду, який поставив останню під контроль князя. У 1862 року видано Закон про зміни в центральному управлінні Сербської держави, зокрема створено Раду міністрів. Міністри призначалися князем і несли відповідальність лише перед ним. Закон про престолонаслідування 1861 року надав князю право самостійно визначати спадкоємця. У тому ж році був схвалений Закон про

Народну скупщину, який додатково обмежував її права, та перетворював на безправний дорадчий орган при князеві, що скликався один раз на три роки [2, с. 33].

Після смерті Михайла Обреновича у 1868 році князем Сербії став Мілан Обренович, який був ще неповнолітнім. Влада в країні до 1872 року опинилася в руках Намісництва. Уже на кінець 60-х рр. XIX ст., завдяки активній участі політичних партій та окремих громадських діячів, зміни в Сербії призвели до суттєвого розширення повноважень парламенту та зміцнення статусу сербського монарха.

Вагомим кроком у розвитку державності Сербського князівства стало прийняття Конституції 1869 року. Цей документ став першим основним законом в історії Сербії, прийнятим представниками сербського народу, та не потребував додаткового узгодження з турецькою адміністрацією. Сербське князівство проголошувалося конституційною монархією з народним представництвом. Князь залишався головою держави (ст. 1) [13].

Слід підкреслити, що Конституція Сербії 1869 року врегулювала питання престолонаслідування. Так, влада князя Сербії була спадковою та передавала від батька до старшого сина, починаючи від Мілана Обреновича, тогочасного правлячого монарха. Зазначена норма вперше визнала право князів у подальшому посідати престол без погодження з Портою, хоча водночас Конституція позбавляла права спадкування представників іншої династії сербських правителів Карагеоргієвичів.

Згідно нової Конституції Сербії 1869 року законодавча влада здійснювалася спільно князем та Народною скупщиною (парламентом) (ст. 4). Саме князь отримав повноваження затверджувати та оприлюднювати закони, які приймала, скасовувала або змінювала Народна скупщина (ст. 5, 55). Разом з тим, за Конституцією 1869 року в Сербії створювався дорадчий орган при князеві та міністерській раді з питань законотворчої діяльності – Державна рада. Вона мала, перш за все, займатися розробкою законопроектів та внесенням їх на розгляд Народної скупщини. Окрім цього, Державна рада розбирала скарги на міністерські рішення та давала по ним висновки, розв'язувала спори між представниками адміністративної влади, схвалювала продаж або будь-яке інше відчуження приватної власності округів, срезів та громад Сербії тощо. Членів ради призначав князь (ст. 90). Вони не входили до розряду чиновників, а їхня кількість визначалася від 1 до 15 осіб (ст. 91) [13].

Згідно Конституції Сербії 1869 року судова влада була представлена судами, які виносили рішення іменем князя. Судді призначалися правителем. Апеляційний суд в Белграді очолював монарх [13].

Таким чином, у державі закріплювалася міцна королівська влада, котра мала визначальний вплив майже на всі органи державної влади, що у подальшому призвело до встановлення авторитарного режиму Обреновичів в Сербії. Король здійснював законодавчу владу через Державну раду та разом з Народною скупщиною, виконавчу владу через міністерську раду, а судову через призначених ним суддів. Зміцненню влади сприяло також проголошення Сербії у 1882 році королівством, а його правителя королем.

Наприкінці 80-х рр. XIX ст. у результаті боротьби радикальної партії було прийнято рішення розробити новий проект Конституції, спрямованого на обмеження влади монарха. 22 грудня 1888 року на урочистих зборах Великої народної скупщини ухвалено Конституцію Королівства Сербії. Відповідно до Конституції 1888 року, законодавча влада належала королю та Народному представництву, а виконавча влада – королю, який здійснював її через призначуваних ним міністрів. Судова влада була представлена судами, які виносили рішення на підставі закону від імені короля.

Король затверджував та проголошував закони, які без його схвалення не могли набути чинності (ст. 43). Він призначав усіх державних службовців, котрі виконували свої обов'язки під його керівництвом (ст. 45). Монарх також був головнокомандувачем усіх сухопутних військ країни, мав право карбувати гроші, право помилування, представляв державу на міжнародній арені (ст. 46-52). Король скликав Народну скупщину на чергові та позачергові скликання, які він особисто відкривав та закривав. Монарх міг відкласти засідання парламенту, але не більше ніж на два місяці, або його розпустити. Протягом двох місяців мали відбутися вибори до скупщини, а через три – перше засідання новобраного представництва (ст. 54). Без погодження з Великою скупщиною королю заборонялося одночасно бути правителем іншої держави (ст. 55).

Конституція 1888 року закріплювала, що правлячою династією в Королівстві Сербія є династія Обреновичів в особі короля Мілана I. Спадкоємцем престолу проголошувався його син Олександр I. Встановлювався чіткий порядок престолонаслідування у разі смерті короля, не досягнення спадкоємцем престолу 18-річного віку, відсутності нащадків чоловічої статі тощо (ст. 57-75). Така деталізація цих питань пояснюється намаганнями правлячої династії зберегти владу в своїх руках, оскільки в історії Сербії відомі факти усунення правителів від влади на користь представників іншої династії Карагеоргієвичів.

Виконавча гілка влади в Сербії представлена урядом – Радою міністрів (ст. 132). До її складу входили представники від кожного округу королівства та голови, які призначалися королем. Міністри могли бути присутніми на засіданнях парламенту, але голосувати, лише в тому разі, якщо вони одночасно

є народними представниками (депутатами) (ст. 135). Конституція Сербії 1888 року встановлювала їх політичну відповідальність за свою роботу перед королем та Народною скупщиною (ст. 136). Ст. 136 передбачала, що «кожен державний акт повинен бути підписаний королем та компетентним міністром». Письмове або усне розпорядження короля не могло ні в якому разі блокується міністром відповідної галузі.

Конституція Сербії 1888 року зберегла інститут Державної ради, яка продовжувала здійснювати свої повноваження. Цей орган влади складався із 16 членів, вісім з яких призначалися королем, а інші вісім – Народною скупщиною. Голова Ради призначається королем із числа її членів на три роки. Державний рада уповноважена вирішувати досить важливі, переважно адміністративні завдання (ст. 145).

Відмітимо, що обсяг прав короля зменшувався, що сприяло становленню парламентаризму в Сербії. На думку сучасників, сербська Конституція 1888 року стала однією з найпрогресивніших документів свого часу, оскільки надавала значні повноваження представницькому органу влади – скупщині. Хоча історик А. Шемякін визначив Конституцію 1888 року як «приречену» через не відповідність її норм суспільній свідомості сербського народу, який, у силу своєї традиційності, не сприймав модернізаційні процеси в державі [3].

У 1889 році Мілан Обренович зрікся влади на користь свого неповнолітнього сина Олександра. До влади знову прийшли намісники, які керували державою до 1 квітня 1893 року. Олександр Обренович, скориставшись постійними чварами між політичними силами та неготовністю сербів до парламентаризму, у травні 1894 року скасував дію Конституції 1888 року. З метою посилення своєї влади він відновив чинність Конституції Сербії 1869 року.

Висновки. Правовий статус монарха в Сербії протягом другої половини XIX ст. змінювався під впливом внутрішньо- та зовнішньополітичних чинників. Перебуваючи під владою Османської імперії, князь змушений був прийняти Конституцію 1838 року, октройовану турецьким султаном. Влада правителя Сербії суттєво обмежувалася на зводилася до статусу намісника Порти. Проте політична боротьба за розширення автономії князівства призвела до поступового посилення влади князя та закріплення його повноважень у новій Конституції Сербії 1869 року, прийнятою представниками сербського народу. Посилення влади монарха не влаштувала опозиційні сили в державі. Радикальна партія та напредняки, використовуючи складне політичне становище князя (короля) у 80-х рр. XIX ст., за домоглися схвалення прогресивної для свого часу Конституції 1888 року. Значні обмеження прерогатив короля, визначені в ній, не влаштували правителя Сербії, що призвело до її скасування та повернення до попереднього варіанту основного закону держави. Таким чином, король Сербії контролював виконавчу гілку влади, суттєво впливав на законодавчий процес та був вищою апеляційною судовою інстанцією. Протягом досліджуваного періоду важливим питанням залишалось встановлення порядку престолонаслідування, який вперше знайшов своє закріплення у нормах Конституції 1869 року. Правлячою династією проголошувалася династія Обреновичів. Влада сербських монархів протягом другої половини XIX ст. еволюціонувала у бік її посилення. Водночас постійне зазіхання на престол іншої сербської династії Карагеоргієвичів, втручання у внутрішні справи Османської, Російської та Австро-Угорської імперій, політична боротьба опозиції та не сприйняття модернізаційних процесів сербами перманентно послаблювали владу князя (короля). У цьому й полягає особливість правового статусу сербських монархів у другій половині XIX ст.

Список використаних джерел:

1. Данченко С.И. Развитие сербской государственности и Россия, 1878 – 1903 г. / С.И. Данченко ; Отв. редактор И.В. Чуркина ; Рос. акад. наук, Ин-т славяноведения и балканистики, Науч. центр общеславян. исслед. – М. : ИСБ, 1996. – 421 с.
2. Кудрявцева Е.П. Россия и становление сербской государственности (1812–1856) / Е.П. Кудрявцева. – М.: Квадрига, 2009. – 247 с.
3. Шемякин А.Л. Обречённая конституция: сербский устав 1888 г. / А.Л. Шемякин. // Новая и новейшая история. – 2002. – №4. – С.64 – 81.
4. Половченко К.А. Роль Конституции 1838 года в развитии сербского конституционализма / К.А. Половченко // Социально-политические науки. – 2017. – №4. – С.70-75.
5. Половченко К.А. Особенности организации власти в Сербском княжестве по Конституции 1869 года / К.А. Половченко // Пробелы в российском законодательстве. – 2017. – №5. – С. 15-22.
6. Половченко К.А. Особенности статуса королевской власти по Конституции Сербии 1888 года / К.А. Половченко // Проблемы экономики и юридической практики. – 2017. – № 5. –С. 68-72.
7. Новаковић С. Двадесет година уставне политике у Србији 1883–1903. – Књижаеница С. Б. Цвијановића. – Београд, 1912. – 336 с.
8. Љушић Р. Српска државност 19. века. – Београд: Српска књижевна задруга, 2008. – 497 с.
9. Љушић Р. О уставу из 1838. године // Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века : зборник радова. – Београд : Српска академија наука и уметности, 1990. – С. 27–32.

10. Кандић Л. Уставноправни развој кнежевине и краљевине Србије (до 1918 године) // Уставни развој Србије у XIX и почетком XX века (зборник радова) / Уредник Миодраг Јовичић. – Београд : САНУ. – 1990. – С. 15–24.

11. Ustav Knjažestva Srbije Sultanski Hatišerif, 1838 године. : [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Sultanski-hatiserif-iz-1838.pdf>

12. История государства и права славянских народов: Учебное пособие / Автор-составитель И. Н. Кузнецов. – М.: Новое издание. – 2004. – 587 с.

13. Устав Књажества Србије из 1869 године. – Београд : Државна штампарија краљевине Србије, 1869. : [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske_kolekcije/Srpski_ustavi/RA-ustav-1869#page/0/mode/1up

14. Устав Краљевине Србије из 1888. – Београд : Штампано у краљ српској државној штампарији, 1888. : [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://digitalna.nb.rs/wb/NBS/Tematske_kolekcije/Srpski_ustavi/RA-ustav-1888#page/0/mode/1up

Стаття надійшла до редакції 15.11.2017

УДК 342.74

Трошкіна Катерина Євгенівна
*асистент кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ЗУНР З ПИТАНЬ ГРОМАДЯНСТВА

Стаття присвячена аналізу основних нормативно-правових актів, прийнятих в період існування ЗУНР, які регулювали основні питання громадянства. Відзначається, що основним законодавчим актом в досліджуваній період був Закон «Про право горожанства на Західній Області Української Народної Республіки» від 8.04.1919 р. Проаналізовані основні положення закону, який здійснював правове регулювання таких важливих аспектів громадянства як умови його набуття; відмови від нього; порядок оформлення громадянства; набуття громадянства державними службовцями та іноземцями. Увагу приділено і підзаконним актам з питань громадянства в період існування ЗУНР.

Ключові слова: ЗУНР, інститут громадянства, правовий статус особи, зв'язок особи з державою, права та обов'язки.

Troshkina K.E. NORMATIVE LEGAL ACTS OF ZUNR ON CITIZENSHIP

The article is devoted to the analysis of the basic legal acts adopted during the period of the ZUNR's existence, which regulated the main issues of citizenship. It is noted that the main legislative act during the investigated period was the Law "On the right of citizenship in the Western region of the Ukrainian People's Republic" of 8 April 1919. The article analyzes the main provisions of the law that regulates such important aspects of citizenship as the conditions for its acquisition; refusal of it; the procedure for registration of citizenship; the acquisition of citizenship by civil servants and foreigners. Attention is also given to by-laws on citizenship issues during the period of the ZUNR.

Key words: ZUNR, institute of citizenship, legal status of a person, connection of a person with the state, rights and obligations.

Постановка проблеми. Інститут громадянства є одним з найбільш важливих та значущих у правовій системі, одним з основних атрибутів державності. Статус громадянина певної держави наділяє особу визначеним обсягом прав, свобод та обов'язків, захищає її права як всередині держави, так і поза її межами.

Саме досліджуваний інститут сприяє національній ідентифікації особи, забезпеченню її правового зв'язку з державою, зумовлює наявність та обсяг її прав і обов'язків. Становлення інституту громадянства відбувається в період формування держави, прояву її самостійності та незалежності. Таким для України стали буремні роки Української революції 1917-1921 рр. Українська влада – Центральна Рада, Гетьманат, Директорія, Українська Національна Рада, не дивлячись на різні політичні режими та форми правління, були однотайні в своєму рішенні запровадити інститут громадянства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Історія ЗУНР, державотворчі процеси на її території, політичний розвиток новоствореної держави, військові операції проти більшовицьких військ та польської окупації знаходяться в колі зору багатьох науковців, зокрема: П.Гай-Нижника, О.Мироненко, О.Реєнта,

С.Кобути, М.Карпенка, К.Кондратюка, М.Литвина, М.Луцького, М.Лозинського, М.Мацькевича, М.Сеньківа, Б.Тищика, І.Терлюка, Р.Тимченка, В.Чорноус, І.Хоми та інших. Ними широко розкриваються процеси створення і розвитку національної держави на західноукраїнських землях Австро-Угорської імперії, заснування основних державних інституцій, перебіг військових дій. Однак поза увагою залишається науковий аналіз становлення інституту громадянства, який був тісно пов'язаний із створенням ЗУНР та формуванням її демократичних засад.

Формування цілей статті. Метою статті є дослідження становлення, сутності і правової природи інституту громадянства в Західноукраїнській Народній Республіці.

Виклад основного матеріалу. Восени 1918 р. на території українських земель йшов активний процес державного будівництва. В результаті розпаду Австро-Угорської імперії та поразки країн Четвертого союзу у Першій світовій війні, пригноблені народи виступили з вимогами самостійного вирішення своєї подальшої долі.

Після проголошення 18 жовтня 1918 р. маніфесту у Львові на зборах українських послів австрійського парламенту, галицького та буковинського сеймів, делегатів від усіх політичних партій Галичини і Буковини, представників духовенства на чолі з митрополитом Андреем Шептицьким було обрано Українську Національну Раду як політичного представника українського народу в Австро-Угорщині з президентом Євгеном Петрушевичем.

У Статуті Української Національної Ради проголошувалось: що Українська Національна Рада має право і обов'язок: а) проголосити іменем українського народу його право на самовизначення та вирішити державну долю всіх областей, що заселені цим народом; б) прийняти усі постанови та заходи репрезентативного, законодавчого та адміністративного характеру, щоб своє рішення провести в життя [1, с.353]. Наступного дня, 19.10.1918 р., Прокламація Української Національної Ради постановила:

«1) Ціла етнографічна українська область в Австро-Угорщині, зокрема Східна Галичина, з граничною лінією Сяну з влученням Лемківщини, північно-західна Буковина з містами Чернівці, Строженець і Секрет та українська полоса північно-східної Угорщини – творять одно цілу українську територію.

2) Ця українська територія уконституується оцим як українська держава. Постановляється поробити підготовлені заходи, щоби рішення це перевести в життя» [2, с.356].

13.11.1918 р. прийнято «Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель бувшої Австро-Угорської монархії», в якому вказувалося, що «держава, проголошена на підставі права самовизначення народів Українською Національною Радою у Львові дня 16 жовтня 1918 року, обіймаючи весь простір бувшої австро-угорської монархії, заселена переважно українцями, має назву Західно-Українська Народна Республіка» [3, арк. 169]. Територіальними межами новоутвореної держави стали українські етнічні землі: Галичина, Буковина, Закарпаття. Артикул IV «Державне заступництво» проголошував: «Права влади іменем Західно-Української Народної Республіки виконує весь її народ через своє заступництво, вибране на основі загального, рівного, безпосереднього тайного і пропорціонального права голосування без різниці пола. На сій основі мають бути вибрані установчі збори Західно-Української Народної Республіки. До часу зібрання установчих зборів виконує всю власть Українська Національна Рада і Державний Секретаріат». Вказаний Закон містив 5 артикулів [4]. Питання громадянства, права та обов'язки громадян ЗУНР не регламентувалися.

15.11.1918 р. у львівській газеті «Діло» було опубліковано роз'яснення до цього закону. У ньому проголошувалося, що «сувереном є цілий народ. В Народній Республіці не може бути пануючих і поневолених, упривілейованих і упосліджених. Всі горожани без різниці мови, віри, стану, пола є рівні, вільні горожани» [5]. Новоутворена держава, за своєю формою, на погляд Л.Окіншевича, «заповідала стати модерною державою парламентарно-республіканського типу» [6, с.192]. Представник української діаспори, історик права К.Костів, вважав, що була проголошена повна всенародна парламентарна демократія як основа державного режиму [7, с.163].

16.11.1918 р. Українська Національна Рада ухвалила «Закон про тимчасову адміністрацію областей Західноукраїнської Народної Республіки», відповідно до якого усі місцеві органи управління підпорядковувались Державному Секретаріату у Львові як найвищій державній інстанції [8, с.13].

На західноукраїнських землях була залишена правочинність нормативних актів імперії, якщо вони відповідали державності ЗУНР; адміністративні установи були підпорядковані Державному секретаріату; запроваджена посада повітового комісара, який видав повітовими військовими командами й громадськими комісарами у населених пунктах [9, с. 16].

Закон про тимчасову адміністрацію областей Західноукраїнської Народної Республіки продовжував дію усіх законів Австро-Угорської імперії, але лише тих, що не суперечили ідеям державності ЗУНР. Продовження чинності австро-угорських законів на території ЗУНР означало, що і питання громадянства до прийняття відповідного закону, будуть регулюватись нормами австро-угорського законодавства.

До питання оформлення українського громадянства ЗУНР звернулася навесні 1919 року, а відповідний Закон «Про право горожанства на Західній Області Української Народної Республіки» ухвалила 8.04.1919 р. [3, арк. 99-99 зв.], у Вістнику державних законів і розпорядків ЗО УНР закон був надрукований 5.05.1919 р. і вступив у дію з дня його опублікування [10].

У Законі встановлювалися умови набуття громадянства; відмови від нього; порядок оформлення громадянства та ін. Так, громадянином ЗУНР вважалася кожна особа, яка у день оголошення Закону мала право приналежності до однієї з громад краю. Громадянство не набувалося у разі подання дорослою особою заяви про набуття іноземного громадянства до встановленого строку (20.05.1919 р.) від свого імені і від імені неповнолітніх дітей. Заява могла бути як прийнятою, так і не прийнятою. Набуття особою правового статусу «чужинця» надавало можливості у будь-якій час виїхати за межі ЗУНР; залишення у краї у статусі чужинця, забезпечувало останньому захист і опіку. Рішення про надання громадянства ЗОУНР приймав Державний Секретаріат. Заява про відмову від громадянства не приймалася, якщо органи влади вважали, що «заявляюча сторона сею заявою хоче лише ухилитися від громадянських обов'язків» [3, арк.99].

Закон «Про право горожанства на Західній Області Української Народної Республіки» від 8.04.1919 р. встановлював: «Особи, які мають право громадянства на основі законів виданих УЦР, є одночасно громадянами цілої Української Народної Республіки і громадянські права й обов'язки в Західній Області УНР виконують на рівні з усіма громадянами, коли одна з громад цієї Области прийме їх у свій зв'язок відповідно до зобов'язуючих у тій Області постанов про надання громадянської приналежності» [11].

Набути громадянства могли іноземці та особи, які «не мають права своїни», але постійно проживають щонайменше останні 5 років в одній із громад Західної Області Української Народної Республіки. Причиною відмови у набутті громадянства не могла бути перерва або зміна місця проживання через військові події.

Як і усі попередні закони з питань громадянства, що були ухвалені в період Української революції 1917 – 1921 рр., Закон «Про право горожанства на Західній Області Української Народної Республіки» від 8 квітня 1919 року забороняв подвійне громадянство. Зокрема, в п. 5 було зазначено, що особи, які мають громадянство іншої держави та «мають своїни в одній з громад Західної Області Української Народної Республіки і далі мешкають на тій області», не можуть через іноземне громадянство отримати українське.

Заяви на отримання українського громадянства могли складатись як усно, так і письмово в повітах за місцем проживання. Недієздатні особи могли подати заяву через своїх опікунів.

Відповідно до п.7 Закону, особи, які подавали заяви вірності, звільнялись від «стремплевих виплат та належностей», тобто вони звільнялись від податку на судові документи, урядові акти тощо. А заяви на отримання громадянства підлягали, крім такого податку, ще й оплаті в сумі «від 100 – 2000 К.» залежно від «маєткової власності патента» (особи, яка зверталась із заявою – авт.) [10].

Одночасно із законом були прийняті розпорядження з переліком спеціальних вимог до службовців державних інституцій. Ними встановлювалися такі основні вимоги:

1) державними службовцями могли бути лише громадяни ЗОУНР віком до 40 р., які мали «бездоганну поведінку», володіли українською мовою та мовою хоча б однієї з національних меншин;

2) ними не могли стати особи, які притягались до кримінальної відповідальності, вчинили проступки проти публічного порядку чи моралі, а також корисливі особи, неоплатні боржники і деморалізуючі громадськість особи;

3) для кандидатів в державні службовці встановлювалося обов'язкове однорічне стажування із складанням усного і письмового іспиту із законодавства, вміння ним користуватися, скласти відповідні документи, знати своїх права та обов'язків [12, с. 600]. Як можна побачити, наявність громадянства ЗУНР була однією з найважливіших для набуття особою статусу державного службовця.

Закон ЗУНР «Про право горожанства на Західній Області Української Народної Республіки» вперше встановлював право громадянства українців на своїй етнічній території, вони вперше проголошувалися українськими громадянами, а не громадянами чужої для них держави – колишньої Австро-Угорської імперії.

10 квітня 1919 р. був підписаний Розпорядок Державного Секретаріату внутрішніх справ про право громадянства, яким були внесені певні уточнення основних положень Закону. Зокрема, вони стосувались практичної реалізації норм отримання та набуття громадянства ЗУНР. Відповідно до §1 Розпорядку заяви про набуття громадянства іншої держави, а також «заяву вірності» можуть подавати всі особи незалежно від статі та сімейного стану, окрім недієздатних осіб [13, с.337 – 338].

Жінки та діти набувають громадянство відповідно до заяви чоловіка, батька або неодруженої жінки. Усі інші особи подають заяву самостійно (§ 2).

Окремо описувався порядок отримання українського громадянства державними службовцями (§

3). Особи, що перебувають на державній службі в ЗУНР повинні складати «службове приречення» у державних повітових комісаріатах. При цьому, вказувалось, що державний повітовий комісаріат ніяким чином не може тиснути на колишніх державних службовців щоби вони склали присягу на вірність українській державі.

Кожний державний повітовий комісаріат повинен був до 20 травня 1919 року подати громаді список осіб, які склали присягу на вірність і відповідно тих, хто відмовився, а також тих, хто виявив бажання набути іноземного громадянства.

У заявах необхідно було вказувати особисті дані: ім'я особи, час і місце народження, приналежність, стан, професію та місце постійного проживання.

ЗУНР протягом свого існування також мала дипломатичні місії за кордоном, що, по-перше, означало, що вона була визнана на міжнародній арені (а якщо визнана держава, то визнавались і її громадяни), а, по-друге, питання громадянства вирішувались не лише у територіальних межах держави, а й поза ними на території дипломатичних консульств та представництв.

16 лютого 1919 р. був виданий Розпорядок Державного Секретаріату внутрішніх справ спільно з Державним Секретаріатом військових справ «Про перепустки і паспорти цивільним особам для подорожі за кордон». Ст. 1 запроваджувалось обмеження для цивільних осіб при пересуванні як територією держави (навіть у межах одного повіту), так і поза її межами. Посвідчення громадянина видавалося повітовим комісаром і повинно було містити такі відомості про особу: прізвище та ім'я, посада і статус особи, місце її постійного проживання, а також детальний опис зовнішності (рік і місце народження, зріст, опис рис обличчя, колір волосся, очей, форма носа, рота та наявні особливі прикмети) [14].

Аналіз положень даного Розпорядку дає можливість стверджувати, що в ЗУНР були передбачені такі документи, що посвідчували особу: посвідчення особи для внутрішнього переміщення в межах держави, посвідчення для поїздок за кордон (закордонні паспорти), а також посвідчення для поїздок до УНР. Усі вони відрізнялись відомостями про особу, що їх отримувала та які повинні були фіксуватись у них.

Так, для так званого внутрішнього посвідчення громадянина ЗУНР фото, як обов'язковий його елемент, не вимагалось, здійснювався звичайний опис рис зовнішності конкретної людини.

Ст. 11 Розпорядку визначала, що таким видом документу, який посвідчує особу, як закордонний паспорт, є основним видом документу, з яким можна було виїздити за межі держави (крім Наддніпрянщини). Для його отримання необхідно було надіслати письмове звернення до Державного секретаріату закордонних справ, у якому обов'язково слід вказати мету та місце подорожі. У закордонних паспортах, на відміну від внутрішніх, відбувалась ідентифікація особи за допомогою фото.

У посвідченнях для поїздок між різними повітами, крім вказаних вище відомостей про особу та опису рис її зовнішності, обов'язково вказувався регіон, куди подорожує особа та мета подорожі. Для поїздок у Наддніпрянську Україну необхідний був окремий вид посвідчення.

Ще однієї відмінністю між усіма видами посвідчень особи в ЗУНР була їх вартість. Розпорядок містив такі положення відносно цього: посвідчення, які видавались військовими урядами у прифронтових регіонах чи з військовою метою поїздки, були безкоштовними, посвідчення для пересування в межах держави коштували 5 крон, а для поїздок в Наддніпрянську Україну – 10. Вартість закордонного паспорта становила 35 крон.

З квітня 1919 р. були внесені доповнення та зміни до Розпорядку «Про перепустки і паспорти цивільним особам для подорожі за кордон. Відповідно до п.1 знижувалась вартість отримання посвідчення громадянина для селян і міщан, що не займалися торгівлею на 1 к., для інших – на 2 к. Особи, що відвідують родичів, що перебувають на військовій службі, від сплати взагалі звільнялись.

Важливим доповненням Розпорядку було введено кримінальної відповідальності за спекуляцію з надання посвідчень громадянам. За такі протиправні діяння передбачалось покарання у вигляді арешту до 8 діб або штрафом у розмірі до 800 крон [13, с.329 – 330].

Для організації роботи дипломатичних місій з вирішення питань видачі паспортів громадянам ЗУНР закордоном, був розроблений розпорядок «Про організацію роботи паспортних відділів для представництв ЗУНР» від 1.09.1920 р. Основним завданням відділу встановлювалася видача паспортів своїм громадянам, продовження та припинення їх дії. Зазначалося, що кожен, хто перетинає кордон ЗУНР чи то громадянин чи то іноземець, повинен мати при собі паспорт, який є підтверджуючим особою документом. Легітимаційні карти, робітничі книжки тощо, не мали ніякої юридичної сили (арт 5) [15].

Встановлювався зразок паспорта, в якому повинні були бути всі необхідні відомості про особу та обов'язково її фото з печаткою на ньому (печатка ставилася таким чином, щоб половина її була на фото, а половина на самому паспорті). Власник паспорта засвідчував на своєму фото підпис в присутності органу, що видає документ. Паспорт був індивідуально визначеним документом, куди могли вписуватись тільки діти до 14 років.

Українці для перетину кордону могли отримувати й закордонні паспорти, які підтверджували їх

громадянство за межами української території. При кожному перетині кордону у паспорті громадянина ЗУНР ставилася відповідна відмітка. Паспорт видавався на три місяці, а у виняткових випадках і на більш тривалий термін [15, арк 19 – 22]. Закордонними паспортними відділами ЗУНР візувалися паспорти іноземців.

Зауважимо, що право повернення на українську територію мали приватні особи як польської національності, які перебували у Львові і бажали зі своїми родинами переїхати на українську територію, так і особи інших національностей. Після укладення українсько-польської угоди на підконтрольну ЗУНР територію виявили бажання переїхати 75 сімей осіб єврейської, польської та української національності разом із своїми сім'ями [16].

Бажання повернутися на українську територію можна проілюструвати таким фактом з газети «Український голос», яка видавалась в той час в ЗУНР. Так, у номері від 17 квітня 1919 року була надрукована замітка під назвою «Під польською окупацією», в якій описувалось складне становище українського населення Полісся та Підляшшя, насильницькі дії з боку поляків над українськими селянами, які «хотять їх зробити поляками та строго карають тих, хто лічить себе Українцями» [17]. Усі громадяни Холмщини, що повертались на свою батьківщину після евакуації 1915 р. не мали громадянських прав і права на землю протягом 6 місяців. І лише після спливу зазначеного терміну, за умови що особи не будуть помічені у ворожих виступах проти польської влади, їм надаються громадянські права та право на землю [17].

Чинність закону про громадянство ЗУНР була короткочасною, що зумовлювалося нетривалим її існуванням. Варто відмітити, що в історичній літературі йде дискусія стосовно визначення хронологічних рамок існування Західноукраїнської Народної Республіки. Називаються 1918-1923 рр., а також 1918-1919 рр. К.Кондратюк зауважує, що «... державність на західноукраїнських землях не була повністю ліквідована з моментом польської окупації Східної Галичини. Вона існувала й надалі та уособлювалась не лише в екзильному уряді у Відні, а й в політичних організаціях у краї, які підтримували політику цього уряду, ігноруючи польську владу». Посилаючись на наукові розвідки О.Зайцева, він називає ці сили: спільний фронт трьох галицьких партій – трудової, радикальної, християнсько-суспільної; Руський виконавчий комітет; розгалужена мережа громадських організацій; підпільні збройні сили – УВО та угруповання галицьких військовиків. Проте політичні сили Галичини пішли різними шляхами і вже ніколи не досягли такого рівня національної солідарності, як це було у часи ЗУНР [18, с. 711].

Науковцями наводяться численні причини поразки ЗУНР, серед них, нестабільність і занепад західноукраїнської державності, збройна інтервенція з боку Польщі та інших держав, розруха народного господарства, відсутність відповідних матеріальних ресурсів та фахівців з різних галузей діяльності [19, с. 143]. Але головною причиною поразки ЗУНР називаються зовнішні чинники. К.Кондратюк вважає, що невдача була «... зумовлена не тільки переважаючою силою поляків, але й позицією Румунії, Росії, Угорщини і що дуже важливо – країн Антанти. Англія і Франція з готовністю надавали збройну й дипломатичну допомогу новоствореним у Східній Європі національним державам, однак відвернулася від галицьких українців і стали на бік Польщі. Попри існування внутрішніх недоліків, ЗУНР могла б їх побороти, якби зовнішньополітична ситуація була б більш сприятливою» [18, с. 715]. Серед зовнішніх факторів С.Макарчук на перше місце ставить поразку Галицької армії від російсько-більшовицької армії, і вже на друге місце ставить поразку від переважаючої в озброєнні, оснащені, матеріальному забезпечені, польських військових сил [20, с. 184-185].

Висновки. Отже, ЗУНР в період Української революції 1917-1921 рр. стала прикладом нетипового державотворення, за якого західноукраїнське населення задалегідь було підготовленим до боротьби за незалежність, а політичними діячами сформовано органи виконавчої влади ще до її отримання. Становлення інституту громадянства в ЗУНР проходило майже одночасно з формуванням демократичної та політичної системи у новоствореній державі.

Закон «Про право горожанства на Західній Області Української Народної Республіки» здійснював правове регулювання таких важливих аспектів громадянства як умови його набуття; відмови від нього; порядок оформлення громадянства; набуття громадянства державними службовцями та іноземцями. Було вирішено питання з видачі паспортів громадянам ЗУНР закордоном. Не тривале, короткострокове існування ЗУНР перервало подальше формування та розвиток інституту громадянства на західноукраїнських землях.

Список використаних джерел:

1. Статут Української Національної Ради, прийнятий у Львові (18 жовтня 1918 р.) // Хрестоматія з історії держави і права України: Навчальний посібник. – Київ: Юринком Інтер, 2003. – 656 с.
2. Прокламація Української Національної Ради (19 жовтня 1918 р.) // Хрестоматія з історії держави і права України: Навчальний посібник. – Київ: Юринком Інтер, 2003. – 656 с.
3. ЦДАВО України. Фонд 3505. Опис 1. Справа 35. 220 аркушів.
4. Лозинский М. Галичина в рр. 1918 – 1920 / М.Лозинский. – Прага, 1922. – С. 45 – 46.

5. Діло. — 1918. — 15 листопада
6. Окіншевич Л. Вступ до науки про державу і право / Л.Окіншевич. — Мюнхен, 1987. — 223 с.
7. Костів К. Конституційні акти відновленої Української Держави 1917 – 1919 років та їхня політично-державна якість / К.Костів. — Торонто, 1964. — 186 с.
8. Павлишин О.Й. Формування й діяльність представницьких органів влади ЗУНР –ЗО УНР (жовтень 1918 – червень 1919 рр.): автореф. дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук : 07.00.01 «Історія України» / О.Й.Павлишин. — Л., 2001. — 20 с.
9. Реєнт О. Проголошення ЗУНР: проблема легітимації / О.Реєнт // Україна: культурна спадщина, національна свідомість, державність. — 2009. — Вип. 18. — С. 11-19.
10. Вістник державних законів і розпорядків Західної області Української Народної Республіки. — Вип.10. — Станіслав. — 5 трав. 1919. — С. 69- 70.
11. Стахів М. Західна Україна в державнім будівництві та обороні. Нарис історії державного будівництва та збройної і дипломатичної оборони 1918–1923 рр. / М.Стахів. — В 6 т. — Т. 4. — Скрантон, 1960. — 192 с.
12. Тищик Б. Західноукраїнська Народна Республіка: 1918-1923 / Б. Тищик, О. Вівчаренко. — Коломия, 1993. — 120 с.
13. Західно-Українська народна республіка. 1918 – 1923. Документи і матеріали. Том 2. — Івано-Франківськ : Лілея-НВ, 2003. — 712 с.
14. Вістник державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республіки. — Вип.3. — Станіслав. — 2 берез. — 1919. — С. 13 – 14.
15. ЦДАВО України. Фонд 3698. Опис 1. Справа 2. 51 аркуш.
16. ЦДІА України у м.Львів. —Ф.146.-Оп.8.-СПР.3046. — Арк.76-76 зв.
17. Український голос. — Тернопіль. — 13 квітня 1919 року. — Ч.75.
18. Кондратюк К. Дискусійні питання історії ЗУНР / К.Кондратюк // Україна: культурна спадщина, національна свідомість, державність. — 2009. — № 18. — С. 710 – 717.
19. Українська революція і державність (1917- 1920 рр.) / Т. А. Бевз [та ін.]. — К. : Парламентське вид-во, 1998. — 247 с.
20. Макарчук С. Українська республіка галичан. Нариси про ЗУНР. — Львів, 1997. — 192 с.

Стаття надійшла до редакції 20.11.2017

УДК 351.743

Роман Вікторія Петрівна
здобувач Науково-дослідного інституту
публічного права

ОЗНАКИ ТА ПРАВОВЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ІНВАЛІД»

У статті здійснено дослідження термінологічного тлумачення поняття «інвалід». Проаналізовано наукові погляди з цього приводу та чинне законодавство. Акцентовано увагу на міжнародних правових актах в межах, який здійснено узагальнення поняття «інвалід» та окреслено його правовий статус. Акцентовано увагу на ототоженні поняття «інвалід» та «непрацездатний».

Визначено авторське бачення поняття «інвалід» та його ознак. Зазначено, що інвалідом можна вважати особу, яка має природжені або набуті протягом життя стійкі фізичні, психічні, інтелектуальні або сенсорні дефекти, вади або захворювання, що заважають їй повноцінно брати участь у суспільному житті нарівні із здоровими людьми, а також має офіційний документ, виданий органами державної влади, що підтверджує наявність інвалідності у конкретної особи.

Ключові слова: інвалід, непрацездатний, експертна комісія, свободи, права, людина, громадянин.

Roman V.P. FEATURES AND LEGAL DEFINITIONS OF THE TERM "INVALID"

The article explores the terminological interpretation of the term "invalid". Analyzed scientific views on this matter and the current legislation. Attention is focused on international legal acts within the limits that generalizes the concept of "disabled person" and determines its legal status. Attention is focused on the identification of the concept of "disabled" and "incapacitated."

The author's vision of the concept of "invalid" and its signs is defined. It is noted that a person who has congenital or acquired physical, psychological, or intellectual defects, defects or illnesses that prevent her from fully participating in public life on a par with healthy people can be considered a person with a disability, and also has an official document issued state authorities, confirming the presence of a disability in a particular person.

Key words: invalid, disabled, expert commission, freedoms, rights, person, citizen.

Постановка проблеми. Забезпечення основоположних прав та свобод людини і громадянина є невід'ємною складовою діяльності будь-якої демократичної держави. Конституція України визначає, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. У зв'язку з цим, механізм системи державних органів та органів місцевого самоврядування побудований за такими принципами, щоб в повній мірі сприяти реалізації прав осіб, які проживають в межах України.

Кожна людина має однаковий обсяг прав та спроможна самостійно, на власний розсуд реалізувати визначені Конституцією, законами України та чинними для України міжнародно-правовими актами права та свободи незалежно від расових, гендерних, релігійних, політичних, майнових та інших ознак. В даному контексті людина розглядається як безпосередньо біологічна істота, яка, в першу чергу, має природні, невід'ємні й невідчужувані права, які належать їй від народження. Ці права жодним чином не пов'язані із правовим статусом особи, зокрема, громадянством як зв'язком між людиною та державою, а беруть свій початок від об'єктивного факту – існування людини як живої істоти. Звичайно, невід'ємні, надані від народження права закріплені нормативно-правовими актами, але особливістю є те, що демократична держава не має можливості втручатись або обмежувати ці права, а лише повинна створювати умови для реалізації та забезпечення цих прав, а також можливості їх захисту у разі посягання на ці права або їх порушення. Такі права відносять до першого покоління прав людини, які поряд з другим, третім та дискусійним четвертим поколінням становлять систему прав людини в сучасному світі. Кожна людина володіє комплексом прав усіх чотирьох поколінь, однак, не кожна має змогу їх використати або застосувати в реальному житті.

Існує ряд об'єктивних та суб'єктивних чинників, які унеможливають реалізацію того або іншого конституційного права людиною. В даному контексті зосередимо увагу на тих причинах та умовах, що напряду пов'язані з статусом особи в суспільстві, її рівнем та способом життя тощо. Тобто, всіма тими обставинами, що в сукупності формують її як самостійний суб'єкт суспільного життя в державі. З урахуванням вищевказаного, всіх осіб можна поділити на певні соціальні верстви (прошарки) населення. Представники, що належать до конкретної верстви характеризуються приблизно однаковим рівнем доходів та подібним способом життя. Залежно від верств населення виділяють соціально захищені верстви населення та соціально-уразливі.

Особливої уваги потребують соціально-вразливі верстви населення, до яких можна віднести бездомних, пенсіонерів, інвалідів, дітей-сиріт, постраждалих від Чорнобильської аварії, малозабезпечені сім'ї, безробітних, осіб, які мають психічні захворювання та інших. Але, не виходячи за рамки нашого дисертаційного дослідження, предметом детального вивчення та ретельного аналізу будуть виступати інваліди, а саме – сфера забезпечення їх прав на території України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням забезпечення прав та свобод людини, а також проблемам їх реалізації в сучасних умовах присвячені праці багатьох науковців, серед яких необхідно виділити В.Б. Барчук, І.Л. Бородін, П.В. Вовк, Л.В. Голяк, С.К. Гречанюк, О.В. Грищук, В.О. Демиденко, І.Ю. Дір, О.Г. Марценюк, В.В. Мацюкін, А.П. Мукшименко, О.В. Негодченко, О.В. Синьов та інших. Зокрема, окрему увагу необхідно звернути на тих, хто безпосередньо займався дослідженнями проблематик, пов'язаних з реалізацією прав такої особливої категорії як інвалід. До таких вчених відносяться Н.П. Коробенко [1], О.Й.Лесько [2], О.М.Міщенко [3], О.В.Паровошник [4], С.В. Пасічніченко [5], В.І.Петрусевич [6], Є.Ю.Соболь [7] та інші.

Формування цілей статті. З метою всебічного дослідження адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення прав інвалідів, вважається за доцільне розглянути та визначити правову категорію «інвалід», її особливості, ознаки та зміст.

Виклад основного матеріалу. Етимологічно «інвалід» (від лат. *invalidus*) означає безсильний, слабкий. Вперше на міжнародно-правовому рівні термін «інвалід» був закріплений Декларацією про права інвалідів, прийнятою резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 09.12.1975 р. Згідно зазначеної Декларації «інвалід» означає будь-яку особу, яка не може самостійно повністю або частково забезпечити потреби нормального особистого або соціального життя з вроджених або набутих протягом життя фізичних або розумових здібностей [8]. Відповідно до Конвенції про права осіб з інвалідністю (далі – Конвенція про права інвалідів) від 13.12.2006 р. до осіб з інвалідністю належать особи зі стійкими фізичними, психічними, інтелектуальними або сенсорними порушеннями, які при взаємодії з різними бар'єрами можуть заважати їхній повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими [9].

Великий тлумачний словник сучасної української мови (ред. В.Т.Бусел) акцентує на тому, що інвалідом є людина, яка (назавжди або на тривалий час) частково чи повністю втратила працездатність унаслідок поранення, хвороби, каліцтва чи старості [10, с. 494]. У тлумачному словнику російської мови (за ред. Д.Н. Ушакова) інвалідом визначається людина, яка втратила працездатність внаслідок каліцтва, хвороби або старості [11, с. 401]. Юридичний словник-довідник (за ред. Ю. С. Шемшученко) вказує, що інвалід – це особа, яка внаслідок хронічного захворювання або анатомічних дефектів, що викликають стійке, не зважаючи

на лікування, порушення функцій організму, змушена припинити професійну працю чи може працювати за умови значної зміни звичайних умов праці [12, с. 256-257].

Аналіз тлумачних словників дає змогу зробити висновок про певну обмеженість та замкненість на теоретичному рівні категорії «інвалід», що призводить до певної стагнації зазначеного поняття в медичній та юридичній літературі. Дійсно, науковці, що займалися розробками словників розглядають поняття інваліда лише в одновекторному напрямі, а саме – наявності або відсутності працездатності. На нашу думку, зазначена позиція є не зовсім вірною, адже стан «непрацездатності» не є основною характеристикою особи з інвалідністю. Зупинимось на цьому детальніше.

Похідним від «інвалід» виступає поняття «інвалідність», що означає стан особи, яка ідентифікується інвалідом, має відповідні ознаки (фізичні, психічні вади та розлади) та офіційний документ, виданий органами державної влади, що підтверджує ці ознаки. Не дивлячись на те, що з латинської мови «інвалідність» дослівно перекладається як «непридатний» (від лат. in – не та valid – придатний) [13, с. 74]. Міжнародна класифікація дефектів, інвалідності та непрацездатності, прийнята Всесвітньою організацією охорони здоров'я (1980 р.) [14] наголошує на тому, що «інвалід» та «непрацездатний» не тотожні категорії і на законодавчому рівні та у суспільстві повинні бути чітко розмежовані. В контексті цього потребує уваги Резолюція 48/96 Генеральної Асамблеї ООН «Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів» від 20 грудня 1993 року, яка остаточно відмежувала інвалідів від непрацездатних осіб шляхом чіткого визначення цих двох категорій. Так, термін «інвалідність» включає в себе значне число різних функціональних обмежень, які зустрічаються серед населення у всіх країнах світу, а термін «непрацездатність» означає втрату або обмеження можливостей участі в здійсненні трудової діяльності нарівні з іншими [15].

З вищезазначеного логічно випливає, що інвалідність не є показником непрацездатності і навпаки. Людина може бути визнана тимчасово непрацездатною незважаючи на наявність або відсутність статусу інваліда, при цьому інваліди можуть працювати в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, установах та організаціях тощо на рівних умовах зі здоровими особами. Тому пропонуємо розглядати категорію «інвалід» крізь призму діалектичного підходу, з одного боку, як соціально-правову категорію населення зі своїми специфічними особливостями, з іншого – як зміст, форму, структурну будову, тобто матеріальне вираження теоретичної категорії. Прикладом може слугувати українське законодавство, яке ст. 1 Закону України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» від 06.10. 2005 р. та ст. 2 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21.03.1991 р. розкриває інтелект (від лат. розуміння, осягнення) категорії «інвалід». Так, інвалідом є особа зі стійким розладом функцій організму, що при взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження її життєдіяльності, внаслідок чого держава зобов'язана створити умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити їй соціальний захист [16; 17].

Враховуючи термінологічний аналіз досліджуваного поняття, слід зазначити, що інвалідом можна вважати особу, яка має природжені або набуті протягом життя стійкі фізичні, психічні, інтелектуальні або сенсорні дефекти, вади або захворювання, що заважають їй повноцінно брати участь у суспільному житті нарівні із здоровими людьми, а також має офіційний документ, виданий органами державної влади, що підтверджує наявність інвалідності у конкретної особи.

Аналізуючи термінологічне тлумачення авторського визначення зазначеного поняття за доцільне постає необхідність виокремити його ознаки, адже саме вони в повній мірі характеризують особливості дефініції «інвалід».

1. Особа має природжені або набуті протягом життя дефекти, вади або захворювання. Дана ознака вказує на те, що для встановлення наявності інвалідності не має значення вік особи. Тобто, інвалідом може бути як немовля, так і особа похилого віку. Людина може стати інвалідом внаслідок життєвих ситуацій (чинників), наприклад, нещасний випадок на виробництві, непрофесійність співробітників медичних закладів (неправильно поставлений діагноз, неефективне лікування, застаріле медичне обладнання), власна недбалість, поранення, контузія тощо.

На законодавчому рівні виділяють такі причини інвалідності (п. 26 «Положення про порядок, умови та критерії встановлення інвалідності», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 р. № 1317): загальне захворювання; інвалідність з дитинства; нещасний випадок на виробництві (трудова каліцтво чи інше ушкодження здоров'я); професійне захворювання; поранення, контузії, каліцтва, захворювання (пов'язані в захистом Вітчизни або військовою службою) [18].

2. Ці вади є стійкими – постійними або тривалими за часом. Законодавець оперує такими сталими словосполученнями як стійка втрата професійної працездатності, стійке обмеження життєдіяльності, стійке порушення функцій організму, стійкий чи необоротний характер захворювання. Стійкий (або константний, незмінний, стабільний, сталий) – це той, що довго зберігає і виявляє свої властивості [10, с. 1393]. Тобто, тимчасова хвороба або певний дефект, який протягом часу зникає, не може бути підставою для визнання особи інвалідом. Проте існуючи випадки, коли тимчасова хвороба чи дефект є правовою підставою встановлення групи інвалідності на певний проміжок часу.

3. Ці вади можуть бути фізичними, психічними, інтелектуальними або сенсорними. Досить наявності лише однієї з вад, щоб особа могла бути визнана інвалідом. Класифікація основних видів порушення функцій організму людини законодавчо визначено в Інструкції про встановлення груп інвалідності, затвердженій Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 05.09.2011 р. Зокрема, до основних видів порушення функцій організму людини належать: порушення психічних функцій (сприйняття, уваги, пам'яті, мислення, мови, емоцій, волі); порушення сенсорних функцій (зору, слуху, нюху, дотику, больової, температурної та інших видів чутливості); порушення статодинамічних функцій (голови, тулуба, кінцівок, рухливих функцій, статички, координації руху); порушення функції кровообігу, дихання, травлення, виділення, обміну речовин та енергії, внутрішньої секреції, імунітету тощо; мовні порушення (не обумовлені психічними розладами), порушення голосоутворення, форми мови – порушення усної (ринолалія, дизартрія, заїкання, алалія, афазія) та письмової (дисграфія, дислексія), вербальної та невербальної мови; порушення, які викликають спотворення (деформація обличчя, голови, тулуба, кінцівок, які призводять до зовнішнього спотворення, аномальні дефекти травного, сечовидільного, дихального трактів, порушення розмірів тулуба) [19]. Наявність або відсутність зазначених порушень встановлює медико-соціальна експертна комісія за поданням лікувального закладу, де на обліку знаходиться особа, що звертається для встановлення інвалідності.

4. Ці дефекти заважають особі повноцінно брати участь у суспільному житті нарівні із здоровими людьми. Не дивлячись на те, що держава зобов'язана створювати умови для можливості інвалідів користуватися своїми правами нарівні зі здоровим населенням, вони не завжди можуть включатися в громадянське життя та реалізувати весь спектр прав, наданих їм Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами. По-перше, це пов'язано з фізичними обмеженнями, адже інвалід в більшості випадків залежний від інших осіб або від спеціальних приладів та пристроїв, які забезпечують їх життєдіяльність. По-друге, вагому роль відіграє психологічний фактор. Інваліди (найчастіше ті особи, які набули вади протягом життя, а також ті, дефекти яких не пов'язані з психічними порушеннями), усвідомлюючи невідворотність або неможливість повного одужання й повернення до життя, яке передувало події, що призвело до інвалідності, схильні до різного роду розладів (наприклад, різні види депресії), а тому потребують професійної допомоги.

У зв'язку з цим, інваліди, окрім традиційного інтересу з боку медичних працівників та науковців у зазначеній сфері, дедалі частіше стають предметом дослідження психологів, соціологів, педагогів.

5. Особа має офіційний документ, виданий органами державної влади, що підтверджує наявність інвалідності у неї. Огляд осіб, що звертаються для встановлення інвалідності, проводиться згідно з Положенням про медико-соціальну експертизу, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 року № 1317. Дане Положення визначає процедуру проведення медико-соціальної експертизи хворим, що досягли повноліття, потерпілим від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, інвалідам з метою виявлення ступеня обмеження життєдіяльності, причини, часу настання, групи інвалідності, а також компенсаторно-адаптаційних можливостей особи, реалізація яких сприяє медичній, психолого-педагогічній, професійній, трудовій, фізкультурно-спортивній, фізичній, соціальній та психологічній реабілітації [20]. В залежності від ступеня розладу функцій органів та системи організму й обмеження життєдіяльності особі, яка визнана інвалідом встановлюється I, II або III група інвалідності. I група інвалідності залежно від ступеня втрати здоров'я інваліда та обсягу потреби в постійному сторонньому догляді, допомозі або нагляді поділяється на підгрупи А і Б [19]. Висновок МСЕК про наявність у особи хвороб та дефектів, що підтверджує стан інвалідності є підставою для видачі цій особі відповідного документу, яким виступає довідка медико-соціальної експертної комісії.

Висновки. Симбіоз названих ознак у своїй сукупності формують поняття «інвалід», а поетапне висвітлення кожної з цих ознак дозволяє зробити висновок, що інваліди виступають окремою категорією населення, які хоч і мають певні фізичні або психічні вади або захворювання, однак є повноправними членами суспільства й наділені аналогічними зі здоровими людьми правами, які правомочні реалізувати. Жодна з ознак не вказує на те, що особа, яка визнана інвалідом є неприцездатною.

Список використаних джерел:

1. Коробенко Н.П. Пенсійне забезпечення по інвалідності в солідарній пенсійній системі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2010. 20 с.
2. Лесько О.Й. Зайнятість та професійна реабілітація осіб з обмеженими фізичними можливостями (методологія, проблеми, шляхи вирішення): дис...канд. екон. наук: 08.09.01. Національна академія наук. Київ, 2003. 257 с.
3. Міщенко О.М. Обґрунтування та розробка системи надання медико-соціальної допомоги дітям-інвалідам: дис...канд. мед. наук: 14.02.03. Харківський національний медичний університет МОЗ України. Харків, 2009. 239 с.
4. Паровишник О.В. Адміністративно-правове регулювання в сфері забезпечення прав інвалідів: дис...канд. юр. наук: 12.00.07. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 231 с.

5. Пасічніченко С.В. Адміністративно-правове регулювання соціального захисту інвалідів в Україні: дис...канд. юр. наук: 12.00.07. Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2011. 234 с.
6. Петрусевич В.І. Адміністративно-правове регулювання зайнятості інвалідів: дис...канд. юр. наук: 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2012. 226 с.
7. Соболев Є.Ю. Діяльність органів публічної влади щодо реалізації захисту прав та свобод інвалідів: адміністративно-правова теорія та практика: дис...док. юр. наук: 12.00.07. Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2015. 546 с.
8. Декларація про права інвалідів: прийнята резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 09.12.1975 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_117.
9. Конвенція про права осіб з інвалідністю від 13.12.2006 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_g71.
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.). гол, ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ Перун, 2005. 1728 с.
11. Толковый словарь русского языка. Под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Гос. ин-т «Сов. энцикл.»; ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935-1940. 4 т. 1562 с.
12. Юридичний словник-довідник. За ред. Ю.С.Шемшученка. К.: «Феміна», 1996. 696 с
13. Ярошкевич А.В. Краткий толковый словарь медицинских терминов, используемых в стоматологии и челюстно-лицевой хирургии: учебное пособие. Ставрополь: Изд-во СтГМУ, 2013. 202 с.
14. International Classification of Impairments, Disabilities, and Handicaps. The World Health Organization. 1980. URI: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/41003/1/9241541261_eng.pdf
15. Стандартні правила забезпечення рівних можливостей для інвалідів: Резолюція 48/96 Генеральної Асамблеї ООН від 20 грудня 1993 р. URI: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_306
16. Про реабілітацію інвалідів в Україні: Закон України від 06.10. 2005 р. Офіційний вісник України. 16.11. 2005. № 44, Ст. 15.
17. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон України від 21.03.1991 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 21.05.1991. № 21, Ст. 252.
18. Положення про порядок, умови та критерії встановлення інвалідності: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 р. № 1317. Офіційний вісник України. 18.12.2009. № 95. Ст. 52.
19. Інструкція про встановлення груп інвалідності: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 05.09.2011 р. Офіційний вісник України. 02.12.2011. № 91. Ст. 251.
20. Положенням про медико-соціальну експертизу, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 року № 1317. Офіційний вісник України. 18.12.2009. № 95. Ст. 52.

Стаття надійшла до редакції 16.11.2017

УДК 340.12

Кудрявцев Ігор Олексійович

аспірант Класичного приватного університету

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯДЕРНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ

Здійснено порівняльний аналіз українського законодавства у сфері забезпечення ядерної безпеки та його відповідності міжнародних нормативно-правовим актам. Водночас виділяються та аналізуються основні прорахунки та недоліки ядерного законодавства, це: відсутність однозначного тлумачення термінів та понять, їх невідповідність європейському глосарію у цій сфері; дублювання повноважень органів державного регулювання і управління, особливо на відомчому рівні, обмеження самостійності деяких із них; наявність прогалів в нормативно-правових документах, звідси неповнота правового регулювання та колізійність окремих правових положень; суперечність положень нормативних актів законодавчим вимогам; невідповідність деяких норм українського законодавства європейським стандартам.

Ключові слова: правове регулювання, законодавчі акти, ядерна енергетика, прорахунки та недоліки, законодавчий орган, європейське законодавство, радіоактивні речовини.

Kudryavtsev I.O. PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF NUCLEAR POWER ENGINEERING

The comparative analysis of Ukrainian legislation in the field of nuclear safety and its compliance with international legal acts is carried out. At the same time, the main mistakes and shortcomings of the nuclear legislation are highlighted and analyzed, namely: the lack of unequivocal interpretation of terms and concepts, their non-compliance with the European glossary in this area; duplication of powers of state regulation and management bodies, especially at the departmental level, limiting the independence of some of them; the presence of gaps in legal

documents, hence the incompleteness of legal regulation and the conflict of laws of certain legal provisions; contradiction of provisions of normative acts with legislative requirements; non-compliance of some norms of Ukrainian legislation with European standards.

Key words: legal regulation, legislative acts, nuclear energy, miscalculations and disadvantages, legislature, European legislation, radioactive substances.

Постановка проблеми. Суспільні відносини у сфері ядерної енергетики регулюються спеціальними законами, які регулюють такі ядерні правовідносини, як використання ядерної енергії; фізичний захист ядерних установок та ядерних матеріалів; поводження з радіоактивними відходами; джерелами іонізуючого випромінювання; ліцензування та надання дозволів на відповідну діяльність, відшкодування ядерної шкоди; нормами цивільного, господарського, адміністративного, кримінального, податкового кодексів; міжнародними конвенціями, ратифікованими Верховною Радою України; значною кількістю підзаконних нормативно-правових актів. Нормативно-правові акти у зазначеній сфері розробляються законодавчим органом, підзаконні акти - центральними органами виконавчої влади, відомчими органами та органами місцевої влади та самоврядування. Ядерна енергетика є однією із важливих сфер національної безпеки України, що зумовлює необхідність особливої уваги до забезпечення ефективності відповідного законодавства та дослідження вказаної проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дієвість ядерно-енергетичного законодавства щодо окремих сфер його реалізації, проблеми правового регулювання досліджують Г.Балюк, М. Булгакова, Р.Коцюба, О.Кронда, В.Куц, А.Лисунь, Н.Малишева, І.Сіра, О.Сушик, О.Німко, Н.Пархоменко, Ю.Шемшученко та інші фахівці. Ними ґрунтовно аналізується стан впровадження нормативних актів, їх відповідність європейському законодавству в ядерній енергетиці, стан забезпечення безпеки провадження радіоактивних відходів, джерел іонізуючого випромінювання та інші питання. Однак комплексне дослідження зазначеної проблематики відсутнє.

Формування цілей статті. Метою статті є визначення недоліків та прорахунків нормативно-правових актів у сфері ядерної енергетики та пропозицій щодо їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Одним із аспектів наукового дослідження є розгляд вітчизняного ядерно-енергетичного законодавства на предмет його впорядкованості, систематизації, повноти, наявності колізій, прогалин та шляхів їх усунення. Проблеми правового регулювання ядерної сфери розглядаються як у загальному, так і щодо конкретної її складової.

До основних недоліків ядерного законодавства відносять: відсутність однозначного тлумачення термінів та понять, їх невідповідність європейському глосарію у цій сфері; дублювання повноважень органів державного регулювання і управління, особливо на відомчому рівні, обмеження самостійності деяких із них; наявність прогалин в нормативно-правових документах, звідси неповнота правового регулювання та колізійність окремих правових положень; суперечність положень нормативних актів законодавчим вимогам; дія в сфері ядерної енергетики нормативних документів бувшого СРСР; проблеми правового регулювання окремих сфер ядерної безпеки; невідповідність деяких норм українського законодавства європейським стандартам.

Розглянемо окремі проблеми правового регулювання в сфері ядерної безпеки.

І. Більшість базових понять, які використовуються в ядерно-енергетичному законодавстві є угодженими і однозначними. До таких загальноприйнятих понять віднесемо «ядерна безпека», «радіаційна безпека», «ядерні матеріали», «ядерні установки», «джерела іонізуючого випромінювання», «радіаційні відходи» та ін. Проте аналіз нормативно-правових актів у сфері використання ядерної енергії свідчить й про деяку розбіжність у тлумаченні правових термінів, у тому числі і щодо відповідності термінам, які містяться в європейських правових документах.

Зокрема Віденська конвенція про цивільну відповідальність за ядерну шкоду 1963 р. містить визначення терміну «радіоактивні продукти або відходи» як будь-який радіоактивний матеріал, вироблений у процесі виробництва або використання ядерного палива, або будь-який матеріал, який став радіоактивним під впливом опромінення в результаті виробництва або використання ядерного палива, але не включають радіоізотопи, які досягли кінцевої стадії виготовлення, ставши таким чином придатними для використання у будь-яких наукових, медичних, сільськогосподарських, комерційних або промислових цілей [1]. А Закон України «Про використання ядерної енергії» пояснює два терміни – радіоактивні речовини і радіоактивні відходи. Під першим визначаються матеріальні об'єкти та субстанції, активність радіонуклідів або радіоактивне забруднення яких перевищує межі, встановлені діючими нормами, за умови, що використання цих об'єктів та субстанцій не передбачається; під другим – джерела іонізуючого випромінювання, ядерні матеріали та радіоактивні відходи [2].

Різні дефініції наводяться у вказаному Законі і Віденській конвенції про відшкодування ядерної шкоди щодо термінів «ядерна шкода», «ядерний матеріал». Ядерна шкода пояснюється у цьому Законі як втрата життя, будь-які ушкодження, завдані здоров'ю людини, або будь-яка втрата майна, або шкода,

заподіяна майну, або будь-яка інша втрата чи шкода, що є результатом небезпечних властивостей ядерного матеріалу на ядерній установці або ядерного матеріалу, який надходить з ядерної установки чи надсилається до неї, крім шкоди, заподіяної самій установці або транспортному засобу, яким здійснювалося перевезення. У Віденській конвенції про відшкодування ядерної шкоди, вона розуміється надзвичайно широко і означає: 1. смерть або тілесне ушкодження; 2. втрату майна або шкоду майну; 3. економічні втрати, які виникли в результаті втрат або шкоди, якщо їх несе особа, яка має право на пред'явлення позову щодо таких втрат або шкоди; 4. затрати на заходи з відновлення навколишнього середовища, стан якого погіршився, за винятком незначного погіршення; 5. втрату доходів, які отримувалися від економічного інтересу у будь-якому застосуванні або використанні навколишнього середовища, в результаті значного погіршення цього середовища; 6. затрати на превентивні заходи і вартість подальших втрат або шкоди, спричинених такими заходами; 7. будь-які інші економічні втрати поза втрат, викликаних погіршенням стану навколишнього середовища, якщо це допускається загальним законом про цивільну відповідальність компетентного суду та ін. [1].

Наведемо й інші приклади. МАГАТЕ у своїх правових документах використовує термін ядерна захищеність як запобігання та виявлення викрадення, саботажу (диверсії), несанкціонованого доступу, незаконної передачі або інших зловмисних дій по відношенню до ядерних матеріалів, інших радіоактивних речовин або пов'язаних з ними установок, і реагування на такі дії. В українських нормативно-правових актах використовується термін «фізична ядерна безпека» як аналогічний ядерній захищеності. Функції ядерної захищеності, вказується в рекомендаціях МАГАТЕ (INFCIRC/225/Rev.5) співпадають з функціями фізичного захисту. Проте на наш погляд ядерна захищеність не може зводитись лише до фізичного захисту, вона передбачає широкі різновиди захищеності, у тому числі і політичним та міжнародним шляхами [3]. Вважаємо необхідним використання більш чіткого визначення термінів у сфері ядерної енергетики і їх відповідності європейському законодавству.

Зауважимо також, що у національному законодавстві не чітко визначена юридична сила норм міжнародних документів. У законодавчих актах (ч.3 ст.8 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційної безпеки») вказується, що дотримання норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки є обов'язковим при здійсненні будь-якого виду діяльності у цій сфері, а їх вимоги приймаються з урахуванням рекомендацій міжнародних організацій. Водночас в підзаконних актах зазначається на обов'язковість їх дотримання. Зазначена колізія у національному ядерному праві повинна бути усунена.

Неоднозначні погляди науковці мають щодо класифікації нормативно-правових актів у сфері ядерної енергетики. Так, А.Лисунь, досліджуючи правове регулювання поведінки з радіаційними речовинами, виділяє три рівня таких правових документів: 1) документи загального впливу (міжнародні угоди, закони України і підзаконні акти); 2) документи спеціального впливу (норми, правила, стандарти), які ґрунтуються на принципах і положеннях законодавчих актів, встановлюють критерії, вимоги, умови забезпечення відповідної діяльності; 3) документи відомчого впливу – галузеві стандарти і відомчі документи, спрямовані на досягнення відповідності документів спеціального впливу і конкретних показників, вказаних у них, а також можливі шляхи їх досягнення [4, 34-35].

У фаховій літературі називаються п'ять рівнів системи регулювання безпеки АЕС: 1. – Конституція України; 2. - Міжнародні угоди і закони України в частині ядерної і радіаційної безпеки; 3. – Укази Президента України і Кабінету Міністрів України; 4. – нормативно-правові акти «Загальні правила забезпечення безпеки АЕС», «Правила ядерної безпеки реактивних установок АЕС»; 5. – галузеві нормативні документи [5, с.9]. Вважаємо, що правове регулювання різних видів діяльності в сфері використання ядерної безпеки і ядерної енергетики повинне регулюватися однією ієрархічною структурою нормативно-правових актів.

II. У сфері ядерної енергетики, енергетичної безпеки, радіаційного захисту діють органи загальної і спеціальної компетенції. До першої групи органів віднесемо такі органи державного регулювання як законодавчий та виконавчий органи влади, а також місцеві органи влади і органи місцевого самоврядування; до другої групи органів - органи управління (Державна служба з надзвичайних ситуацій, Мінпаливенерго, Міністерство екології і природних ресурсів, МОЗ, МВС) та органи регулювання у зазначеній сфері (Державна інспекція ядерного регулювання, Державна регіональна інспекція по ядерній безпеці і радіо акційній безпеці, Державна екологічна інспекція). Їх дії не завжди повністю узгоджуються, відсутнє чітке розмежування компетенції, а постійна реорганізація органів державної виконавчої влади, у тому числі відомств, призводить до постійного дублювання [4, с.35].

Недостатньо незалежним сьогодні є діяльність такого центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом як Державний комітет ядерного регулювання. Його політика у сфері нормування є такою: ___державне регулювання безпеки використання ядерної енергії передбачає встановлення нормативних критеріїв і вимог, що визначають умови використання ядерної енергії

(нормування). Держатомрегулювання розробляє та затверджує норми, правила, стандарти з ядерної та радіаційної безпеки; норми, правила з фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання; нормативно-правові акти з організації та ведення обліку і контролю ядерних матеріалів, застосування гарантій нерозповсюдження ядерної зброї; вимоги та умови безпеки (ліцензійні умови) провадження діяльності у сфері використання ядерної енергії.

У нормотворчій діяльності Держатомрегулювання використовує кращий світовий досвід, акумульований в нормах безпеки МАГАТЕ, WENRA, рекомендаціях Комітету ООН з дії атомної радіації (UNSCEAR), Міжнародної комісії з радіологічного захисту (ICRP), інших міжнародних організацій [6]. Водночас його підпорядкування Віце-прем'єр-міністру з питань паливно-енергетичного комплексу позбавляє цей орган самостійності щодо прийняття рішень та унеможливорює здійснення тієї ролі, яку він повинен відігравати [7].

Науковцями відзначається дублювання повноважень як між органом державного управління та органом державного регулювання безпеки у сфері використання ядерної енергії, так і між окремими органами державного регулювання. Наводяться приклади дублювання повноважень у сфері фізичного захисту між органом державного управління і органом державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки; у сфері регулювання ядерної та радіаційної безпеки, яке належить до повноважень Держатомрегулювання України та повноважень МОЗ України в регулюванні захисту людини від впливу іонізуючого випромінювання; повноважень Держекоінспекції України в регулюванні впливу на навколишнє природне середовище; повноважень Державної інспекції техногенної безпеки України у сфері пожежної та техногенної безпеки [8].

На наш погляд, зазначений недолік правових документів має декілька причин, це: недосконалість нормативно-правових актів у сфері визначення повноважень та компетенції органів державної виконавчої влади всіх рівнів; неузгодженість з цих питань між законодавчими актами, які регламентують ядерну та радіаційну безпеку; невідповідність підзаконних актів вимогам законів щодо правового статусу відповідних державних інституцій; перебрання відомчими органами зайвих розширених повноважень щодо прийняття правил, інструкцій, положень тощо.

III. Ядерна сфера регулюється значною кількістю нормативно-правових актів, проте у ядерному законодавстві існують також істотні прогалини, у ньому не відображено: чіткого розподілу компетенції на державному і місцевому рівнях під час реагування на радіаційні аварії; право компетентних органів обмежувати права осіб, особливо в ситуаціях, наближених до аварійних, а також у випадках, коли реагування може вимагати евакуації людей, у тому числі примусової; введення обмеженої свободи переміщення людей і заборони використання забруднених харчових продуктів або кормів для тварин. У надзвичайних ситуаціях, вказує С.Плачкова, «... роль правового регулювання зростає, змінюється сам сенс регулятивного потенціалу права, адекватною надзвичайності стає фактична значущість і актуальність окремих правових приписів. Змінюється процес реалізації права: він стає жорсткішим, авторитарним, а в окремих випадках набуває характеру надзвичайного (спеціального) порядку або спирається на масштабний примус» [9].

Значні недоліки мають місце у сфері правового регулювання поведінки з РАВ. Серед них: відсутність: чітко визначеної відповідальності громадян за неправильне поведіння з відходами; відповідальності виробників за утилізацію відходів, що утворились внаслідок використання їх продукції; норм, зобов'язуючих до сортування відходів; положень, що закріплюють пріоритет утилізації відходів над їх захороненням; номенклатури відходів, що підлягають вторинній переробці; номенклатури відходів, що представляють особливу цінність в якості вторинних матеріальних ресурсів (наприклад, в межах певного регіону); єдиного кодифікованого акту, яким має регулюватись сфера поведінки з відходами і який би чітко відображав політику держави у напрямі сталого розвитку, забезпечення екологічної безпеки і т. ін. Значна частина норм є фрагментарною та має декларативний характер. Це виявляється у нагромадженні нормативно-правових актів, зміст яких не завжди є взаємоузгодженим; у відсутності дієвих механізмів забезпечення реалізації їх положень та ін. [10, с.17].

Фахівцями називаються такі істотні колізії в ядерно-енергетичному законодавстві: не має чіткого визначення та вказівки на орган, який повинен прийняти рішення про будівництво ядерних установок і об'єктів, призначених для поведінки з радіоактивними відходами; називається і виняткова компетенція ВРУ (ст.17 закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку») і КМУ (ст.37 цього Закону). Також не має чіткого визначення ролі й компетенції місцевих органів державної влади і самоврядування у вирішенні питань таких об'єктів. За вищезазначеним Законом в одному випадку вони приймають рішення разом з Кабінетом Міністрів України (ст. 37), у другому – тільки погоджують (ст. 20), а приймають їх Верховна Рада України чи Кабінет Міністрів України, у третьому – вони «надають дозволи» (ст. 7, 12 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»). В.Куц вірно відзначає, що у зв'язку із підвищеною небезпекою ядерних об'єктів, неоднозначність тлумачення ядерного законодавства

й невизначеність повноважень у цій галузі неприпустимі [8].

Окрім того, законодавчі акти містять положення нормативного характеру, що є компетенцією діяльності органу ядерного регулювання і експлуатуючих організацій.

Висновки. Вважаємо, що помилки, прорахунки, прогалини, колізії законодавчих актів є результатом недостатньо компетентної діяльності як народних депутатів, які прагнуть брати активну участь у законотворчому процесі не маючи для цього відповідної правової підготовки, так і юридичної служби законодавчого органу. Звідси назріла необхідність внести зміни до нормативних документів, якими регламентується законодавча діяльність, про організацію курсів та семінарів для народних депутатів з юридичної техніки оформлення правових актів; їх узгодженості у певній сфері суспільних відносин та із європейськими стандартами.

Список використаних джерел:

1. Віденська конвенція про цивільну відповідальність за ядерну шкоду. МАГАТЕ; Конвенція, Міжнародний документ від 21.05.1963 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_006
2. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку: Закон України від 08.02.1995 р. № 39/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/39/95-%D0%B2%D1%80/page>
3. Основні терміни [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uatom.org/index.php/uk/osnovni-yadernoyi-zahishhenosti/>
4. Лисунь А. Правовое регулирование в сфере обращения с радиоактивными веществами в Украине / А.Лисунь // Закон и жизнь. – 2013. – №8/4. – 34-38.
5. Основные направления совершенствования нормативного регулирования безопасности АЭС Украины. Девятое заседание Комиссии государств-участников СНГ по использованию атомной энергии в мирных целях 25-26 июня 2007 года, г. Минск. – 13 с.
6. Заява про Політику Держатомрегулювання в сфері забезпечення безпеки та захищеності використання ядерної енергії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.snrc.gov.ua/nuclear/uk/publish/article/>
7. Булгакова М. Ядерна енергетика в Україні: нормативно-правове регулювання, правові аспекти диверсифікації [Електронний ресурс]. http://epl.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Yaderna_energetpravo_aspect.pdf
8. Куц В.М. Актуальні питання систематизації ядерного законодавства України / В.М.Куц // Ядерна енергетика та довкілля. – 2013. – №2. – С.32 – 34.
9. Плачкова С. Енергетика: історія, сучасність і майбутнє [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://energetika.in.ua/ua/books/book-5/part-4/section-2/2-2>
10. Дергачова Л. Законодавче закріплення рециклінгу як необхідної новачки у сфері поводження з відходами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/27379/1/Dergachova_Zakonodavche_zakriplennya_retsiklingu.pdf

Стаття надійшла до редакції 30.11.2017

УДК 340.115

Чабур Святослав Валерійович
аспірант Класичного приватного університету

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМУ ПРАВОТВОРЧОСТІ

У статті проаналізовано принципи та методи дослідження механізму правотворчості. Обґрунтовано, що дослідження категорій «правотворчість», «механізм правотворчості», видів, структури та функцій механізму правотворчості, значення та ролі правотворчих ініціатив, проблеми прояву лобізму у правотворчому процесі потребує відповідної методології. Зроблено висновок, про те, що всебічне дослідження всіх аспектів механізму правотворчості та отримання достовірних наукових результатів зумовлено використанням методологічного інструментарію, що включає систему наукових принципів та власне методів наукового пізнання.

Ключові слова: правотворчість, механізм правотворчості, методологія, методи наукового дослідження, принципи наукового пізнання, ключові поняття, правотворча ініціатива.

Chabur S.V. METHODOLOGICAL INSTRUMENTATION OF THE RESEARCH OF THE MECHANISM OF LAW-MAKING

In article the principles and methods of a research of the mechanism of law-making are analysed. It was

Випуск 2. Спецвипуск. 2017

© Чабур С.В., 2017

substantiated that the study of the categories "lawmaking", "the mechanism of law-making", types, structure and functions of the mechanism of law-making, the importance and role of law-making initiatives, the problem of manifestation of lobbying in the law-making process requires an appropriate methodology. It is concluded that the comprehensive study of all aspects of the mechanism of lawmaking and the receipt of reliable scientific results is due to the use of methodological tools, which includes a system of scientific principles and the actual methods of scientific knowledge.

Key words: law-making, mechanism of law-making, methodology, methods of scientific research, principles of scientific knowledge.

Постановка проблеми. Основою наукового дослідження державно-правових явищ завжди виступає методологія як певна форма світоглядного підходу до вивчення певних юридичних явищ. Методологічні розробки у сфері юриспруденції мають не лише гносеологічне та онтологічне, але й практично-прикладне значення, оскільки обґрунтованість та достовірність наукового пошуку та конкретні рекомендації для практичної діяльності безпосередньо залежать від рівня розробки методологічної бази тої чи іншої проблематики. Ефективне використання методологічного інструментарію дає змогу отримати в результаті дослідження ґрунтовні та максимально об'єктивні знання щодо об'єкта наукового пізнання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема методології та методів наукового пізнання у сфері держави і права взагалі, та певних галузей права зокрема, досліджувалася такими науковцями, як: О. Авер'янов, В. Афанасьєв, Р. Гаврилюк, М. Кельман, М. Козюбра, О. Копиленко, В. Кравчук, Ю. Оборотов, М. Оніщук, М. Панов, Н. Пархоменко, П. Рабінович, О. Скакун, В. Федоренко, О. Ющик та інші. Серед зарубіжних авторів питання методології у пізнанні права досліджували Н. Варламова, Ю. Ветютнев, С. Денисов, В. Павлов, А. Саїдов, І. Честнов та інші.

Окремі аспекти методології та методів дослідження проблем правотворчості розкривали у своїх працях такі вчені-правознавці, як: Я. Берназюк, Ю. Делія, І. Оніщук, В. Нестерович, В. Плавич, Р. Ященко та інші. Незважаючи на певну кількість наукових праць, які стосуються даної проблематики, особливості методологічного інструментарію при дослідженні механізму правотворчості у контексті даного дослідження потребують свого окремого розгляду.

Формування цілей статті. Метою статті є визначення особливостей методологічного інструментарію дослідження механізму правотворчості, що включає систему наукових принципів та власне методів наукового пізнання.

Виклад основного матеріалу. Під поняттям «методологія» у процесі наукової творчості розуміють концептуальний виклад мети, змісту, методів дослідження, які забезпечують отримання максимально об'єктивної, точної, систематизованої інформації про процеси та явища [1, с.56].

Методологія саме юридичної науки передбачає систему підходів, методів і способів наукового дослідження, теоретичні засади їх використання при вивченні державно-правових явищ [2, с.618]. Більш широко методологію юриспруденції визначає М. Костицький, а саме як: вчення, цілісну теорію з поняттями й категоріями, світогляд, через призму яких і здійснюється пізнання з допомогою методів у відповідності з технологією їх застосування – методикою, та зазначає, що в єдиному ієрархічному зв'язку знаходяться методологія, метод (сукупність прийомів і операцій, за допомогою яких здійснюється пізнання) та методика (вчення про сукупність прийомів, способів і організацію застосування методів наукового пізнання), які водночас можуть існувати і автономно [3, с. 5-7].

Методологічна сторона пізнання, як зауважує В. Цветков, надзвичайно важлива і значна при аналізі взаємозв'язку таких складних соціальних явищ, як право і управління, політика і управління, оскільки теоретичне і практичне розв'язання цих проблем безпосередньо впливає на ефективність державного управління, а відтак, на якість сучасного життя і соціальне майбутнє суспільства [4, с. 268].

Всебічне дослідження всіх аспектів механізму правотворчості та отримання відповідних наукових результатів зумовлено використанням методологічного інструментарію, що включає систему наукових принципів та власне методів наукового пізнання.

Принципом виступає основне вихідне положення теорії, вчення, науки, світогляду; центральне поняття, визначальна ідея, що поширюється на всі явища знань у галузі, де цей принцип абстрагований [5, с. 45].

У науковій літературі виділяють такі принципи наукового пізнання, як: науковості, всебічності, об'єктивності, конкретності, комплексності та історизму. Крім того, науковці виділяють принципи деідеологізації, свободи наукових досліджень, системності, діалектичності, детермінізму, герменевтики, феноменології, формальної логіки, універсальності [6, с. 166].

Проаналізуємо базові принципи наукового пізнання проблем держави і права взагалі, та механізму правотворчості зокрема.

Принцип науковості передбачає об'єктивний та неупереджений аналіз сутності предмета та

об'єкта дослідження, використання загальноприйнятого в юридичній науці понятійно-термінологічного апарату, що має своїм результатом достовірні та науково-обґрунтовані знання.

Принцип всебічності тісно пов'язаний з принципом науковості, оскільки передбачає дослідження різних аспектів явищ державно-правової дійсності, аналіз прямих та опосередкованих взаємозв'язків досліджуваного явища з іншими суспільними явищами, їх взаємовплив. Багатоаспектність дослідження передбачає також врахування суперечливих поглядів на одне і те саме державне чи правове явище, а також неоднакових уявлень щодо їх походження, сутності, соціальної спрямованості, структури, шляхів розвитку [5, с. 47]. Означений принцип став основою дослідження поняття правотворчості, її ознак, характерних рис, механізму правотворчості, розмежування таких суміжних понять як «правотворчість» та «нормотворчість» тощо.

Принцип історизму покликаний забезпечити розгляд предмета наукового пізнання як з точки зору сучасного стану, так і у розвитку та історичному взаємозв'язку. Цей принцип забезпечує бачення причин виникнення, особливостей становлення, проблем функціонування об'єкта наукового пізнання на різних етапах історичного розвитку та виявлення перспектив розвитку.

Принцип об'єктивізму є невід'ємною частиною системи принципів, що виступають базою наукового дослідження, й означає достовірність, істинність, не суб'єктивність дослідження. Цей принцип забезпечує пошук реальних, а не надуманих, властивостей та сторін предмета та об'єкта пізнання, бачення об'єктивної дійсності, існуючих явищ суспільного життя.

Дослідження проблематики правотворчості, безперечно, спирається на *принцип комплексності*, що зумовлює аналіз проблематики не лише з позиції юридичної науки, хоча це є першочерговим, але й вимагає дослідження підходів інших близьких до юриспруденції суспільних наук, зокрема філософії, політології, соціології. Так, дослідження всіх аспектів правотворчості та механізму її реалізації буде повним та всебічним за умови аналізу взаємопов'язаних з цим політичних, економічних, соціальних та інших основ та умов.

Принцип конкретності покликаний спрямувати дослідника на детальний аналіз всіх суттєвих властивостей об'єкта дослідження, умов та особливостей його функціонування, а також тенденцій його розвитку. У категоріях і поняттях, які використовуються у теорії держави і права, повинна бути врахована та відповідним чином відображена практика функціонування державно-правових явищ, а також накопичений при цьому досвід, всі характерні для неї особливості і ознаки. Тільки у такому випадку вони наповнюються конкретним змістом і одержують визначений соціальний зміст [5, с. 48].

Тісно пов'язаний з принципом конкретності *принцип органічного поєднання теорії та практики*, що у свою чергу дозволяє перевірити науково-теоретичні твердження щодо об'єкта наукового пізнання у сфері практичної діяльності, конкретних реальних умовах функціонування.

Принцип простоти у процесі дослідження передбачає доступність викладу наукового матеріалу, достатність наведених визначень, характерних рис та класифікацій, легкість розуміння та засвоєння досліджуваних явищ. При цьому принцип простоти не повинен конфліктувати, а навпаки, зобов'язаний давати синергетичний (додатковий) ефект спільно з принципом антиредукції (недопущення спрощення або необґрунтованого зведення складного до простого) [7, с. 141].

Термінологічний принцип має особливе значення в теорії держави та права й передбачає аналіз та уточнення термінів і понять, які відображають обсяг та зміст об'єкта дослідження. Поняття повинні бути змістовними науковими абстракціями. Справді науковими вони стають, коли вірно відображають загальні та необхідні ознаки таких складних, багатосторонніх й динамічних явищ, як держава і право [8, с. 16].

Визначення ключових понять будь-якого дослідження базується на певних правилах, а саме: обсяг поняття, що визначається, повинно відповідати обсягу поняття, яке визначає, тобто ці поняття є тотожними; нове поняття не повинно бути тавтологічним; поняття має бути чітким і однозначним [1, с. 60]. Вироблена система понять у межах даного наукового дослідження проблем правотворчості спирається на вказані правила з урахуванням положень тлумачних та юридичних словників, спираючись на родові ознаки понять та найближчі види відмінності.

Повне та всебічне дослідження об'єкта наукового пізнання взагалі, та правотворчості зокрема можливе лише за умови комплексного застосування вказаних принципів, при ефективному поєднанні із методами наукового пізнання.

Всебічне та ґрунтовне дослідження проблематики дисертаційного дослідження, його наукові результати стали можливим з використання конкретних методів наукового пізнання.

В теорії держави і права під методом прийнято розуміти визначену систему приписів, принципів, вимог, що повинні орієнтувати суб'єкта пізнання на рішення конкретного науково-практичного завдання, на досягнення визначеного результату в певній сфері [9, с. 45].

Більшість вчених-правознавців, зокрема Н. Пархоменко [9, с. 47-61], П. Рабінович [10, с. 618], А. Крусян [11, с. 4], розглядаючи методологію правових досліджень схиляються до її чотирирівневої структури: загальні (філософські) методи (діалектичний та метафізичний методи); загальнонаукові

методи (історичний, формально-логічний, системний, функціональний, синергетичний методи та метод структурного аналізу); приватно-наукові методи (конкретно-соціологічний, статистичний, прогностичний методи та метод моделювання); спеціальні методи (порівняльно-правовий, формально-догматичний (юридичний) методи та метод правового експерименту [11, с. 47-61]. Інші автори до приватно-наукових (конкретних) методів теорії держави і права відносять герменевтичний, який «допомагає досягнути ясності в прочитанні текстів правових документів і роз'ясненні їх внутрішнього змісту...» [12, с. 33]. Триступеневу класифікацію методів науки теорії держави та права наводить О.Ф. Скакун: загальні (загальнофілософські), які становлять світоглядну основу всіх наук; приватно-наукові (конкретні), що застосовуються до певних наук; спеціальні, які є додатковими, допоміжними [12, с. 29].

У межах даної наукової роботи зупинемося на конкретних методах наукового пізнання що зумовили ефективне дослідження усіх аспектів механізму правотворчості, зокрема: філософських, загальнонаукових та спеціальних.

Центральне місце серед філософських методів наукового пізнання займає діалектичний метод, який дозволяє розглянути явище державно-правової дійсності у розвитку та з урахуванням базових законів діалектики (переходу кількісних показників у якісні; заперечення заперечення; єдності і боротьби протилежностей). Ці закони діалектики нерозривні з логічними засобами пізнання, котрі в загальному ланцюгу пізнавального процесу спираються на вироблені діалектикою такі філософські категорії, як «зміст», «форма», «сутність», «явище», «причина», «наслідок» та ін., що слугують інструментами проникнення в природу досліджуваного явища [13, с. 20].

За допомогою даного методу вдалося розглянути поняття та зміст категорій «правотворчість» та «механізм правотворчості» і трактувати їх таким чином: правотворчість – це ціленаправлений нормативно-організований комплексний процес, завершаючою стадією якого є прийняття правової норми; механізм правотворчості є цілеспрямованою системою правових засобів, комплексом взаємопов'язаних правових інструментів, за допомогою яких відбувається процес визначення потреб правового регулювання суспільних відносин і з цією метою прийняття, зміни, відміни правових норм суб'єктами правотворчості.

Діалектичний метод дозволив розглянути правотворчість і механізм правотворчості як самостійні різнопланові правові явища, які водночас тісно пов'язані між собою. В сучасних умовах активного реформування сфери державно-правових відносин діалектичний метод набуває особливого значення, оскільки дозволяє узагальнити результати становлення правотворчості та механізму правотворчості і визначити основні закономірності та тенденції його подальшого розвитку.

У системі загальнонаукових методів особливу увагу приділено формально-логічному, системному, функціональному, структурному, історичному методам.

Формально-логічний (догматичний) метод передусім використовується для вивчення та пояснення самого права в різних його проявах. При цьому розглядаються і зовнішня, і внутрішня форми права (або ж сама його «догма»). Формальна логіка при застосуванні в контексті права набуває рис одного зі спеціальних методів вивчення державно-правової дійсності. Праву властиві такі риси, як формальна визначеність, логічна послідовність викладу приписів і норм. Це дозволяє формулювати визначення, закріплені в законодавстві, які відповідали б правилам формальної логіки [14, с. 5]. Вказаний метод необхідний для вивчення та пояснення правових норм у сфері механізму правотворчості з метою з'ясування справжнього їх змісту, умов, мети та завдань прийняття, взаємозв'язку з іншими правовими нормами. Крім того, цей підхід застосований при дослідженні характеру та особливостей юридичного закріплення повноважень державних органів у правотворчому процесі.

Системний метод передбачає дослідження усіх складових явищ чи процесів у єдності й взаємозв'язку, у взаємозалежності й взаємодії. Крім того, будь-яка система являє собою цілісну, впорядковану множину елементів, взаємодія яких породжує нову, не властиву їм самим якість [8, с. 14]. Вказаний метод сприяв дослідженню ключових аспектів взаємодії правотворчості з такими тісно пов'язаними між собою, але не тотожними явищами як законотворчість, нормотворчість і правотворення.

Крім того, завдяки реалізації системного підходу, як зауважує П. Рабінович, – коли національна правова система осмислюється не сама по собі, а як складовий елемент (реальний або потенційний) іншої правової системи (правової системи Ради Європи чи Європейського Союзу), можна науково обґрунтувати ті умови, напрями, засоби і наслідки перетворень, яких повинна зазнати перша, аби набути відповідних системоутворюючих параметрів і органічно «вписатись» у системно-правове утворення більш високого рівня. Такий системний методологічний підхід виступає обов'язковим інструментом розробки рекомендацій, зокрема з адаптації правової системи України до паневропейського правового простору [15, с. 16].

З цієї позиції була досліджена проблема прояву лобізму у вітчизняному правотворчому процесі, його спільні та відмінні риси з корупційними діяннями, виокремлення позитивних проявів лобізму та недоліків. Крім того, досліджені можливі шляхи подолання нецивілізованого лобізму включаючи

можливість законодавчого регулювання лобістської діяльності, враховуючи зарубіжний досвід та складні зовнішньо-політичні та соціально-економічні реалії сучасної української держави.

Функціональний метод у науковому пізнанні полягає у вичленуванні досліджуваного об'єкта як цілого, поділу його на складові (елементи) і виявленні функціональної залежності як між складовими, так і між складовими і цілим [16, с. 768-769]. За допомогою даного методу досліджено основні функції правотворчості у якості дієвого засобу її реалізації, що дозволило більш глибоко дослідити як сутнісні риси правотворчості, так і значення та роль цього інституту у взаємодії з іншими процесами та явищами державно-правової дійсності. Крім того, саме функціональний або функціонально-правовий метод передбачає необхідність поетапного підходу до правотворчого процесу. Використання вказаного методу дозволяє орієнтуватися у величезній кількості законів, матеріалах стосовно практик їх реалізації, створює сприятливі умови для розробки науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення законодавства [17, с. 11].

Метод структурного аналізу або структурний метод полягає у виділенні складових елементів досліджуваного державно-правового явища та розкриття взаємозв'язків між цими елементами. За допомогою зазначеного методу вдалося розглянути кожен складову механізму правотворчості, а саме: 1) принципи правотворчості; 2) правосвідомість і правотворчі доктрини; 3) соціальні джерела правотворчості; 4) правотворчий процес і правотворча процедура; 5) суб'єкти правотворчості; 6) напрями правотворчої політики; 7) імплементація норм міжнародного права; 8) правотворча правозастосовна практика. Кожна структурна складова займає своє місце і відіграє свою роль.

Історичний метод передбачає дослідження явищ державно-правової дійсності у їх історичному розвитку. Застосування даного методу зумовило: розгляд становлення, розвитку та функціонування вітчизняного законодавства у сфері правотворчого процесу; аналіз існуючих проектів законів, зокрема: «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді України», «Про регулювання лобістської діяльності в Україні», «Про лобізм» тощо; виокремлення причин та тенденцій законодавчого регулювання окремих аспектів правотворчого процесу.

Серед спеціальних методів виділимо *порівняльно-правовий метод*, що передбачає зіставлення юридичних понять, явищ і процесів, виявлення між ними схожих та відмінних рис. Порівняльно-правові дослідження в сучасних інтеграційних та глобалізаційних процесах є перспективними для виявлення та аналізу позитивного досвіду різних країн на предмет його запозичення, розробки відповідних рекомендацій щодо його практичного використання. При вивченні та порівнянні законодавства зарубіжних країн слід керуватися тим, що, по-перше, необхідно правильно оцінити межі збігу й розбіжності предметів їх регулювання; по-друге, чітко з'ясувати місце акту, що аналізується, у системі галузевого чи міжгалузевого регулювання та його співвідношення з іншими актами (нерідко ті ж самі питання регулюються в різних країнах неоднаковими актами); по-третє, вивчити досвід практичного застосування закону, що порівнюється [18, с.54-66].

Порівняння дозволило класифікувати правотворчість за різними критеріями, визначити загальні тенденції розвитку механізму правотворчості спираючись на порівняльний аналіз його окремих аспектів в зарубіжних країнах.

Суттєве значення для дослідження теоретичних та практичних аспектів механізму правотворчості має *соціологічний метод* або *метод конкретно-соціологічних досліджень*. Цей метод дозволяє виявити суспільну думку щодо розвитку вітчизняного правотворчого процесу, оцінки ефективності діяльності правотворчих органів в державі, ставлення суспільства до новаційних змін до законодавства, зокрема до проблеми законодавчого закріплення інституту лобіювання тощо. Забезпечується цей метод за допомогою аналізу чинних нормативно-правових актів, законопроектів, статистичних даних, інтерв'ювання, опитування тощо. Оскільки правотворчий процес тісно пов'язаний з окремими аспектами предмета вивчення конституційного права, то цілком погоджуємося з думкою С.К. Бостана, що соціологічний метод дає підстави для підвищення якості законотворчої діяльності, виявлення сприйняття тих чи інших конституційно-правових новацій населенням, відповідними його верствами, різними політичними угрупованнями. Це основа для коригування конституційного законодавства, стратегії конституційного реформування суспільних відносин, внесення обґрунтованих змін і доповнень до чинних законів, інших нормативно-правових актів, вираженості дій законодавчої і виконавчої гілок влади, чіткої визначеності їхніх позицій при виникненні державно-правових конфліктів [13, с. 23].

При дослідженні механізму правотворчості були використані також методи аналізу і синтезу, індукції та дедукції, узагальнення, абстрагування, прогнозування тощо.

Висновки. Обрання методологічного інструментарію даного наукового дослідження обумовлено особливостями його предмета, а саме механізму правотворчості. В основу пізнання явищ державно-правової дійсності були покладені основні вихідні положення юридичної науки і практики, що відобразилися у таких принципах наукового пізнання, як: науковості, всебічності, історизму, об'єктивізму, комплексності, конкретності, органічного поєднання теорії та практики, простоти та

термінологічний принцип.

У ході дослідження усіх аспектів механізму правотворчості були використані наступні методи наукового пізнання:

- діалектичний метод дозволив розглянути правотворчість як процес, який перебуває в постійному русі та розвитку й визначити його як завершальну стадію формування права, а також дозволив узагальнити результати становлення механізму правотворчості та визначити основні закономірності та тенденції його подальшого розвитку.

- формально-логічний (догматичний) метод використовувався для вивчення та пояснення правових приписів у сфері механізму правотворчості з метою з'ясування справжнього їх змісту, умов, мети та завдань прийняття, взаємозв'язок іншими правовими нормами;

- системний метод, сприяв дослідженню ключових аспектів взаємодії правотворчості з такими тісно пов'язаними між собою, але не тотожними явищами як законотворчість, нормотворчість і правотворення; крім того цей метод став основою дослідження проблеми лобізму у вітчизняному правотворчому процесі, зокрема: види лобізму, спільні та відмінні риси з корупційними діяннями, виокремлення позитивних проявів лобізму та недоліків; можливі шляхи подолання нецивілізованого лобізму включаючи можливість законодавчого регулювання лобістської діяльності, враховуючи зарубіжний досвід та складні зовнішньо-політичні та соціально-економічні реалії сучасної української держави;

- функціональний метод зумовив дослідження основних функцій правотворчості у якості дієвого засобу її реалізації, що дозволило більш глибоко дослідити як сутнісні риси правотворчості, так і значення та роль цього інституту у взаємодії з іншими процесами та явищами державно-правової дійсності; саме функціональний або функціонально-правовий метод передбачає необхідність поетапного підходу до аналізу правотворчого процесу;

- метод структурного аналізу або структурний метод забезпечив розгляд кожної складової механізму правотворчості, проаналізувати ключові взаємозв'язки між цими елементами;

- історичний метод зумовив розгляд становлення, розвитку та функціонування вітчизняного законодавства у сфері правотворчого процесу; аналіз існуючих проектів законів, зокрема: «Про правовий статус груп, об'єднаних спільними інтересами (лобістських груп) у Верховній Раді Україні», «Про регулювання лобістської діяльності в Україні», «Про лобізм» тощо; виокремлення причин та тенденцій законодавчого регулювання окремих аспектів правотворчого процесу.

- порівняльно-правовий метод дозволив класифікувати правотворчість за різними критеріями, визначити загальні тенденції розвитку механізму правотворчості спираючись на порівняльний аналіз його окремих аспектів в зарубіжних країнах;

- соціологічний метод або метод конкретно-соціологічних досліджень, який дозволив на підставі фактів об'єктивної дійсності виявити суспільну думку щодо розвитку вітчизняного правотворчого процесу, оцінки ефективності діяльності правотворчих органів в державі, ставлення суспільства до новачійних змін до законодавства, зокрема до проблеми законодавчого закріплення інституту лобіювання тощо.

Список використаних джерел:

1. Шейко В.М., Кушнаренко Н.М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності : Підручник. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Знання-Прес, 2002. – 295 с.
2. Юридична енциклопедія. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія», 2001. – Т.3. – С. 618.
3. Костицький Т.В. Деякі питання методології юридичної науки / Т.В.Костицький // Національний вісник Академії внутрішніх справ. – 2013. – №1. – С. 3–11.
4. Цветков В. Державне управління: теорія, методологія, практика / В. Цветков // Вісник Академії правових наук України – 2002. – №2(33)-3(34). – С. 268.
5. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
6. Делія Ю.В. Методологія та методи дослідження проблем правотворчості суб'єктів місцевого самоврядування в Україні / Ю. Делія // Форум права. – 2012. – №3. – С.163-168.
7. Берназюк Я. Методологія проведення наукових досліджень у сфері конституційного права на сучасному етапі: визначення основних завдань / Я. Берназюк // Право України. – 2014. – №11. – С.136-144.
8. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Первалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА_ИНФРА М), 2001. – 616 с.
9. Актуальні проблеми теорії держави та права. Частина 1. Актуальні проблеми теорії держави : [навч. посібник] / [С.Тимченко, С.Бостан, С.Легуша, Н.Пархоменко, Т.Пікуля, Н.Пронюк]. – К. : КНТ, 2007. – 315 с.
10. Рабінович П. Методологія юридичної науки / П. Рабінович // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 2001. – Т.3 : К–М. – С.618–619.

11. Крусян А. Методологія сучасного українського конституціоналізму / А. Крусян // Юридический вестник. – 2012. – №2. – С.22–29.
12. Скакун О.Ф. Теория государства и права [Текст] : (энциклопедический курс) : Учебник / О.Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2005. – 840 с.
13. Бостан С.К. Методологічний інструментарій конституційно-правового дослідження / С.К.Бостан // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 3. – С. 19-25.
14. Веклич В. Методи дослідження прав і свобод людини та громадянина / В. Веклич // Віче. – 2009. – № 22. – С. 4-6.
15. Рабінович П. Методологія вітчизняного загальнотеоретичного праводержавознавства: деякі сучасні тенденції / П. Рабінович // Право України. – 2014. - №1. – С. 11-21.
16. Философский энциклопедический словарь. – М., 1983. – 840 с.
17. Семчик В.І. Проблеми теорії законотворення / В.І.Семчик // Проблеми і перспективи розвитку та реалізації законодавства України: Тези наук.-практ. конференції. – К., Київ. Ун-т права, 2001. – С. 8–13.
18. Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения / Ю.А. Тихомиров. – М. : НОРМА, 1996. – 432 с.

Стаття надійшла до редакції 24.11.2017

УДК 332.33:504.062

Чорна Марина Василівна
аспірантка кафедри державно-правових
дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ

У статті досліджено пріоритетні напрямки державної політики у сфері охорони земель. Визначено, що сфера охорони земель—це сфера, на яку впливає значна кількість економічних, політичних, екологічних та соціальних факторів. Визначено сутність державної політики у сфері охорони земель. Акцентовано на тому, що на сьогодні напрямки державної політики у сфері охорони земель, на відміну від принципів в даній сфері чітко не визначені та законодавчо не закріплені. Вказано, що напрямки державної політики в сфері охорони земель безпосередньо залежать від державного управління, тобто практичної діяльності органів публічної адміністрації в даній сфері. Крім того, визначені пріоритетні напрями управлінської діяльності у сфері охорони земель.

Ключові слова: державна політика у сфері охорони земель, державне управління, принципи державної політики у сфері охорони земель, напрямки державної політики у сфері охорони земель.

Chorna M. V. PECULIARITIES OF THE STATE POLICY IN THE FIELD OF THE PROTECTION OF THE LAND

The article investigates the priority areas of state policy in the field of land protection. It is determined that the sphere of land protection is a sphere influenced by a significant number of economic, political, environmental and social factors. The essence of state policy in the field of land protection is defined. The emphasis is placed on the fact that today, the direction of state policy in the field of land protection, unlike the principles in this area is not clearly defined and not legally fixed. It is indicated that the directions of state policy in the sphere of land protection directly depend on state administration, that is, the practical activity of public administration bodies in this sphere. In addition, priority directions of management activity in the field of land protection are defined.

Key words: state policy in the field of land protection, state administration, principles of state policy in the field of land protection, directions of state policy in the field of land protection.

Постановка проблеми. На сьогодні залишається актуальним питання вдосконалення державної політики у сфері охорони земель. Україна вже чверть століття намагається реформувати земельні правідносини та знайти власний шлях і спосіб господарювання на землі.

Причина відсутності єдиного підходу до вирішення земельного питання полягає у бракові чіткого бачення цілей реформи. Вони не були сформульовані раніше і не мають конкретності зараз. Державна політика протягом 25 років була спрямована на перерозподіл землі, напрями пов'язані із визначенням кращого власника землі та на доцільність продажу землі. Усі ці напрямки державної політики безперечно важливі та необхідні країні, але їх радикально намагалися нав'язати. Спочатку великі надії поклалися на приватизацію земель, передачу їх з державної у приватну власність, потім – на паювання.

Необхідно замислитися: можливо, справа не в наявності чи відсутності земельної реформи, а в новому, більш реалістичному та прийнятному для людей підході до правовідносин у сфері охорони земель, у формуванні правової культури у сфері охорони земель, адже не всі питання доцільно вирішувати радикальним шляхом та реформуванням.

На нашу думку, сфера охорони земель – це сфера, на яку впливає значна кількість економічних, політичних, екологічних, соціальних факторів. На сьогодні державна політика, намагаючись знайти оптимальний варіант вирішення тих чи інших питань охорони землі, не звертає увагу на стан земельного фонду.

На жаль, у нас ще з радянських часів значна роль відводиться різним формальностям, а саме: погодженням, експертизам, наданням дозволів тощо, що найчастіше призводить до корупції. Необхідно зосередитися на результат – охорону землі як національного багатства держави. Важливо звертати увагу не лише на наявність чи відсутність, наприклад, дозволу, а на те, чи не погіршується стан земель, чи правильно використовуються землі і які наслідки цього використання.

Усі проблеми вирішити неможливо апіорі, але, на нашу думку, необхідно почати із спрощення процедури реєстрації земельних ділянок та порядку надання дозволів. Слід збудувати нову динамічну модель правовідносин, згідно з яким земля була б активом для розвитку, а не мертвим ресурсом.

Основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджені Законом України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI (далі – Стратегія) визначають, що проблеми у сфері охорони земель значною мірою зумовлені незавершеністю процесу інвентаризації і автоматизації системи ведення державного земельного кадастру, недосконалістю землевпорядної документації та недостатністю нормативно-правового забезпечення, проведення освітньої та просвітницької роботи, низькою інституціональною спроможністю відповідних органів виконавчої влади [1].

Для кожної із зазначених проблем необхідний механізм вирішення, який, на жаль, не зазначений ні в Стратегії, ні в іншому нормативно-правовому акті. Уряд досі працює над проектом Закону України «Про обіг земель сільськогосподарського призначення» від 13 грудня 2016 року [2], яким закріплено, що земельні ділянки сільськогосподарського призначення не можуть передаватися у заставу з метою забезпечення зобов'язань перед кредиторами; забороняється здійснювати поділ земельної ділянки сільськогосподарського призначення, наданої для ведення товарного сільськогосподарського виробництва або фермерського господарства, якщо в результаті його утвориться хоча б одна земельна ділянка площею менше 1 гектару; зміна цільового призначення земельної ділянки сільськогосподарського призначення може бути здійснена не раніше 3 років з моменту набуття власником права власності на таку земельну ділянку.

Прийняття даного законопроекту розширить права суб'єктів земельних відносин, полегшить процедуру набуття права власності на землю та врегулює питання, які зменшать кількість порушень у сфері охорони землі.

Також у даному законопроекті закріплені положення про проведення електронних земельних торгів, що забезпечить відкритість дій суб'єктів земельних відносин.

Земля, яка є основним національним багатством нашої держави, історичним, політичним, економічним і соціальним ресурсом наших громадян, перебуває під постійною загрозою порушення її цілісності, якості та продуктивності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Для проведення дослідження використані наукові напрацювання таких дослідників, як Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, С.А. Сердюк, В.О. Сєрьогін, М.І. Лавейкін, Є.Н. Захарова, В.М. Другак та інші.

Дослідження зазначених науковців мають безумовну теоретичну і практичну значущість, проте й досі залишається не в повній мірі вирішеними наукові проблеми, пов'язані із виробленням цілісної системи знань про визначення напрямків державної політики у сфері охорони земель, чим і зумовлюється актуальність теми дослідження.

Формування цілей статті. Мета даної статті полягає у з'ясуванні поняття державної політики у сфері охорони земель та визначенні пріоритетних напрямків її реалізації.

Виклад основного матеріалу. Процес формування державної земельної політики в Україні пройшов декілька етапів становлення та розвитку. Починаючи з впровадження земельної реформи (грудень 1990 року – березень 1991 року), вона продовжилася зміною форм власності на землю, приватизацією земельного фонду, розмежуванням земель державної й комунальної власності. Зі зміною форм власності на землю розвивалася й удосконалювалась нормативно-правова база регулювання земельних відносин.

Державна політика у сфері охорони земель містить в собі систему правових, організаційних, економічних та інших заходів, що мають природоохоронний, ресурсозберігаючий та відтворювальний характер [3].

Статтею 3 Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року № 962-IV визначені основні принципи державної політики у сфері охорони земель, а саме: забезпечення охорони земель як основного національного багатства Українського народу; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні землі як просторового базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва; відшкодування збитків, заподіяних порушенням законодавства України про охорону земель; нормування і планомірне обмеження впливу господарської діяльності на земельні ресурси; поєднання заходів економічного стимулювання та юридичної відповідальності в галузі охорони земель; публічність у вирішенні питань охорони земель, використанні коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів на охорону земель [4].

Слід зазначити, що на сьогодні напрямки державної політики у сфері охорони земель, на відміну від принципів в даній сфері чітко не визначені та законодавчо не закріплені.

Під державною політикою слід розуміти сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни.

Уточнимо, що державна політика конструюється для реалізації і зовсім не констатується пост-фактум. Їй притаманний прагматизм, раціоналізм і діагностованість [5, с.8].

Отже, раціонально встановлені процедури й аналітично обґрунтовані кроки, що включають диференціацію та сегментацію проблем, урахування обмежень управлінської діяльності та низки інших аналітичних дій, сприяють процесу формування та реалізації державної політики.

Збільшення цільових програм, які спрямовані на досягнення цілей, поставлених органами державної влади, є основним інструментом структурних перетворень в економіці та розв'язанні важливих соціальних проблем [5, с.38].

На думку С. А. Сердюк, земельні відносини є одним з основних елементів відтворювального процесу в економіці країни, що зумовлюють економічні та соціальні інтереси суспільства і держави [6, с. 120–124].

Оскільки державна політика – це практична діяльність політичних суб'єктів і органів державної влади з реалізації виробленого політичного курсу та досягнення конкретних політичних цілей органи державної влади відіграють провідну роль у підготовці та виконанні державної політики. Саме в діяльності глави держави, уряду та парламенту знаходять практичне вираження сутність і роль держави в суспільстві, види цілеспрямованого впливу на нього [5, с.11].

Отже, напрямки державної політики в сфері охорони земель безпосередньо залежать від державного управління, тобто практичної діяльності органів публічної адміністрації в даній сфері.

Слід зазначити, що державна політика у сфері охорони земель безпосередньо впливає на здійснення державного регулювання та враховуючи те, що категорія державного регулювання є однією з головних дефініцій у науці та практиці державного управління для повного розуміння її суті варто більш детально розглянути поняття «державне управління».

На думку В. О. Сербогіна, державне управління – це процес діяльності органів державної влади, який спрямовано на регулювання суспільних відносин за рахунок зовнішнього і матеріального впливу на них [7, с.114].

Державне управління та політика пов'язані зі сферою суспільних справ і включені до механізму задоволення громадських інтересів шляхом формування та реалізації державної політики. До цієї сфери входять: державне управління; місцеве самоврядування; управління об'єднань і організацій; управління через асоціації громадянського суспільства тощо [5, с.12].

Актуальним заходом, який визначає зміст управління у сфері охорони земель, є саме розробка і удосконалення на всіх рівнях державного управління нормативної бази регулювання.

Разом з тим, система органів публічної адміністрації у сфері охорони земель перебуває в хаотичному стані; механізми управління землекористуванням остаточно не сформовані, система земельного законодавства не завершена, стара система земельних правовідносин та організації землекористування зазнали суттєвих реформених змін, які мають низку неузгодженостей та протиріч. Побудована система землеустрою – вітчизняне досягнення, яке має беззаперечні заслуги перед Столипінською земельною реформою, фактично розвалена.

Минуть роки – і земельна реформа в Україні кінця ХХ ст. отримає однозначну оцінку з боку істориків і політологів, економістів і соціологів, спеціалістів інших галузей знань. Але вже й на сьогодні відсутні напрями державної політики, які б сприяли покращенню державного управління у сфері охорони земель.

На думку М. І. Лавейкіна наявність діаметрально протилежних поглядів у суспільстві щодо власності на землю стала причиною компромісних формулювань Конституції України [8, с.370].

Формування ефективної державної земельної політики на регіональному рівні потребує застосування системного підходу, методологічною основою якого повинна стати концепція управління у

сфері охорони земель, що також є особливістю управління. Реалізація концепції повинна бути організована в межах комплексної програми, що систематизує взаємопов'язані цільові програми, кожна з яких визначає економічно обгрунтовані механізми (моделі) вирішення конкретних управлінських завдань.

Формування і розвиток адекватної сучасним умовам державної земельної політики, забезпечить підвищення ефективності державного управління земельними ресурсами на регіональному рівні і дасть змогу створити інститут охорони землі в Україні.

Дослідниця Є. М. Захарова вважає, що ефективність такої політики забезпечується шляхом дотримання основних принципів її формування і реалізації: цілеспрямованості, інтегрованості в державну правову й економічну політику, системності, послідовності, науково-економічної обгрунтованості [9].

Формування ефективної державної земельної політики на регіональному рівні потребує застосування системного підходу, методичною основою якого має стати концепція управління земельними ресурсами в регіоні. Її реалізація повинна бути організована в межах комплексної програми, що систематизує взаємопов'язані цільові програми, кожна з яких визначає економічно обгрунтовані механізми вирішення конкретних управлінських завдань [10, с. 29–32.].

Таким чином, формування ефективної земельної політики у сфері охорони земель пов'язане, перш за все, з практичним визначенням права власності на землю, розмежуванням земель за територіальними рівнями управління, розвитком земельного ринку і створенням його інфраструктури, контролем якості землекористування й організацією заходів щодо поліпшення та відновлення земельних ресурсів на регіональному рівні.

Удосконалення системи управління земельними ресурсами країни є одним із ключових питань політики будь-якої держави. Крім того, в Україні питання охорони землі є основною проблемою земельної реформи, яка до сьогодні не знайшла остаточного вирішення і яка, у свою чергу, пов'язана з вирішенням питання про шляхи економічного і політичного розвитку України.

Серед основних напрямів управлінської діяльності у сфері охорони земель важливе місце займають обгрунтування, розробка і практична реалізація оптимізаційних моделей формування системи управління на різних ієрархічних рівнях держави, законодавчо-нормативне забезпечення та професійність застосування сучасних методів управління земельними ресурсами.

Висновки. Отже, державна політика у сфері охорони земель – це комплекс заходів, спрямованих на забезпечення збереження та відтворення земельних ресурсів, попередження погіршення стану земель та недопущення порушення її цільового призначення.

На нашу думку, головними завданнями державної політики щодо подальшого реформування державного управління у сфері охорони земель є:

- забезпечення безперешкодної реалізації громадянами, юридичними особами та державою права власності на землю; створення умов для рівноправної участі територіальних громад сіл, селищ та міст у ринку земель;

- забезпечення захисту інтересів територіальних громад населених пунктів щодо соціального, економічного та територіального розвитку населених пунктів, збереження їх ландшафтних та історико-архітектурних особливостей.

Основним напрямом державної політики у сфері охорони земель є здійснення заходів щодо створення державної системи управління якістю земельних ресурсів і визначення її місця в органах державного управління; забезпечення розмежування повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо управління земельними ресурсами та охороною земель.

Вищезазначені напрямки не реалізовані в Україні і основною причиною цього є непрофесійний підхід до управління в сфері охорони земель, а також відсутність чіткого розмежування обов'язків держави, землевласників та землекористувачів щодо охорони земельних ресурсів.

Отже, на нашу думку, пріоритетними напрямками державної політики у сфері охорони земель мають бути:

- створення та постійне оновлення розширеною бази земель різного цільового призначення;

- наявність спеціально підготовлених кадрів;

- систематичне залучення незалежної зовнішньої експертизи;

- установлення відповідних компетенцій і повноважень кадрових структур влади, залучених до формування та реалізації конкретних завдань із установленими показниками їх персональної відповідальності;

- наявність відповідних фінансових можливостей у держави для підтримки нормативних форм політико-управлінської діяльності.

Список використаних джерел:

1. Основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджені Законом України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.

2. Проект Закону України "Про обіг земель сільськогосподарського призначення" від 13 грудня 2016 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60724.
3. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 року 188/98-ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80>.
4. Закону України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 року № 962-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.
5. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2014. – 448 с.
6. Сердюк С. А. Організаційно-правові засади державного регулювання обігу земель державної власності / С. А. Сердюк // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 6. – С. 120–124.
7. Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник / В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 114 с.
8. Лавейкін М. І. Реформування системи землевпорядкування в Україні / М. І. Лавейкін. – К. : РВПС України НАН України. – 2001. – 376 с.
9. Захарова Е. Н., Эффективное управление земельными ресурсами как фактор устойчивого развития региона. [Електронний ресурс]./ Е. Н. Захарова, И. А. Астахова. – Режим доступу: http://elibrary.ru/query_results.asp.
10. Другак В. Земельна політика щодо створення системи екологоекономічного адміністрування землекористування в Україні / В. Другак // Землевпорядний вісник. – 2013. – № 6. – С. 29–32.

Стаття надійшла до редакції 9.11.2017

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.5; 342.7

Батанов Олександр Васильович
 доктор юридичних наук, професор,
 провідний науковий співробітник відділу
 конституційного права та місцевого самоврядування
 Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ: МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВІ ТА ПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ

Статтю присвячено дослідженню муніципально-правових та політичних проблем підвищення ефективності функціонування громадянського суспільства в Україні. Акцентується на необхідності удосконалення та зміцнення правового статусу місцевого самоврядування як основоположного інституту громадянського суспільства. Розглянуто сучасну теорію місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства, визначено його роль у забезпеченні стабільності конституційного ладу і розвитку конституціоналізму в Україні. Проаналізовано основні теорії самоврядування, запропоновано визначення місцевого самоврядування як однієї з основних форм народовладдя та конституційного засобу обмеження державної влади в умовах формування громадянського суспільства.

Ключові слова: місцеве самоврядування, територіальна громада, громадянське суспільство, питання місцевого значення, сучасний муніципалізм, муніципальна влада, децентралізація.

Batanov O. V. CONCEPTUAL PROBLEMS OF INCREASING THE EFFICIENCY OF CIVIL SOCIETY FUNCTIONING IN UKRAINE: MUNICIPAL-LEGAL AND POLITICAL ASPECTS

The article is devoted to research of municipal-legal and political problems of increasing the efficiency of functioning of civil society in Ukraine. The emphasis is on the need to improve and strengthen the legal status of local self-government as the fundamental institution of civil society. The current theory of local self-government as an institution of civil society, to determine its role in ensuring the stability of the constitutional system and the development of constitutionalism in Ukraine. The local self-government is being assessed as sphere of self-organizational and self-governmental, which is a political by nature, processes. This helps pass difference between terms «self-organization» and «self-government», find depending between them and to recognize their as basis of democratization political system of power and a mere of the Ukrainian society.

Analyzed the basic theory of self-government, proposed the definition of local government as one of the main forms of democracy and constitutional means to limit state power in the formation of civil society. The dialectical connection of between the types of law understanding and basic concepts about the origin of the local government is shown.

Key words: local self-government, territorial hromada, civil society, questions of local impotence, modern municipalism, municipal power, decentralization.

Розвиток України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної правової держави, в якій людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека на конституційному рівні визнаються найвищою цінністю, стає ефективним лише за умови існування, функціонування та перманентного становлення громадянського суспільства та його інститутів. Саме громадянське суспільство та його інститути у XXI ст. стали надійними партнерами держави і, водночас, суб'єктами, що забезпечують громадський контроль і здійснюють інші конституційні форми впливу на органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Громадянське суспільство нині є центром відомої ціннісної тріади конституціоналізму «людина – суспільство – держава», а його визначальною властивістю стає перманентний розвиток і, водночас, збереження сталого функціонування [10, с. 1].

Особливого звучання та значення питання щодо сутності, змісту, форми, системи, функцій громадянського суспільства та його інститутів набули в умовах анексії Росією Автономної Республіки Крим та збройної агресії з боку Росії в окремих районах Донецької й Луганської областей, посилення сепаратистських тенденцій, просування проектів так званої «Новоросії» та самопроголошення у 2014 р. терористичних квазідержавних утворень «Донецька народна республіка» та «Луганська народна

республіка», інших дій та процесів, які посягають на засади конституційного ладу, порушують територіальну цілісність та недоторканість кордонів України.

Адже колосальний сплеск громадської активності, що припав на 2013–2015 рр., сприяв ренесансу громадянського суспільства в Україні, його якісному та змістовному перетворенню. Одні інститути громадянського суспільства виявили свою інертність або іноді навіть ворожість у зв'язку з Революцією Гідності та подіями на Сході України, як-то численні політичні партії та громадські організації, козацькі організації, а також всілякі товариства сприяння розбудові армії. Натомість, свого потужного розвитку в Україні набув волонтерський рух. Діапазон волонтерської діяльності, яка спочатку поширювалася на допомогу загиблим і постраждалим внаслідок Революції Гідності, потім – на допомогу добровольчим батальйонам, підрозділам Збройних Сил України і Національної Гвардії, на сприяння в розв'язанні соціально-побутових питань вимушених переселенців із Криму та Сходу України, нині невпинно розширюється. Волонтерський рух став рушійною силою багатьох реформ, які на сьогодні проводяться в державі. Громадяни демонструють своє бажання безоплатно працювати на розбудову держави і зміцнення її обороноздатності, подолання корупції, запровадження інновацій у державне управління [10, с. 234].

Загальновідомо, що за своєю сутністю громадянське суспільство – це спосіб соціального життя, який заснований на праві та демократії; суспільний устрій, за якого кожній людині гарантується вільний вибір форм його економічного та політичного буття, затверджуються права людини, забезпечується ідеологічний плюралізм. Громадянське суспільство – це такий соціальний простір, у якому люди взаємодіють порівняно вільно, без безпосереднього втручання держави.

За своєю формою, громадянське суспільство – це велика самоорганізована суперсистема, яка складається з багатьох недержавних інститутів та асоціацій фізичних осіб. При цьому не тільки у цілому громадянське суспільство, а й його спільності на місцях представлені значним «ансамблем» самоврядних скооперованих громад та об'єднань громадян. Багатогранний характер їхніх взаємовідносин з державою має прояв у всіх сферах суспільного життя, у процесі яких розвиваються зв'язки громадськості та різних громадських об'єднань громадян з інститутами державної влади та місцевого самоврядування. Інше питання – який рівень розвитку громадянського суспільства та його інститутів, яким є їх вплив на державні та суспільні справи.

За своїм змістом відносини у рамках громадянського суспільства не опосередковані державою: держава не є і не може бути суб'єктом громадянського суспільства. Тут взаємодія значно складніша. Як громадянське суспільство проникає у сферу діяльності держави, беручи участь у формуванні та контролі за його діяльністю, так і держава впливає на відносини у сфері громадянського суспільства, передусім здійснюючи їхнє правове регулювання. Суть цих відносин полягає у тому, що держава нібито вибудовує правову модель громадянського суспільства, яка потім наповнюється конкретним змістом.

Поряд з тим діалектика взаємовідносин держави та громадянського суспільства в умовах децентралізації публічної влади свідчить, що їх вплив на розвиток і діяльність одне одного взаємне. І правове регулювання відносин у сфері громадянського суспільства та територіальних громад відбувається як за ініціативою держави та її органів, так і у результаті впливу на них інститутів та асоціацій громадянського суспільства. Цей процес на різних етапах розвитку суспільства не є однаковим. Із урахуванням рівня демократії, соціальної активності, політичної та правової культури в суспільстві на одних етапах у розвитку громадянського суспільства та місцевого самоврядування рушійна роль належить державі, на інших етапах – самому громадянському суспільству та його інститутам.

Варто зазначити й те, що громадянське суспільство – це таке суспільство, де головною діючою особою є людина – особа – суб'єкт, який володіє економічною та політичною свободою. В умовах громадянського суспільства має зникнути уявлення про людину як «гвинтик» державного механізму. Громадянське суспільство має сприяти тому, щоб особа могла найбільш повно розкрити свою індивідуальність, досягти успіхів у будь-якій справі, отримати суспільне визнання. Це залежить від багатьох чинників, у тому числі від бажання та здатності індивідуума набувати та розвивати свої позитивні якості.

Тому перед сучасною українською державою постає важливе завдання – створення, насамперед за допомогою законодавства, умов для формування громадянського суспільства та прояву громадських, самодіяльних засад у локально-територіальному та індивідуально-особистісному вимірі. Саме умов, а не рамок, оскільки такі прояви можливі лише за наявності спільного інтересу та свободи участі.

Так, наприклад, у абзаці другому п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» [12] вказується, що під інститутами громадянського суспільства слід «розуміти громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до

законодавства». У ст. 5 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. [6] визначено засади внутрішньої політики у сфері формування громадянського суспільства і вперше законодавчо закріплено категорію «інститут громадянського суспільства».

Свідченням того, що держава прагне за допомогою законодавства сформувати правові умови розвитку громадянського суспільства була Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [17] та є чинна на сьогодні Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки [16], в основу якої закладено принцип, згідно якого «активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення». Як зазначається в цьому документі, метою Стратегії є «створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації».

Однак, ці норми і задуми багато у чому залишаються декларацією, динаміки, механізму функціонування більшості інститутів громадянського суспільства, насамперед, територіальних громад та їх самоорганізованих структур, без яких існування та перспективний розвиток громадянського суспільства є неможливим, тобто їх створити не вдалося. Сучасні дослідження свідчать, що в ході формування громадянського суспільства дійсно існує проблема досягнення необхідного балансу між державою та механізмами її впливу на нього, з одного боку, та громадянським суспільством і його механізмами саморозвитку і соціального контролю – з другого. Такий баланс є необхідним для побудови демократичної, правової, соціально орієнтованої держави, оскільки дає змогу уникнути двох неприпустимих станів у розвитку країни – зведення до мінімуму або громадських свобод, або впливу держави [4, с. 8]. Утім, чинне законодавство є демонстрацією суто позитивістського та етатистського підходу держави до інституціоналізації громадянського суспільства. З цих та інших причин доктринальні основи громадянського суспільства нібито втратили чіткість кордонів та орієнтирів, а його правова, економічна, територіальна, інституційна, функціональна, суб'єктно-об'єктна та інші основи залежать тільки від свавільного умогляду політиків.

Отже, на шляху демократичних процесів самоорганізації та функціонування громадянського суспільства існує цілий комплекс політичних, економічних, фінансових, соціальних перепон. Лише просування у вирішенні цих проблем дозволить говорити як про утвердження демократичної моделі громадянського суспільства та його інститутів, так і ефективної організації публічної влади та самоорганізації населення на місцях, без чого стає неможливою побудова громадянського суспільства та соціально-правової держави в Україні.

Слід розуміти, що основні завдання та функції громадянського суспільства та його інститутів – явища відносно стабільні, однак вони не є незмінними. Незважаючи на вкрай інертний рух багатьох реформ або завищенні соціальні очікування щодо їх миттєвих результатів, вони безперервно розвиваються та вдосконалюються у ході свого здійснення. Загальною тенденцією їх розвитку в сучасних умовах повинно стати підвищення ролі людського фактору в процесі вирішення питань суспільного значення. Як зазначається у сучасній філософській літературі, ключовим елементом еволюції громадянського суспільства є міра здійснення свободи людини в різних сферах. Індивід, сукупність індивідів, соціальні спільності становлять основу виникнення, функціонування та розвитку громадянського суспільства. Саме на фундаменті своїх особистих інтересів, їх єдності та спільних проблем, що постають на шляху реалізації цих інтересів, індивіди утворюють певні громадські об'єднання [13, с. 7].

Громадянське суспільство, яке засноване на самоврядуванні та самоорганізації, не може бути і не повинне бути заформалізованим. Роль держави повинна мати прояв не в штучному інспіруванні громадянського суспільства та його інститутів, а у партнерській його підтримці у вирішенні суспільно значущих справ. Система громадянського суспільства повинна стати породженням суспільно-політичної творчості населення, з одного боку, та цілеспрямованих зусиль і підтримки держави, з другого. Тому розширювати права і функції громадянського суспільства та його суб'єктів, насамперед, територіальних громад та інших інститутів місцевого самоврядування, слід насамперед там, де найбільший ефект приносить громадська ініціатива.

Категорія ефективності функціонування громадянського суспільства – складне, багатофакторне явище, яке, на жаль, не одержало належного висвітлення в літературі з відповідної проблематики. Вважаємо, що доктринальне дослідження феномену громадянського суспільства як певного рівня соціального розвитку цивілізації, який взаємодіє із державою не взагалі, а лише з її конкретним типом,

створеним та функціонуючим на засадах демократії і права, а також законодавчу інституціоналізацію механізму взаємозв'язку та взаємодії між державою, суспільством та людиною у розрізі проблем ефективності функціонування громадянського суспільства та його окремих інститутів, доцільно проводити в тісному взаємозв'язку з категоріями «суспільні інтереси», «цінність життя», «гідність життя», «якість життя», «спосіб життя» тощо. Адже головною метою самоорганізації, самодіяльності та функціонування інститутів громадянського суспільства і є підвищення якості життя, удосконалення відносин, які виникають між різними щаблями публічної управлінської ієрархії. Не випадково у деяких визначеннях громадянське суспільство характеризується як «середовище, у якому громадянин має максимум свободи, завдяки якій він вільно вибирає не тільки місце проживання, але й рід занять, якими задовольняє свої особисті потреби» [4, с. 12]. Ці лексичні формули виконують соціально-оціночну функцію та покликані відбивати ступінь задоволення потреб і запитів громадян, що не піддаються прямому кількісному виміру. До показників якості життя, його гідності належать характер і зміст праці та дозвілля, задоволеність своїм приватним життям, ступінь задоволеності людини своїм станом як вільної особистості, суспільною та політичною активністю, спілкуванням, самовираженням і саморозвитком, ступінь комфорту у праці й у побуті, ступінь реалізації моральних цінностей тощо.

Втім, основними соціально-антропологічними цінностями становлення громадянського суспільства мають бути свобода, справедливість, рівність, гідність, концентрацією яких є основна цінність «права людини». Згадані цінності уможливають таку цінність як «солідарність», і забезпечують соціальну інтеграцію в суспільстві. Особливими цінностями, характерними для української ментальності, які виділяються на основі праць сучасних вітчизняних авторів, є індивідуалізм, антропоцентризм, світоглядна толерантність, кордоцентризм, глибинний оптимізм, відповідальність. Громадянське суспільство повноцінно функціонуватиме лише за умов реалізації всіх складових, що й є, на нашу думку, базовими його цінностями, але які й можливі лише за наявності індивіда.

Історія розробки концепції громадянського суспільства у західній суспільно-політичній думці, як і реальний процес формування і розвитку самого громадянського суспільства, свідчать, що ключовим моментом його становлення є врахування всіх вищезазначених складових суспільної свідомості, яка формує справжнього громадянина своєї держави. Громадянина, який має визначений комплекс прав і свобод, і несе відповідальність перед суспільством за свої дії, тобто постає як самостійний і усвідомлюючий себе у цьому статусі індивідуальний член суспільства, діяльність якого скоординована ідеєю загального блага [13, с. 10].

Отже, враховуючи, що громадянське суспільство – це багатовекторне (організаційно-політичне, господарсько-економічне, соціально-культурне, управлінське тощо) явище, процес розвитку та підвищення його функціональності складний і багатогранний. Безумовно, кожному напряму і виду діяльності інститутів громадянського суспільства, притаманні свої особливості, однак, в силу внутрішньої єдності та системної функціонально-телеологічної спрямованості діяльності відповідних суб'єктів та інститутів, вони (функції) мають багато спільного, що певною мірою і знаходить свій прояв у практичній діяльності інституційно-оформлених структур громадянського суспільства. Розвиток функцій громадянського суспільства та підвищення ефективності механізму їх реалізації зумовлюються внутрішніми і зовнішніми, об'єктивними і суб'єктивними факторами. Вагоме значення належить внутрішнім об'єктивним факторам (соціальним, економічним, духовно-культурним тощо). Однак найбільш важливе значення в розвитку функцій громадянського суспільства має подальше зміцнення основ (механізмів) їх діяльності, зокрема, правових, соціально-культурних, організаційних, фінансових, матеріально-технічних, наукових.

Враховуючи соціокультурні, господарсько-економічні, політичні та інші передумови становлення громадянського суспільства [18], а також характер, сутність, зміст, систему його функцій [9], можна спроєкувати і основні «магістральні» шляхи підвищення ефективності механізму його функціонування, а саме: вдосконалення соціально-культурних та організаційно-структурних механізмів, матеріально-технічної та бюджетно-фінансової бази громадянського суспільства, а також нормативно-правове закріплення цих перетворень.

Так, наприклад, враховуючи, що фактично основним повсякденним реалізатором завдань та функцій громадянського суспільства є (за умовою утворення та діяльності) створені громадянами легітимні структури громадянського суспільства (громадські організації, політичні партії, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи місцевого самоврядування та самоорганізації населення тощо), вдосконалення потребує саме організаційний механізм функціонування громадянського суспільства. Але, якщо законодавцю певною мірою вдалося сконструювати загальну правову модель базових суб'єктів громадянського суспільства, то політичний та правовий статус та мета утворення й функціонування багатьох його інститутів, насамперед тих, які створюються та діють на принципах самоорганізації, самодіяльності, самовідповідальності фактично залишаються невизначеними (наприклад, органи

самоорганізації населення). Попри важливість таких об'єктивних чинників, як недосконалість законодавства, низький рівень кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та кадровий потенціал членів органів самоорганізації населення, у першу чергу, з точки зору організації та функціонування громадянського суспільства, варто звертати увагу на суб'єктивні моменти.

Сьогодні необхідним є подолання ментальної прірви у свідомості громадян між справами, що вирішуються кожним окремим пересічним жителем («свої» справи), і справами, що вирішуються на загальнодержавному рівні і сприймаються ним, як політичні і абстрактні, до яких пересічному жителю майже нема діла, бо все рівно він на них майже не впливає («чужі» справи). Тобто, мова йде про формування поля «наших» справ, створення організаційно-правових і економічних засад для залучення жителів до повсякденної участі у суспільних справах за місцем проживання («наші» справи) поза межами власної квартири чи подвір'я (під'їзд у місті, прилегла частина вулиці у селі), чи будинок, чи вулиця, чи квартал або куток села, селища, міста, мікрорайон тощо [14].

Збільшення числа інституцій, які спеціалізуються на наданні соціальних послуг населенню, активізація їх діяльності, розвиток децентралізації та самоорганізації також вимагає кардинальних змін у поглядах на муніципально-правову природу та значенні публічно-самоврядних багатьох інститутів громадянського суспільства. Їх завдання, як локального інституційного ядра громадянського суспільства, насамперед, повинні зводитися до акумуляції та генерації місцевих інтересів, виявлення важливих потреб населення, встановлення пріоритетів, пошуку оптимальних шляхів забезпечення питань місцевого значення, здійсненні громадського контролю за якістю соціальних послуг.

У зв'язку зі змінами законодавства, що регламентує відносини у сфері організації та функціонування громадянського суспільства, зокрема, про громадські організації, соціальне партнерство, місцеве самоврядування, поступовим розширенням його функцій та сфери правового регулювання життєдіяльності суспільства, особливої уваги набуває проблема відповідного кадрового та наукового забезпечення відповідних процесів. Професійна і психологічна кадрова невідповідність, недосконале знання сучасних управлінських технологій є однією з найбільш суттєвих причин гальмування реформ та процесів у сфері організації та функціонування громадянського суспільства. Тому доцільним є впровадження механізмів періодичного спеціалізованого навчання представників громадськості та службовців, депутатів тощо, проведення відповідних семінарів, конференцій, форумів за їх активної участі тощо.

Гарантованість прав людини – члена громадянського суспільства – це своєрідний зовнішній механізм обмеження свавілля державних та місцевих чиновників, а також централістських «випадків» державної влади, яка завжди прагне до розширення та посилення своєї присутності у всіх сферах суспільного життя. У зв'язку з тим необхідно створювати нові та вдосконалювати існуючі механізми організаційного та правового характеру проти зловживання публічною владою, у тому числі та насамперед шляхом зміцнення правозахисного потенціалу територіальних громад [1]. Тому особливий інтерес викликає запровадження інституту соціальних громадських інспекторів. Вважаємо абсолютно правильною пропозицію створення такої громадської інституції, метою якої стало б залучення органів самоорганізації населення та громадських об'єднань до активної роботи з надання соціальної допомоги та запровадження відповідного громадського контролю.

Зарубіжний досвід свідчить про гнучкість інституту соціальних громадських інспекторів, його здатності пристосовуватися до місцевих умов. Запровадження інституту соціальних громадських інспекторів стало б важливим кроком у розвитку демократичних процесів організації та функціонування громадянського суспільства, насамперед, спрямованих на зміцнення системи місцевого самоврядування, децентралізацію соціальної політики, захист особи – члена територіальної громади, посилення гарантій реалізації муніципальних прав людини, сприятиме покращенню управління територіями та гуманізації відносин у форматі «особа – орган самоорганізації населення – представницький орган місцевого самоврядування (місцева рада) – громадянське суспільство – держава», що безумовно матиме позитивний вплив на підвищення ефективності організації та функціонування громадянського суспільства.

У контексті проблем підвищення ефективності організації та функціонування громадянського суспільства заслуговує на особливу увагу конституційно-правовий інститут народного захисника, або омбудсмена, який успішно діє в багатьох країнах світу. На сьогоднішній день у багатьох державах інститут омбудсмена став невід'ємною частиною юридичної системи, який виражає точку зору громадянського суспільства та доводить її до відома виконавчих та законодавчих органів. У даний час більше ніж у 90 країнах існує понад 150 різних органів та структур, які виконують функції омбудсмена. В одних державах ця посадова особа має назву омбудсман (скандинавські країни), в інших – посередник, або медіатор (Франція), парламентський уповноважений, або комісар (Велика Британія), речник з прав громадян (Польща), громадський захисник (Італія), народний захисник (Іспанія, Панама), локайюктам (Індія), проведор юстиції (Португалія), посередник республіки (Сенегал) тощо.

Особлива популярність та авторитет даного інституту пояснюються багатьма демократичними рисами, які характеризують його статус та забезпечують ефективність його діяльності: незалежним положенням у системі державних органів; незмінністю протягом усього строку повноважень парламенту, яким він призначається, в ряді країн правом законодавчої ініціативи; відкритістю та доступністю для всіх громадян, які потребують захисту своїх прав і свобод; відсутністю формалізованих процедур розгляду скарг та звернень; безплатністю надання допомоги тощо. Всі ці принципи та процедури сприяють виконанню омбудсманом функцій захисту прав людини від зловживань та свавілля з боку державного апарату та посадових осіб. Так, професор Оттавського університету Д. Роует писав, що причину широкого інтересу до інституту омбудсмана знайти неважко: вона криється у необхідності додаткового захисту прав громадян «проти адміністративного свавілля у сучасній демократичній державі» [19, с. 402].

Незважаючи на зростаючу в усьому світі критику державної діяльності, аксіоматичним залишається той факт, що інститут омбудсмана сприяє зростанню довіри до публічної адміністрації. Тому сьогодні цей інститут справедливо вважається важливим фактором зміцнення законності та правової основи в діяльності публічної влади, формою позасудового контролю. Його основний принцип – функціональне призначення як інструменту захисту прав людини, відмінного від парламентського, судового, прокурорського, адміністративного та інших форм контролю та нагляду.

Як показує світовий досвід, загальнодержавний омбудсман як одна особа не завжди здатен охопити своєю діяльністю всі сфери та рівні державного та місцевого життя, в яких порушуються (можуть порушуватися) права окремої особи. Тому в деяких країнах світу передбачені посади представників загальнонаціональних омбудсманів на місцях, у зв'язку з чим особливий інтерес викликає інститут регіонального та місцевого уповноваженого з прав територіальних громад [2].

На наш погляд, запровадження інституту муніципальних омбудсманів дозволило б ліквідувати існуючі прогалини у сфері функціонування механізмів захисту прав людини, стало б важливим кроком у розвитку демократичних процесів, спрямованих на зміцнення механізмів правового захисту людини – члена територіальної громади, сприяло б покращенню муніципального управління та підвищенню дієздатності територіальних громад, що, з одного боку, безумовно мало б позитивний вплив на ефективне здійснення функцій не лише місцевого самоврядування, а й громадянського суспільства, по-друге, не лише доповнило б існуючу систему гарантій прав громадян, але і стало б новим органом, який забезпечує жителям – членам територіальних громад ще один правозахисний канал у випадках порушення або обмеження їх прав.

Також процес розвитку громадянського суспільства об'єктивно вимагає вдосконалення інститутів прямого волевиявлення, особливо в місцевому самоврядуванні та на мікролокальному рівні, тобто безпосередньо за місцем проживання населення. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] фактично обмежується лише встановленням таких форм, відносячи до них загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9) та громадські слухання (ст. 13). Кожна з означених форм безпосередньої муніципальної демократії потребує окремої детальної регламентації та відіграє вагомую роль у процесі самоорганізації населення. Така ситуація суттєво ускладнює впровадження цих форм у практику територіальних громад і не сприяє подальшому розвитку самоорганізації населення, залученню жителів до участі у вирішенні питань місцевого значення. Дискусійним залишається форма і рівень нормативної регламентації таких муніципальних заходів.

Водночас, слід констатувати, що доволі негативний розвиток законодавства в Україні, який має прояв у тому, що нормативні акти, які діють на загальнодержавному рівні, не лише не можуть ліквідувати наявні прогалини щодо створення та діяльності багатьох суб'єктів громадянського суспільства, а ще більш заплутують ситуацію, свідченням чому є, наприклад, Закон України «Про органи самоорганізації населення» [8], який увійшов у протиріччя з Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Тому, попри вагомий потенціал законодавчого регулювання профільних суспільних відносин у сфері муніципальної безпосередньої демократії та самоорганізації населення, акцентуємо на значенні та особливій ролі статутної регламентації видів прямої муніципальної демократії [3] як найбільш оптимальної та гнучкої форми нормотворчості, яка «відтворюючи норми законів та адаптуючи їх до місцевих умов», подає норми законодавства в «упорядкованому вигляді, полегшуючи роботу муніципальних структур та формуючи у населення більш чітке уявлення про сенс та характер місцевого самоврядування» [5, с. 145–146]. По-суті, статут територіальної громади це один з найважливіших інструментів залучення громади і головне в ньому не тільки норми, а, насамперед, процес активізації громади [15, с. 111].

У контексті проблем підвищення ефективності організації та функціонування громадянського суспільства актуалізується проблема формування та реалізації правосуб'єктності не лише таких індивідуальних суб'єктів громадянського суспільства як громадяни України, а й осіб, які знаходяться в інших громадських становищах, тобто негромадян. Найбільш рельєфно ця проблематика має прояв у

процесах становлення та функціонування територіальних громад як іманентної суб'єктної основи громадянського суспільства. Так, зважаючи на те, що будь-які обмеження права на участь у місцевому самоврядуванні залежно від раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території та іншими ознаками забороняються, слід більш чітко закріпити право участі у самоорганізації населення за місцем проживання також і особам, які не мають громадянства України, однак постійно (переважно) проживають на даній території, володіють певним нерухомим майном, сплачують місцеві податки і збори та приймають активну участь у муніципальній життєдіяльності територіальної громади.

Такий підхід є свідченням того, що у державах сучасної Європи відбувається кардинальне переосмислення сутності та змісту конституційного права на участь в управлінні публічними справами у розрізі муніципальної демократії та функціонування громадянського суспільства: якщо держава має справи громадянами, іноземцями, особами без громадянства, біженцями, то місцеве самоврядування – з мешканцями. Держави-члени Ради Європи, які підписали Європейську хартію місцевого самоврядування, вважають, що право громадян брати участь в управлінні державними та суспільними справами належить до загальних для всіх держав демократичних приписів, і це право безпосередньо може бути здійснено саме на місцевому рівні.

Стратегічний момент у розумінні цієї проблеми полягає в еволюції загального конституційного правового статусу людини в місцевому самоврядуванні. На рівні територіальних громад цілком змінюється система координат, яка панує в державі щодо прав людини. З рівня «громадянин – держава» права людини переходять на рівень «мешканець – орган місцевого самоврядування» та трансформуються у муніципальні права людини.

Цей підхід, який існує в країнах сучасної Європи (наприклад у Данії, Бельгії, Польщі, Латвії), безпосередньо пов'язаний із визнанням відмінності різних статусів публічної влади: державної влади як представника суспільства в цілому, його політичної влади та місцевого самоврядування – як публічної влади територіального колективу. Так, наприклад, згідно з частиною 2 § 70 Конституції Угорської Республіки 1949 р. на виборах до місцевого самоврядування та виборах міського голови виборче право, а також право участі в місцевому референдумі та місцевій народній ініціативі згідно особливого закону – належить також не угорським громадянам, які проживають на території Угорської Республіки як іммігранти, якщо вони на день виборів або, відповідно, референдуму, знаходяться на території країни. Згідно ст. 130 Конституції Королівства Нідерланди 1983 р. право участі в виборах муніципальних рад та бути обраним до їх складу може бути надано Актом парламенту особам, які не є громадянами Нідерландів, але постійно проживають в муніципалітетах, якщо вони відповідають тим саме виборчим цензам, що і громадяни Нідерландів.

Такий підхід є свідченням підвищення ролі муніципально-територіального чинника в житті громадянського суспільства, створенням дієздатних територіальних громад, підтвердженням демократичних намірів національних держав та їх особливої уваги саме до мешканців певних територій.

Подолання вище означених проблем дозволить вирішити найбільш принципове питання – проблему комунізації, тобто формування дієздатної територіальної громади. Без цього місцеве самоврядування, а в силу цього – і громадянське суспільство, залишиться лише у вигляді привабливої демократичної декларації. Для того, щоб підійти до створення такої спільноти, насамперед слід відмовитися від розуміння територіальної громади як простої сукупності жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Це природна, свідомо сформована людська спільнота, самодостатня у своєму існуванні й розвиткові з точки зору забезпечення фінансовими, природними ресурсами, соціально-політичної активності. Саме завдяки цій активності, а також муніципальній ініціативі така спільнота здатна на врядування своїми справами. Комунізація має суттєвий психологічний аспект, пов'язаний із формуванням у свідомості жителів населеного пункту відчуття належності до спільноти, яку утворює територіальна громада, виховання своєрідного місцевого патріотизму. Це сприятиме активному залученню членів територіальної громади до здійснення місцевого самоврядування, безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення, а тим самим – до розвитку місцевої демократії.

У цих сучасних умовах, самоврядний процес має стати не лише формою функціонування територіальної громади, а й неодмінною умовою організації та функціонування громадянського суспільства. Таке розуміння самоврядного процесу визначає його як вид демократичного, а отже, й політичного процесу, оскільки за своєю суттю є прикладом самостійного здійснення влади місцевою спільнотою. Демократія будується знизу, а місцева політична спільнота визнається мікромоделлю всього суспільства, тому самоврядний процес як політичний процес на місцевому рівні визнано основою демократичного процесу, від якості функціонування якого залежить успіх демократії на загальнодержавному рівні [14, с. 9–10, 11]. Саме тому система самоорганізації населення – оптимальна

школа суспільно-політичного зростання та ідеальне середовище, в якому могли б викристалізуватися механізми публічно-правової відповідальності будь-яких владних структур.

Тільки реалізація протягом тривалого часу в свідомості жителів – членів територіальних громад стійких антиетатистських установлень, корінні зміни стереотипів суспільно-політичної поведінки широких верств населення, його самоорганізація та самодисципліна, формування патріотичних настроїв можуть в майбутньому стати основою для нівелювання конфлікту державних та громадських інтересів, формування оптимального балансу між публічним і приватним началом, а, в силу цього, потужним інструментом підвищення ефективності організації та функціонування громадянського суспільства.

Лише у випадку такого поєднання індивідуальних сил з силами суспільними, як це відбувається в рамках місцевого самоврядування та, особливо, самоорганізації населення, можна добитися того, чого державна влада, якою б вона потужною та ефективною не була, не в змозі зробити. Якщо до цього додати, що саме з муніципальними структурами місцеві жителі кожен день мають безпосереднє і найбільш щільне спілкування, формуючи, контролюючи їх діяльність та беручи участь у їх роботі, стає цілком зрозумілим, чому децентралізація влади та самоорганізація населення має стати одним з основоположних векторів конституційно-правової модернізації в сучасній Україні.

У силу цих та інших чинників, існування громадянського суспільства та функціонування демократичної соціально-правової державності має неодмінно супроводжуватися процесами децентралізації публічної влади та засновуватися на реальному і дієздатному самоврядуванні, яке забезпечується:

- визнанням не лише місцевого самоврядування як самоорганізації мешканців за територіальним принципом, так і інших видів та форм самоврядної активності людини за професійною, економічною, освітньою, духовно-культурною, етнонаціональною та іншими ознаками;
- усебічним здійсненням самоврядування в територіальних громадах, самоврядних об'єднаннях, заснованих на спільності етнонаціональних, духовно-культурних та релігійних інтересів, інших самоврядних інституціях, а також в суспільно-політичних співтовариствах і взагалі в суспільстві, взаємодією та співпрацею цих суб'єктів між собою, громадянським суспільством та державою;
- вільним і рівноправним регулюванням на засадах самоврядування своїх взаємовідносин і узгодженням спільних і загальних інтересів територіальних громадах, інших самоврядних об'єднань шляхом солідарності, самодіяльності та децентралізації на засадах самоврядування і субсидіарності;
- безпосереднім прийняттям рішень в ході виконання функцій публічної влади, належного управління та керування іншими громадськими справами в територіальних громадах, інших самоврядних об'єднаннях, через делегації і делегатів в органах публічної влади, управління та самоврядування, асоціаціях самоврядних організацій та об'єднань;
- ліквідацією і конституційною заборонаю будь-яких форм суспільно-економічних і політичних відносин і організацій, заснованих на дискримінації за будь-якими ознаками, цензури, експлуатації і майнової монополії, а також будь-якої політичної діяльності, спрямованої на встановлення таких відносин;
- усебічним інформуванням суспільства з усіх питань, що має значення в зв'язку з його суспільно-політичним, господарсько-економічним та духовно-культурним становищем та більш повних і кваліфікованих дій стосовно виконання принципів, завдань та функцій публічної влади, управління та самоврядування;
- гласністю роботи всіх органів публічної влади, управління та самоврядування, всіх носіїв функцій самоврядування, а також інших публічних і громадських функцій;
- особистою відповідальністю носіїв функцій публічної влади, управління та самоврядування та інших публічних і громадських функцій, колективною відповідальністю органів влади, управління і самоврядування;
- періодичною змінюваністю носіїв функцій публічної влади, управління та самоврядування та інших публічних і громадських функцій, визначеними у Конституції та законах обмеженнями їх повторного обрання і призначення на певні посади;
- встановленням конституційного та громадського контролю над роботою носіїв функцій публічної влади, управління та самоврядування та інших публічних і громадських функцій;
- забезпеченням верховенства права;
- здійсненням та охороною конституційності і законності тощо.

Список використаних джерел:

1. Батанов О. В. Права людини та сучасні міжнародні стандарти місцевого самоврядування: правозахисний аспект / О. В. Батанов // Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи: Матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Одеса, 7 квітня 2017 р. – Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія», 2017. – С. 70–74.

2. Батанов О. В. Муніципальні служби захисту прав людини: тенденції становлення в Україні у контексті зарубіжного досвіду / О. В. Батанов // *Правова держава*. – 2017. – Вип. 28. – С. 178–188.
3. Батанов О.В. Актуальні проблеми розвитку статутного права в Україні (на прикладі міста Києва) / О. В. Батанов, В. В. Кравченко // *Аспекти публічного управління*. – 2017. – Т. 5. – № 5–6(43–44). – С. 5–16.
4. Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.01 «Теорія і історія політичної науки» / М.А.Бойчук ; Національний педагогічний університет імені М.П.Драгоманова. – Київ, 2007. – 20 с.
5. Васильев В. И. Местное самоуправление / В. И. Васильев: учебн. и научно-практ. пос. – Москва: Юринформцентр, 1999. – 453 с.
6. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 2010. – № 40. – Ст. 527.
7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
8. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
9. Лотюк О. С. До проблеми розуміння функцій громадянського суспільства // *Право і громадянське суспільство : наук. журнал.; електр. видан.* – 2013. – №2 (3). – С. 96-103.
10. Лотюк О. С. Конституційно-правові основи розвитку та функціонування громадянського суспільства в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О.С. Лотюк ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2015. – 445 с.
11. Осипов А. В. Місце та роль самоврядних процесів у демократизації сучасного українського суспільства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / А.В. Осипов ; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2008. – 17 с.
12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976. URL: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>
13. Ременець О. В. Базові цінності становлення громадянського суспільства в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філософ. наук: спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії» / О. В. Ременець ; Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова. – Київ, 2011. – 16 с.
14. Рубцов В. П. Про суперечності становлення інституту органів самоорганізації населення та нову концепцію їх створення // ГО «Інститут місцевої демократії». [Електронний ресурс] – Режим доступу: URL: <https://sites.google.com/site/ngoildua/nasi-publikacii>
15. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними : організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування : матеріали міжнар. конф., [м. Київ, 11–12 червня 2002 р.] / Рада Європи ; Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України / В. Кравченко (упоряд.), М. Пухтинський (упоряд.). – Київ: Логос, 2002. – 261 с.
16. Указ Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 / Офіційний веб-портал Верховної Ради України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016/paran20#n20>
17. Указ Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24 березня 2012 р. № 212/2012 (втратив силу). / Офіційне представництво Президента України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: URL: <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>
18. Чувардинський О. Г. Громадянське суспільство в Україні: становлення, функціонування, перспективи розвитку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Львівський національний університет імені Івана Франка. – Львів, 2008. – 31 с.
19. Rowat, Donald C. The Parliamentary Ombudsman: Should the Scandinavian Scheme be Transplanted? // *International Review for Administrative Sciences*, 1962. – V. 28. – P. 399–405.

Стаття надійшла до редакції 9.10.2017

*Мілова Тетяна Миколаївна**кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права**Центральноукраїнського державного педагогічного**університету імені Володимира Винниченка*

СТАТУС СУДДІВ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ВІТЧИЗНЯНОЇ РЕФОРМИ ПРАВОСУДДЯ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ

У статті розглядаються окремі зміни у статусі суддів Конституційного Суду України, що відбулися у зв'язку з реформуванням системи правосуддя в Україні. Виділено ключові зміни, що знайшли закріплення у Конституції України та отримали неоднозначну оцінку науковців. Особливу увагу приділено характеристиці таких новел чинного законодавства, як: зміна вимог до кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України та запровадження конкурсних засад відбору кандидатур на цю посаду; конституційне закріплення імунітету та індемнітету судді Конституційного Суду України та гарантії особистої безпеки судді й членів його сім'ї; характер задекларованих в Основному Законі вичерпних підстав для припинення повноважень та для звільнення судді Конституційного Суду України з посади.

Ключові слова: Конституційний Суд України, правовий статус, суддя, реформа правосуддя, конституційна юстиція.

Milova T.M. STATUS OF JUDGES OF CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF NATIONAL REFORM OF JUSTICE: SOME ASPECTS

Some changes in the status of the Constitutional Court of Ukraine, held in connection with the reform of the justice system in Ukraine are considered in the article. The key changes, which were found in the Constitution of Ukraine and received mixed assessment of scientists, were highlighted. The particular attention is paid to the characteristics of these novels current legislation, as modified requirements for candidates for judges of the Constitutional Court of Ukraine and introduction of competitive principles of selection of candidates for the position; the constitutional consolidation of the immunity and indemnity of a judge of the Constitutional Court of Ukraine and guarantees of personal safety of a judge and his family members; the nature of the grounds stated in the Basic Law for termination of powers and for the dismissal of a judge of the Constitutional Court of Ukraine from office..

Key words: Constitutional Court of Ukraine, legal status, judge, reform of justice, constitutional justice.

Постановка проблеми. Необхідною ознакою демократичної, соціальної і правової держави є повноцінне та ефективне функціонування конституційної юстиції, соціальне призначення якої полягає в гарантуванні верховенства права і Конституції, захисті прав та свобод людини і громадянина, вирішенні певних юридичних конфліктів. Запорукою такої діяльності є професійний, незалежний, політично незаангажований суддівський корпус Конституційного Суду України. Важливість та актуальність даної проблематики підтверджують останні зміни до Конституції України у частині удосконалення діяльності Конституційного Суду України, що передбачають відповідні зміни правового статусу суддів Конституційного Суду України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Означену проблематику досліджували такі вітчизняні науковці як: В.М. Кампо, І.В. Корейба, В.М. Кравчук, О.В. Марцеляк, Я.В. Рибалко, М.В. Савчин, О.Ф. Скакун, А.А. Стрижак, В.Я. Тацій, М.В. Тесленко, П.М. Ткачук, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, Т.О. Цимбалістий, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик та інші.

Формування цілей статті. Мета статті – визначити та розкрити зміст ключових змін у статусі судді Конституційного Суду України, проаналізувати їх ефективність в аспекті оновлення інституту конституційної юстиції та можливі ризики їх реалізації.

Виклад основного матеріалу. У світлі сучасної вітчизняної конституційної реформи правосуддя значний масив норм стосується удосконалення конституційно-правового статусу Конституційного Суду України. Подальший розвиток та деталізацію положення розділу XII Конституції України знайшли у Законі України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 р., який набув чинності 3 серпня 2017 р. [4]. У цьому аспекті доцільно виділити та проаналізувати основні зміни щодо статусу суддів Конституційного Суду України, закріплені в Основному Законі. Серед них наступні:

- запровадження конкурсних засад відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України (ч. 3 ст. 148 Конституції України) [2];
- зміна вимог до кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України у бік посилення професійних вимог, а саме: стаж професійної діяльності у сфері права збільшено з десяти до од. сті ти років (ч. 4 ст. 148 Конституції);

- вперше закріплено такі професійно-етичні вимоги як «високі моральні якості» та «правник із визнаним рівнем компетентності» (ч. 4 ст. 148 Конституції);
- скасовано вимогу щодо цензу проживання (ед. сті) кандидата на посаду судді Конституційного Суду України, яка раніше передбачала обов'язкове проживання кандидата в Україні протягом останніх двадцяти років (ч. 4 ст. 148 Конституції);
- закріплена пряма заборона для суддів органу конституційної юрисдикції належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої (ч. 5 ст. 148 Конституції);
- закріплена в Конституції та змінена за порядком проведення процедура набуття повноважень суддею Конституційного Суду України (ч. 7 ст. 148 Конституції);
- запровадження конституційного імунітету та індемнітету судді Конституційного Суду України та гарантії особистої безпеки судді та членів його сім'ї (ед. 149 Конституції);
- збільшено граничний вік перебування на посаді судді Конституційного Суду України з 65 до 70 років (п. 2 ч. 1 ст. 149-1 Конституції);
- окремо встановлені вичерпні підстави для припинення повноважень і для звільнення судді Конституційного Суду України з посади (ед. 149-1 Конституції).

Розглянемо детальніше особливості означених змін, їх законодавче закріплення та найбільш дискусійні питання. Згідно до ч. 1 ст. 12 Закону України «Про Конституційний Суд України» відбір кандидатур на посаду судді Конституційного Суду на конкурсних засадах здійснюється у межах конкурсних комісій (конкурсна комісія, профільний комітет парламенту, Рада суддів України), створених суб'єктами призначення суддів Конституційного Суду України. Так, щодо осіб, яких призначає Президент України, здійснює конкурсна комісія, яку створює Президент України. Підготовку питання щодо розгляду на конкурсних засадах кандидатур у Верховній Раді України та з'їздом суддів здійснюють відповідно комітет, до предмета відання якого належать питання правового статусу та Рада суддів України.

Процес відбору кандидатів, що виявили намір обійняти посаду судді Конституційного Суду передбачає прийняття заяв від кандидатів, оприлюднення їх автобіографій і мотиваційних листів, вивчення документів та відомостей, наданих кандидатами, співбесіди з ними та ухвалення рекомендацій щодо кожного кандидата. Конкурсна комісія, Рада суддів України складають списки кандидатів, рекомендованих на посаду судді Конституційного Суду України, на підставі яких суб'єкти призначення приймають відповідні рішення. Такі списки мають містити кількість кандидатур, яка щонайменше втричі перевищує кількість вакансій (ч. 5 ст. 12 Закону).

Наголосимо, що задекларований в Основному Законі конкурсний підхід до відбору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України, критерії якого чітко не прописані у відповідному законодавчому акті, навряд чи можна назвати абсолютно незалежним та об'єктивним. Крім того, вказана практика призначення суддів Конституційного Суду України не гарантує позбавлення політичного інтересу у виборі кандидатів та має абсолютно закритий характер для громадськості. На думку цілого ряду науковців, правозахисників, представників громадськості конкурсний відбір має бути прозорим та публічним й здійснюватися спеціальною комісією, до складу якої входили б судді Конституційного Суду України у відставці з бездоганною професійною репутацією. Комісія могла б формувати відкритий для суспільства перелік кандидатів на посаду судді Конституційного Суду. Політичні ж суб'єкти при призначенні суддів даного суду були б обмежені ед. сті переліком осіб. Така конкурсна комісія, як зауважує М. Хавронюк, має працювати не на суб'єкта призначення, а на українське суспільство – визначати гідні кандидатури на посаду судді Конституційного Суду України [1, с. 6]. На жаль, законодавчо прописана процедура відбору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України фактично не містить конкурсних засад, вона не дає змогу виявити кращих, фактично позбавлена публічності, що ймовірніше всього не завадить призначенню політично заангажованих суддів Конституційного Суду України.

Якщо питання про збільшення стажу професійної діяльності у сфері права кандидата на посаду судді Конституційного Суду з десяти до п'ятнадцяти років не викликає заперечень, то запроваджені нові професійно-етичні вимоги («високі моральні якості», «правник із визнаним рівнем компетентності») отримали неоднозначну оцінку. Як зауважують науковці, використання такого типу оціночних понять може ускладнити процедуру перевірки відповідності кандидата обраній посаді. Використання такої законодавчо невизначеної термінології може призводити до суб'єктивного оцінювання особи на відповідність вимогам високих моральних якостей, що може не лише негативно позначитись на судовій системі, але й створити додаткові підстави для корупції [1, с. 6].

Скасування вимоги щодо цензу проживання (ед. сті) в Україні протягом останніх двадцяти років кандидата на посаду судді Конституційного Суду України як в Основному Законі, так і в Законі

України «Про Конституційний Суд України» залишається також дискусійним. На думку судді Конституційного Суду України С.Н. Шапгали, це є дуже вразлива та небезпечна річ, оскільки за таких обставин суддею Конституційного Суду зможе стати будь-хто, тобто навіть громадянин України, який став їм вчора. При цьому в Конституції України залишилася вимога щодо певного терміну проживання відносно народних депутатів, президента, тобто представників двох із трьох гілок влади [1, с. 6].

Процедура набуття повноважень суддею Конституційного Суду України закріплена у ч. 7 ст. 148 Конституції і передбачає складення ним присяги на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України. Нагадаємо, що до внесення конституційних змін, судді Конституційного Суду присягу склали на засіданні Верховної Ради України, яке проводиться за участю Президента України, а також Прем'єр-міністра України, Голови Верховного Суду України або осіб, які виконують їх повноваження [5].

Зміни до Конституції України 2016 року вперше задекларували та деталізували юридичні гарантії діяльності суддів Конституційного Суду України, що раніше були прописані лише у Законі України «Про Конституційний Суд України» 1996 року (ч. 27-29) [5]. До юридичних гарантій діяльності суддів належать принципи незалежності суддів, суддівський імунітет та індемнітет, соціальне і побутове забезпечення суддів, гарантії їх особистої безпеки та ч. 6].

Так, ст. 149 Основного Закону України гарантується незалежність і недоторканність судді Конституційного Суду України, забороняється у будь-який спосіб вплив на суддю.

Новелою змін є положення ч. 3 ст. 149 Конституції про те, що без згоди Конституційного Суду України суддю Конституційного Суду України не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Раніше згоду на затримання чи арешт судді Конституційного Суду України мала надати Верховна Рада України.

Крім того, суддю Конституційного Суду України не може бути притягнуто до відповідальності за голосування у зв'язку з ухваленням Судом рішень та надання ним висновків, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку (ч. 4 ст. 149 Конституції). Такий підхід до недоторканості суддів Конституційного Суду України багато в чому подібний до імунітету та індемнітету народного депутата України.

Зауважимо, що держава взяла на себе конституційні зобов'язання щодо: особистої безпеки суддів Конституційного Суду України та членів їх сімей (ч. 5 ст. 149 Конституції); фінансування та належних умов для діяльності Конституційного Суду України; окремого визначення видатків на діяльність Конституційного Суду у Державному бюджеті України з урахуванням пропозицій Голови Суду; розміру винагороди судді Конституційного Суду України, який встановлюється відповідним законом (ст. 148-1 Конституції).

Конституцією України вперше визначено підстави для припинення повноважень і для звільнення судді Конституційного Суду України з посади. Так, нова ч. 149-1 Конституції передбачає, що повноваження судді Конституційного Суду України припиняються у разі: 1) закінчення строку його повноважень; 2) досягнення ним сімдесяти років; 3) припинення громадянства України або набуття ним громадянства іншої держави; 4) набрання законної сили рішенням суду про визнання його безвісно відсутнім або оголошення померлим, визнання недієздатним або обмежено дієздатним; 5) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього за вчинення ним злочину; 6) смерті судді Конституційного Суду України.

Підставами для звільнення судді Конституційного Суду України з посади є: 1) неспроможність виконувати свої повноваження за станом здоров'я; 2) порушення ним вимог щодо несумісності; 3) вчинення ним істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом судді Суду або виявило його невідповідність займаній посаді; 4) подання ним заяви про відставку або про звільнення з посади за власним бажанням.

Таким чином, відбулося розмежування підстав для припинення повноважень та підстав для звільнення судді з посади, проте законодавчо не визначено самі дефініції («припинення повноважень», «звільнення з посади»).

Законодавець виходив з того, що припинення повноважень відповідно до певних обставин має наставати автоматично (віковий ценз, закінчення строку повноважень, набрання сили обвинувальним вироком, смерть). При звільненні з посади навіть неспроможність виконувати повноваження не передбачає автоматичного рішення, вона має бути підтверджена. Те саме стосується звільнення за недотримання вимог несумісності – її треба доводити [3, с. 69].

Окремі аспекти цього питання знаходимо у процесуальних нормах, до яких також є певні зауваження. Так, згідно до ч. 2 ст. 20 та відповідно ч. 1 ст. 21 чинного Закону України «Про Конституційний Суд України»: припинення повноважень судді Конституційного Суду є підставою для припинення з ним трудових відносин, про що Голова Суду видає розпорядження; рішення про звільнення з посади судді Конституційного Суду Суд ухвалює щонайменше двома третинами від його

конституційного складу [4]. Нагадаємо, що за Законом України «Про Конституційний Суд України» від 16 жовтня 1996 р. суддя Конституційного Суду України звільнявся з посади органом, що його обрав або призначив [5].

На думку І. Домбровського, видається сумнівною необхідність щоразу приймати спеціальне рішення про припинення повноважень, у деяких випадках вони мають припинятися автоматично. Крім того, вимога прийняття рішення про звільнення щонайменше двома третинами від його конституційного складу – за можливої відсутності кворуму питання може не вирішуватися тривалий час [3, с. 68-69]. Ймовірно, ряд повноважень щодо звільнення судді з посади доцільно передати Вищій раді правосуддя.

Змін зазнали й формулювання самих підстав. Так, ряд підстав припинення повноважень отримали дещо ширше формулювання, зокрема: підставою стало не лише припинення громадянства України, але й набуття суддею громадянства іншої держави; додатково закріплено підставу щодо набрання законної сили рішенням суду про визнання недієздатним або обмежено дієздатним.

Така підстава звільнення як порушення присяги не отримала конституційного закріплення, натомість встановлено таку підставу як: вчинення суддею істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом судді Суду або виявило його невідповідність займаній посаді (п. 3 ч. 2 ст. 149-1 Конституції).

Окремі науковці вважають за доцільне поновити порушення присяги як підставу для звільнення, оскільки в іншому випадку інститут присяги взагалі виявляється непотрібним, адже незрозуміло, якими є правові наслідки її порушення [3, с. 68-69]. Зауважимо, що введення підстави вчинення дисциплінарного проступку і вилучення підстави порушення присяги є слухним, оскільки зменшує відсоток прийняття самоправних, необґрунтованих рішень про звільнення. Проте недоліком означеної підстави звільнення є те, що чинне законодавство не роз'яснює такі поняття як вчинення істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом судді Конституційного Суду України або виявило його невідповідність займаній посаді. Такий підхід не гарантує законність та справедливість звільнення судді Конституційного Суду України, навіть самим Судом.

Висновки. Отже, окремим напрямом реформування вітчизняної системи правосуддя стали конституційні новели щодо правового статусу судді Конституційного Суду України, що здобули імплементацію у Законі України «Про Конституційний Суд України» 13 липня 2017 року. За своїм змістом зміни торкнулися таких важливих питань, як: порядок призначення на посаду судді Конституційного Суду України з запровадженням конкурсних засад відбору кандидатур; вимоги до кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України; окремо встановлені вичерпні підстави для припинення повноважень і для звільнення судді Конституційного Суду України з посади; конституційне закріплення юридичних гарантій суддів та їх фінансове забезпечення тощо.

Проаналізовані зміни, безперечно, мають прогресивний, демократичний характер, спрямовані, в першу чергу, на розблокування діяльності Конституційного Суду України, вдосконалення його конституційно-правового статусу та посилення авторитету Конституційного Суду України у суспільстві та державі. Проте, зауважимо, що новели чинного законодавства містять значну кількість гостро дискусійних питань, розв'язання яких залежить від подальшої діяльності Конституційного Суду України, його незалежності, активності та професіоналізму.

Список використаних джерел:

1. Беззуб І. Конституційний Суд у світлі судової реформи в Україні // Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти : бюл. Інформ.-аналіт. Матеріалів / Нац. Б-ка ред. В.І. Вернадського, Служба інформ.-аналіт. Забезп. Органів держ. Влади (СІАЗ) ; редкол.: О.С. Онищенко (голов. ред..) [та ред.]. – Київ : НБУВ, 2016. – С. 3-10.
2. Конституція України від 28.06.1996 р.; в ред. від 30.09.2016 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Огляд фахових обговорень змін до Конституції України щодо організації і функціонування Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 6. – С. 67-74.
4. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 р., №2136-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 35. – Ст. 376.
5. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16.10.1996 р., №422/96 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
6. Федоренко В.Л. Конституційне право України : підруч. / До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України / В. Л. Федоренко. – К. : Видавництво Ліра-К, 2016. – 616 с.

Стаття надійшла до редакції 27.10.2017

ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 351.811.12

Кучеренко Олексій Миколайович
кандидат юридичних наук
провідний фахівець відділу кадрового забезпечення
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ

КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД, ЯК ЗАСІБ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

Стаття присвячена аналізу контролю, як методу забезпечення захисту у сфері прав споживачів. Визначено особливості наглядової діяльності, у тому числі проведений аналіз повноважень відповідних органів державної влади та управління. Проаналізовано зміст та основні функції контролю у сфері захисту прав споживачів. Визначено стадії у контрольно-перевірочному процесі та детально проаналізовані їх особливості. Наголошено, що Закон України «Про захист прав споживачів» необхідно доповнити статтями, присвяченими захисту прав споживачів у сфері надання конкретних послуг, передбачити істотні умови договору з надання послуг за участю споживачів, встановити вимоги стосовно строків та якості послуг, визначити окремо перелік способів захисту прав споживачів та міри відповідальності та співвідношення їх застосування.

Ключові слова: контроль, нагляд, захист прав споживачів, органи державної влади.

Kucherenko A.N. CONTROL AND SUPERVISION AS A CONSUMER PROTECTION MANAGER

The article is devoted to the analysis of control as a method of providing protection in the field of consumer rights. The peculiarities of supervisory activity are determined, including analysis of the powers of the respective bodies of state power and administration. The content and basic functions of control in the field of protection of the rights of breeders are analyzed. The stages are determined in the control and verification process and their features are analyzed in detail.

It is emphasized that the Law of Ukraine "On Consumer Rights Protection" should be supplemented with articles devoted to the protection of consumers' rights in the field of providing specific services, to provide essential terms of the contract on the provision of services with the participation of consumers, to establish requirements regarding terms and quality of services, to separately determine the list of ways to protect rights consumers and levels of responsibility and the relation of their application.

Keywords: control, supervision, protection of consumer rights, public authorities.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища [1]. Разом з тим, на сьогоднішній день виникає ціла низка проблемних питань щодо контрольно-наглядової діяльності уповноважених органів державної влади та управління у сфері захисту прав споживачів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання щодо визначення ролі такого засобу захисту як контроль досліджували відомі вчені: О. Андрійко, В. Шестак, М. Савчин, В. Шкарупа, Р. Калюжний, С. Гончарук, Є. Додіна, Г. Осетинська, В. Опришко та інші.

Формування цілей статті. Метою статті є характеристика та значення контролю та нагляду, як засобу захисту прав споживачів.

Для досягнення поставленої мети передбачено вирішення завдань, направлених на визначення змісту та стадії контрольно-перевірочному процесі уповноважених на це органів публічної влади та управління.

Викладення основного матеріалу. Необхідно наголосити на тому, що під державним контролем слід розуміти комплекс заходів, проведених компетентним органом з метою запобігання і припинення

порушень законодавства, одержання достовірної інформації про фактичний стан дотримання суб'єктами господарської діяльності встановлених норм і правил, що забезпечують безпеку і захист законних прав та інтересів громадян і держави в цілому. Результативність функціонування державного контролю багато в чому визначається кількістю і цінністю інформації, одержаної в результаті проведених перевірок, що може бути використана для внесення коректив у регулюючий процес. При цьому вона повинна бути отримана при найменших затратах часу, матеріальних і фінансових засобів.

У сфері захисту прав споживачів держава здійснює також і наглядову діяльність. Нагляд – це відмінний від контролю, інший організаційно-правовий спосіб забезпечення законності і державної дисципліни в сфері адміністративно-правового регулювання. Він являє собою особливу специфічну форму діяльності відповідних державних органів, також спрямовану на систематичне спостереження і постійний догляд за діяльністю суб'єктів управлінських адміністративно-правових відносин з метою перевірки відповідності їхніх рішень і дій нормам чинного законодавства. На думку М. К. Савчин, нагляд – це свого роду звужений контроль, а розходження між адміністративним наглядом і контролем проявляється в широті охоплення обстеженням сфери діяльності, а також у специфіці методів і правових форм впливу [2, с. 36]. Нагляд як один зі способів забезпечення законності відрізняється від контролю насамперед тим, що органи нагляду і піднаглядних органів не перебувають у відносинах підпорядкованості крім того, виявляють у піднаглядних тільки порушення законності, але не доцільності.

Відповідно до Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» органами виконавчої влади по нагляду в сфері захисту прав споживачів і благополуччя людини здійснюється державний санітарно-епідеміологічний нагляд за відповідністю державним санітарно-епідеміологічним правилам, нормам і гігієнічним нормативам, а саме:

- харчової цінності харчових продуктів;
- безпеки харчових продуктів, матеріалів і виробів, що контактують із харчовими продуктами, парфумерної й косметичної продукції, коштів гігієни, а також тютюнових виробів;
- безпеки умов розробки, підготовки до виробництва й виготовлення продукції, її зберігання, транспортування, реалізації та використання;
- безпеки послуг, надаваних у сфері роздрібною торгівлі й сфері громадського харчування;
- умов утилізації або знищення неякісної, небезпечної продукції;
- організації й проведення санітарно-протиепідемічних (профілактичних) заходів, спрямованих на запобігання захворювань (отруєнь) людей, пов'язаних із використанням продукції;
- умов і якості харчування населення [3].

Зазначений орган також здійснює державний контроль за відповідністю державним стандартам якості, упакування, маркування, інформації про продукцію, реалізованої в торгівлі, якості послуг, надаваних у сфері торгівлі та сфері громадського харчування, а також за дотриманням правил продажу окремих видів товарів, правил надання послуг у сфері громадського харчування.

Контроль за дотриманням прав споживачів також здійснюється уповноваженими державними органами у формі: розглядів звітів за результатами діяльності підконтрольних об'єктів, всебічного цільового інспектування, перевірок за скаргам споживачів, повідомленням засобів масової інформації, правоохоронних органів; ревізій господарчої або фінансово господарської діяльності [4].

Пропонуємо виділити наступні основні функції контролю та нагляду у сфері захисту прав споживачів:

- здійснення дій щодо контролю й нагляду за виконанням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, юридичними особами й громадянами встановлених Конституцією України, законами та іншими нормативними правовими актами загальнообов'язкових правил поведінки;
- видача органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами дозволів (ліцензій) на здійснення певного виду діяльності й (або) конкретних дій юридичним особам і громадянам;
- реєстрація актів, документів, прав, об'єктів, а також видання індивідуальних правових актів.

Кожна функціональна стадія у контрольному процесі має свої просторово-тимчасові межі, складається зі специфічної діяльності, здійснюваної спеціальними суб'єктами, і тих контрольно-процесуальних правовідносин, які тут виникають, розвиваються, одержують своє завершення або переходять у наступні стадії процесу, де в специфічних умовах перевіряється законність і обґрунтованість їхнього виникнення, наявність достатніх підстав для їхнього продовження і розвитку.

З огляду на викладене вище, ми пропонуємо у контрольно-перевірочному процесі виділити чотири стадії.

1. Організаційно-підготовча стадія, на якій визначається суб'єкт контрольної діяльності, вибирається підконтрольний об'єкт, аналізується технічна документація, що ставиться до предмета

перевірки, розробляється програма перевірки. Численність підконтрольних об'єктів, багатогранність їхньої діяльності, значний обсяг роботи контрольно-наглядових органів, неузгодженість, дублювання діяльності ускладнюють відбір об'єкта контролю. На законодавчому рівні закріплено, що можуть проводитися планові та позапланові виїзні перевірки. Для усунення адміністративних перешкод на шляху розвитку малого бізнесу, а також з метою виключення дублювання у ст. 2 Указу Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» визначено, що плановою виїзною перевіркою вважається перевірка фінансово-господарської діяльності суб'єкта підприємницької діяльності, яка передбачена у плані роботи контролюючого органу і проводиться за місцезнаходженням такого суб'єкта чи за місцем розташування об'єкта власності, стосовно якого проводиться така планова виїзна перевірка. Планова виїзна перевірка проводиться за сукупними показниками фінансово-господарської діяльності суб'єкта підприємницької діяльності за письмовим рішенням керівника відповідного контролюючого органу не частіше одного разу на календарний рік у межах компетенції відповідного контролюючого органу [5].

Забороняється проведення планових виїзних перевірок за окремими видами зобов'язань перед бюджетами, крім зобов'язань за бюджетними позиками і кредитами, що гарантовані бюджетними коштами.

Право на проведення планової виїзної перевірки суб'єкта підприємницької діяльності надається лише у тому разі, коли йому не пізніше ніж за десять календарних днів до дня проведення зазначеної перевірки надіслано письмове повідомлення із зазначенням дати її проведення.

З метою зменшення незаконних перевірок, відповідно до ст. 4 Указу Президента України «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» вищестоящий контролюючий орган може прийняти рішення щодо повторної перевірки суб'єкта підприємницької діяльності лише у тому разі, коли стосовно посадових або службових осіб контролюючого органу, які проводили планову або позапланову перевірку зазначеного суб'єкта, розпочато службове розслідування або порушено кримінальну справу [5].

Ще одним зі шляхів вирішення проблеми дублювання при проведенні перевірок може бути закріплення груп об'єктів за суб'єктами контрольно-наглядової діяльності. На нашу думку, аналізуючи численність державних органів виконавчої влади, що здійснюють контрольно-наглядові повноваження на споживчому ринку, при визначенні оптимальної сфери їхньої діяльності необхідно керуватися наступними критеріями: професійною компетентністю, так як суб'єкт контрольно-наглядової діяльності повинен мати спеціальні знання і відповідний досвід; юридичною та економічною незалежністю; наявністю необхідного арсеналу засобів для забезпечення захисту прав споживачів, а також для активної і доцільної допомоги підконтрольним органам в усуненні і попередженні порушень і недоглядів. За результатами першої стадії керівником контрольно-наглядового органу видається дозвіл на перевірку.

2. Стадія, на якій встановлюються фактичні обставини справи, аналізуються факти. «Фактичні обставини, – як зазначає І. В. Болокан, – є тією основою, фактичною базою, відносно якої потім застосовуються юридичні норми [6, с. 61]. Разом із тим аналіз фактів на певному шаблі (зокрема, коли відбувається оцінка доказів) нерозривно пов'язаний з рішенням юридичної справи». Певні вимоги до проведення перевірок визначені Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Як було зазначено раніше, орган державного нагляду контролю у межах свої повноважень визначає критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності.

З урахуванням значення прийнятного ризику для життєдіяльності всі суб'єкти господарювання, що підлягають контролю, відносяться до одного з трьох ступенів ризику: з високим, середнім та незначним.

Залежно від ступеня ризику органом державного контролю визначається періодичність проведення планових заходів державного контролю. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності в галузі плеїнної справи у тваринництві та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 24 лютого 2010 року планові заходи державного нагляду (контролю) здійснюються з такою періодичністю:

- з високим ступенем ризику – не частіше ніж один раз на рік;
- із середнім ступенем ризику – не частіше ніж один раз на два роки;
- з незначним ступенем ризику – не частіше ніж один раз на п'ять років [7].

Відповідно до визначених норм і залежно від ступеня ризику органом державного контролю визначаються переліки питань для здійснення планових заходів, які затверджуються його наказом.

У межах переліку питань кожен орган державного контролю залежно від цілей заходу має визначити ті питання, відповідно до яких буде здійснюватися державний контроль.

Уніфіковані форми актів, в яких передбачається перелік питань залежно від ступеня ризику, затверджуються органом державного контролю і публікуються в мережі Інтернет у порядку, визначеному

законодавством. Орган державного нагляду (контролю) оприлюднює критерії та періодичність проведення планових заходів із здійснення державного нагляду (контролю) шляхом розміщення інформації в мережі Інтернет у порядку, визначеному законодавством [1].

3. Стадія розробки та застосування заходів, що носять попереджувальний або припинювальний характер. Відповідно до п. 6 ст. 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» за результатами здійснення планового або позапланового заходу посадова особа органу державного нагляду (контролю), у разі виявлення порушень вимог законодавства складає акт, який повинен містити такі відомості: дату складення акта; тип заходу (плановий або позаплановий); вид заходу (перевірка, ревізія, обстеження, огляд тощо); предмет державного нагляду (контролю); найменування органу державного нагляду (контролю), а також посаду, прізвище, ім'я та по батькові посадової особи, яка здійснила захід; найменування юридичної особи або прізвище, ім'я та по батькові фізичної особи – підприємця, щодо діяльності яких здійснювався захід.

Посадова особа органу державного нагляду (контролю) повинна зазначити в акті стан виконання вимог законодавства суб'єктом господарювання, а в разі невиконання – детальний опис виявленого порушення з посиланням на відповідну вимогу законодавства.

В останній день перевірки два примірники акта підписуються посадовими особами органу державного нагляду (контролю), які здійснювали захід, та суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою, якщо інше не передбачено законом. Якщо суб'єкт господарювання не погоджується з актом, він підписує акт із зауваженнями.

Зауваження суб'єкта господарювання щодо здійснення державного нагляду (контролю) є невід'ємною частиною акта органу державного нагляду (контролю). У разі відмови суб'єкта господарювання підписати акт посадова особа органу державного нагляду (контролю) вносить до такого акта відповідний запис.

По закінченню один примірник акта вручається суб'єкту господарювання або уповноваженій ним особі, а другий – зберігається в органі державного нагляду (контролю).

4. Остання стадія полягає у перевірці виконання рішення, прийнятого за результатами контролю.

Як зазначає Д. В. Сухінін та Г. П. Єрмоленко, з огляду на те, що державний контроль у сфері забезпечення захисту прав споживачів у наш час має більш соціально-економічну орієнтацію і спрямований на суворе дотримання всіма суб'єктами споживчого ринку, що здійснюють підприємницьку діяльність, норм і правил законодавства по забезпеченню безпеки життя і здоров'я споживачів, державний контроль здобуває особливе значення для запобігання реалізації неякісної продукції, робіт, послуг та інших порушень у сфері споживчого ринку [8, с. 63].

Таким чином, суть державного контролю у сфері захисту прав споживачів буде полягати у проведенні перевірки виконання юридичними особами або індивідуальними підприємцями при здійсненні їхньої діяльності обов'язкових вимог до товарів (роботам, послугам), закріплених у законах або прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами. До числа обов'язкових відносяться, наприклад, вимоги, встановлені державними стандартами, що забезпечують безпеку продукції, робіт, послуг для навколишнього середовища, життя, здоров'я й майна людей, технічну й інформаційну сумісність, взаємозамінність продукції тощо.

Система органів державного контролю в цілому вже давно зазнає різкої критики як з боку фахівців, що здійснюють цей контроль, так і з боку «підконтрольних» об'єктів.

Із проведеного аналізу у сфері здійснення контролю й нагляду у сфері захисту прав споживачів ми дійшли висновку, що проведена адміністративно-правова реформа системи й структури виконавчої влади не повною мірою виправдала сподівань відносно ефективної реорганізації контролюючих органів, не усунула їх надлишковий апарат й зберегла часткове дублювання їхніх функцій і повноважень.

Відтак, можна зробити висновок, що передбачені законом засоби захисту прав споживачів нечітко сформульовані, не проведено розмежування між договором підряду і договором з надання послуг стосовно вибору способів захисту порушеного права. Існують певні недоліки і у співвідношенні норм загальної та спеціальної дії стосовно захисту прав споживачів у сфері надання послуг.

Не є винятком і органи, що здійснюють державний контроль у сфері захисту прав споживачів. Як уже зазначалося, за останні роки контрольний апарат значно збільшився по чисельності, і не завжди це збільшення є виправданим. Найчастіше контрольні органи дублюють один одного. Відсутні налагоджені контакти й координація діяльності різних контрольних органів. Як справедливо відзначає В. С. Шестак, в конкретній діяльності виконавчої влади спостерігається тривожна тенденція, коли при збільшенні числа структур органів виконавчої влади зменшується число і якість проведених ними перевірок [9, с. 138]. Ці недоліки заважають використовувати закладені в контролі потенційні можливості для вдосконалення системи регулювання в економічній сфері.

Висновки. Підводячи підсумок вищесказаного, вважаємо, що Закон України «Про захист прав споживачів» необхідно доповнити статтями, присвяченими захисту прав споживачів у сфері надання

конкретних послуг, передбачити істотні умови договору з надання послуг за участю споживачів, встановити вимоги стосовно строків та якості послуг, визначити окремо перелік способів захисту прав споживачів та міри відповідальності та співвідношення їх застосування.

Список використаних джерел:

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V / Відомості Верховної Ради України від 20.07.2007 – 2007 р., № 29, стор. 1001, стаття 389.
2. Савчин М. К. Конституційний Суд України у механізмі гарантування прав і свобод людини / М. К. Савчин // *Право України*. – 1999. – №4. – С. 35-38.
3. Про безпечність та якість харчових продуктів: Закон України від 23.12.1997 № 771/97-ВР / Відомості Верховної Ради України від 08.05.1998 – 1998 р., № 19, стаття 98.
4. Про затвердження Порядку відбору зразків продукції тваринного, рослинного і біотехнологічного походження для проведення досліджень: Постанова Кабінет Міністрів України від 14 червня 2002 р. N 833. — К. CD-вид-во " Інфодиск", 2008. — 1 електрон. опт. диск (CD-ROM): кольор ; 12 см. — Систем. вимоги: Pentium; 32 Mb RAM; Windows 95, 98, 2000, XP; MS Word 97-2000. — Назва з титул. екрану.
5. Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності: Указ Президента України від 23.07.1998 № 817/98 / Офіційний вісник України від 13.08.1998 – 1998 р., № 30, стор. 2, код акту 5755/1998.
6. Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави: матеріали Міжнар. наук. конф. молодих науковців, аспірантів і студ. присвяч. пам'яті видат. вчених-юристів П. О. Недбайла, О. В. Сурілова, В. В. Копейчикова, 21-22 листопада 2008 р. / [під ред. Ю. М. Оборотова] — О. : Фенікс, 2008. — 516 с.
7. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності в галузі племінної справи у тваринництві та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю): Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2010 № 178 / Офіційний вісник України від 05.03.2010 – 2010 р., № 13.
8. Приписи про заборону реалізації неякісних фальсифікованих товарів // Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики / уклад. Д.В. Сухінін, Г.П. Єрмоленко. — Запоріжжя, 2004. – 185 с.
9. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / В. С. Шестак. – Х., 2002. – 195 с.

Стаття надійшла до редакції 12.09.2017

УДК 347.136

Юрах Віталій Михайлович

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри державно-правових дисциплін

та адміністративного права

Центральноукраїнського державного педагогічного

університету імені Володимира Винниченка

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

У статті проводиться аналіз основних змін до порядку проведення процедур публічних закупівель в Україні, визначаються особливості процедури відкритих торгів, конкурентного діалогу та переговорної процедури закупівель товарів, робіт та послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади, а також механізму прийняття рішень щодо укладання договорів у сфері тендерних закупівель.

Визначено особливості здійснення процедур публічних закупівель на основі порівняльного аналізу чинного законодавства України у сфері публічних закупівель та законодавства, що втратило чинність. У статті проводиться синтез основних змін до порядку проведення процедур публічних закупівель в Україні.

Ключові слова: публічні закупівлі, тендер, процедура відкритих торгів, конкурентний діалог, переговорна процедура закупівлі, електронна система закупівель.

Yurakh V.M. LEGAL PRINCIPLES OF PUBLIC PROCUREMENT

The legal description of procedures for public procurement by law of Ukraine «On public procurement» The article analyzes the main changes to the procedure of public procurement in Ukraine, the features of bidding, competitive dialogue and negotiation procurement of goods, works and services to meet the needs of the state and the local community are determined by.

The peculiarities of implementation of public procurement procedures are determined on the basis of comparative analysis of the current legislation of Ukraine in the field of public procurement and legislation that has expired. The article synthesizes the main changes in the procedure for conducting public procurement procedures in Ukraine.

Key words: public procurement, tender, open tender procedure, a competitive dialogue, negotiation procurement procedure, e-procurement system, tender.

Постановка проблеми. Загальна характеристика змін до законодавства України у сфері публічних закупівель та аналіз порядку проведення публічних закупівель дає можливість стверджувати про імплементацію міжнародних та європейських стандартів здійснення закупівель за державні кошти в національну практику. Зокрема, це стосується впровадження електронної системи закупівель, що забезпечує проведення відкритих процедур закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти та реального контролю за їх проведенням з боку контролюючих органів та громадських організацій. Проте, у сфері публічних закупівель ще залишається низка проблемних питань. З одного боку існують низка перепон для ефективного проведення тендерів Замовникам, з іншого наявні значні труднощі у застосуванні практики оптимальної участі всіх бажаючих Учасників у тендерних процедурах, з третьої сторони – держава в особі контролюючих органів продовжує констатувати наявність системних порушень у сфері закупівлі товарів та послуг за бюджетні кошти. На нашу думку, уніфікація системи публічних закупівель є однією із важливих складових ефективного реформування структури державного економічного сектору, а саме, процес удосконалення механізму тендерних процедур мінімізує втрати бюджетів та підвищить ефективність бюджетного фінансування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання здійснення закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти висвітлені в працях таких науковців як: В. П. Міняйло, В. М. Новаковець, Ю. І. Пивовар, О. О. Підмогильний, І. П. Сафонов, О. Г. Турченко, О. А. Поліводський та ін. Різним аспектам проблематики здійснення закупівель в Україні приділяють увагу такі вітчизняні науковці, як І. Влялько, О. Овсянюк-Бердадіна, М. Остап'юк, В. Пашков, Я. Петруненко, О. Подцерковний, В. Смиринський, О. Юдіцький та інші.

Однак праці зазначених науковців завершені переважно у дореволюційний період (до 2014 року), а відтак не врахували змін економічного та фінансового характеру, новел в автоматизації тендерних процедур. І найсуттєвіше, що змінилося, – це чинне законодавство та практика його застосування та адміністрування публічних закупівель.

Таким чином, питання правового регулювання публічних закупівель потребує додаткового дослідження.

Формування цілей статті. Метою статті є визначення особливостей здійснення процедур публічних закупівель та систематизація основних правозастосовних проблем публічних закупівель, а також вироблення на цій основі шляхів удосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Унаслідок переходу країни до ринкового типу відносин, сфера державних закупівель опинилася під загрозою появи дискримінації, закритості та конкуренції через відсутність спеціальних заходів забезпечення ефективної діяльності різних секторів господарства. Це спровокувало численні порушення під час здійснення закупівель товарів та послуг, які, безперечно, завдавали збитки державі. На стан закупівель товарів, робіт і послуг дуже вплинув ряд проблем, які виникли на фоні відсутності чітко регламентованої процедури здійснення таких закупівель та інституцій, які б здійснювали контроль у даній сфері, а також належного правового підґрунтя для здійснення необхідних процедур.

Серед негативних факторів, що мали місце на початку формування інституту державних закупівель, С. М. Науменко виділяє наступні наслідки: перш за все, товари та послуги купувалися за завищеними цінами в масовому порядку. По-друге, із-за неохайності і безвідповідальності договірних відносин на підприємствах постачалося неякісне, старе устаткування під виглядом і за ціною нового. По-третє, різні фірми-постачальники, одержавши від підприємств передоплату на постачання, з часом зникали, збільшуючи безнадійну дебіторську заборгованість підприємств. Крім того, у державних службовців з'явилися можливості вирішення своїх матеріальних проблем, використовуючи недоліки механізму закупівель за державні кошти. У результаті створилися умови для виникнення і розвитку корупції на ринку державних закупівель [1].

Наразі Україна стоїть на порозі глобальних змін, які стосуються майже всіх сфер діяльності держави, що зумовлено реформуванням державного сектору управління, зокрема у соціальній сфері, де відбуваються переважна за обсягами фінансування закупівлі.

Указані процеси, беззаперечно, відбуваються на фоні імплементації вітчизняного законодавства з правовими нормами Європейського Союзу, у тому числі у сфері тендерних закупівель. Першочерговими

напрямами діяльності державних інституцій на даному етапі є створення ефективних механізмів для контролю за використанням бюджетних коштів, протидія та запобігання корупційним проявам.

Відповідно, тендерне законодавство будується на європейських принципах і стандартах, які передбачають адекватне оцінювання учасників тендерних торгів та прозоре обрання сторони-переможця на виключно виписаних принципах [2]. Підґрунтям для розвитку європейського законодавства у сфері державних закупівель є Римський Договір (англ. Treaties of Rome, нім. Römische Verträge) від 25 березня 1957 р., який закріплював основні принципи укладення державних контрактів. Далі результатами законотворчої діяльності стали наступні Директиви: Директива 2004/18/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 31 березня 2004 р. про координацію процедур з проведення тендерів на укладення контрактів на виконання робіт, постачання товарів і надання послуг, Директива 2004/17/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 31 березня 2004 р. про координацію процедур здійснення закупівель суб'єктами, що здійснюють свою діяльність у водному, енергетичному, транспортному та поштовому секторах [2, с. 23-25].

В Україні наслідком процедури імплементації положень європейського законодавства стало прийняття нового Закону України «Про публічні закупівлі» [3]. Зокрема, ним запроваджено електронну систему закупівель для товарів та послуг, вартість яких дорівнює або перевищує 200 тис. грн, і для робіт – дорівнює або перевищує 1,5 млн грн (для замовників, що здійснюють свою діяльність в окремих сферах господарювання, вартість товарів і послуг – дорівнює або перевищує 1 млн грн та для робіт – дорівнює або перевищує 5 млн грн). Вітчизняні та іноземні учасники всіх форм власності та організаційно-правових форм отримали право брати участь у процедурах закупівель на рівних умовах. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про публічні закупівлі» закупівля може здійснюватися шляхом застосування однієї з таких процедур: відкриті торги; конкурентний діалог; переговорна процедура закупівлі [5].

Таким чином, нове законодавство передбачає проведення конкурентних процедур, оскільки застосування такої непрозорої процедури, як пряме укладання договорів, майже унеможливує ефективний державний фінансовий контроль та доведення фактів зловживання правом або порушень підконтрольними суб'єктами [6, с. 129].

Відповідно, процедура відкритих торгів, як основний спосіб здійснення державних закупівель робіт, товарів та послуг, відповідають провідним європейським принципам та сприятимуть раціональному використанню коштів у межах сучасної держави. Адже пропозиції, яких має бути не менше двох для проведення закупівлі, мають право подавати усі особи, які зацікавлені у цьому. Таким чином, торги стають способом вибору переможця в умовах конкуренції, які визначаються організаторами та нормативно закріплюються у відповідних документах. Аналізуючи особливості процедури відкритих торгів, можна визначити наступні: 1) в оголошенні про проведення процедури закупівель обов'язково зазначаються відомості про розмір мінімального кроку пониження ціни під час електронного аукціону у відсотках або грошових одиницях та математичну формулу, яка буде застосовуватися при проведенні електронного аукціону для визначення показників інших критеріїв оцінки; 2) дата і час розкриття тендерної пропозиції та дата і час проведення електронного аукціону визначаються електронною системою закупівель автоматично в день оприлюднення замовником оголошення про проведення процедури відкритих торгів на веб-порталі Уповноваженого органу (крім випадків, коли вартісна межа закупівлі підпадає під оприлюднення англійською мовою – ч. 4 ст. 2 Закону України «Про публічні закупівлі») [7]; 3) тендерна документація повинна містити, зокрема: проект договору про закупівлю з обов'язковим зазначенням порядку змін його умов; опис методики оцінки за критерієм «ціна» повинен містити інформацію про врахування податку на додану вартість [8]; 4) зміни, що вносяться замовником до тендерної документації, розміщуються та відображаються в електронній системі закупівель у вигляді нової редакції тендерної документації додатково до початкової редакції тендерної документації. Замовник разом зі змінами до тендерної документації в окремому документі оприлюднює перелік змін, що вносяться. Положення тендерної документації, до яких вносяться зміни, відображаються у вигляді закреслених даних та повинні бути доступними для перегляду після внесення змін до тендерної документації.

Важливим нововведенням відкритих торгів є можливість проведення електронного аукціону. Суть такого аукціону в тому, що ціни знижуються поетапно або визначаються за математичною формулою, встановленою замовником з урахуванням додаткових критеріїв оцінки. На нашу думку, перевагою є те, що учасники, які змагаються за перемогу у тендері, проходячи 3 етапи участі у торгах, здійснюють це у реальному часі, але при цьому використовують інтерактивні засоби. Таким чином, відбувається значна економія коштів, що іноді може перевищувати 70 %. Таким чином, за інформацією, розміщеною на сайті ProZorro, вже зекономлено понад 900 млн. грн бюджетних коштів, що позитивно впливає на економіку держави [9].

Щодо раніше існуючої переговорної процедури закупівель, то вона використовується замовником як виняток, замовник укладає договір про закупівлю з учасником після проведення переговорів з одним

або кількома учасниками. Залишилося незмінним те, що замовник під час проведення переговорів вимагає від учасника подання ним підтвердженої документально інформації про відповідність учасника кваліфікаційним вимогам [10]. До того ж, документами, що підтверджують підстави для застосування переговорної процедури, можуть бути як документи, створені самим замовником, так і видані іншими підприємствами, установами, організаціями, державними органами (зокрема, експертні висновки, нормативні, технічні документи тощо), оскільки законодавець не встановив конкретних вимог до органу, який має видавати такі документи, та до переліку таких підтвердних документів.

Для кращого розуміння механізму функціонування системи державних закупівель необхідно визначити об'єкти, які вона охоплює. Зокрема, ними виступають усі блага й послуги, з приводу яких виникають відносини між державним замовником і постачальником (товарів, робіт, послуг) [3].

Полемічним в науці постає тлумачення терміну публічні закупівлі. Намагаючись визначити поняття «тендерних закупівель», ми звернулися як до вітчизняних, так і до зарубіжних науковців, проте однозначна дефініція даної категорії поки відсутня.

Термін «тендер» (від англ. tender – офіційна пропозиція) найчастіше визначається як письмова пропозиція, заявка, оферта; заява про підписку на цінні папери, торги, про намір укласти контракт або доставити товари; сповіщення про намір поставити товар по терміновому контракту; спосіб пропозиції облігацій або казначейських векселів на ринку; запрошення постачальникам запропонувати товар або устаткування, що відповідає встановленим вимогам; конкурсна форма розміщення замовлення на закупівлю на ринку устаткування або залучення підрядчиків для споруди комплексних об'єктів і виконання інших робіт, включаючи інжиніринг; ціна, запропонована підприємством, при визначенні якої виходять, перш за все, з цін, які можуть призначити конкуренти, а не з рівня власних витрат або величини попиту на товар; запит про можливості і умови ремонту судна, що висилається судноремонтним фірмам; міжнародні торги, при яких конкурс для продавців оголошує покупець, він же встановлює технічні і економічні характеристики товару [11].

У п. 28 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 року надається наступне визначення: тендер (торги) – здійснення конкурентного відбору учасників з метою визначення переможця торгів згідно з процедурами, установленими цим Законом (крім переговорної процедури закупівлі) [3].

Розвиток наукових знань впливає на появу поряд із терміном «тендер» таких понять як «конкурсні торги», «конкурс», «міжнародні торги», «прок'юремент». На нашу думку, для повноцінного трактування проблематики даного дослідження необхідно розкрити їх зміст.

Поняття «конкурсу» або «конкурсних торгів» визначили у своїх працях Л. П. Батенко, О. А. Загородніх, В. В. Ліщинський як спосіб розміщення замовлення на постачання товарів, виконання робіт, надання послуг, при якому замовник або організатор конкурсу в той чи інший спосіб штучно створює умови для конкурентної боротьби між постачальниками-учасниками конкурсу за замовлення з метою вибору найкращих умов придбання необхідних товарів, робіт, послуг [12, с. 67].

У свою чергу, В. М. Колотій дає наступне визначення конкурсних торгів: це спосіб видачі замовлень на постачання товарів, закупівлю послуг або видачу підрядів на проведення певних робіт на заздалегідь оголошених у спеціальному документі умовах, що передбачають залучення до певного терміну на принципах змагання пропозицій декількох учасників торгів з метою забезпечення найбільш вигідних умов угоди для їхнього організатора [13, с.24]. Тому, проаналізувавши істотні особливості понять «тендери» та «конкурсні торги» можна зробити висновок що вони є синонімічними.

Для визначення терміну «прок'юремент» ми звернулися до праці В. В. Смиринського, на думку якого, – це конкурентна система закупівлі продукції в ринковій економіці, що базується на принципах гласності проведення торгів, справедливості товарного обміну, економічності, ефективності та підзвітності обмінних операцій, обов'язковості виконання контрактних умов [14, с.12]. Тобто можна зробити висновок, що прок'юремент являє собою систему методів і засобів, які направлених на реалізацію потреб замовника при проведенні закупівель.

С. М. Науменко дає своє визначення державній закупівлі товарів, робіт, послуг – це система замовлення державними органами товарів, необхідних для повноцінної реалізації програм соціального розвитку та економічного зростання держави, за завчасно оголошеними умовами конкурсу, які передбачають обов'язковість дотримання принципів добросовісної конкуренції учасників закупівель з метою забезпечення ефективності та максимальної економії грошових коштів [1].

Досліджуючи проблемні питання, які існують у сфері тендерних закупівель, можна виділити декілька напрямків. Зокрема, А. О. Олефір у своїй роботі наголошує на відсутності державної підтримки будь-яких груп учасників або видів предмета закупівлі в Україні, що є суттєвою проблемою. Можна передбачити різні підстави для надання державної підтримки, не порушуючи взятих міжнародних зобов'язань, залежно від мети такої підтримки, як-от: малі та середні підприємства; інноваційні підприємства; інноваційна продукція, що містить передові технологічні рішення та захищена патентами. Для цього важливо доповнити та збільшити питому вагу нецінового критерію при змішаній оцінці

тендерних пропозицій [12, с. 4]. Також у зазначеній праці наголошується на тому, що в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС закріплені такі обмеження щодо надання державної підтримки: замовники не висувають умов, що можуть призвести до прямої або опосередкованої дискримінації економічних операторів іншої сторони, таких як вимога до економічних операторів, зацікавлених у контракті, бути заснованими в тій самій країні, регіоні або на тій самій території, що й замовник, за винятком випадків, коли це виправдано конкретними обставинами договору, від учасника-переможця може вимагатися створення певної господарської інфраструктури у місці виконання контракту [12, с. 4].

О. П. Тараненко у своєму науковому огляді вказує на окремі види порушень у сфері тендерних закупівель. Зокрема, серед них він зазначає: створення такого складу учасників, який дає можливість уникати застосування процедур торгів поза певними обмеженнями і, натомість, використовувати більш спрощені процедури, включаючи пряме укладання договорів або закупівлю в одного виконавця; розробка технічних умов або технічних завдань з метою сприяння продажу певного продукту чи послуги або недопущення до участі в торгах потенційних учасників; висунення таких критеріїв оцінки тендерних (цінових) пропозицій, що абсолютно не відповідають вимогам фактичної закупівлі і, безсумнівно, є дискримінаційними щодо певних постачальників; зловживання процедурами “закритих” тендерів, як наприклад, торги з обмеженою участю, запит цінових пропозицій (котирувань) або закупівлю в одного виконавця; розробка заходів щодо укладення контрактів з очевидним наміром сприяння певному постачальнику; прийняття до розгляду від учасників торгів недостовірної інформації чи тендерної (цінової) пропозиції, підготовленої з порушенням установлених вимог; маніпулювання процесом прийняття рішень у межах роботи тендерного комітету [13, с. 14-16].

На нашу думку, беручи до уваги окремі недоліки проведення процедури тендерних закупівель, можна простежити деякі тенденції. Наприклад, якщо при проведенні електронного аукціону вже відомі на ринку великі компанії можуть значно знижувати ціни та переважати над середнім та малим бізнесом, створюючи при цьому ризик дискримінації з одного боку, але з іншого – їх репутація вже перевірена часом, тому якісні показники продукції, що постачається, можуть суттєво зростати. Не виключається можливість створення демпінгу цін, коли один із учасників суттєво знижує ціну, тому в інтересах кожного учасника не відмовлятися від участі у електронних торгах до останнього раунду. Дані проблеми, не зважаючи на прогресивність реформи державних закупівель, потребують контролю та подальшого вдосконалення як на науковому, так і на практичному рівні.

Висновки. Наша країна на шляху формування ефективної системи фінансовими ресурсами. Для завершення процесів реформування системи ефективного управління фінансами в Україні удосконалюється законодавство у сфері публічних закупівель. При цьому процес уніфікації законодавства про тендерні закупівлі гармонійно поєднується з імплементацією кращих принципів проведення тендерів ЄЕС.

Закон України «Про публічні закупівлі» передбачає низку основоположних змін у здійсненні публічних закупівель, що спрямовано на мінімізацію втрат бюджетних ресурсів. Цьому, зокрема, сприяє те, що замовник зобов'язаний здійснювати процедури закупівлі шляхом використання електронної системи закупівель. Відкритість та прозорість, безперечно, є перевагами запровадження удосконаленої системи тендерних закупівель, що має на меті підвищення конкуренції суб'єктів у сфері державних закупівель та зменшення рівня корупції. Електронний формат дозволяє значно пришвидшити обмін документами та інформацією, надає можливість розмістити пропозиції усіх учасників після завершення аукціону у відкритих торгах. Ми вважаємо, що державні закупівлі наразі є перспективним та важливим засобом контролю діяльності суб'єктів тендерних процедур, що дозволяє створити повноцінне конкурентне середовище та одночасно стабілізувати політичні явища, хоча повноцінно реалізувати усі завдання, передбачені реформуванням досліджуваної сфери безпосередньо залежать від політичних та соціальних змін у середині країни, сумлінного виконання покладених на відповідальні органи функцій.

Серед змін, які необхідно здійснити варто відзначити деталізацію процедур допорогових закупівель та проведення їх виключно в системі «Прозорро».

Список використаних джерел:

1. Науменко С. М. Система тендерних закупівель: теоретико-методологічні підходи до дефініції і класифікації / С. М. Науменко // Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності. - 2014. - Вип. 1(2). - С. 242-247.
2. Шинкаренко Т. Римський договір // Політична енциклопедія. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. – К. : Парламентське видавництво, 2011. — 638 с.
3. Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015р. // Урядовий кур'єр. – 2016. – 03. – 23.03.2016. – № 55.
6. Скирта Д. Система державного фінансового контролю у сфері державних закупівель ЄС: історія становлення та основні джерела / Д. Скирта // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. (Юридичні науки). – К.: Київ. ун-т, 2012. – Вип. 92. – С. 127-131.

7. Горбатюк Я. В. Правова характеристика процедур публічних закупівель за Законом України "Про публічні закупівлі" [Електронний ресурс] / Я. В. Горбатюк // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2016. – № 3. – С. 132-137.
8. Дуброва Я. Відкриті торги за правилами публічних закупівель: крок за кроком / Я. Дуброва // Держзакупівлі. – 2016. – № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://edz.mcfrr.ua/article.aspx?aid=461960>.
9. Кісельов М. Акт тижня: публічні закупівлі. Огляд змін та проблемні моменти / М. Кісельов // Юрист&Закон. – 2016. – № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA008862.
10. Дуброва Я. Електронні публічні закупівлі – уже реальність / Я. Дуброва // Бюджетнаябухгалтерия. – 2016. – № 4/1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://i.factor.ua>.
11. Критенко О. О. Теоретичні підходи до визначення поняття "державні закупівлі" / О. О. Критенко // Вісник Академії митної служби України. Серія: Державне управління. – 2014. – № 1. – С. 19–26.
12. Батенко Л. П. Управління проектами: навч. посіб. / Л. П. Батенко, О. А. Загородніх, В. В. Ліщинська. – К. : КНЕУ, 2004. – 231 с.
13. Колотій В. М. Специфіка ринку державних закупівель / В. Колотій // Формування ринкових відносин в Україні. – 2003. – № 3. – С. 24–27.
14. Смиринський В. В. Прок'юремент як механізм формування конкурентоспроможного ринку державних закупівель європейського типу в Україні / В. В. Смиринський // Конкуренція. Вісник Антимонопольного Комітету України. – 2004. – № 4. – С. 11-16.
12. Олефір А. О. Правозастосовні проблеми публічних закупівель як механізму інвестування // Теорія і практика правознавства. – Вип. 1 (9). – 2016. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/viewFile/64237/63900>
13. Тараненко О. П. Сучасні заходи запобігання корупції у сфері державних закупівель / О. П. Тараненко // Державне управління: теорія та практика. – 2014. – № 2. – С. 12-19.

Стаття надійшла до редакції 16.10.2017

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 342.922 (4) – 056.26

Подорожній Сергій Михайлович
аспірант кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОКРЕМО ВЗЯТИХ ПРАВ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ

У межах статті досліджено складові зарубіжного досвіду в частині пенсійного забезпечення осіб з інвалідністю, реалізації їхнього права на працю, освіту та вільний доступ до соціальної інфраструктури. Запропоновано внесення змін до пенсійного забезпечення осіб з інвалідністю, призначення групи інвалідності, уточнення питань реалізації права на працю.

Ключові слова особа з інвалідністю, право на працю, право на освіту, пенсійне забезпечення, соціальний захист.

Podorozhny S. M. EXTERNAL EXPERIENCE OF PROVIDING SPECIFIC RIGHTS OF INDIVIDUALS WITH DISABILITIES

Within the framework of the article, the components of foreign experience in the sphere of pension provision for persons with disabilities, realization of their right to work, education and free access to social infrastructure were explored. It is proposed to introduce changes in pension provision for persons with disabilities, the appointment of a disability group, and clarification of questions of the realization of the right to work.

It is proposed at the legislative level to determine the simplified procedure for conducting a medical and social expert commission for people with anatomical defects and severe illnesses through its absentee surgery without the presence of a patient. Along with this, determine the procedure for attracting on the initiative of the person receiving the disability group, involve independent experts and specialists in order to avoid corruption manifestations.

Key words: a person with a disability, the right to work, the right to education, pensions, social protection.

Постановка проблеми. Усвідомлення глобальності проблеми інвалідності зумовлює прагнення кожної держави сформувати соціальну й економічну політику щодо реалізації і захисту прав та свобод інвалідів відповідно до рівня розвитку, можливостей та пріоритетів країни.

На сьогодні рівень інвалідизації жителів планети сягає показника в понад мільярд осіб або 15 %. В Україні чисельність осіб з інвалідністю становить 2 788 226 осіб, або 6,1 % від загальної чисельності населення нашої держави. Ці дані красномовно свідчать про гостроту та поширеність проблеми інвалідності. Зазначенні дані свідчать про стрімке зростання осіб з інвалідністю серед усіх верст населення на тлі скорочення загальної чисельності населення.

З урахуванням ситуації на Сході країни, де кожного дня фіксується ціла низка осіб, які отримали поранення різної тяжкості, серед військовослужбовців та мирних жителів, статистика чисельності осіб з інвалідністю буде стрімко збільшуватися.

Не зважаючи на відповідні кроки, які зроблено органами державної влади у напрямі забезпечення прав та свобод осіб з інвалідністю, кількість порушень їх прав кожного року зростає. Свідченням цього є ціла низка законопроектів про удосконалення адміністративно-деліктного законодавства у напрямі захисту прав та свобод осіб з інвалідністю.

У зв'язку з цим пріоритетного значення набуває діяльність публічних та громадських інституцій провідних країн світу у напрямі впровадження гарантій щодо дотримання прав та свобод інвалідів, через їх реалізацію та дієвий захист у разі порушення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. На сьогодні існує певний теоретико-науковий доробок з різних аспектів соціального захисту інвалідів. Серед вітчизняних науковців та практиків слід виділити М.Авраменка, С.Богданова, Н.Борецьку, Е.Лібанову, О.Макарову, С.Мельника, К.Мищенко, В.Скуратівського, В.Сушкевича та ін.

Формування цілей статті. Мета статті полягає у дослідженні зарубіжного досвіду пенсійного забезпечення осіб з інвалідністю, реалізації їхнього права на працю, освіту та вільний доступ до соціальної

інфраструктури.

Виклад основного матеріалу. У контексті комплексного дослідження зарубіжного досвіду потребує виокремлення пріоритетний напрям розвитку європейської країн, який залежить від впровадження дієвого механізму реалізації та захисту прав та свобод осіб з інвалідністю. Дослідження зарубіжного досвіду буде здійснюватися, дещо хаотично, з виокремленням новацій забезпечення окремо взятих прав осіб з інвалідністю, які заслуговують на відповідний розгляд та подальше адаптування та впровадження у чинне законодавство.

Серед зловбодених на сьогодні питань, які стосуються соціального забезпечення осіб з інвалідністю відноситься право на належний життєвий рівень, через відповідну державну підтримку, яка виражається у соціальних та пенсійних виплатах.

Так, національною особливістю пенсійного забезпечення США є надання права на отримання пенсії по інвалідності дружині або дітям після смерті особи, яка була визнана інвалідом. Право на отримання пенсії у спадок мають діти, один із подружжя і батьки за умови, якщо вони не отримують пенсію по старості або по інвалідності. Відмова від спадку не обмежує спадкоємців права на отримання спадкової пенсії. Водночас, діти мають право на спадкову пенсію до досягнення 18 віку, а якщо навчаються або знаходяться на військовій службі, то до досягнення 26 віку. Якщо вони самі стали інвалідами до 18 або 26 років, то незалежно від віку. Право на спадкову пенсію виникає у другого подружжя за 5 років до настання віку, яке надає право на пенсію по старості [1, с. 165-166].

Зазначена новела у пенсійному законодавстві дасть змогу отримувати пенсійне забезпечення близьким родичам, які тривалий час доглядають за дитиною-інвалідом. Поряд з цим, таким правом можуть володіти одне із подружжя довічно; матері, які виховували дітей-інвалідів або інвалідів з дитинства, після їх смерті, довічно, незалежно від нарахування пенсії по віку; рідні брати та сестри, які доглядали дітей-інвалідів чи інвалідів з дитинства, після їх смерті, до настання права отримання пенсії за віком; соціальні працівники, які здійснювали догляд за інвалідом, після його смерті, до настання прав на трудову пенсію за умови укладання соціального договору між працівником соціальної служби та підопічною особою-інвалідом.

Досить цікавим в частині забезпечення права на працю є досвід Швеції. На виконання вимог законодавства працедавці, які використовують працю осіб з інвалідністю, підтримуються державою, але не через систему пільг, а шляхом виплати індивідуальних дотацій на кожну працюючу особу відповідної категорії. Крім того, такій особі у встановлених державою межах надається і допомога по інвалідності, і заробітна плата.

Крім переліченого вище інваліди у Швеції можуть також розраховувати на підтримку, що надається у наступних формах: 1) консультації та підтримка (психологічна та фізична реабілітація); 2) державний або приватний персональний асистент (надається людині, яка самостійно не може справитися з необхідними функціями); 3) супроводжуючий (надається тим, хто не може самостійно рухатись); 4) контактна особа (свого роду «друг» за невелику платню); 5) служба заміщення родичів (співробітник муніципалітету заміщає батьків, які з будь-яких причин знаходяться за межами дому); 6) короткострокове проживання поза домом (дитина чи підліток перевозиться у спеціальний будинок для нетривалого проживання, а влітку – на базу відпочинку); 7) продовжений день у школі; 8) проживання у соціальних сім'ях чи будинках; 8) групове житло або житло з наданням послуг (зазвичай у такому будинку живуть 4–5 осіб, кожна із яких має свою маленьку повноцінну обладнану всім необхідним квартиру з виходом у загальне приміщення, де постійно знаходяться співробітники і де можна проводити спільні трапези, спілкуватись); 9) денне проведення часу (інваліди працюють у кафе чи у конторах спеціальних центрів денних занять) [2]. Крім того, у Швеції існують спеціальні служби, які надають консультаційні послуги стосовно норм законодавства, що регулюють відносини, суб'єктами яких є особи з інвалідністю.

Здійснений аналіз нормативно-правових актів зарубіжних країн щодо проблем працевлаштування інвалідів свідчить про існування двох основних моделей законодавства: антидискримінаційного та законодавства, що ґрунтується на системі квот і виплат. Перша модель поширена у США, Канаді, Австралії, Великобританії, скандинавських країнах тощо і характеризується відсутністю квот робочих місць для інвалідів, наявністю антидискримінаційного законодавства та юридичною відповідальністю за порушення цього принципу [3].

Друга модель поширена у більшості країн Європейського Союзу, Республіці Білорусь та інших колишніх країн СНД.

Слід зауважити, що ці моделі законодавства базуються на принципах «рівних відносин» та «рівних можливостей», які визначають зміст норм відповідного законодавства та заходів щодо його реалізації. Так, норми, що відповідають принципу «рівних можливостей», спрямовані, по-перше, на створення таких умов для осіб з інвалідністю, за яких вони могли б реалізувати свої права на рівні з іншими особами неінвалідами у сфері працевлаштування; по-друге, на адаптацію оточуючого середовища до потреб осіб з інвалідністю (обладнання робочих місць, доступ до приміщень, установ, організацій тощо); по-третє, на правовий захист прав і свобод осіб з

інвалідністю шляхом закріплення відповідальності за їх порушення (відповідальність за дискримінаційні дії, недотримання вимог щодо встановлених квот, незаконне звільнення тощо) [9, с. 115].

Законодавство, що ґрунтується на принципі «рівних відносин», виходить з положення про рівні права людини, тобто з необхідності створення таких умов, за яких би забезпечувалася не тільки формальна, а й реальна рівність і щоб ситуація, яка складається в результаті такого ставлення, забезпечувала б інваліду «рівне» становище з особами неінвалідами [4]. Отже, ці принципи, а відповідно і норми права, що їм відповідають, співвідносяться як принципи і норми, на підставі яких визначаються конструктивні кроки на шляху забезпечення рівних прав і свобод осіб з інвалідністю (принцип рівних можливостей) та принципи і норми, що гарантують дотримання їхніх рівних прав і свобод (принцип рівних відносин).

Поряд з цим, досить цікавим в частині запозичення є досвід США у напрямі визначення кроків по підвищенню рівня працевлаштування осіб з інвалідністю. У США створено Адміністрацію малого бізнесу, яка опікується питаннями залучення інвалідів для роботи у сфері малого підприємництва. Як результат її діяльності, на сьогодні у Сполучених Штатах Америки близько 14,0 % домашніх підприємств і приблизно 12,0 % індивідуальних підприємств належать інвалідам [5, с. 164].

Поряд з цим у працевлаштуванні інвалідам сприяє створений у Сполучених Штатах Америки спеціальний сайт „Інформація для інвалідів” (DisabilityInfo.gov), який дозволяє отримати широкий доступ до різних інформаційних ресурсів, включаючи відомості про ринок праці та можливі перспективи працевлаштування. На цьому сайті представлені програми допомоги та реабілітації інвалідів, наведені федеральні і регіональні правові норми, перераховані освітні програми, розглядаються питання зайнятості, транспортування, адаптації робочих місць і житла відповідно до потреб інвалідів [6, 145].

На відміну від досвіду окремих країн, вітчизняне законодавство побудовано на системі квот, де роботодавці вимушені приймати чітко визначений державою відсоток осіб з інвалідністю. При цьому, судова практика в цьому напрямі має досить розгалужені напрями. Як, приклад на підприємство, яке повинне забезпечити реалізацію квоти по працевлаштуванню осіб з інвалідністю лягає цілий тягар зобов'язань, які виходять за межі повноважень його адміністрації. Це, насамперед, стосується, самостійного підшукування осіб з інвалідністю тієї чи іншої групи, щоб виконати квоту. У межах судової практики з цього приводу так і визначається, що адміністрація визначила вакансії для прийому на роботу осіб з інвалідністю але жодного претендента, або направленого з Державної служби зайнятості не відбулося.

Поряд з цим деякі роботодавці вдаються до явних дискримінаційних дій в частині оголошення прийому на роботу саме осіб з інвалідністю в частині визначення конкретної групи інвалідності, а саме осіб з інвалідністю III групи, не даючи цього права, особам з інвалідністю I та II групи.

У зв'язку з цим практика застосування саме змішаної моделі з системою квотування та заохочення роботодавців (пільгове оподаткування, кредитування, дотації) здатне вплинути на збільшення кількості працюючих осіб з інвалідністю та роботодавців бажаних прийняти їх на роботу.

З приводу адаптації навколишнього середовища до потреб осіб з інвалідністю. Як приклад у Фінляндії, де проживають понад 8 тис. нечуючих громадян, усі програми ТБ транслюються з субтитрами відкритого типу і фінська жестова мова має статус державної. Отримала статус державної і жестова мова у Швеції: її зобов'язані знати поліцейські, медики, обслуговуючий персонал. Великобританія нараховує близько 70 тис. глухих. Жестова мова визнана не лише державною, але і є обов'язковим предметом для вивчення у навчальних закладах [7, с. 14-15; с. 172].

Зазначений досвід заслуговує на увагу в частині обов'язкового транслювання з субтитрами та жестовою мовою програм вітчизняного виробництва, тим паче, що зазначена норма декларативно визначена в межах чинного законодавства.

Досить цікавим в частині запозичення є досвід Латвійської Республіки щодо визначення та встановлення групи інвалідності. Латвійське законодавство у медичній сфері визначає інвалідність та прогнозовану інвалідність.

Згідно з діючими нормами, прогнозована інвалідність – це викликані хворобою або травмою функціональні обмеження, які у випадку, якщо не будуть надані необхідні лікарські послуги і послуги реабілітації, можуть стати причиною встановлення інвалідності.

Критерії, строки та порядок встановлення прогнозованої інвалідності регламентує Кабінет Міністрів Латвії.

Інвалідність, за латвійським законодавством, – це тривале або непрохідне дуже важке, важке або помірного ступеню функціональне обмеження, що впливає на фізичні та інтелектуальні здібності, працездатність, догляд за особою та інтеграцію в суспільство. Критерії, строки та порядок встановлення інвалідності та втрати працездатності регламентує Кабінет Міністрів Латвії. Особі, якій встановлено інвалідність, видається документ, що засвідчує інвалідність. Зразок документа, порядок його видачі та обліку регламентує Кабінет Міністрів. Особам до 18-річного віку інвалідність встановлюють без поділу на групи [8].

Для полегшення проходження експертизи по інвалідності для людей з анатомічними дефектами і важкими захворюваннями ДЛКЕЗП зможе провести експертизу за відсутності пацієнта. Таке буде можливо, якщо лікар-експерт буде володіти достатньою інформацією медичного та іншого роду, необхідною для оцінки функціональних обмежень пацієнта (без вказівки конкретних захворювань і анатомічних дефектів).

У випадках складних експертиз прогнозованої інвалідності або інвалідності перед виданням адміністративного акту, а також у випадках, коли адміністративний акт оскаржується, ДЛКЕЗП має право запросити консультантів або направити за кошти державного бюджету особу до лікувального закладу на додаткове обстеження, уточнення діагнозу і для оцінки функціонального обмеження [8].

Таким чином, з урахуванням латвійського досвіду, слід запропонувати на законодавчому рівні визначити спрощену процедуру проведення медико-соціальної експертної комісії для людей з анатомічними дефектами і важкими захворюваннями шляхом її заочного проведення без наявності хворого. Поряд з цим визначити процедуру залучення за ініціативою особи, яка отримує групу інвалідності, залучити незалежних експертів та спеціалістів з метою уникнення корупційних проявів.

Висновки. Враховуючи вище викладене слід зазначити, що аналіз досвіду зарубіжних країн, де впроваджена соціальна модель інвалідності (США, Австралія, Канада, Великобританія), свідчить про існування двох основних моделей законодавства у сфері зайнятості: антидискримінаційного та законодавства, що ґрунтується на системі квот і виплат. Зазначені моделі законодавства базуються на принципах “рівних відносин” і “рівних можливостей”, які визначають зміст норм відповідного законодавства та заходів щодо його реалізації. Пропонується впровадження змішаної моделі у вітчизняне законодавство.

З урахуванням латвійського досвіду, запропоновано на законодавчому рівні визначити спрощену процедуру проведення медико-соціальної експертної комісії для людей з анатомічними дефектами і важкими захворюваннями.

Пропонується створення спеціального сайту „Інформація для інвалідів” в частині відображення інформації щодо новел у діючому законодавстві, судової практики, звернень громадян з інвалідністю, окремо взятих прав тощо.

Список використаних джерел:

1. Пасічниченко С. В. Адміністративно-правове регулювання соціального захисту інвалідів в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / С. В. Пасічниченко. – К., 2011. – 224 с.
2. В Швеции инвалиды имеют много прав [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://grik34.blog.tut.by/2010/05/31/obzor-prava-invalidov-a-kak-za-granicej/>; Куца А. М. Адміністративно-правове регулювання соціального захисту інвалідів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А. М. Куца. – Запоріжжя, 2011. – 287 с.
3. Куровська Г. Основні концепції державної політики залучення осіб з інвалідністю до ринку праці : міжнародний аспект // Науково-економічний та суспільно-політичний журнал «Україна : аспекти праці», 1, 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dcz.gov.ua/control/uk/publish/article?Art_id=39004&cat_id=4713800.
4. Willi Momm, Masaaki Iuchi Международные стандарты и национальные законодательства по вопросам приема на работу в поддержку инвалидов [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://base.safework.ru/iloenc?doc&nd=857400095&nh=0&ssect=0>.
5. Опыт США в привлечении инвалидов к экономической деятельности [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://www.allmedia.ru/newsitem.asp?id=862282>.
6. Петрусевич В. І. Адміністративно-правове регулювання зайнятості інвалідів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. І. Петрусевич. – К., 2012. – 226 с.
7. Голос, який суспільство має почути: [авт.тексту Христина Талалай] // Соціальний захист. – 2009. – №11. – С. 14-15; Пасічниченко С. В. Адміністративно-правове регулювання соціального захисту інвалідів в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / С. В. Пасічниченко. – К., 2011. – 224 с.
8. Лист Посольства України в Латвійській Республіці „Щодо практики встановлення інвалідності в Латвійській Республіці” від 16 травня 2011 року № 6129/13-500-428.
9. Соболь Є.Ю. Діяльність органів публічної влади щодо реалізації та захисту прав та свобод інвалідів: адміністративно-правова теорія та практика: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Є. Ю. Соболь. – Запоріжжя, 2015. – 546 с.

Стаття надійшла до редакції 24.10.2017

УДК 316.6: 159.92

*Шеховцова Бела Вальтеровна**аспірант кафедри державно-правових дисциплін**та адміністративного права**Центральноукраїнського державного педагогічного**університету імені Володимира Винниченка***СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ОСВІТУ ОСІБ
З ІНВАЛІДНІСТЮ**

В межах статті здійснено аналіз сучасного правового регулювання та перспектив впровадження інклюзивного навчання в освітній простір. Проаналізовано ключові поняття «інвалід», «особа з інвалідністю», «особа з обмеженими можливостями», «особа з особливими освітніми потребами», «особа з обмеженими функціональними можливостями». Обґрунтовано необхідність приведення вживаної термінології до аналогічного правозастосування.

Ключові слова інвалід, особа з інвалідністю, правове регулювання, особа з обмеженими фізичними можливостями, особа з особливими освітніми потребами.

**Shehovtsova B. V. THE CURRENT STATE OF LEGAL PROTECTION OF THE RIGHT TO
EDUCATION OF INDIVIDUALS WITH DISABILITIES**

Within the framework of the article, the analysis of modern legal regulation and the prospects for introducing inclusive education in the educational space is carried out. The key concepts of "disabled person", "person with disabilities", "a person with disabilities", "a person with special educational needs", "a person with limited functionality" are analyzed. The necessity of bringing the applied terminology to a similar enforcement is substantiated.

It is noted that in order to implement an individual program for the development of a person with special educational needs, the following should be envisaged within the general educational institution: creation of evening (change) schools, inclusive and / or special classes for the training of people with special educational needs, as well as classes, groups with full-time, part-time, distance learning at general secondary schools; creation of inclusive and / or special classes for the training of people with special educational needs; vocational training or retraining of people with special educational needs.

Key words disabled person, person with disabilities, legal regulation, disabled person, person with special educational needs.

Постановка проблеми. Після проголошення незалежності України [1] розпочався період широкомасштабних реформ, що повинен був завершитись перетворенням України радянського зразка на європейську державу. Із прийняттям Конституції України 1996 р. реформаторські зусилля на впровадження людиноцентристської ідеології набули додаткового імпульсу. У межах ключового законодавчого акту країни були визначені та гарантовані право кожного на соціальний захист та соціальне забезпечення, освіту, медичну допомогу, пересування без перешкод. Не зважаючи на зазначені ключові положення конституційного акту недостатньо гарантованими залишилися права осіб з інвалідністю на безперешкодне пересування, доступ до освіти, реалізація права на працю.

З ратифікацією 16 грудня 2009 року Конвенції ООН про права інвалідів був визначений пріоритетний напрямок діяльності національних інституцій спрямований на забезпечення здійснення інвалідами всіх прав людини за відсутності будь-якої дискримінації. Ратифікація зазначеного міжнародного акту вплинуло на перебудову, відповідно до нього, вітчизняного законодавства в межах якого були визначені окремі положення реалізації прав інвалідів. Поряд з цим, на сьогодні, більшість адаптованих до міжнародного законодавства нормативних положень мають декларативне значення та потребують відповідного оновлення та практичного застосування шляхом забезпечення реалізації прав та свобод інвалідів на рівні з правами людини.

Одним із ключових прав осіб з інвалідністю, яке потребує посиленого гарантування держави стало право на освіту. Для цілей реалізації цього права без дискримінації й на підставі рівності можливостей у статті 29 Конвенції ООН про права інвалідів було визначено зобов'язання держави-учасниці забезпечити інклюзивну освіту на всіх рівнях і навчання протягом усього життя, прагнучи при цьому [8]:

- 1) до повного розвитку людського потенціалу, а також почуття достоїнства та самоповаги та до посилення поваги до прав людини, основоположних свобод і людської багатоманітності;
- 2) до розвитку особистості, талантів і творчості осіб з інвалідністю, а також їхніх розумових і фізичних здібностей у найповнішому обсязі;
- 3) до надання особам з інвалідністю можливості брати ефективну участь у житті вільного суспільства.

Усі зазначені в комплексі заходи суттєво вплинули на оновлення нормативно-правового регулювання впровадження інклюзивного навчання, розширення мережі спеціалізованих навчальних закладів здатних забезпечити комплекс навчально-реабілітаційних та корекційних заходів, підготовці високваліфікованих кадрів та підвищенню фахового рівня з питань інклюзивного навчання спеціалістів органів управління, створення нового типу загальноосвітнього навчального закладу – навчально-реабілітаційного центру тощо.

Поряд з цим суттєві зміни були внесені до законодавства про освіту в частині створення належних умов для здобуття освіти особами з особливими освітніми потребами з урахуванням їхніх індивідуальних потреб в умовах інклюзивного навчання; забезпечення доступу осіб з особливими освітніми потребами до державних і комунальних навчальних закладів шляхом створення безперешкодного середовища відповідно до законодавства за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів; підвезення учнів з особливими потребами до загальноосвітніх навчальних закладів тощо. Не зважаючи на зазначені зрушення в частині упорядкування освітнього законодавства до потреб осіб з інвалідністю чимало проблем залишилися не вирішеними та потребують відповідного правового урегулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження зазначеного напрямку було присвячено низку праць науковців серед яких можна виокремити напрацювання: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, Р. А. Калюжного, С. В. Петков, С. В. Пасічніченко, Є. Ю. Соболя, К. М. Романенко, П. М. Таланчука, М. В. Чічкань, Л. П. Шумно та ін.

Формування цілей статті. Мета дослідження полягає в аналізі сучасного стану правового забезпечення права на освіту осіб з інвалідністю та вироблення на основі цього пропозицій теоретичного спрямування.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи права та свободи осіб з інвалідністю слід виокремити, можливий поділ прав інвалідів на дві групи: загальні та спеціальні. Так, загальні права передбачають конституційні можливості, які однаково стосуються інвалідів та інших членів суспільства (Розділ II Конституції України). У свою чергу, спеціальні права, потребують додаткового гарантування і посилення контролю за їх реалізацією та захисту з боку держави і суспільства у напрямі сприяння покращанню умов життєдіяльності інвалідів, як приклад право на працю, освіту, медичну допомогу [4]. Зазначений комплекс прав потребує підвищеного гарантування з боку держави.

Відповідно до цього була вибудована система державних гарантій спрямована на максимальне забезпечення інвалідами всіх прав людини без будь-якої дискримінації.

Право на освіту є одним із основних конституційних засад, зокрема і для інвалідів. Згідно зі ст. 53 Конституції України, держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам [4, с. 48-49].

Аналізуючи відповідні положення спрямовані на реалізацію права на освіту осіб з інвалідністю слід більш детально звернутися до аналізу його нормативно-правового забезпечення.

Законами України «Про дошкільну освіту», «Про освіту», «Про професійно-технічну освіту», «Про вищу освіту» за особами з інвалідністю також закріплюється право та встановлюються державні гарантії на здобуття освіти на рівні, що відповідає їхнім здібностям і можливостям, бажанням та інтересам з урахуванням медичних показань та протипоказань до подальшої трудової діяльності. Забезпечення права інвалідів на освіту та заходи щодо реалізації цього права передбачено також в основному міжнародному документі щодо інвалідів – Конвенції ООН про права інвалідів (ст. 24) [4].

Суттєвими новаціями подальшого становлення та більш детального урегулювання права на освіту осіб з інвалідністю відбувається з поетапним становленням інклюзивного навчання та його нормативного закріплення в контексті реалізації ключових положень Конвенції ООН про права інвалідів.

Відповідно до ст. 24 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», за інших рівних умов переважне право на зарахування до вищих навчальних закладів I-IV рівнів акредитації та професійно-технічних навчальних закладів мають інваліди. Окрім того, згідно з Умовами прийому до вищих навчальних закладів України, затверджених наказом МОН України, зараховуються поза конкурсом інваліди I та II груп та діти-інваліди віком до 18 років, яким не протипоказане навчання за обраним напрямом (спеціальністю).

Поряд з цим Міністерство охорони здоров'я України за погодженням з МОН України в межах спільного наказу затверджено Інструкцію про звільнення від проходження державної підсумкової атестації учнів (вихованців) загальноосвітніх навчальних закладів за станом здоров'я від 18 лютого 2013 р. № 288/22820 [5].

У межах адаптації освітнього простору до потреб осіб з інвалідністю відбувається поступове пристосування проведення процедури зовнішнього незалежного оцінювання та вступних іспитів для осіб, які мають певні захворювання та/або патологічні стани, інвалідність. Так наказом Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України від 29 серпня 2016 року № 1027/900 «Деякі питання участі в зовнішньому незалежному оцінюванні та вступних іспитах осіб, які мають певні захворювання та/або патологічні стани, інвалідність» [5] здійснюється забезпечення права на вищу освіту осіб, які мають певні захворювання та/або

патологічні стани, інвалідність, а також впроваджується унормування питань їх участі в зовнішньому незалежному оцінюванні та вступних іспитах.

Цим наказом затверджено Перелік захворювань та патологічних станів, що можуть бути перешкодою для проходження зовнішнього незалежного оцінювання; Перелік особливих (спеціальних) умов, що створюються для осіб з особливими освітніми потребами в пунктах проведення зовнішнього незалежного оцінювання; форму первинної облікової документації № 086-3/о «Медичний висновок про створення особливих (спеціальних) умов для проходження зовнішнього незалежного оцінювання» та інструкцію щодо її заповнення; Порядок видачі та обліку форми первинної облікової документації № 086-3/о «Медичний висновок про створення особливих (спеціальних) умов для проходження зовнішнього незалежного оцінювання».

Поряд з цим ключових обертів розвиток інклюзивної освіти набирає з внесенням відповідних змін до базових законодавчих актів про освіту в частині уточнення понятійного апарату, визначення ключових зобов'язань освітніх закладів по пристосуванню інфраструктури до потреб осіб з інвалідністю, підготовці висококваліфікованих кадрів та відповідного навчально-методичного забезпечення навчального закладу.

Так, 23 травня 2017 року № 2053-VIII Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про освіту» щодо особливостей доступу осіб з особливими освітніми потребами до освітніх послуг» на законодавчому рівні було визначено поняття: «Інклюзивне навчання - це система освітніх послуг, що забезпечує реалізацію права на освіту осіб з особливими освітніми потребами, а також їх соціалізацію та інтеграцію в суспільство. Психолого-педагогічна, корекційно-розвиткова та інша допомога особам з особливими освітніми потребами в системі освіти надається у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, з урахуванням їхніх потреб, визначених в індивідуальній програмі розвитку особи з особливими освітніми потребами» [6].

Внесення відповідних змін потребувало узгодити вживану до цього в межах нормативно-правових актів термінологію «інвалід», «особа з інвалідністю», «особа з обмеженими фізичними можливостями» тощо.

Це пояснюється тим, що в межах міжнародно-правових актів поняття «інвалід» (від лат. *invalidus* – безсилий, немічний) вперше розкривається у Декларації про права інвалідів, проголошеної ООН 09.12.1975 [7]: це будь-яка особа, що не може самостійно повністю або частково забезпечити потреби нормального особистого та соціального життя через фізичні або розумові вади, які особа має від народження чи набуті.

На сьогодні Конвенція про права інвалідів, прийнята на 61 сесії Генеральної Асамблеї ООН від 13.12.2006 [8], визначає, що інвалід – це людина з порушеннями здоров'я, що заважає її ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими. Водночас зі змісту Конвенції про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів № 159, ухваленої Міжнародною організацією праці 20.06.1983 [9], випливає, що інвалід – особа, можливості якої отримувати, зберігати відповідну роботу та просуватися по службі значно обмежені у зв'язку з належним чином підтвердженою фізичною чи розумовою вадою.

Отже, основною ознакою інвалідів слід визнавати офіційно підтверджений органами державної влади стійкий розлад здоров'я, який не дає можливості повноцінно реалізувати своє право на працю. Однак це твердження не може вважатися загальноприйнятним, оскільки не розкриває вповні зміст поняття «інвалід», обмежуючись винятково економічними критеріями.

Чинним вітчизняним законодавством (закони України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» [10] та «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [11]) вироблено узагальнену позицію, згідно з якою інвалід – особа зі стійким розладом функцій організму, що при взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження її життєдіяльності, внаслідок чого держава зобов'язана створити умови для реалізації її прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити їй соціальний захист.

Однак інвалідність не слід відносити до розряду суто медичних явищ, хоча цей фактор і є домінуючим. Питання інвалідності стало предметом досліджень не лише лікарів, фізіологів і науковців, що розкривають механізми різних патологій, які призводять до інвалідності, але й психологів, соціологів, педагогів, соціальних працівників, де з урахуванням міжнародної практики відбувається заміна терміна «інвалід» на більш прийнятне поняття «особа з інвалідністю».

Порівняльний аналіз вітчизняних та європейських підходів до тлумачення поняття «інвалід», дає підстави зробити висновок, що в законодавстві та спеціальній літературі вживається неоднозначна термінологія на позначення осіб з інвалідністю, у зв'язку з чим у межах низки досліджень, здебільшого, вжито усталену в міжнародних та вітчизняних нормативно-правових актах правову категорію «інвалід», яка визначена в Конвенції про права інвалідів ООН та інших міжнародних і вітчизняних нормативно-правових актах.

Проте світова спільнота вбачає один із шляхів формування правильного ставлення до осіб із функціональними обмеженнями і сприйняття їх у суспільстві у використанні більш прийнятної, ніж інвалід, терміна відносно них. На сьогодні в Україні законодавець розглядає питання щодо заміни у нормативно-правових актах поняття «інвалід» на більш коректне з урахуванням світової практики та з метою зміни ставлення суспільства до цієї категорії осіб – «особи з особливими потребами». Ми підтримуємо зазначений погляд, щодо зміни усталеного у суспільстві поняття «інвалід», яке буде

узгоджено у нормативно-правових актах. Проте вбачаємо за необхідність визначити єдине вживання та трактування зазначеної дефініції.

Це свідчить насамперед про те, що відчизняне законодавство неоднозначно використовує вживану термінологію у нормативно-правових актах, керуючись специфікою відповідних сфер правового регулювання.

Як приклад, в межах будівельного законодавства використовується терміни «особи з обмеженими можливостями», «особи з обмеженими фізичними можливостями», «маломобільні групи». У свою чергу медичне законодавство виокремлює «особи з обмеженими функціональними можливостями», «особи з вадами розвитку», «особи з психічними розладами».

У межах освітнього законодавства на сьогодні запроваджений термін особа з особливими освітніми потребами як особу, яка потребує додаткової постійної чи тимчасової підтримки в освітньому процесі з метою забезпечення права на освіту, сприяння розвитку особистості, поліпшення стану здоров'я та якості життя, підвищення рівня участі у житті громади [6].

Таким чином, в межах кожної сфери чи галузі правового регулювання нав'язується своє визначення та тлумачення зазначеного поняття.

З урахуванням особливих освітніх потреб відбувається корегування індивідуальної програми розвитку особи з особливими освітніми потребами, що залежить від стану здоров'я, освітніх здібностей, патології, нозології захворювання.

Зазначений документ, індивідуальна програма розвитку особи з особливими освітніми потребами, повинна забезпечити індивідуалізацію навчання особи з особливими освітніми потребами, визначити перелік необхідних психолого-педагогічних, корекційно-розвиткових та інших послуг і засобів для розвитку дитини, який повинен бути розроблений групою фахівців з обов'язковим залученням батьків чи інших законних представників дитини.

Поряд з цим з метою реалізації індивідуальної програми розвитку особи з особливими освітніми потребами, в межах загальноосвітнього навчального закладу повинно бути передбачено:

- 1) створення вечірніх (змін) школи, інклюзивні та/або спеціальні класи для навчання осіб з особливими освітніми потребами, а також класи, групи з очною, заочною, дистанційною формами навчання при загальноосвітніх школах;
- 2) створення інклюзивних та/або спеціальних класів для навчання осіб з особливими освітніми потребами;
- 3) професійна підготовка або перепідготовка осіб з особливими освітніми потребами.

Висновки. Таким чином, впровадження зазначених освітніх змін спрямовано на реалізацію ключових положень Конвенції ООН про права інвалідів в частині покладання обов'язку на національні публічні адміністрації забезпечити, щоб [8]: а) особи з інвалідністю не виключалися через інвалідність із системи загальної освіти, а діти з інвалідністю - із системи безплатної та обов'язкової початкової або середньої освіти; б) особи з інвалідністю мали нарівні з іншими доступ до інклюзивної, якісної та безплатної початкової й середньої освіти в місцях свого проживання; в) забезпечувалося розумне пристосування, що враховує індивідуальні потреби; г) особи з інвалідністю отримували всередині системи загальної освіти необхідну підтримку для полегшення їхнього ефективного навчання; д) в умовах, які максимально сприяють засвоєнню знань і соціальному розвитку, відповідно до мети повного охоплення, вживались ефективні заходи з організації індивідуалізованої підтримки.

Поряд з цим спеціалісти, які забезпечують освітній процес, повинні впроваджувати новітні освітні технології, які будуть сприяють засвоєнню абетки Брайля, альтернативних шрифтів, підсилювальні альтернативних методів навчання, способів і форматів спілкування, а також навичок орієнтації та мобільності у напрямі адаптації у суспільство та підтримці з боку однолітків.

Навчальний процес повинен бути побудований та спрямований на сприйняття та засвоєння жестової мови та заохочення мовної самобутності глухих. Поряд з цим освітня політика повинна бути спрямована на забезпечення того, щоб навчання осіб, зокрема дітей, які є сліпими, глухими чи сліпоглухими, здійснювалося з допомогою найбільш підходящих для особи з інвалідністю мов, методів і способів спілкування і в обстановці, яка максимально сприяє засвоєнню знань і соціальному розвитку.

Усі зазначені освітні заходи спрямовані на більш швидке адаптування та пристосування освітнього середовища до потреби особи з особливими освітніми потребами.

Список використаних джерел:

1. Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/>.
2. Соболев Є.Ю. Діяльність органів публічної влади щодо реалізації та захисту прав та свобод інвалідів: адміністративно-правова теорія та практика: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Є. Ю. Соболев. – Запоріжжя, 2015. – 546 с.
3. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 26 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Забезпечення права інвалідів на освіту // Персонал плюс. – 2009. – № 5 (307). – 5-11 лютого.

5. Інструкцію про звільнення від проходження державної підсумкової атестації учнів (вихованців) загальноосвітніх навчальних закладів за станом здоров'я: Наказ Міністерства охорона здоров'я України та Міністерства освіти та науки України від 18 лютого 2013 р. № 288/2282.

6. Про внесення змін до Закону України «Про освіту» щодо особливостей доступу осіб з особливими освітніми потребами до освітніх послуг: Закон України від 23 травня 2017 року № 2053-VIII.

7. Декларація о правах інвалідів 9 декабля 1975 г. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_117.

8. Конвенція про права інвалідів від 13.12.2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_g71.

9. Конвенція про професійну реабілітацію та зайнятість інвалідів № 159 від 20.06.1983 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 17. – Ст. 799.

10. Про реабілітацію інвалідів в Україні : Закон України від 06.10.2005 № 2961-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 2-3. – Ст. 36.

11. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21.03.1991 № 875-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 21. – Ст. 252.

Стаття надійшла до редакції 14.11.2017

УДК 349.2

Штепенко Володимир Миколайович
*аспірант кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті досліджується правове регулювання трудових відносин в Україні. Проаналізовано проект Трудового кодексу у порівнянні з Кодексом законів про працю України. Наголошено, про необхідність прийняття Трудового кодексу України, у зв'язку з тим, що на сьогодні існує велике розмаїття нормативно-правових актів, які регулюють трудові відносини, суперечливість між окремими нормами в них, спричиняють порушення прав і свобод людини і громадянина.

Ключові слова: трудові відносини, правове регулювання, права людини, трудова діяльність, заробітна плата, робочий час.

Shtepenko V. N. LEGAL REGULATION LABOR RELATIONS IN UKRAINE

The article deals with the legal regulation of labor relations in Ukraine. The draft Labor Code is analyzed in comparison with the Labor Code of Ukraine. The necessity of adoption of the Labor Code of Ukraine has been emphasized due to the fact that today there is a large variety of normative legal acts that regulate labor relations, contradictions between individual norms in them, cause violation of human and citizens' rights and freedoms.

It is noted that the state should create the necessary conditions for the full exercise by citizens of the right to work, guarantee equal opportunities in the choice of profession and kind of work, implement programs for vocational education, training and retraining in accordance with public needs.

Key words: labor relations, legal regulation, human rights, labor activity, wages, working hours.

Постановка проблеми. Конституція України визнала людину, її права і свободи, життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, утвердження та забезпечення яких є її головним обов'язком.

Основоположними та невід'ємними правами людини є право на працю, на вільний вибір професії і свободу творчості, на справедливу винагороду, на безпечні умови праці, на захист від безробіття. Чинне законодавство України закріплює принцип свободи праці відповідно до Загальної декларації прав людини, затвердженої Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р., і вся нормативно-правова база, що регламентує використання праці, має бути приведена у відповідність до загальноновизнаних міжнародних стандартів у сфері трудової діяльності.

В умовах радикальних змін економічних, соціальних та політичних засад українського суспільства особливої актуальності набуває проблема правового регулювання трудових відносин, розвиток і реалізація яких гальмується суперечливістю багатьох правових норм, наявністю економічної і політичної

кризи, що позначається на законодавчому процесі, безробіттям, інфляцією і корупцією, сприяючи утворенню тіньового ринку праці й тіньових регуляторів трудових відносин, які не забезпечують захисту трудових прав людини та не дають юридичних гарантій їх реалізації.

Кожна країна формує свій правопорядок і систему забезпечення прав людини, у тому числі й у сфері трудової зайнятості, необхідність її зміцнення й удосконалення зумовлюється інтересами держави, суспільства і кожного громадянина.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми правового регулювання суспільного життя, у тому числі й у сфері трудової діяльності, досліджували представники різних галузей юридичної науки, зокрема: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І.Л. Бородін, Ю.П.Битяк, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, С.М.Гусаров, В.О. Заросило, Р.А. Калюжний, В.В.Коваленко, Л.А.Сидорчук, Н.П. Матюхіна, С.М. Прилипка, К.Б.Левченко, О.М.Ярошенко, С.Г. Стеценко, Н.Б. Болотіна, В.І. Щербина, О.І. Процевський, Г.І. Чанишева та ін.

Формування цілей статті. Мета статті полягає у аналізі чинного законодавства, яке регулює трудові правовідносини.

Виклад основного матеріалу. Конституція України закріпила принципи свободи праці, право людини на труд, вільний вибір професії, роботу, на справедливій й прийнятній умови праці та захисту від безробіття, на гідну винагороду за труд, на захист своїх прав та законних інтересів.

В умовах соціально-економічних перетворень українського суспільства та кризових явищ в економіці особливої актуальності набувають питання правового регулювання трудових відносин. Існують як суб'єктивні, так і об'єктивні причини, які перешкоджають повному і гармонійному використанню людиною свого конституційного права на працю. Багато теоретичних питань залишається спірними у реалізації такої форми регулювання трудових відносин, як трудова угода. Наявність соціальних і політичних суперечностей у суспільстві позначається на законодавстві, недосконалість якого створює можливості для порушення трудових прав людини і громадянина, їх права на соціальний захист.

Ринкова економіка внесла суттєві зміни у поняття та зміст трудових відносин, у правовий статус їх суб'єктів. Упровадження нових форм власності, ринкових методів господарювання, формування ринку праці, явне і приховане безробіття вимагають додаткових заходів з боку держави і реалізації правового і соціального захисту працівників. У таких умовах зростає роль і значення трудових відносин, які є основною формою індивідуально-договірного регулювання і реалізації права на працю. Але, як переконує практика, права працівників досить часто порушуються роботодавцями, які не створюють їм відповідних умов для трудової діяльності, а працівники допускають порушення трудової дисципліни, внутрішнього трудового розпорядку, правил техніки безпеки на виробництві, не виконують своїх службових обов'язків. Саме правове регулювання трудових умов має забезпечити організацію праці, контроль і нагляд за виконанням умов трудових угод, добір і відбір кадрів, їх ефективне використання.

Процес трудової діяльності від виникнення трудових відносин, їх виконання, змін, доповнень та припинення в сучасних умовах забезпечується не тільки нормами трудового права, а й нормами адміністративного, цивільного, фінансового, кримінального права, та насамперед, конституційного, яке регламентує право людини на труд.

Трудові відносини виникають з моменту укладання трудової угоди між працівником і роботодавцем. Їх особливості зумовлюються характером трудової функції, яку має виконувати працівник, основними (необхідними) та додатковими умовами праці, місцем роботи, предметом трудової угоди, терміном її дії. Нині роботодавці досить часто вдаються до укладання трудових відносин без належного їх адміністративного (документального) оформлення, а використовують для цього цивільно-правові та інші договори або залучають працівників без належного оформлення, що обмежує правові та соціально-економічні гарантії працівника при виконанні ним трудової функції.

Також, держава має створювати необхідні умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантувати рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовувати програми для професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Конституція України і закони України, прийняті на її основі, на сьогодні, розширили трудову правоздатність громадян та інших суб'єктів трудових відносин (іноземців, осіб без громадянства). Під трудовою правоздатністю розуміють здатність громадянина мати трудові права і обов'язки. На відміну від цивільного права, згідно з яким правоздатність виникає раніше за настання дієздатності, у трудових відносинах працездатна особа завжди визнається і правоздатною, і дієздатною, оскільки будь-яка праця завжди є вольовою діяльністю людини.

Відповідно, правове регулювання виникнення трудових відносин, тобто прийняття на роботу, здійснюється на основі Конституції України [1], норм Кодексу законів про працю України [2], законів України «Про зайнятість населення» [3], «Про колективні договори і угоди» [4], «Про державну службу» [5], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [6], «Про сприяння соціальному становленню та

розвитку молоді в Україні» [7] та ряду інших законів, які регламентують працю в окремих сферах суспільної діяльності. Правове регулювання прийняття на роботу здійснюється також постановами Кабінету Міністрів України, указами Президента України та іншими підзаконними актами центральних органів виконавчої влади.

Таким чином, ми бачимо, що велике розмаїття нормативно-правових актів, які регулюють процедуру прийняття на роботу, суперечливість між окремими нормами в них, спричиняють порушення прав і свобод людини і громадянина.

Отже, виходячи з вищезазначеного, єдиним правовим актом, який визначає головні правила прийому на роботу, має бути Трудовий кодекс України. На жаль, його ухвалення Верховною Радою України сьогодні невинуватно затягується.

На сьогодні трудові відносини регулює Кодекс законів про працю України, який приймався ще у 1971 році [2]. Зрозуміло, що він не відповідає сучасним вимогам і реаліям, тому вимогою часу є саме новий Трудовий кодекс України, який концептуально по-новому має визначати механізм правового регулювання трудових відносин між роботодавцем і працівником. Саме тому розгляд питань справедливості та законності регулювання трудових відносин на основі чинного КЗпП та з орієнтацією їх на новий ТКУ набуває особливої актуальності в даний час в нашій країні.

Трудові відносини між працівником і роботодавцем виникають з моменту укладання трудового договору та породжують комплекс взаємних трудових прав та обов'язків. Проект ТКУ, на відміну від діючого КЗпП, передбачає укладання трудового договору тільки в письмовій формі; в ньому передбачено вичерпний перелік обов'язкових умов трудового договору, зокрема, місце роботи, час початку дії трудового договору, тривалість строкового договору та підстави його укладання, трудова функція працівника, умови оплати праці, режим праці та відпочинку у випадку, якщо він відрізняється від загальних встановлених у даного роботодавця правил, охорона праці, тощо [8]. У випадку відсутності вищевказаних обов'язкових умов трудовий договір не може вважатись укладеним. У чинному КЗпП України обов'язковими умовами є лише перші чотири з названих, до них не належать умови щодо охорони праці та режиму праці і відпочинку. Тому їх включення до обов'язкових стане додатковою гарантією забезпечення трудових прав працівника. Проект ТКУ передбачає можливість укладання трудового договору на невизначений і на визначений строк, і містить положення щодо автоматичної пролонгації трудового договору, укладеного на визначений строк, якщо після закінчення строку трудового договору трудові відносини фактично тривають.

В ст. 130 проекту ТКУ зазначається чітке визначення терміну «робочий час» - це час, протягом якого працівник має виконувати обов'язки за трудовим договором. До нього включається: час виконання працівником трудових обов'язків, підготовчо-завершальний період, час перерв під час зміни для відпочинку, задоволення особистих потреб, обігрівання, тощо. Нормальна тривалість робочого часу становить (як і у ст. 50 КЗпП) 40 годин на тиждень, а для неповнолітніх, інвалідів, осіб, зайнятих на роботах з важкими і шкідливими умовами праці та для деяких інших категорій працівників встановлена скорочена тривалість робочого тижня - від 24 до 36 годин на тиждень (ст. 131-132 ТКУ). Згідно з ч.1 ст. 137 законопроекту для працівників встановлюється, як правило, п'ятиденний робочий тиждень з двома вихідними днями. При п'ятиденному робочому тижні тривалість щоденної зміни, як правило, повинна бути однаковою. Відповідно до ч. 1. ст. 139 проекту ТКУ тривалість щоденної роботи може бути продовжена тільки при підсумованому обліку робочого часу до 10 годин. Таке продовження робочого часу може мати місце лише на підставі колективного договору або за погодженням з виборним органом первинної профспілкової організації. Водночас ч. 1-2 ст. 130 законопроекту, як і ч. 2 ст. 50 КЗпП, передбачає, що нормативним актом роботодавця, колективним договором може бути встановлена менша тижнева норма робочого часу, яка не тягне за собою будь-якого зменшення розміру оплати праці.

Новою особливістю регулювання трудових відносин, запропонованою проектом ТКУ, є право роботодавця контролювати виконання працівниками трудових обов'язків, у тому числі з використанням технічних засобів, під якими розуміється відеозйомка та контроль внутрішньо-офісних чатів, інтернет-відвідувань, якщо це зумовлено особливостями виробництва. Проте відеоспостереження вступає у суперечність зі ст. 32 Конституції України: «Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України». А постійна відеозйомка, може призвести до оприлюднення конфіденційної інформації.

При працевлаштуванні згідно ст. 24 КЗпП громадянин зобов'язаний подати паспорт або інший документ, що посвідчує особу, трудову книжку, а у випадках, передбачених законодавством, - також документ про освіту, про стан здоров'я та інші документи. Працівникам, що стають на роботу вперше, трудова книжка оформляється не пізніше 5 днів після прийняття на роботу. В той час в ст. 58 нового ТКУ зазначається, що працівником у разі прийняття на роботу вперше подається свідоцтво про загальнообов'язкове державне соціальне страхування та трудова книжка. Крім того, за власною ініціативою особа може подати під час прийняття на роботу характеристики, рекомендації, резюме, інші

документи, що свідчать про виконання попередньої роботи. Згідно ст. 48 КЗпП до трудової книжки заносяться відомості про роботу, заохочення та нагороди за успіхи в роботі на підприємстві, в установі, організації; відомості про стягнення до неї не заносяться. За ч. 2 ст. 59 проекту ТКУ роботодавець зобов'язаний вносити до трудової книжки працівника тільки записи про прийняття на роботу, переведення та звільнення з роботи в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади з питань праці. Тож в цілому, за словами Кельман Л.М., трудова книжка не демонструватиме професійних заслуг працівника [9, с.236].

У проекті ТКУ чітко визначено, що забороняється будь-яка дискримінація у сфері праці, у т.ч. за додатковими до існуючих ознаками: віку, стану здоров'я, інвалідності, підозри чи наявності захворювання на ВІЛ/СНІД, сімейних обов'язків, участі у страйку, звернення або наміру звернення до суду чи інших органів за захистом своїх прав або надання підтримки іншим працівникам у захисті їхніх прав.

У проекті надається більш чітке визначення терміну «заробітна плата», до того ж ч.1 ст. 240 ТКУ зазначає, що виплата заробітної плати здійснюється готівкою у грошових одиницях України. Ст. 230 ТКУ передбачає збільшення оплати праці за роботу в нічний час - не нижче 30% (за ст. 108 КЗпП-не нижче 20%) тарифної ставки (окладу) за кожну годину в нічний час. Також проект ТКУ більш чітко регламентує особливості оплати праці в разі виконання надурочних робіт і роботи в надурочний час, простою, під час освоєння нового виробництва.

За проектом ТКУ підставами розірвання трудового договору є наступні: закінчення строку трудового договору (ст. 93), згода сторін (ст. 94), розірвання трудового договору за ініціативою працівника (ст. 95) та за ініціативою роботодавця (ст. 98, 104 - 108), незалежно від волі сторін підстави (ст. 109 -115). Проект окремо виділяє такі умови розірвання трудового договору, як укладення його під впливом омани, погрози, примушення, або ж укладення його без наміру створити юридичні наслідки [8].

Водночас ст. 116 ТКУ забороняє звільнення працівника з ініціативи роботодавця в період його перебування у відпустці, крім випадку звільнення на підставі ліквідації юридичної особи - роботодавця або припинення фізичною особою виконання функцій роботодавця, а також у період перебування у відрядженні. Ст. 118 законопроекту забороняє звільнення вагітних жінок, жінок, які мають дітей віком до трьох років та одиноких матерів, які мають дитину до 15 років чи дитину-інваліда, а ст.119 ТКУ не допускає звільнення працівника з мотивів досягнення пенсійного віку.

Висновок. Таким чином, регулювання трудових відносин на сьогодні є особливо важливою і складною справою та потребує неабиякого дослідження, щоб прийняти норми, які би вдосконалювали трудове законодавство та привели його у відповідність з реаліями сучасного ринку праці.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. Закони України. – К.: Книга, 1997. – Т. 10. – С. 5–40.
2. Кодекс законів про працю України : станом на 05.01.2012 // Відомості Верховної Ради УРСР від 17.12.1971. - 1971 р.
3. Про зайнятість населення: Закон України від 5 липня 2012 року N 5067-VI [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>
4. Про колективні договори і угоди: Закон України від 01.07.1993 № 3356-XII [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3356-12>
5. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 року № 889-19 [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
6. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.07.2001 року № 2493-14 [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
7. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні: Закон України від від 05.02.93 №N 2999-XII [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2998-12>
8. Проект трудового кодексу України № 1658 від 27.12.2014 [Електронний ресурс] - Режим доступу: <http://rada.gov.ua/zakon/new/WR/WR300310.htm>
9. Кельман Л. М. Суб'єкти трудових правовідносин: проблемні питання / Л.М. Кельман// Право України. - 2011. - № 2. - С. 235- 241

Стаття надійшла до редакції 13.11.2017

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 351.743 (477)

Джафарова Олена В'ячеславівна
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративної діяльності поліції
Харківського національного університету внутрішніх справ

ДОСЛІДЖЕННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ СВОБОДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНАМИ СВОЇХ ПРАВ

В статті доведено, що зобов'язання закріплюються в нормах права, а в процесі їх реалізації зазначена діяльність стає зобов'язальною, тобто дозвільною. Встановлення зобов'язань при реалізації громадянами своїх прав повинно закріплюватися виключно законодавчими актами і забезпечуватися примусовою силою держави та мати чітку й прозору процедуру реалізації. Наголошено, що дозвільну діяльність слід розглядати у широкому розумінні, оскільки за допомогою встановлення зобов'язань на сьогодні урегульовано більшість суспільних відносин.

Ключові слова: правовий інструментарій, дозвільна діяльність, зобов'язання, органи публічної адміністрації, правова природа, рівні свободи.

Jafarova E.V. RESEARCH LEISURE ACTIVITIES NATURE AND LEGAL OBLIGATIONS OF FREEDOM THROUGH THE PRISM CITIZENS OF THEIR RIGHTS

The article proved that obligation are fixed in the law and in the process of implementation of this activity is binding, ie permit. Setting obligations when implementing citizens of their rights should be secured exclusively by the legislation and ensured coercive power of the state and have a clear and transparent procedure implementation. In turn, the state establishes guarantees in establishing the obligations necessary to ensure that the latter (at the level of norms) do not become barriers for the exercise of the rights and freedoms of the individual (at the level of their implementation), so that from a legal means they do not become socially harmful and illegal.

Emphasized that the permitting activity should be considered in a broad sense because by setting the obligations currently regulated most social relations. Thus, licensing activities should be defined as one of the main legal instruments of the state, which is used to ensure the balance (coordination) of individual, group and national interests while preserving the priority of human and civil rights and freedoms.

Key words: legal instruments, approvals of, the obligations of public administration, legal nature, level of freedom.

Постановка проблеми. Слід зауважити, що використання таких правових засобів, як «дозволи» та «заборони» в їх абсолютному значенні, сьогодні не може в повному обсязі забезпечити виконання правом своїх функцій. Тому доцільніше вести мову про зобов'язання, які мають проміжне значення між дозволами та заборонами. Виникає питання про правову природу «зобов'язання». Тобто, зобов'язання – це вид заборони чи вид дозволу? Аналіз юридичної літератури доводить, що сьогодні немає єдиного розуміння правової природи зобов'язання. Д. М. Бахрах правову природу зобов'язань розкриває через призму свободи реалізації громадянами своїх прав [1]. У роботі «Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративних судах першої інстанції» П. В. Вовк зазначає про сутнісний збіг категорій «права» та «свобода» у правовому контексті. Автор вважає, що останні є синонімами, оскільки категорія «права» є вужчою за категорію «свобода», остання ж являє собою «правову» свободу, тобто правові можливості індивіда (особи) діяти так, як законом не заборонено [2, с. 23-24]. На думку Н. І. Матузова, право це міра свободи [3, с. 22].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічну єдність наукового пошуку дослідження дозвільної діяльності та правової природи зобов'язань становлять праці вчених присвячених розвитку доктрини адміністративного права, формуванню єдиного підходу щодо сутності публічної адміністрації, засад її функціонування, а саме: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, І. П. Голосніченко, Т. Є. Кагановська, Р. А. Калюжний, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, В. П. Тимошук, М. М. Тищенко,

Ю. С. Шемшученко та ін.

Формування цілей статті. Мета статті полягає у дослідженні дозвільної діяльності та правової природи зобов'язань при реалізації громадянами своїх прав.

Виклад основного матеріалу. Норма права ставить у певні рамки свободу, тобто соціально забезпечену можливість діяти відповідно до своїх потреб та інтересів. Вона є передумовою максимально повного розкриття всіх можливостей суб'єкта права [4, с. 143]. У продовження зазначеного висловлювання наведемо позицію Д. М. Бахраха, який виокремлює такі ступені свободи реалізації громадянами своїх прав: 1) повна свобода; 2) свобода, пов'язана з обов'язком повідомлення суб'єкта влади про намір реалізації своїх прав; 3) свобода пов'язана з обов'язком реєструвати свої дії; 4) свобода, яка обмежена обов'язком отримання дозволу; 5) свобода, обмежена дискреційними повноваженнями влади при видачі дозволу на реалізацію певного права; 6) повна несвобода [1, с. 32–33]. Аналіз вищенаведеного дає нам підстави для таких міркувань: такі ступені свободи реалізації права людини як повна свобода та повна несвобода не є абсолютними. Це стосується реалізації всіх поколінь прав людини. Наприклад, 27 Конституції України встановлює, що кожна людина має право на життя. Однак сьогодні є не забороненим право робити аборт, що можна вважати порушенням права на життя. Або ще: людину не можна позбавити життя, однак у деяких країнах світу дозволена евтаназія та смертна кара. З цієї позиції можна розглянути політичні та економічні права людини; всі з вищенаведених ступенів свободи реалізації громадянами своїх прав одночасно застосовуються для регулювання суспільних відносин залежно від волі законодавця. Тобто, всі вищенаведені є правовими засобами, за допомогою яких шляхом закріплення в правовій нормі регулюються відповідні відносини; той чи інший ступінь свободи реалізації громадянами своїх прав не є «статичним» і змінюється залежно від зміни соціально-економічного та політичного розвитку держави, а також потреб соціуму. Так, за часів існування радянської влади підприємницька діяльність була заборонена, а нині є конституційним правом кожного громадянина; урахувавши, що людина є суб'єктом певного соціуму, громадянином певної держави, постає питання меж свобод людини в останній. Тобто, свобода реалізації права кожної людини простягається до тієї межі, від якої починається свобода інших людей. Так, право на заняття господарською діяльністю щодо видобутку корисних копалин не повинно обмежувати права інших громадян на безпечно для життя і здоров'я довкілля тощо; ступінь свободи реалізації громадянами своїх прав повинен встановлюватися від рівня загроз життю, здоров'ю інших суб'єктів права, навколишньому природному середовищу та національним інтересам тощо; визначення ступеня свободи реалізації людиною своїх прав можливо шляхом встановлення певних обмежень відповідними державними інституціями, які є легітимними представниками всього суспільства; встановлення ступенів свободи (правових обмежень) передбачає одночасне встановлення цілісної системи гарантій законного та обґрунтованого їх запровадження.

Отже, зобов'язання є основним правовим засобом, за допомогою якого реалізуються права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб, що закріплені в Конституції України, з одного боку, з іншого – не порушуються і перебувають під захистом держави права, свободи та законні інтереси іншої групи фізичних і юридичних осіб, а також національні інтереси. Таким чином, зобов'язання можна розглядати як свободу, в тій чи іншій мірі обмежену обов'язками. Так, якщо мова йде про свободу, пов'язану з обов'язком повідомлення суб'єкта влади про намір реалізації своїх прав, то як приклад наведемо декларативний принцип початку господарської діяльності. Суть останнього полягає в тому, що суб'єкт господарювання має право здійснювати свою діяльність без отримання документа дозвільного характеру, шляхом повідомлення державного адміністратора або відповідного дозвільного органу про відповідність своєї матеріально-технічної бази вимогам чинного законодавства [5]. Реалізація цього ступеня свободи найбільш наближена до повної свободи. Але як свідчить практика правозастосування, є такою, що здебільшого породжує відносини, пов'язані з необхідністю отримання документів дозвільного характеру. Що ж стосується свободи, пов'язаної з обов'язком реєструвати свої дії, слід навести право особи на свободу об'єднання у політичні партії. Для реалізації зазначеного права необхідно зареєструвати політичну партію у Міністерстві юстиції України, щоб стати учасником виборчого процесу [6]. Як приклад свободи, що обмежена обов'язком отримання дозволу можна навести необхідність отримання ліцензії на здійснення господарської діяльності, яка пов'язана із виробництвом лікарських засобів [7]. Потребує уваги також свобода, обмежена дискреційними повноваженнями влади при видачі дозволу на реалізацію певного права. Для прикладу, це заборона в'їзду на територію України певним іноземним громадянам, перебування яких є небажаним на її території. Це є свідченням того, що органи публічної адміністрації враховуючи загрози національним інтересам України, використовуючи дискреційні повноваження та адміністративний розсуд, приймають адміністративний акт щодо заборони або дозволу в'їзду на територію України. Такий ступінь свободи відрізняється від повної несвободи тим, що рішення приймається на підставі дискреційних повноважень органів публічної адміністрації, яке не розповсюджується на всіх громадян іноземних держав тощо. Так, для прикладу можна навести рішення Служби безпеки України, яке оформлюється окремою постановою про заборону в'їзду в Україну на

підставі наказу Служби безпеки України від 01.06.2009 р. № 344 «Про затвердження Інструкції про порядок прийняття Службою безпеки України рішення про заборону в'їзду в Україну іноземця та особам без громадянства» [8].

Слід зауважити, що зобов'язання закріплюються в нормах права, а в процесі їх реалізації зазначена діяльність стає зобов'язальною, тобто дозвільною. Отже, можна зробити проміжний висновок, що дозвільна діяльність – це спосіб забезпечення чотирьох рівнів свободи. Вважаємо, що дозвільну діяльність можна розглядати у широкому розумінні, оскільки за допомогою встановлення зобов'язань на сьогодні урегульовано більшість суспільних відносин.

Слід також визначити ступінь свободи реалізації громадянами своїх прав та залежність останніх від рівня загроз життю, здоров'ю інших суб'єктів права, навколишньому природному середовищу та національним інтересам тощо.

Відповідь лежить у площині визначення категорії «держава». Автори книги «Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика» під державою розуміють інструмент, що за його допомогою забезпечуються найкращі умови для розвитку особи, суспільства і самої держави, а узагальнена схема вирішення проблем національної безпеки на досягнутому рівні розвитку її теорії ґрунтується на трьох базових елементах: інтереси – загрози – захист [9, с. 27]. Безпека є умовою існування держави, суспільства або особи, яка дозволяє їм зберегти накопичені цінності [9, с. 33]. Згідно зі статтею 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Закон України «Про основи національної безпеки України» серед об'єктів останньої визначає: 1) людину і громадянина – їх конституційні права; 2) суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси; 3) державу – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканість. Цей же Закон загрозами національній безпеці називає наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам. Тобто на законодавчому рівні закріплюється *наявність загроз*, які можуть створювати небезпеку життєво важливим національним інтересам та представлені явищами та чинниками, перелік яких дано у статті 7. При цьому держава бере на себе зобов'язання щодо забезпечення останньої за допомогою певного правового інструментарію. Для прикладу, у постанові Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 року № 576, якою затверджено Положення про дозвільну систему, дано визначення цієї системи як особливого порядку виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів, і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян [10]. У Декреті Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» говориться, що метою здійснення сертифікації продукції, крім сприяння споживачеві в компетентному виборі продукції, є недопущення реалізації продукції, небезпечної для життя, здоров'я, майна громадян, а також для навколишнього природного середовища. У статті 9 Закону України «Про підтвердження відповідності» визначено, що продукція, яка є небезпечною для життя і здоров'я людей, тварин, рослин, а також майна та охорони довкілля, підлягає обов'язковій сертифікації.

Отже, завдання держави полягає в тому, щоб постійно моніторити явища та чинники, які можуть становити небезпеку для людини, суспільства, держави та національних інтересів, а також шляхом використання правового інструментарію (дозволів, зобов'язань та заборон) визначати ступінь свободи реалізації громадянами своїх прав залежно від загроз життю, здоров'ю людини і громадянина, навколишньому природному середовищу та національним інтересам тощо.

Таким чином, основною метою дозвільної діяльності є забезпечення життя, здоров'я людини, безпеки навколишнього природного середовища та національних інтересів тощо.

Наявність зобов'язань як різновиду правових засобів регулювання відносин певною мірою створює перешкоду для реалізації прав громадян, або звужує ступінь свободи реалізації громадянами своїх прав, тому запровадження останнього повинно здійснюватися з обов'язковим дотриманням положення ч. 1 ст. 64 Конституції України: «Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України».

Так, в ст. 23 Конституції України зазначено, що кожна людина має право на вільний розвиток свої особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості. Слід зауважити, що Конституція у цій статті визнає обов'язки людини, які вважаються невід'ємними складовими поняття свободи у демократичному суспільстві. Особа не може бути вільною від суспільства, бо людина є суспільною істотою. Тому важливим є розумне співвідношення між інтересами особи та інтересами суспільства, а також між правами особи і відповідного колективу. Виходячи з цього, свобода має узгоджуватись із свободою інших людей та обґрунтованими вимогами суспільства. У розумінні цієї статті поняття «обов'язок» має застосовуватись у зв'язку з терміном «право», адже якщо існує право будь-якої

особи, завжди має існувати відповідний обов'язок, що покладається на будь-яку іншу особу або на всіх осіб взагалі [11]. Цілком очевидно, що право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань може бути обмежено законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення. У свою чергу, ст. 66 Конституції України зобов'язує не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завданні збитки. Як бачимо, на конституційному рівні встановлюються певні обмеження в реалізації прав громадян.

Підсумовуючи зазначимо, що встановлення зобов'язань при реалізації громадянами своїх прав повинно закріплюватися виключно законодавчими актами і забезпечуватися примусовою силою держави та мати чітку й прозору процедуру реалізації.

Слід зауважити, що зобов'язання як різновид правових засобів має загальнообов'язковий характер, оскільки останні закріплені в правових нормах та сприймаються як безумовне керівництво до дії, що походить від органів публічної влади і не підлягають обговоренню чи оцінці під кутом зору їхньої доцільності, раціональності, бажаності чи небажаності при здійсненні [12]. Саме обов'язковість відрізняє зобов'язання, закріплені в правових нормах, від інших засобів регулювання суспільних відносин, як то норми моралі, релігії, традиції, звичаї тощо. Як зазначають Т. Фулей, Л. Лукас, Л. Сайц, загальнообов'язковість правових приписів держави втілюється у суспільну свідомість та поведінку (а також індивідуальну свідомість та поведінку різними способами (аж до погрози примусу за порушення), однак важливо враховувати, що норми права не лише офіційно обов'язкові, але й соціально обумовлені. Якщо є окремі норми права, які обумовлені не соціально, а під конкретне «замовлення» (бізнес-інтереси і т.д.), то вони або не сприймаються суспільством, або не діють, або не виконуються [13, с. 9]. Наголосимо на тому, що обов'язковість в тому і полягає, що навіть у разі несприйняття особою певних зобов'язальних норм щодо необхідності отримання документа дозвільного характеру на певний вид господарської діяльності, все одно вони потребують виконання, оскільки такі норми закріплені державою, формально визначені в законі та охороняються примусовою силою останньої. Так, в ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення зазначено: «Проведення господарської діяльності без державної реєстрації як суб'єкта господарювання або без одержання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, чи без одержання дозволу, іншого документа дозвільного характеру, якщо його одержання передбачено законом тягне за собою накладання штрафу від двадцяти до сорока неоподаткованих мінімумів доходів громадян з конфіскацією виготовленої продукції, зняв'язи виробництва і сировини чи без такої».

Можна стверджувати, що зобов'язання, які закріплені правовою нормою, мають загальнообов'язковий характер і охороняються примусовою силою держави. Також слід зазначити, що держава закріплює гарантії при встановленні зобов'язань, необхідні для того, щоб останні (на рівні норм) не перетворювалися в перепони для здійснення прав і свобод особи (на рівні їх реалізації), щоб із законного засобу вони не перетворювалися в соціально шкідливі та протизаконні.

Висновки. Зобов'язання є самостійним правовим засобом правового регулювання діяльності (або поведінки з об'єктами), що становить потенційну небезпеку та складається із сукупності матеріальних та процесуальних норм, юридичних процедур, що об'єднані в окремий публічно-правовий інститут. Суб'єкт права, реалізуючи свої права, вступає в певні відносини, одним із учасників яких є органи публічної адміністрації, наділені дозвільними повноваженнями. Спочатку органи публічної влади в особі Верховної Ради України, органів місцевого самоврядування разом із громадянським суспільством (через громадські слухання, експертизи проектів нормативно-правових актів) визначають засади регуляторної політики держави (дозвільну), окреслюючи ті сфери і напрямки розвитку держави, які на сьогодні є пріоритетними для забезпечення національних інтересів та відповідно встановлюють один із ступенів свободи в реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. На органи ж публічної адміністрації безпосередньо покладені обов'язки щодо реалізації державної регуляторної політики, з цією метою останні наділяються відповідними дозвільними повноваженнями.

Таким чином, дозвільну діяльність варто визначати як один із основних правових інструментаріїв держави, який застосовується для забезпечення балансу (погодження) індивідуальних, групових та національних інтересів при збереженні пріоритету прав і свобод людини і громадянина.

Список використаних джерел:

1. Бахрах Д. Н. Административное право : учебн. / Д. Н. Бахрах. – М. : Бек, 1996. – 355 с.
2. Вовк П. В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративному суді першої інстанції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Вовк Павло В'ячеславович. – О., 2009. – 208 с.
3. Матузов Н. И. Теория государства и права : учеб. / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М. : Юристъ, 2004. – 512 с.
4. Ушакова Н. В. Взаимосвязь возможностей и действительности в нормах права / Н. В. Ушакова // Вектор науки ТГУ. – 2009. – № 2 (5). – С. 143–147.

5. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
6. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2365-14>.
7. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/222-19>.
8. Про затвердження Інструкції про порядок прийняття Службою Безпеки України рішення про заборону в'їзду в Україну іноземця та особам без громадянства : наказ Служби безпеки України від 01.06.2009 № 344 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0785-09>.
9. Приватне життя і поліція. Концептуальні підходи. Теорія та практика / відповід. ред. : Ю. І. Римаренко. – К. : КНТ, 2006. – 740 с.
10. Про затвердження Положення про дозвільну систему : постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 576 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF>.
11. Стаття 23. Конституція України. 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo-ukraine.org.ua/resyrsi/kz/konstitutsiya-ukrajini/rozdil-9-teritorialnij-ustrij-ukrajini-konstitutsiya-ukrajini>
12. Зайчук О. В. Теорія держави і права : Академічний курс : підруч. / О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
13. Розробка проектів нормативно-правових актів відповідно до методики вирішення проблем. – К. : ФОП Москаленко О.М., 2012. – 180 с.

Стаття надійшла до редакції 1.11.2017

УДК 351

***Кобзар Олександр Федорович**
доктор юридичних наук, доцент
завідувач кафедри кримінального процесу
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ*

ВЗАЄМОДІЯ – НЕВІД'ЄМНА СКЛАДОВА УПРАВЛІННЯ В ПРАВООХОРОННІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Охарактеризовано основні засади взаємодії як складової правоохоронної діяльності. Висвітлено основні ознаки, що характеризують взаємодію як функцію державного управління. Розкрито основні напрями та критерії яким повинна відповідати організація зазначеної співпраці. Визначено, що взаємодія в правоохоронній діяльності є формою прояву цілеспрямованого впливу, що передбачає забезпечення необхідної узгодженості дій відповідних суб'єктів, як елемент процесу реалізації поставлених цілей по захисту прав та свобод громадян, охорони публічного порядку та публічної безпеки, попередження, припинення та запобігання правопорушень, усунення умов, які сприяють їх вчиненню.

Ключові слова: взаємодія, співпраця, правоохоронна діяльність, правоохоронні органи, державне управління.

Kobzar A. F. INTERACTION - INDEPENDENT MANAGEMENT COMPANY IN LAW ENFORCEMENT ACTIVITY

The main principles of interaction as a part of law enforcement have been analyzed. The basic features characterizing interaction as a function of public administration have been described. The key guidelines and criteria to which the organization of such interaction must correspond have been identified. It is determined that interaction in law-enforcement activity is a form of manifestation of purposeful influence, which involves providing the necessary coordination of actions of the relevant actors as an element of the process of realization of the set goals for the protection of the rights and freedoms of citizens, protection of public order and public safety, prevention, termination and prevention of offenses. , eliminating the conditions conducive to their commission.

It is noted that properly organized interaction, a clear division of competences between law enforcement agencies, the ultimate goal of which is to achieve a commonly defined result, allow to accomplish the task faster, with less expense, more purposefully apply the various possibilities of different units, avoiding duplication and a narrow-minded approach to solving problems of counteraction to crime.

Key words: interaction, cooperation, law enforcement, law enforcement agencies, state administration.

Постановка проблеми. У світі все існує і розвивається у взаємозв'язку. Будь-яка спільна діяльність людей – виробництво чи дозвілля, політика чи освіта, охорона правопорядку в державі чи захист прав і свобод окремого громадянина – викликає необхідність погодження, координації, упорядкування і цілеспрямовання індивідуальних та групових зусиль і волі, тобто відповідного управління.

Без системи управління людське суспільство неможливе, як неможливе воно без матеріального виробництва. Коли порушується управління в суспільстві, виникають кризові явища, які проявляються в занепаді виробництва, падінні духовності й моральності, зростанні злочинності [1, с. 11].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремим питанням взаємодії правоохоронних органів присвячені праці таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, А. А. Бова, Ф. А. Буарі, О. В. Джафарова, Д. С. Каблов, В. В. Ковальська, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, М. В. Лошицький, О. П. Поволоцький, О. В. Поколодна, В. О. Соколов, Ю. О. Свеженцева, А. Селігмен, В. В. Сукачов, В. Д. Сущенко, В. Т. Томін, І. Ч. Шушкевич та ін.

Незважаючи на плідну працю цих науковців, проблема співпраці в системі правоохоронних органів в Україні сьогодні лишається малодослідженою, так як відсутні не лише теоретичні рекомендації щодо їх тісної взаємодії під час здійснення правоохоронної діяльності.

Формування цілей статті. Метою статті є визначити основні засади взаємодії як складової правоохоронної діяльності. Окреслити основні ознаки, що характеризують взаємодію як функцію державного управління. Визначити основні напрями та критерії яким повинна відповідати організація зазначеної співпраці.

Виклад основного матеріалу. Управління здійснюється в усіх фазах відтворення, які охоплюють суспільне виробництво, розподіл, облік і споживання товарів, робіт та послуг. Управлінська діяльність забезпечує організованість і порядок, необхідні для нормального функціонування і розвитку будь-якої суспільної організації, незалежно від того, утворена вона державою чи суспільством.

Управління являє собою такий процес взаємодії сторін, при якому одна з них чинить вплив на іншу, інша ж виявляється здатною сприяти такий вплив і будувати свою поведінку відповідним чином. Управління може вважатись успішним за умови, що суб'єкт (сторона, яка впливає) сформулював мету взаємодії, а об'єкт (сторона, яка підлягає впливу) має засоби й можливості для її реалізації. Управлінська взаємодія може реально функціонувати тільки в тому випадку, якщо об'єкт управління виконує команди суб'єкта управління. Для проходження управлінського процесу необхідною є, з одного боку, наявність у суб'єкта управління потреби й можливості керувати об'єктом, а з іншого, – наявність у об'єкта управління бажання й здатності виконувати ці команди, так щоб у цій взаємодії був обопільний інтерес [1, с.13-14].

Розглядаючи управління в правоохоронній діяльності слід відмітити, що даний вид управління належить до державного управління.

Аналізуючи різні форми і напрями державного управління за допомогою правових засобів, легко можна встановити, що конкретний зміст і вибір форм залежить від предмета правового регулювання, який одночасно є і об'єктом управлінських відносин. Дійсно, міра правової впорядкованості, наприклад, у сфері організації матеріального виробництва, і управління в галузі правоохоронної діяльності, внаслідок специфіки виконуваних задач, не можуть бути однаковими. При цьому ми зовсім не виходимо з того, чий результат праці важливіший для суспільства. Існують певні об'єктивні параметри, які показують необхідність урегулювання суспільних відносин за допомогою правових норм.

Статус правоохоронних органів цілком залежить від їх місця в системі державних органів, що й зумовлює той чи інший підхід до конструювання моделі правового регулювання їх діяльності.

Функції державного управління реалізуються державою через систему та структуру органів. Характер функцій визначається завданнями, які стоять перед державою в галузі державного управління у найважливіших сферах суспільного життя, в тому числі й в боротьбі зі злочинністю. Для виконання завдань органи державного управління мають певні повноваження, які мають державно-владний характер.

Управління в правоохоронній діяльності – різновид державного управління і повинно забезпечувати взаємодію систем, підрозділів і служб органів, які здійснюють правоохоронну діяльність як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері правоохоронної діяльності держави [2, с.10].

Ефективне функціонування системи правоохоронних органів та установ України можливе тільки за умови тісної спільної діяльності усіх її складових. Кожен орган реалізує покладені винятково на нього завдання у певному напрямі загальної державної політики у сфері правопорядку зокрема. Принципове значення має пріоритетна мета реалізації державної політики, адже як ніколи саме при внутрішньосистемній взаємодії усі зусилля взаємодіючих сторін спрямовуються на її досягнення.

Взаємодія являє собою один із видів взаємозв'язку. Це означає, що в процесі взаємодії відбувається вплив ходу, характеру і змісту дій однієї сторони на дії іншої. Тому відсутність в однієї із сторін інтересу з приводу предмета спільної діяльності, наявність у неї іншого (протилежного чи неузгодженого) інтересу, неприйняття однією із сторін поставлених перед нею завдань, невідповідність до процедур взаємодії, відсутність довіри до іншої сторони виключає можливість встановлення реального співробітництва чи робить його значною мірою неефективним. Поняття взаємодії знаходиться в тісному зв'язку з поняттям структури і виступає як інтегруючий фактор, за допомогою якого відбувається об'єднання частин у певний тип цілісності. Таким чином, внаслідок об'єднання зусиль декількох, раніше розрізнено діючих суб'єктів або якісної зміни відносин всередині деякої групи осіб, знову створена чи певним чином реорганізована структура за своїми потенційними можливостями, здатністю вирішувати поставлені перед нею завдання істотно перевершує аналогічне за призначенням утворення, що функціонує без урахування правил взаємодії [5, с.11]. Отже, у всякій діяльності, яка виконується групою людей, одне із основних місць при вирішенні питання про шляхи її поліпшення займає проблема взаємодії.

Взаємодію прийнято розуміти у вузькому та широкому значенні терміна. У широкому значенні під взаємодією розуміється співпраця, яка розкривається в спільних узгоджених діях, спрямованих на досягнення спільної мети, у взаємній допомозі під час вирішення завдань. Використовуючи категорію „взаємодія” у будь-якій галузі знань, необхідно відзначити, що це поняття має широку сферу застосування, особливо в управлінській діяльності. Системний підхід до досліджуваної проблеми передбачає виявлення якісних характеристик взаємодії в системі суспільних відносин, включаючи сферу здійснення протидії злочинності різними суб'єктами.

У практичному сенсі важливо розглядати взаємодію як процес взаємовпливу та взаємодоповнення діяльності суб'єктів, зокрема в правоохоронній діяльності. Обов'язковою ознакою взаємодії є наявність у суб'єктів спільної мети, адже лише за такої умови може відбуватися перетинання їх діяльності та саме в такому випадку спільною метою є боротьба з правопорушеннями. При цьому, спільність мети не означає однаковості функцій та завдань, а навпаки, передбачає їх диференціацію [8, с.80]. Кожний суб'єкт наділений певною компетенцією, відповідно до якої здійснює діяльність притаманними йому методами: слідчий, маючи визначені законом завдання, що в обов'язковому порядку підлягають встановленню в кримінальній справі, як суб'єкт взаємодії вступає в правовідносини з дільничним інспектором міліції, який у свою чергу надає необхідну допомогу слідчому для встановлення об'єктивної істини в кримінальній справі.

Управління в галузі правоохоронної діяльності забезпечується виконанням ряду функцій – конкретних напрямків діяльності, серії безпосередніх дій, які в науці про управління і на практиці дістали назву “функції управління” [2, с.16-17].

Взаємодія, як складова державного управління розглядається, як категорія, котра пов'язана із конкретними суб'єктами управлінської діяльності (державні органи, посадові особи, громадяни, громадські формування та ін). Стосовно управління ця складова означає діяльність щодо управління, зовнішній прояв властивостей державного управління у сучасній системі суспільних відносин.

Щодо ролі взаємодії в управлінні правоохоронної діяльності, то вона досить велика, оскільки має на меті “за допомогою узгодженості дій створити необхідні умови для ефективного функціонування правоохоронних органів держави”.

Висновки. Взаємодія в правоохоронній діяльності – це форма прояву цілеспрямованого впливу, що передбачає забезпечення необхідної узгодженості дій відповідних суб'єктів, як елемент процесу реалізації поставлених цілей по захисту прав та свобод громадян, охорони публічного порядку та публічної безпеки, попередження, припинення та запобігання правопорушень, усунення умов, які сприяють їх вчиненню.

Отже, належним чином організована взаємодія, чіткий розподіл компетенції між правоохоронними органами, кінцевою метою яких є досягнення загального визначеного результату, дозволяють виконати поставлене завдання швидше, з меншою витратою зусиль, більш цілеспрямовано застосовувати різноманітні можливості різних підрозділів, не допускаючи дублювання та вузьковідомчого підходу до розв'язання завдань протидії злочинності.

Список використаних джерел:

1. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення / О.М.Бандурка. – Х. : Основа, 1996. – 386 с.
2. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О.М.Бандурка. – Харків: Ун-т внутр.справ, 1998. – 480 с.
3. Лошицький М. В. Теоретико-правові засади адміністративно-поліцейської діяльності держави : монографія / М. В. Лошицький. – К. : МП «Леся», 2013. – 370 с.

4. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посібник / В.Я. Малиновський. – Луцьк: Вежа, 2000. – 789 с.
5. Наумкин Ю.В. Взаимодействие органов внутренних дел с учреждениями массовой информации в борьбе с преступностью / Ю.В. Наумкин. – Ташкент, 1999. – 91 с.
6. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В.М.Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.
7. Уемов А.И. Вещи, свойства и отношения / А.И.Уемов. – М. : Изд-во Академии наук СССР, 1963. – 184 с.
8. Философский энциклопедический словарь. – М., 1983. – 751 с.
9. Юнін О. С. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності правоохоронних (поліцейських) підрозділів і можливості його застосування в Україні : монографія / О. С. Юнін. – Харків : НікаНова, 2015. – 456 с.

Стаття надійшла до редакції 6.11.2017

УДК 347.132- 058.55

***Манжула Андрій Анатолійович**
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри галузевого права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка*

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПРОСТУПКИ ПРОТИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Розкрито поняття адміністративного процесу у контексті понять «публічний проступок» та «публічний процес». Окреслено шляхи вирішення деяких проблем у сфері підвищення ефективності діяльності суб'єктів провадження по справах про адміністративні проступки. Визначено особливості розгляду процедурних питань провадження у справах про проступки у сфері громадського порядку, правовий статус учасників. Визначено недоліки окремих матеріальних норм законодавства в цій сфері та надано конкретні пропозиції щодо його вдосконалення.

Ключові слова: провадження, громадський порядок, проступок, правопорушення, публічне право.

Manszhula A.A. CONCEPT AND CONTENT OF PROCEEDINGS IN THE CONTEXT OF PROMOTION AGAINST THE PUBLIC ORDER

It is explained the concept of the administrative process in the context of the concepts of «public offense» and «public process». It is outlined the ways of solving some problems in the sphere of improving the efficiency of activity of the proceedings in cases of administrative offenses. The peculiarities of consideration of procedural issues of proceedings in cases of misdemeanors in the field of public order, the legal status of participants. The defects of certain substantive norms of legislation in this area are identified and concrete proposals for its improvement are provided. Individual traits are inherent in the commission of misconduct against public order: it arises only in connection with the commission of a misdemeanor; for it inherent set by the legislation circle of subjects; Individuality of procedural acts, which are accepted during the proceedings; the application during this procedure of state coercion determines the high degree of formalization of the process; through this process, measures of responsibility are implemented.

Key words: proceedings, public order, offenses, misconduct, public law.

Постановка проблеми. У процесі реформування українського суспільства в умовах незалежності держави важливе місце посідає адміністративно-правова реформа, проведення якої є життєво необхідним внаслідок змін в економічному, соціальному та політичному житті країни. Особливої актуальності набуває вирішення проблеми щодо боротьби з проступками. Окреме місце серед них посідають проступки, що посягають на громадський порядок, які, з одного боку, є дуже близькими до ряду злочинних діянь, а з іншого боку – характеризуються латентністю, що, як уявляється, вказує на особливий їх статус щодо вироблення системи по їх подоланню.

На нашу думку, розгляд питання щодо провадження у справах про проступки проти громадського порядку є досить важливим, адже цей вид провадження набуває все більшого поширення та вимагає додаткового вивчення проблем і пробілів у чинному законодавстві. Глибоке дослідження проблем вдосконалення провадження у справах про проступки проти громадського порядку набуває особливого змісту й актуальності в умовах розбудови правової держави, приведення законодавства у відповідність із

міжнародними стандартами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання провадження у справах про проступки проти громадського порядку, активно досліджувалися вченими, зокрема В. Авер'яновим, О. Бандуркою, Д. Бахрахом, Ю. Битяком, Д. Калаяновим, С. Ківаловим, А. Комзюком, В. Колпаковим, О. Кузьменко, Т. Коломоєць та ін. Водночас, окремі аспекти порушеної проблеми залишаються не розглянутими та потребують проведення спеціального дослідження.

Формування цілей статті. Метою статті є розгляд норм адміністративного законодавства, що визначає особливості провадження у справах про проступки проти громадського порядку, визначення прогалин законодавства в цій сфері та розроблення пропозицій щодо його вдосконалення.

Для досягнення поставленої мети передбачено вирішення *задач*, направлених на визначення коло учасників у справах про проступки проти громадського порядку, а також визначення особливості процедури розгляду даної категорії справ.

Викладення основного матеріалу. Основою нормативно-правового забезпечення правової діяльності органів державної влади є ті положення, які містяться у нормативних актах, що регулюють здійснення адміністративно-процедурних дій. Ці дії поділяються на внутрішньосистемні (ті, які регулюють відносини між членами певного органу, установи, відомства) та зовнішньосистемні. Зовнішньосистемні відносини передбачають стосунки між державними органами та іншими особами (фізичними та юридичними).

Законодавство встановлює сферу дії органу, взаємодію з іншими державними і недержавними організаціями, контрольні повноваження, юрисдикцію тощо. Адміністративні процедури – контрольні перевірки, адміністративне провадження, накладення покарання на особу, яка скоїла проступок – є базовими елементами публічної діяльності органів державної влади. В цьому контексті є хибним поняття адміністративного процесу, яке наводиться в Кодексі адміністративного судочинства України як таке, що звужує сферу адміністративного процесу. Так ст.3 Кодексу адміністративного судочинства України встановлює, що «адміністративний процес – це правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства» [1].

Починаючи з 1960 р. вчені роблять спроби розкрити поняття процесу та його структури. Це пов'язане з тим, що в спеціальній юридичній літературі дедалі ширше почали використовувати термінологію, яку застосовували переважно лише в працях з кримінального і цивільного процесів. Йдеться передусім про такі поняття, як «процес» і «провадження», точне визначення змісту яких необхідне тому, що є різні думки про їх співвідношення. В адміністративно-правовій літературі відомі два погляди щодо поняття адміністративного процесу: його розглядають у вузькому і широкому розумінні [2, с.315-316].

Представники вузького розуміння процесу, яке дістало назву «юрисдикційної концепції», розглядають процес як юрисдикційну діяльність органів державного управління, що має своїм завданням лише вирішення спорів та застосування у випадку необхідності заходів публічного примусу, тобто публічний процес трактується аналогічно до судового процесу.

Найширше цю концепцію розвинула Н.Г. Саліщева. Спочатку вона була прихильником широкого розуміння адміністративного процесу [3, с.136], проте згодом дійшла висновку, що розширене тлумачення адміністративного процесу не є доцільним, оскільки при цьому організаційна діяльність апарату замінюється адміністративним процесом, що може привести до ототожнення цих двох явищ. Автор визначає процес як «регламентовану законом діяльність по вирішенню спорів, що виникають між сторонами публічних правовідносин, які не перебувають між собою у відносинах службового підпорядкування, а також у застосуванні заходів публічного примусу» [4, с.12]. Н. Г. Саліщева розмежує поняття «процес» та «провадження», визначаючи процес як вужче поняття порівняно з провадженням, а його зміст прирівнює до понять «цивільний процес» і «кримінальний процес».

Провадження, на думку Н. Г. Саліщевої, охоплює всі сторони діяльності державного апарату, починаючи від підготовки і видання актів управління і закінчуючи матеріально-технічними діями. Воно охоплює широке коло суспільних відносин у сфері державного управління і за своїм змістом може бути поділене на три види: а) провадження, пов'язане із здійсненням завдань внутрішньої організації апарату управління; б) провадження, що опосередковує взаємовідносини даного державного органу з іншими державними органами, установами, підприємствами, які не входять в його систему; в) провадження у справах, пов'язаних з відносинами між громадянами чи громадськими організаціями та виконавчо-розпорядчими органами. Різниця між процесом і провадженням полягає також у тому, що провадження регулюється за допомогою організаційних норм, які становлять певну групу норм матеріального адміністративного права [4, с.9]. Подібних позицій додержуються М. І. Піскотін, В. С. Тадевосян, А. А. Мельніков, А. А. Дьомін [5, с.18]. А. Ю. Якімов також розглядає процес як юрисдикційну діяльність, однак зазначає, що юрисдикційний процес – це сукупність юридичних дій, що торкаються розгляду й вирішення справ про проступки проти громадського порядку, а юрисдикційне провадження –

це нормативно встановлений порядок і форми здійснення вказаних дій, а також юридичні форми результатів відповідних процесуальних дій [6, с.3].

Більш правомірною видається думка Г. І. Петрова, С. С. Студенікіна, Ю. М. Козлова, Ц. А. Ямпольської, В. М. Манохіна, А. Є. Лунева, А. П. Коренева, В. І. Попової, Д. Н. Бахраха, В. Д. Сорокіна, які розглядають адміністративний процес як державну виконавчо-розпорядчу діяльність у вирішенні будь-яких індивідуальних, а не лише юрисдикційних справ.

Г. І. Петров та В. Д. Сорокін визначають адміністративний процес як урегульований правом порядок вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління виконавчими і розпорядчими органами державної влади, а в передбачених законом випадках та іншими державними й суспільними органами, як діяльність у ході здійснення якої виникають суспільні відносини, що регулюються нормами процесуального права [7, с.277].

На думку А. П. Коренева, процес – це діяльність, що полягає в реалізації повноважень щодо здійснення функцій державного управління і застосуванню норм матеріального адміністративного права, яка проходить в порядку і формах, встановлених законодавством [8, с.66-67]. Д. Н. Бахрах вважає, що процес стоїть в ряду з такими юридичними процесами, як кримінальний, цивільний, законодавчий. З одного боку, він є видом юридичного процесу, тому йому притаманні всі його ознаки, проте, з іншого – це вид управлінської діяльності з такими властивостями: 1) він є різновидом владної діяльності суб'єктів виконавчої влади, у тому числі суддів, коли вони розглядають справи про адміністративні правопорушення, та прокурорів; 2) він спрямований на вирішення певних управлінських справ, досягнення юридичних результатів; 3) він урегульований нормами публічного права. Особливість адміністративного права як галузі, полягає в тому, що в ній співіснують матеріальні і процесуальні норми. Завдяки останнім управлінські процедури, реалізація виконавчої влади набувають більшої визначеності, науковості, стають більш демократичними. Отже, процес регулювання сприяє підвищенню ефективності владної діяльності. Державній адміністрації, за Д. Н. Бахрахом, доводиться використовувати владні повноваження під час вирішення найрізноманітніших справ [9, с.154].

О. В. Кузьменко визначає, що процес – це урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [10, с.127]. Заслуговує підтримки позиція тих учених, які вважають, що адміністративний процес складається з низки проваджень [2].

Специфіка процесу полягає в тому, що він розглядається як єдине ціле за своїми завданнями та функціями і як сукупність окремих спеціальних проваджень, особливості яких визначаються змістом та характером відповідних правових відносин у галузях матеріального права [11, с.84]. Процес є сукупністю проваджень, провадження – видом процесу. При цьому, якщо процес – це поняття широке, яке охоплює юридично значущу діяльність публічної адміністрації, то провадження – це вже діяльність, пов'язана з вирішенням певної, порівняно вузької групи однорідних справ [10, с.128].

В. К. Колпаков визначає провадження як особливий вид публічної діяльності щодо вирішення справ певної категорії на підставі загальних та спеціальних процесуальних норм [12, с.334-335]. Т. О. Коломоєць зазначає, що провадження в справах про проступки проти громадського порядку – це особливий вид процесуальної діяльності, врегульована законом процедура вирішення окремої групи справ. Провадження в справах про проступки проти громадського порядку – це врегульована нормами адміністративно-процесуального права діяльність уповноважених органів, яка спрямована на притягнення до відповідальності осіб, які вчинили проступок проти громадського порядку [13, с. 205].

О. І. Остапенко, З. Р. Кисіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кисіль вважають, що публічне провадження – це врегульований правом порядок вчинення процесуальних дій, що забезпечує винесення законного і об'єктивного рішення по індивідуальних справах про проступки проти громадського порядку, об'єднаних спільністю предмета (наприклад, порядок розгляду скарг громадян) [14, с.87].

Отже, провадження, на думку О. В. Кузьменко, це якісно однорідна група процесуально-процедурних дій з владної реалізації будь-яких відособлених матеріально-правових норм. Такі дії об'єднуються єдністю кінцевої мети, потребами професійної спеціалізації праці щодо правозастосування, міркуваннями щодо підвищення ефективності правового регулювання. Провадження з розгляду конкретної індивідуальної справи є первинним елементом структури публічного процесу. Кожне таке провадження є своєрідною «цеглиною» у фундаменті публічного процесу. Таким чином, публічне провадження – це вид процесу, який об'єднує послідовно здійснювані уповноваженим суб'єктом (публічною адміністрацією) процесуальні дії щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ. Ієрархічно систему публічного процесу у загальному вигляді можна відобразити так: «публічний процес» - «публічне провадження» – «провадження з розгляду конкретної справи щодо проступку проти громадського порядку» [10, с.128-129].

Будь-яке провадження в справах про проступки проти громадського порядку складається з ряду

окремих операцій. Вивчення таких операцій у різних видах проваджень свідчить, принаймні, про чотири такі ознаки, які притаманні для них: вони здійснюються послідовно, тобто одна операція змінює другу, утворюючи своєрідний ланцюг дій; розташування операцій у цьому ланцюгу має не випадковий характер, їхня послідовність логічно визначена (винесення постанови у справі не може передувати такій операції, як складання протоколу про проступок); різним видам проваджень притаманні різні за характером і призначенням операції, різняться вони і за ступенем урегульованості процесуальними нормами; здійснення тієї або іншої операції у тому або іншому провадженні визначається процесуальними нормами і виступає як момент реалізації матеріальних норм права. Ці логічні та послідовно змінювальні одна одну операції прийнято називати стадіями провадження [10, с.130].

Діяльність учасників провадження в справах про проступки проти громадського порядку розвивається у часі як послідовна низка пов'язаних між особою процесуальних дій щодо реалізації прав та взаємних обов'язків. Увесь процес складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну, тобто – стадій. Під стадією провадження розуміють його порівняно самостійну частину, яка (поряд із загальними завданнями провадження) має властиві тільки їй завдання й особливості. Стадії різняться одна від одної особами, що беруть участь у провадженні, характером проваджуваних дій та їх юридичною роллю [15, с.10].

Стадії одних видів проваджень зафіксовані в нормативному порядку, інших – не зафіксовані й являють собою специфічний результат доктринального узагальнення чинних у тій чи іншій сфері правил. Отже, під процесуальною стадією слід розуміти відносно відокремлені частини провадження, які являють собою сукупність процесуальних етапів, спрямованих на досягнення локального завдання в рамках загальної мети вирішення індивідуально-конкретної справи.

Існує дуже багато точок зору правників щодо кількості стадій в окремих провадженнях, але це не має принципового характеру. Стадії можна подовжувати, можна дробити на окремі дії, називати основними або допоміжними, давати їм різні назви тощо. Провадження в справі про проступок вважається закінченим, якщо прийняте за нею рішення виконано у повному обсязі. З цієї точки зору законодавець передбачає відповідну гарантію реальності рішень, прийнятих адміністративно-юрисдикційним органом. Зокрема, постанова про накладення стягнення є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами [11, с.84]. При цьому кожна стадія спрямована на вирішення специфічного кола завдань і характеризується лише її притаманними особливостями. У сукупності всі стадії спрямовані на досягнення загальної мети та вирішення закріплених у законі завдань провадження [16, с.180].

Принципово важливим тут є те, що у підсумку стадії повинні повно і точно відобразити цілісну картину провадження як сукупність окремих дій або операцій, що здійснюються у процесі реалізації правових норм. Спільними для адміністративного процесу, а значить, і для кожного з проваджень є такі стадії: аналіз ситуації, в ході якого збирається, досліджується інформація про фактичне становище справи, реальні факти, існуючі проблеми. Ця інформація фіксується на матеріальних носіях у вигляді протоколів, довідок, схем, звітів тощо та лягає в основу рішень публічної влади; прийняття рішення (наказу, постанови, інструкції) у справі, в якій фіксується воля суб'єкта публічної адміністрації; виконання рішення [10, с.129].

У певних випадках визнається доцільним ускладнення процедури вирішення справ публічною владою в справах про проступки проти громадського порядку. Так, ряд проваджень має додаткові стадії: порушення справи та перегляд рішення (постанови) [10, с.130].

Кожна стадія має свої етапи, які наповнені діями. Етапи провадження – це сукупність послідовних процесуальних дій, об'єднаних єдиною проміжною метою на певному відтинку конкретного провадження. Дія провадження – це найменший структурний елемент процесу.

Провадженню про проступки проти громадського порядку притаманні індивідуальні ознаки: воно виникає тільки у зв'язку зі здійсненням проступку; для нього притаманне встановлене законодавством коло суб'єктів; індивідуальність процесуальних актів, які приймаються в ході провадження; застосування під час даного провадження заходів державного примусу зумовлює високий ступінь формалізації процесу; за допомогою цього провадження реалізуються міри відповідальності. Отже, провадження у справах про проступки проти громадського порядку – це нормативно-врегульована діяльність повноважених суб'єктів із застосування відповідальності за скоєний проступок, а також попередження порушень в сфері громадського порядку [10, с.130, 136].

Провадження у справах про проступки – є самостійним видом публічно-юрисдикційних проваджень. На нього поширюються всі загальні ознаки, властиві юрисдикційним провадженням. Водночас, основні відмінності провадження у справах про проступки стосуються характеристики суб'єктів, що уповноважені розглядати подібні справи, та змісту окремих стадій, з яких складається зазначене провадження [17].

Сьогодні проступки, що посягають на громадський порядок визначені в Кодексі України про

адміністративні правопорушення [18] в главі 14 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку»

На нашу думку, виходячи з розуміння громадського порядку як категорії, яка виступає як певна стійка система взаємопов'язаних і утворюючих цілісну єдність ознак-елементів, основу якої складають безпека та правомірна поведінка громадян в громадських місцях, громадський благоустрій, охорона громадського порядку спеціальними органами, проступки, що посягають на громадський порядок включають й інші склади окрім глави 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення [18] Так, наприклад, стаття 89 КУпАП встановлює відповідальність за жорстоке поводження з тваринами, ст. 92 КУпАП – за порушення правил охорони і використання пам'яток історії та культури.

Отже, провадження у справах про проступки проти громадського порядку – це особливий вид процесуальної діяльності, врегульована нормами адміністративно-процесуального права діяльність уповноважених органів, яка спрямована на притягнення до відповідальності осіб, які вчинили протиправні діяння, що посягають на громадський порядок (тобто посягають на суспільні відносини, які складають режим життєдіяльності в державі, забезпечують недоторканність життя, здоров'я та гідності громадян, власності та умов, що склалися для нормальної діяльності установ, підприємств, організацій, посадових осіб і громадян).

Висновки. Необхідно зробити висновок, що публічний процес – це діяльність, яка здійснюється не лише в межах адміністративного судочинства. Адміністративні (управлінські) процедури можна поділити на дві великі групи за системними ознаками. Перша – внутрішньосистемні (організаційні, управлінські), друга – зовнішньосистемні (адміністративна діяльність). Контроль, облік, нагляд, планування, тощо – процедури (функції) які здійснюються як під час управління так і під час адміністративної діяльності.

Провадження по справах про проступки проти громадського порядку також є різновидом процесу, складовою частиною як правозастосовчої так і правоохоронної діяльності. Проводячи провадження по проступках проти громадського порядку уповноважені особи здійснюють ряд процедурних дій: огляд, затримання, обшук, тощо, які можна класифікувати як слідчі дії. Так само, під час провадження по справах одного з видів публічних проступків – можуть здійснюватись ці процедурні дії для встановлення вини державного службовця.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р. // ВВР України. – 2005. – № 35-36.
2. Спільник В. А. Співвідношення понять «адміністративний процес» і «адміністративне провадження» // Вісник Львівськ. ун-ту. Серія юридична. – 2012. – Вип. 36. – С. 315-321.
3. Салищева Н. Г. К вопросу об административном процессе в СССР / Н. Г. Салищева // Вопросы административного права на современном этапе. – М. : Госюриздат, 1963. – С. 134-145.
4. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. – М. : Юрид. л-ра, 1964. – 158 с.
5. Демин А. А. Понятие административного процесса и Административно-процессуальный Кодекс Российской Федерации / А. А. Демин // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. – 1998. – № 4. – С. 11-19.
6. Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство / А. Ю. Якимов // Государство и право. – 1999. – № 3. – С. 5-10.
7. Петров Г. И. Советское административное право / Г. И. Петров. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1970. – 304 с.
8. Коренев А. П. Кодификация советского административного права / А. П. Коренев. – М. : Юрид. лит., 1970. – 134 с.
9. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1997. – 368 с.
10. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій ; за ред. О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2008. – 416 с.
11. Гусаров С. Особливості адміністративної юрисдикції та реалізації відповідних повноважень органами державного управління і посадовими особами в Україні / С. Гусаров // Право України. – 2009. – № 2. – С. 80-87.
12. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
13. Адміністративне судочинство України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломoeць. – К. : Істина, 2008. – 216 с.
14. Адміністративне право України : навч. посібник / О. І. Остапенко, З. Р. Кисіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кисіль. – К. : Правова єдність ; Всеукраїнська асоціація видавців, 2008. – 533 с.
15. Колпаков В. Теоретичний вимір законодавчого регулювання порушення справи про адміністративний проступок / В. Колпаков // Право України. – 2005. – № 2. – С. 10-14.
16. Бортняк Д. Характеристика провадження у справах про адміністративні правопорушення в умовах реформування адміністративного права / Д. Бортняк // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 10. – С. 179-189.

17. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.

18. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р. // ВВР Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

Стаття надійшла до редакції 23.10.2017

УДК 342.922-056.26

Петков Сергій Валерійович
доктор юридичних наук, професор
Інститут права та післядипломної освіти
Міністерства юстиції України

Спицька Ліана Вікторівна
кандидат психологічних наук
Східноукраїнський національний університет
імені Володимира Даля

АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

У статті досліджено напрями діяльності органів публічної влади в частині розгляду їх управлінської, публічно-сервісної, юрисдикційної та контрольно-наглядової складової. Визначено повноваження суб'єктів публічної адміністрації. Окреслено фундаментальні основи подальших кроків впровадження людиноцентристської ідеології в діяльності суб'єктів публічної адміністрації в частині пріоритетності публічно-сервісної складової в їх діяльності. Зазначено, що на сьогодні, головними характеристиками у розумінні адміністративного права мають стати не «управлінська», а тим більше «каральна» його функція, а такі нові функції, як правозабезпечувальна (пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і правозахисна (пов'язана із захистом порушених прав). Саме дві ці функції найбільш повно відтворюють суспільне призначення адміністративного права в контексті адміністративної діяльності органів публічної влади щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів.

Ключові слова публічна адміністрація, адміністративна діяльність, публічно-сервісна діяльність, органи виконавчої влади, ідеологія.

Petykov S. V. Spitska L. V. ADMINISTRATIVE ACTIVITIES OF BODIES OF PUBLIC AUTHORITIES: MODERN STATUS AND DEVELOPMENT PERSPECTIVES

The article examines the directions of activity of public authorities in the part of consideration of their administrative, public service, jurisdictional and control-supervisory component. The powers of the subjects of public administration are defined. The fundamental foundations of further steps to introduce people-centric ideology in the activities of the subjects of public administration in terms of the priority of the public service component in their activities are determined. It is noted that to date, the main characteristics in the understanding of administrative law should be not "managerial", and even more so "punitive" its function, and such new functions as law-providing (related to ensuring the implementation of human rights and freedoms) and human rights (related to the protection of violated rights). It is these two functions that most fully reproduce the public purpose of administrative law in the context of the administrative activities of public authorities in the implementation and protection of the rights and freedoms of persons with disabilities.

It is summarized that the administrative activity of public authorities in the direction of realization and protection of human rights and freedoms is regulated by the norms of administrative law state power, control, service activity of public authority, which is based on human centered ideology and is aimed at the establishment, implementation and protection of rights and freedoms of citizens.

Key words public administration, administrative activities, public service activities, executive authorities, ideology.

Постановка проблеми. Сьогодні слід констатувати що в адміністративному праві пострадянського періоду відбулись тектонічні зрушення. Від загального масиву адміністративного права відколовся цілий материк теорії державного управління. І це в той час коли саме відносини у державному управлінні є об'єктом дослідження адміністративного права. Але таке зрушення призвело і до інших

наслідків. У надрах адміністративного права зародились нові правові галузі: фінансове, інформаційне, митне, медичне право. Вони динамічно розвиваються і в науковому і практичному сенсі досягли значних результатів. І це в свою чергу сприяє новому циклічно-подібному руху. А саме: вчені констатують наявність у цих галузях дуальної природи – публічної, та приватної. І значить вони не можуть бути складовими частинами адміністративного права. Адміністративне право є суто публічним. Чи є тут протиріччя? Аж ніяк.

Дати відповіді на складні питання пов'язані з переформатуванням суспільних відносин у новітніх умовах слід базуючись на сучасних концепціях, сутністю яких є фрактальна парадигма побудови сфер, інститутів, галузей тощо. Олексій Алмазов в своїй книзі «Фрактальна теорія. Як змінити погляд на ринки» запропонував засіб використання фракталів при аналізі біржових котувань, з фрактальних позицій аналізує законодавство Ендрю Моррісон Стампф в роботі «Законодавство – це фрактал: Спроба передбачити все». Аналізуючи зазначені наукові праці, слід зазначити, що вивчення фрактальної структури права і впровадження ідей у практичну діяльність суб'єктів публічної адміністрації – нагальне завдання сьогодення.

Адміністративне право – один з елементів цілісної системи. Так само, як і інші частини права, адміністративне право видозмінюється за загальними правилами існування систем, а отже, трансформацію адміністративного права можна прогнозувати, аналізувати, обчислювати. І, відповідно, знаходити в ній певні неузгодженості, усувати протиріччя тощо.

Застосування алгоритмічного методу, який складає основу фрактальної теорії, можливо на всіх рівнях юриспруденції, у науковому вимірі для пізнання сутності правових явищ, у правотворчості для вдосконалення існуючих формул (норм, законів) та доведення нових, у правозастосовній діяльності суб'єктів публічної адміністрації під час надання адміністративних послуг, реалізації адміністративної (управлінської, контрольно-наглядової, юрисдикційної, публічно-сервісної) діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначена проблематика щодо впровадження складових публічно-сервісної діяльності органів публічної влади в цілому та суб'єктів публічної адміністрації зокрема, звертали увагу провідні вчені у галузі адміністративного права: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Н.О. Армаш, В. М. Гарашук, О.І. Коліушко, Є.Ю. Соболев, В.П. Тимошук та інші.

Формування цілей статті. Мета статті полягає у дослідженні повноважень та напряму діяльності органів публічної влади в частині розгляду їх управлінської, публічно-сервісної, юрисдикційної та контрольно-наглядової складової.

Виклад основного матеріалу. Існування в науці адміністративного права адміністративної діяльності органів публічної влади зазвичай пов'язується з її нормативним закріпленням за допомогою норм адміністративного права [7, с. 63-68] або ж з використанням адміністративно-правових засобів, за допомогою яких вона здійснюється. Зміст і характер адміністративної діяльності будь-якого органу виконавчої влади залежать від багатьох обставин, проте визначальним для її здійснення є призначення органу виконавчої влади [9, с. 15].

Адміністративна діяльність, що здійснюється органами публічної влади, поєднує в собі дві складові: діяльність щодо виконання законів, нормативних актів управління, здійснення права давати обов'язкові до виконання вказівки, застосування в необхідних випадках заходів адміністративного впливу, а також видання в межах наданих повноважень актів управління (зовнішня діяльність), та організаційна діяльність самого апарату (внутрішня діяльність) [4, с. 112].

Результативність адміністративної діяльності в сучасних умовах необхідно оцінювати з боку позицій пріоритетності прав та законних інтересів громадян, які, згідно з Конституцією України, визначають зміст і спрямованість цієї діяльності.

Адміністративна діяльність характеризується як складна цілісна система, що охоплює широке коло суспільних відносин. Термін «адміністративна діяльність» не є новим у науці адміністративного права, проте дослідження цього поняття та виділення ознак такої діяльності викликає певні труднощі, оскільки вказаний термін у чинному законодавстві не використовується, а в сучасній науковій літературі він вживається у дещо відмінних значеннях, але переважно ототожнюється з терміном «державне управління».

Різноманіття завдань і функцій органів публічної влади обумовлює використання різних форм їх діяльності, зазначених у законах, положеннях, статутах та інших правових актах, які регламентують діяльність владних суб'єктів [6, с. 179], що визначається у науковій літературі як власне «адміністративна діяльність» чи «управлінська діяльність».

Розглянемо тлумачення терміна «адміністративна діяльність» через дослідження його складових: «адміністративна» (похідне від слова «адміністрація») та «діяльність».

«Адміністрація (від лат. administration, administratio – керування, управління) – це інституції, які здійснюють адміністративні функції управління у різних сферах суспільного життя» [13, с. 75]. У наукових працях поняття адміністративної діяльності здебільшого ототожнюється з державним

управлінням. «Адміністрація (від лат. *administration, administratio* – керування, управління) – інституції, які здійснюють адміністративні функції управління у різних сферах суспільного життя» [13], тобто дослідження саме адміністративної складової діяльності відповідних органах включає управлінську діяльність у відповідних напрямках розвитку суспільства.

В. Б. Авер'янов наголошував, що не всі дії органів виконавчої влади є власне управлінськими (наприклад, фінансово-господарські операції), але головним, профільним напрямом є власне управлінська діяльність, тобто державне управління як особливий вид діяльності держави [2, с. 255]. Відтак, як зазначає В. Б. Авер'янов, головними характеристиками у розумінні адміністративного права мають стати не «управлінські», а тим більше «каральна» його функція, а такі нові функції, як правозабезпечувальна (яка пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і правозахисна (яка пов'язана із захистом порушених прав) [2]. Саме дві останні функції, як зазначає Є. Ю. Соболев, найповніше відтворюють справжнє суспільне призначення адміністративного права в контексті адміністративної діяльності компетентних органів публічної адміністрації [3, с. 113].

Окрім того, у сучасній адміністративно-правовій доктрині дедалі частіше простежується тенденція до скорочення вживання терміна «державне управління» й, навпаки, активного запровадження терміна «публічне управління» [5, с. 167].

Це пов'язано насамперед з тим, що одним із принципів демократичної правової держави, який забезпечує зв'язок державного управління із суспільством та громадянами, є публічність. Публічність включає доступність державного управління для громадян через право вибору відповідних органів виконавчої влади та участь у їхній діяльності; прозорість їхнього функціонування; громадський контроль за діяльністю органів публічного управління та їхніх посадових осіб, за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян [8, 53]. Слід погодитися, що лише за умови розвиненої політичної й правової культури демократичного громадянського суспільства, яке не просто на законній, а насамперед, на правовій основі контролює державну владу, державно організоване суспільство в змозі як обмежувати, так і самообмежувати державні імперативні адміністративно-командні прагнення» [11, с. 254].

Складність такого явища як адміністративна діяльність полягає в тому, що об'єкт, який вивчається так само, як і безпосередній предмет знаходяться в стані постійних змін, які складно зафіксувати та дати їм відповідну оцінку, зробити правильні висновки.

Результатом упровадження в життя положень Конституції України та Концепції адміністративно-правової реформи в Україні стало формування нового адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади, форм та методів їхньої діяльності. Ця об'єктивна потреба визначена принципом розподілу влади, а отже, розширенням адміністративно-юрисдикційних повноважень органів виконавчої влади України. Більшість зазначених завдань органів виконавчої влади реалізують при здійсненні адміністративно-юрисдикційної діяльності під час виконання адміністративного законодавства, використання адміністративно-правових заходів впливу щодо організації діяльності посадових осіб. Коли мова йде про діяльність в адміністративно-правовій сфері ми повинні розрізняти такі суспільні (соціальні) явища, які постійно взаємодіють та знаходяться у стані розвитку та змін: державне управління, законотворчість, виборчий процес; господарювання та фінансово-економічна діяльність; суспільно-культурне життя, досуг, спорт тощо; правоохоронна діяльність та провадження у справах про проступки; проходження служби, статутні відносини; адміністративна діяльність державних органів; адміністративний процес під час здійснення адміністративного судочинства.

Органи виконавчої влади – основний суб'єкт адміністративної діяльності. Саме вони виконують функції держави, а в разі порушень зі сторони громадян, юридичних осіб або представників публічної влади – виправляють порушення суспільної стабільності. Суспільна стабільність в цьому контексті – це такий стан правовідносин між всіма суб'єктами, при якому кожен виконує свої функції та реалізує свої права, при цьому не порушуючи права інших. Поступовий еволюційний розвиток суспільства забезпечується суспільною стабільністю.

Суб'єктами адміністративного права є, крім органів виконавчої влади, інші державні органи. Вони вступають в адміністративно-правові відносини з приводу виконання покладених на них обов'язків і реалізації належних їм прав у сфері державного управління. За загальним правилом серед державних органів, які не належать до виконавчої гілки влади, більшість бере участь в адміністративно-правових відносинах не безпосередньо, а через свій адміністративний апарат.

Водночас існує низка специфічних державних органів, які тією чи іншою мірою здійснюють права й обов'язки у сфері адміністративно-правового регулювання не тільки через свій апарат, а й безпосередньо, тобто як власне органи. Це викликане такими їхніми спільними рисами: вони наділені правом приймати рішення, що є обов'язковими для виконання певними органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, посадовими особами, суб'єктами господарювання, громадянами; вони є носіями певних обов'язків у сфері державного управління.

За часів імперського, а потім радянського права серед державних, політичних, наукових діячів склався погляд на право як на ієрархічно досконало побудовану систему, у якій всі елементи підпорядковані державницькій волі монарха, самодержавця або правлячої еліти, партії тощо.

У такій системі поглядів людина, хоча й визначалась найвищою цінністю, але фактично повністю ігнорувалась. Людина розглядалась як елемент системи, який її живить. Податковий тиск, соціальні, пенсійні, страхові та інші виплати використовувались, як засоби вибивання коштів для існування держави. Натомість держава надавала примарний захист, гарантії й пільги.

У такій системі адміністративні режими, інститути і норми відігравали лише роль механізмів впливу на громадян у разі, якщо їхні дії якимось чином не відповідають «державному праву» політичних лідерів. Сьогодні вектор відносин зазнає кардинальних змін. Весь інструментарій державної влади повинен бути спрямований на захист інтересів громадянина зокрема і громадського суспільства в цілому.

Громадянське суспільство об'єктивно відчуває потребу в упорядкованості його функціонування за допомогою соціальних (у тому числі правових) норм. Воно протистоїть безладності, безсистемності. В умовах стабільного правопорядку ефективно функціонує економіка, досягається гармонія в діях законодавчої, виконавчої та судової влади, активно здійснюється діяльність різних громадських і приватних організацій, гарантується вільний розвиток людини, задоволення її духовних і матеріальних потреб. Тому громадянське суспільство формує соціальні норми, спрямовані на зміцнення соціального і правового порядку, впровадження нової адміністративно-правової доктрини.

Формування нової адміністративно-правової доктрини, побудованої на засадах людиноцентристської ідеології вплинуло на модифікацію напрямів діяльності органів публічної влади з виокремленням їх публічно-сервісної спрямованості [14, с. 63-67].

Цю неуправлінську складову предмета адміністративного права, як зазначав В. Б. Авер'янов, доцільно визначити як «публічно-сервісну» (від англ. to serve – служити) [2, с. 77], яка буде пріоритетною складовою публічно-сервісної діяльності органів публічної влади, поряд з управлінською (організуючою, контролюючою, державно-владною), де, окрім диспозитивного методу, повинен мати рівнозначне, а в деяких напрямках пріоритетне значення, адміністративно-правовий метод (здійснення контролю та нагляду за реалізацією прав та свобод інвалідів, притягнення винних до адміністративної відповідальності за їх порушення).

Отже, концептуальні засади нової ролі адміністративного права, як права, що служить інтересам людини, не заперечує його спрямованості на регулювання управлінських відносин. Навпаки, управлінська спрямованість зберігається, поряд із цим, регулювання відносин між публічною адміністрацією та фізичними особами набуває нового змісту [10, с. 5].

На підтвердження викладеного С. Г. Стеценко констатує, що у сферах національної безпеки, оборони, внутрішніх справ публічні інтереси держави повинні переважати над індивідуальними правами та свободами конкретних громадян [12, с. 23]. Поряд із цим, саме в такому імперативному підході повинен реалізовуватися адміністративно-правовий метод щодо реалізації та захисту приватних інтересів окремого інваліда.

Тому на сьогодні, на думку науковця, головними характеристиками у розумінні адміністративного права мають стати не «управлінська», а тим більше «каральна» його функція, а такі нові функції, як правозабезпечувальна (пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і правозахисна (пов'язана із захистом порушених прав) [12, с. 8]. Саме дві ці функції найбільш повно відтворюють суспільне призначення адміністративного права в контексті адміністративної діяльності органів публічної влади щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів.

Висновки. Враховуючи практичну спрямованість цих функцій адміністративного права, пріоритетним напрямом діяльності органів публічної влади слід визначити не тільки закріплення прав та свобод інвалідів, а й забезпечення їх реалізації і створення належного захисту у випадках їх порушення.

Отже, адміністративна діяльність органів публічної влади у напрямі реалізації і захисту прав та свобод людини – це врегульована нормами адміністративного права державно-владна, контролююча, сервісна діяльність публічної влади, яка базується на людиноцентристській ідеології та спрямована на утвердження, реалізацію і захист прав та свобод громадян.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Б. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади : питання теорії та практика реалізації / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2010. – № 3. – С. 72–79.
2. Адміністративне право України : Академічний курс : підручник : у 2 т. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
3. Соболев Є.Ю. Удосконалення окремих напрямів діяльності органів публічної влади визначених в межах закону України «про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» / Є.Ю. Соболев // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2017. № 42. С. 117-122.
4. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи вдосконалення / О.М. Бандурка. – Х. : Консум, 1996. – С. 112.

5. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
6. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. / за ред. В. В. Коваленко. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
7. Кучук А.М. Правоохоронна діяльність: питання теоретичного визначення / А.М. Кучук // Науковий вісник Юридичної академії МВС. – 2003. – № 2. – С. 63–68.
8. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – Луцьк : Ред.-вид. від. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
9. Марченко Б.М. Адміністративна діяльність державної прикордонної служби України : дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Б.М. Марченко. – Дніпропетровськ, 2009. – С. 15.
10. Проблеми адміністративно-правового забезпечення оптимізації державного управління в Україні на сучасному етапі : наукова доповідь / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. – 40 с.
11. Селіванов В.М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : монографія / В.М. Селіванов. – К. : Ін Юре, 2002. – 724 с. – с.254.
12. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. – вид. 3-тє, перероб. та доп. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
13. Юридична енциклопедія / [редкол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А–Г. – 672 с.
14. Армаш Н.О. Державний політичний діяч: поняття та ознаки / Н.О. Армаш // Держава та регіони (Серія “Право”). – 2010 – №1 – С. 63-67.

Стаття надійшла до редакції 18.10.2017

УДК 342.9:343.353

Шатрава Сергій Олександрович
доктор юридичних наук, доцент
професор кафедри адміністративної
діяльності поліції Харківського національного
університету внутрішніх справ

СТУПІНЬ НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ ПРОБЛЕМИ СУТНОСТІ ТА ЗНАЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

У статті досліджено складову частину загальнодержавної антикорупційної політики. Зазначено, що недостатність розробок на теоретичному рівні, наявність колізійних моментів при формуванні та реалізації державної антикорупційної політики визначили необхідність проведення комплексного дослідження питання щодо визначення сутності, особливостей та науково обґрунтованого поняття категорії «запобігання корупції в діяльності органів Національної поліції України».

Ключові слова: органи Національної поліції, корупція, корупційні ризики, корупціогенний фактор, дискреційні повноваження, конфлікт інтересів.

Shatrava S. A. STEP OF SCIENTIFIC DEVELOPMENT OF THE PROBLEM OF SATISFACTION AND THE IMPORTANCE OF PREVENTION OF CORRUPTION IN NATIONAL POLICE ORGANS

The lack of development at the theoretical level, the presence of collision moments in the formation and implementation of state anti-corruption policy have determined the need for a comprehensive study of the issue of determining the nature, features and scientifically based concept of the category «prevention of corruption in the activities of the bodies of the National Police of Ukraine».

It is determined that the purpose of preventing corruption in the activities of the bodies of the National Police of Ukraine is to: Encourage officials of the National Police to legitimate conduct in fulfilling the tasks and functions entrusted to them; prevent their entry into corruption relations; termination of such relations; preventing provocations of illegal actions by persons who are not officials authorized to perform state functions; formation of the image of the bodies of the National Police as a state institution supporting the national idea of overcoming this negative phenomenon and making appropriate ways for its realization; creation of legal and organizational principles for the prevention of corruption in the bodies of the National Police; development of preventive anti-corruption mechanisms, rules for elimination of the consequences of corruption manifestations.

Key words: the National Police agencies, corruption, corruption risks, corruptogenic factor, discretionary powers, conflict of interest.

Постановка проблеми. Докорінні зміни, які відбуваються на теренах нашої держави, стали підґрунтям для переосмислення та зміни орієнтирів для побудови нової європейської країни, пріоритетом діяльності якої – є належна реалізація прав і свобод людини і громадянина. Реалізація вищенаведеного, вимагає перегляду багатьох принципів, підходів та інструментів побудови державних інституцій та формування повноцінного та розвинутого громадянського суспільства. З цією метою, було вироблено та нормативно закріплено дорожню карту реформ, векторів руху, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Але, досягти виконання поставлених задач, щодо запровадження європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції світу вбачається іноді не можливим, оскільки на заваді реформ та необхідних державі змін, стоїть – корупція.

Особливо гостро в цьому аспекті, постає питання, що пов'язане із визначенням пріоритетів формування та реалізації антикорупційної політики держави та наявності дієвого правового інструментарію їх реалізації. Не є виключенням і органи Національної поліції України, які створюються для охорони прав і свобод людини і громадянина, забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності, в тому числі і корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних із корупцією, але при цьому, самі часто стають суб'єктами таких правопорушень. Зазначене явище, негативно впливає на ефективність виконання поліцейськими своїх функціональних обов'язків, на ставлення громадянського суспільства до професії «поліцейського» тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На актуальність проблематики щодо запобігання та протидії корупції в діяльності державних інституцій в цілому та Національної поліції зокрема, звертали увагу провідні вчені у галузі адміністративного права: В. Б. Авер'янов, С. М. Алфьоров, О. Ф. Андрійко, М. Ю. Бездольний, В. М. Гарашук, О. В. Джафарова, І. А. Дьомін, В. А. Завгородній, Д. І. Йосифович, М. І. Мельник, Є. В. Невмержицький, О. М. Охотнікова, О. Я. Прохоренко, С. С. Рогульський, С. С. Серьогін, О. В. Ткаченко, І. І. Яцків, А. О. Яфонкін та інші. Праці зазначених авторів є для нас добрим науковим підґрунтям для формування авторської позиції щодо визначення категорії «запобігання корупції в діяльності органів Національної поліції» та її особливостей, оскільки на сьогодні відсутнє нормативне закріплення цього визначення, що негативно впливає на реалізацію державної антикорупційної політики держави.

Формування цілей статті. Мета статті полягає у розкритті сутності та значення категорії «запобігання корупції в органах Національної поліції».

Виклад основного матеріалу. Відразу зауважимо, що з'ясування сутності та змісту категорії «запобігання корупції в органах Національної поліції» здійснимо шляхом аналізу категорій загального порядку, з метою формування авторського визначення зазначеного явища, з огляду на корупціогенні фактори та окреслимо особливості цієї діяльності.

Для цього звернемося до теоретичних напрацювань щодо змісту категорії «корупція». Зазначене явище має давню історію виникнення, як і саме людство. Відразу зробимо припущення, що «корупція» – це обов'язкова негативна ознака, яка притаманна будь-якій державі та соціуму та є характеризуючою складовою цих явищ. Це пов'язане з тим, що будь-яка спільна діяльність людей передбачає вплив однієї особи на іншу, шляхом наділення одних осіб правом приймати рішення по відношенню до інших (або наділення матеріальними ресурсами), а це в свою чергу може викликати зловживання правом тощо. Про корупцію як негативне явище, якому треба протистояти, згадували всі релігії світу. Так, Господь через Мойсея визначив: «Дарів не приймай, бо дари сліпими роблять зрячих і перекручують справу правих» (Ісх. 23:8) [1]. Відомий філософ Ш. Л. Монтеск'є писав: «...Відомо вже по досвіду століть, що всяка людина, яка має владу, схильна зловживати нею й іде в цьому напрямку, доки не досягне покладеної їй межі» [2, с. 289]. Про деградаційну складову корупції в державному секторі свого часу зазначав філософ Т. Гоббс, який вбачав у ній коріння, з якого «проростає зневага до всіх законів» [3, с. 442]. Прошло багато часу, а питання подолання цього негативного явища не втратило своєї актуальності, а навпаки, постало на передній план.

Звернемося до сучасного тлумачення цієї категорії. Так, «корупція» походить від сполучення латинських слів *correi* (кілька учасників, що вступають у відносини з приводу одного предмета) і *rumpere* (ламати, пошкоджувати, порушувати, скасовувати). У результаті утворився самостійний термін *corruptere*, який передбачає участь у діяльності кількох осіб, метою яких є зміна нормального ходу судового процесу або процесу управління [4; 5, с. 164]. Зазначене визначення є цікавим, але звужує сферу виникнення цього негативного явища. Запропоноване визначення містить також категорії, які мають оціночний характер (нормальний хід судового процесу), що негативно впливає на практику правозастосування.

В. В. Сташис, під корупцією розумів вкрай небезпечно для держави негативно соціально-правове явище, тому що вона підриває авторитет державного апарату, дискредитує його діяльність, завдає економічної й політичної шкоди, гальмує розвиток реформ, практично знижує ефективність розроблених

програм [6, с. 167]. М. І. Мельник характеризує «корупцію» як складне і багатоаспектне (економічне, політичне, правове, морально-психологічне) явище. Дослідник, наголошує на тому, що остання є своєрідним дзеркалом суспільства, його моральної і правової чистоти, економічного, політичного та соціального стану. Вона характеризує соціальні процеси, які відбуваються в державі та суспільстві, у ній знаходять своє відображення найбільш значущі для держави та суспільства проблеми [7, с. 28]. У свою чергу, Е. В. Невмержицький зазначає, що корупція це багатоаспектне діяння, що представляє собою соціально небезпечне явище, змістом якого є система негативних поглядів, настанов і діянь службових осіб інститутів влади та управління, державних і недержавних підприємств, організацій і установ, політичних партій та громадських організацій, спрямованих на задоволення особистих, групових або корпоративних інтересів шляхом використання свого службового становища, всупереч інтересам суспільства і держави [8, с. 44]. Автори колективної монографії «Корупція в Україні – не політика», поділяють корупцію на побутову та масову, яка існує у вигляді традиції, звичаю або насаджується штучно [9].

Підсумовуючи вищенаведені позиції вчених, погодимось із О. В. Длугопольським, який зазначає, що, як і в будь-якого складного соціально-економічного й політико-правового явища, у корупції немає однозначного канонічного визначення [10, с. 16].

Наведені та інші позиції вчених, які дають змогу прийти до таких висновків: 1) корупція – це негативне соціальне явище, яке існує в кожному суспільстві; 2) має комплексний, багатоаспектний характер; 3) серед правових засобів подолання останнього, крім правових норм, вагомим значення мають норми моралі та релігійні норми; 4) неможливість повного викоренення цього негативного явища, навіть при умові існування покарання у вигляді страти в деяких державах; 5) панування в суспільстві свідомості, щодо необхідності використовувати будь-які можливості щодо прийняття рішення по відношенню до іншої особи, як невичерпне джерело для досягнення корисливої мети; 6) це завжди умисна діяльність, спрямована на збагачення або задоволення інших приватних інтересів; 7) корупційна модель поведінки в соціумі є поєднанням психологічного коріння та власної соціалізації особистості; 8) має прояв тільки публічно-правових відносинах; 9) корупція – це завжди діяльність, яка має прояв, як в активних діях так і бездіяльності; 10) є шкідливою, оскільки важливі рішення, приймаються на підставі прихованих мотивів, без врахування наслідків для суспільства [8, с. 31]; 11) вона підриває віру та зводить нанівець розуміння загальнолюдських цінностей щодо справедливості, людяності, чесності, доброчесності, порядності та верховенства права, як базових категорій для кожної держави; 12) здатність пристосовуватись до нових реалій життя тощо.

Розглядаючи етапи становлення нормативного закріплення у вітчизняному законодавстві категорії «корупція», зазначимо, що останні можна поділити на наступні: 1) пострадянський етап, який пов'язаний з не сформованістю власного національного законодавства про корупцію, характеризується відсутністю нормативного закріплення останнього (1990-1995 роки) та відсутністю стратегічного бачення подолання цього явища; 2) другий етап характеризується прийняттям у 1995 році Закону України «Про боротьбу з корупцією» [11]. В останньому було визначено, що корупція – це діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Зазначена конструкція була першою спробою на законодавчому рівні визначити сутність цього явища, визначити види правопорушень та покарання (1995–2011 рр.); 3) третій етап, ознаменований подіями, які спрямовані на необхідність формування антикорупційної політики держави, що знайшло своє відображення в прийнятті Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Так, на законодавчому, загальнообов'язковому рівні було надано трактування корупційного правопорушення як умисного діяння, що містить ознаки корупції, вчиненого особою, зазначеною в ч. 1 ст. 4 цього Закону. При цьому під корупцією розумілось використання особою наданих їй службових повноважень і пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки або пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень і пов'язаних із цим можливостей [12] (2011 – 2014 рр.); 4) четвертий етап має свої особливості, які пов'язані із формуванням та реалізацією нової Антикорупційної стратегії та успішному впровадженню нових антикорупційних механізмів (починаючи з 2014 р. по теперішній час). Серед них – декларування майнового стану публічних службовців, запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, перевірка доброчесності службовців та моніторинг їхнього способу життя. Також, визначальним є прийняття Закону України «Про запобігання корупції», в якому передбачено дефініцію «корупція», закріпити як використання особою передбаченою відповідним положення Закону наданих їй службових повноважень і пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу

іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень і пов'язаних із цим можливостей. Саме ж корупційне правопорушення – це діяння, що містить ознаки корупції або в інший спосіб порушує встановлені законом вимоги й обмеження, вчинене відповідною особою, за яке законом встановлено кримінальну, цивільно-правову чи дисциплінарну відповідальність [13].

Зазначимо, що визначення корупції на законодавчому рівні постійно вдосконалюється в залежності від практики правозастосування та викликів сучасності, але, як стверджують дослідники А. Шайо й С. Коткін, ніколи не буде досягнуто згоди щодо жодної дефініції тлумачення явища корупції [14, с. 11]. Зазначене твердження є дискусійним, але неопозбавленим сенсу.

Висновки. Трансформуючи вищенаведені позиції на предмет нашого дослідження, сформулюємо авторську позицію щодо категорії «запобігання корупції в діяльності органів Національної поліції». Це складова частина загальнодержавної антикорупційної політики, яка об'єднана національною ідеєю подолання цього негативного явища, включає стратегію розвитку публічно-правових відносин щодо усунення, нейтралізації чи обмеження дії посадових осіб органів Національної поліції (детермінант) корупції та цілеспрямованому впливі за допомогою комплексу адміністративно-правових інструментів для досягнення поставлених цілей, що складаються у сфері реалізації завдань та функцій Національної поліції України.

Водночас, метою запобігання корупції в діяльності органів Національної поліції України є: стимулювання посадових осіб Національної поліції до правомірної поведінки щодо виконання завдань та функцій, які покладені на них; перешкоджання вступу їх у корупційні відносини; припинення таких відносин; недопущення провокацій протиправних дій з боку осіб, які не є посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави; формування іміджу органів Національної поліції як державної інституції, що підтримує національну ідею подолання цього негативного явища та робить відповідні шляхи для її реалізації; створення правових та організаційних засад запобігання корупції в органах Національної поліції; розроблення превентивних антикорупційних механізмів, правил щодо усунення наслідків корупційних проявів.

Список використаних джерел:

1. Alatas S.H. The problem of Corruption. Singapore; Pang Guck Gheng, 1986. – P. 6.
2. Монтескье Ш. Избранные произведения / Ш. Монтескье. – М. : Госполитиздат, 1955. – 800 с.
3. Гоббс Т. Человеческая природа / Т. Гоббс // Избранные произведения : в 2 т. – М. : Мысль, 1964. – Т. 1. – 583 с.
4. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. / Даль В. И. – М. : ОЛМА-ПРЕСС, П-Р. – Т. 3. – 2001. – 576 с.
5. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні с сучасний період : моногр. / О. Ю. Бусол. – К. : Ін.Юре, 2014. – 564 с.
6. Сташис В. В. Проблеми боротьби з організованою злочинністю і корупцією в Україні / В. В. Сташис // Вісн. Акад. прав. наук України : зб. наук.пр. – Х. : 2001. – Вип. 2. – С. 163–168.
7. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : моногр. / М. І. Мельник. – К. : Юридична думка, 2004. – 400 с.
8. Невмержицький Е. В. Корупція в Україні : причини, наслідки, механізми протидії : моногр. / Е. В. Невмержицький. – К. : КНТ, 2008. – 368 с.
9. Журавський В. С. Корупція в Україні – не політика : моногр. / В. С. Журавський, М. І. Михальченко, О. М. Михальченко. – К. : Фенікс, 2007. – 408 с.
10. Длугопольський О. В. Сучасні погляди на корупцію та мінімізацію її негативного впливу на економіку України / О. В. Длугопольський, Ю. П. Івашук // Економіка України. – 2012. – № 9. – С. 13–24
11. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 5 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
12. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
13. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>.
14. Політична корупція перехідної доби / за ред. С. Коткіна, А. Шайо. – К. : К.І.С., 2004. – 440 с.

Стаття надійшла до редакції 23.11.2017

УДК 342.9

Дегтярьова Світлана Володимирівна
суддя Кіровоградського окружного
адміністративного суду,
кандидат юридичних наук

ПОДАТКИ ЯК ОСНОВНИЙ СПОСІБ НАПОВНЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТУ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

Стаття присвячена розгляду вітчизняної податкової системи та аналізу податку як основного елементу у системі наповнення національного бюджету в сучасних умовах, за допомогою яких у певній мірі регулюється ринкова економіка, збільшуються чи зменшуються грошові потоки в державі, регулюються інноваційно-інвестиційні процеси та відносини. Наголошено, що в Україні необхідно сформувати таку систему оподаткування, яка б сприяла розвитку економіки, формуванню повноцінних суб'єктів ринкової економіки з одночасним поступовим розв'язанням проблеми скорочення дефіциту бюджету і досягнення фінансової стабілізації з поступовим переходом до економічного росту.

Ключові слова: податок, державний бюджет, наповнення бюджету, планування, оподаткування.

Degtyareva S. V. TAXES AS THE BASIC METHOD FOR COMPLETING NATIONAL BUDGET IN MODERN CONDITIONS

The article is devoted to the consideration of the domestic tax system and tax analysis as the main element in the system of filling the national budget in modern conditions, with the help of which to some extent the market economy is regulated, cash flows increase or decrease in the state, innovational-investment processes and relations are regulated. It is stressed that in Ukraine it is necessary to form a system of taxation that would contribute to the development of the economy, the formation of full-fledged market economy subjects, with the simultaneous gradual solution of the problem of reducing the budget deficit and achieving financial stabilization with a gradual transition to economic growth.

It is noted that some changes also require the mechanism and target direction of taxes. First of all, it is necessary to improve the quality of planning and financing of public expenditures, strengthen the revenue base of the budget system, and create the necessary mechanisms for monitoring the effectiveness of the use of public financial resources. It was emphasized that the reform process should take place in the direction of creation of favorable tax conditions for domestic producers, stimulation of investment in investment programs, in order to form a rational tax system, it is necessary to use the regulatory function of the tax system in the form of granting preferential taxation, to make benefits more transparent and to increase their incentive and adjusting properties.

Key words: tax, state budget, budget filling, planning, taxation.

Постановка проблеми. Наповнення бюджету будь-якої країни є довготривалим і досить складним процесом. Як відомо, для того, щоб соціальний рівень країни активно розвивався та збільшувався, необхідні певні умови, серед яких наповнення бюджету податковими надходженнями. У свою чергу, податкові надходження залежать від рівня розвитку та стану економіки, ринкових відносин та податкової політики в країні в цілому.

З допомогою податків у певній мірі регулюється ринкова економіка, збільшуються чи зменшуються грошові потоки в державі, регулюються інноваційно-інвестиційні процеси та відносини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання формування та наповнення державного бюджету знаходяться у постійному колі наукового пошуку, адже це одна із найважливіших сфер діяльності держави, від якої залежить добробут її населення. Результати досліджень вказаної проблеми можна спостерігати в наукових роботах таких вчених, як Й. М. Бескид, О. Д. Василик, П. В. Мельник, С. М. Соломенко, І. Г. Канцур, В. Л. Андрущенко, І. О. Лютий, І. Ломачинська та ін.

Як відомо, на формування державного бюджету податковими надходженнями впливають різні фактори, основними серед яких є, в першу чергу, нормативно-правове регулювання, потім – рівень інфляції в країні, а також це і рівень зайнятості населення країни.

Держава зацікавлена проводити якісну податкову політику, оскільки це в першу чергу сприяє економічному зростанню, не допускає надмірного рівня інфляції, а відтак забезпечує макроекономічну стабільність в державі.

Формування цілей статті. Метою статті є розгляд вітчизняної податкової системи та аналіз податку, як основного елементу у системі наповнення національного бюджету в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що державний бюджет є одним з головних інститутів економічного суверенітету держави, оскільки саме він забезпечує накопичення коштів, які необхідні для фінансування держави. Окрім цього, державний бюджет використовується для часткового

перерозподілу доходів, що дає можливість підтримувати сприятливе соціального становища в країні, тим самим активно впливати на економічні, соціальні, національні, регіональні процеси в суспільстві.

Як відомо, формування бюджету є прерогативою органів державної виконавчої влади, які окрім цього відповідають за виконання бюджету та здійснюють контроль за цільовими витратами. Структура бюджетної системи та взаємозв'язок окремих бюджетів мають практичне значення і становлять основу для розробки фінансової політики держави і вдосконалення бюджетного механізму. Від рівня досконалості механізму залежать темпи економічного і соціального розвитку, а також добробут і благополуччя громадян. Основним інструментом державного регулювання соціально-економічних процесів є бюджет як фонд грошових коштів, створюється з метою забезпечення стабільного фінансування всіх заходів. Це дозволяє маневрувати бюджетними ресурсами, створює передумови для динамічного розвитку економіки. Основу цього процесу становлять фінансово-господарські відносини [9, с. 256].

Варто уточнити, що державний бюджет – це фінансовий план утворення і використання грошових фондів держави протягом року, інакше кажучи – це баланс доходів і витрат держави, який складає міністерство фінансів [3].

Основною задачею державного бюджету є підтримка ринкової рівноваги, стимулювання різних сфер та галузей національної економіки. Державний бюджет можна ще назвати списком державних доходів та видатків за певний період, як правило законодавство встановлює фінансовий рік і він має бути в обов'язковому порядку законодавчо затвердженим адже саме через державний бюджет розподіляється приблизно 70% національного доходу країни.

Державний бюджет складається з дохідної та видаткової частин. Доходи бюджету – усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, спрямування яких передбачено законодавством України. Але основним джерелом доходів держави в цивілізованому суспільстві є податки. Податки за економічним змістом – фінансові відносини між державою та платником податків з метою створення загальнодержавного централізованого фонду грошових коштів, необхідних для виконання державою її функцій [5, с. 13].

Доходи бюджету – це об'єктивна категорія, яка має певну суспільну мету: доходи є фінансова база держави. Описуючи категорія економічної сутності доходів бюджету, необхідно відзначити, що доходи бюджету з одного боку, є результатом розподілу вартості суспільного продукту між різними процесу учасників відтворення, з іншого – є предметом подальшого розподілу, зосереджене в руках державного значення [8, с. 89].

Основна роль у формуванні доходів бюджету належить бюджетному плануванню, оскільки від правильного визначення планових показників дохідної частини бюджету залежить якість його виконання. В економічній літературі бюджетне планування розглядається з різних сторін, що іноді викликає дискусію щодо його визначення, характеристики та області застосування.

Так, наприклад, по суті бюджетне планування за доходами можна охарактеризувати як науково обгрунтований процес визначення обсягів та джерел формування централізованого фонду грошових коштів держави. Саме за допомогою бюджетного планування можна забезпечити належне функціонування бюджетної системи держави, поступове зростання темпів соціально-економічного розвитку, якщо це передбачено соціально-економічною стратегією.

За змістом бюджетне планування – це особлива сфера фінансової діяльності держави, пов'язана з обгрунтуванням певних управлінських рішень у сфері економіки фінансового забезпечення держави, тобто специфічна сфера управління [4].

У сучасних умовах, держава використовує бюджетне планування для визначення рівня централізації фінансових ресурсів в процесі розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту і національного доходу, методів мобілізації грошових коштів в централізований фонд, напрямків використання бюджетних коштів відповідно до принципів економічної політики держави.

Сутність і роль доходів державного бюджету проявляються в процесі їх формування, розподілу та відтворення з метою забезпечення фінансування суспільно необхідних видатків. Вони функціонують в умовах розширеного суспільного відтворення і мобілізації бюджетних ресурсів в єдиному фонді грошових коштів з метою використання для забезпечення виконання функцій держави.

Як економічна категорія, доходи бюджету виражають фінансові відносини, що виникають між державою, суб'єктами господарювання та населенням у процесі формування бюджетних фондів. За економічною сутністю бюджетні доходи, з одного боку, є результатом розподілу вартості валового внутрішнього продукту між різними учасниками відтворювального процесу, з іншого – об'єктом подальшого розподілу сконцентрованої в руках держави вартості [6].

Варто зазначити, що позитивний досвід розвинених європейських країн підтверджує, що податки – це найдемократичніший спосіб економічного регулювання, оскільки вони автоматично реагують на зміни економічного стану, виконуючи важливу стабілізуючу роль в економічній діяльності, без

необхідності будь-яких заходів з боку уряду.

Як і будь-яке правове явище, податки також мають свої функції, зокрема:

- розподільна функція, яка полягає у перерозподілі вартості створеного ВВП між державою і юридичними та фізичними особами;
- фіскальна функція, яка полягає у централізації частини ВВП у бюджеті на загальносуспільні потреби;
- регулювальна функція, яка полягає у здійсненні впливу податків на різні аспекти діяльності їх платників [5, с. 123].

Здійснення вищезазначених функцій забезпечується за рахунок принципів, а саме:

- загальність оподаткування – кожна особа зобов'язана, згідно податкового кодексу сплачувати податки, встановлені податковим кодексом;
- презумпція правомірності рішень платника податку в разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акту, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу;
- фіскальна достатність – встановлення податків та зборів з урахуванням необхідності досягнення збалансованості витрат бюджету з його надходженнями;
- соціальна справедливість – установлення податків та зборів відповідно до платоспроможності платників податків;
- економічність оподаткування – установлення податків та зборів, обсяг надходжень від сплати яких до бюджету значно перевищує витрати на їх адміністрування;
- нейтральність оподаткування – установлення податків та зборів у спосіб, який не впливає на збільшення або зменшення конкурентоздатності платника податків;
- стабільність – зміни до будь-яких елементів податків та зборів не можуть вноситися пізніше як за шість місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому будуть діяти нові правила та ставки. Податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися протягом бюджетного року;
- рівномірність та зручність сплати – установлення строків сплати податків та зборів, виходячи із необхідності забезпечення своєчасного надходження коштів до бюджетів для здійснення витрат бюджету та зручності їх сплати платниками [2].

Як правило, в розвинутих країнах серед усіх податків, з яких складається загальна сума податкових надходжень доходів бюджету країни, найбільшу частину займають прямі податки (податок з доходів фізичних осіб, податок на прибуток підприємств). Це явище обумовлено тим, що в розвинутих країнах дуже високий рівень доходів громадян, невелика кількість збиткових підприємств, високий рівень ділової активності. В українській бюджетно-податковій системі переважно використовуються непрямі податки (податок на додану вартість, акцизи), що підтверджує той факт, що Україна є країною, яка тільки розвивається. В Україні йде поступове реформування бюджетних взаємовідносин, а в їх частці і взаємовідносин, які стосуються формування доходної частини бюджету [1].

Використання податків як фінансових важелів ґрунтується на запровадженні різноманітних інструментів регулювання економічних пропорцій, забезпечення необхідного рівня соціальних гарантій тощо. Разом із тим необхідно пам'ятати, що надмірне втручання держави в процеси розширеного відтворення може призвести до негативних наслідків і небажаних фінансових результатів. Варто зазначити, що для того, щоб податкові надходження забезпечили стабільну дохідну базу державного бюджету, необхідно враховувати вплив податкової політики на діяльність суб'єктів, що будуть приймати податкове навантаження. З огляду на необхідність забезпечення поставленої мети, важливо дотримуватися основоположних принципів побудови податкової системи, що стосуються як самого процесу оподаткування (економічної ефективності; рівнонапруженості податкового тягаря; визначеності; законності; фіскальної достатності; обов'язковості; всезагальності; справедливості) і механізму реалізації податкової політики (цілеспрямованості; стабільності; гнучкості; прозорості і зрозумілості; фіскальної достатності), так і формування податкової системи (суспільно-економічної відповідальності; компетентності; зручності; доступності) [7].

Отже, можна зробити висновок, що податки дійсно є тією важливою основою, за допомогою якого здійснюється наповнення сучасного вітчизняного бюджету. На нашу думку, в Україні необхідно сформувати таку систему оподаткування, яка б сприяла розвитку економіки, формуванню повноцінних суб'єктів ринкової економіки з одночасним поступовим розв'язанням проблеми скорочення дефіциту бюджету і досягнення фінансової стабілізації з поступовим переходом до економічного росту. Як показує практика, деяких змін потребує і механізм та цільове спрямування податків. Необхідно в першу чергу підвищити якість планування і фінансування державних видатків, зміцнити дохідну базу бюджетної системи, створити необхідні механізми контролю над ефективністю використання державних фінансових

ресурсів. У цілому, процес реформування повинен відбуватися в напрямку створення сприятливих податкових умов для вітчизняних товаровиробників, стимулювання вкладення коштів у інвестиційні програми, з метою формування раціональної податкової системи необхідно використовувати регулюючу функцію податкової системи у вигляді надання пільгового оподаткування, зробити пільги більш прозорими та підвищити їх стимулювальні й регулювальні властивості. Усе це сприятиме досягненню якісно нового стану податкової системи України, за якої будуть створені сприятливі умови для ведення бізнесу, зростання споживчого попиту на внутрішньому ринку при одночасному динамічному збільшенні сукупних податкових надходжень до державного та місцевих бюджетів.

Список використаних джерел:

1. Вихристенко В. В. Долга Л.О. Роль податків у формуванні бюджету України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=30337>
2. Гелюта Д. Податки та їх роль у формуванні бюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://naub.oa.edu.ua/2012/podatky-ta-jih-rol-u-formuvanni-byudzhetu/>
3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://library.if.ua/book/11/1073.html>
4. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (від 25.01.2012р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
5. Мельник В. М. Фіскальна політика держави в умовах фінансової кризи // Фінанси України. – 2008. – № 11. – С. 11–17.
6. Сідельникова Л. П. Науково-теоретичне підґрунтя концепції формування доходів державного бюджету. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vkei_2013_1_24.
7. Турянський Ю. І. Податки як джерело формування бюджетних надходжень держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nltu.edu.ua/nv/Archive/2013/23_18/229_Tur.pdf
8. Юрій С. Становлення доктрини фінансової системи України : монографія / С. Юрій, О. Десятнюк; за ред. С. Юрія. – Тернопіль : Економічна думка, 2008. – 192 с.
9. Юрій С. І. Бюджетна система. Вишкіл студії: навч. посіб. / С. І. Юрій, О. П. Кириленко, В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль: Економічна думка, 2010. – 424 с.

Стаття надійшла до редакції 20.11.2017

УДК 342.9.796

Ковальов Ігор Миколайович

*кандидат юридичних наук, старший викладач
кафедри спеціальної фізичної підготовки
Харківського національного університету
внутрішніх справ*

ФІЗИЧНА ПІДГОТОВКА В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ ЯК СКЛАДОВА ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ ТА ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

В статті розкрито зміст фізичної підготовки правоохоронних органів в Україні, розглянуто з позиції функціонального підходу – як функції держави щодо розвитку фізичної культури і спорту, як необхідної умови проходження служби в правоохоронних органах та елементу особистої безпеки правоохоронців, що дозволило передбачити наступність формування змісту зазначеного поняття, виходячи з правової природи управління, яке реалізується в межах адміністративно-правових відносин.

Ключові слова: фізична культура, фізична підготовка, спорт, державна політика у сфері фізичної культури і спорту, правоохоронні органи, адміністративна діяльність правоохоронних органів.

Kovalev I. N. PHYSICAL TRAINING IN LAW ENFORCEMENT BODIES AS A COMPOSITION OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS AND THE SUBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION

In the article, the content of physical training of law enforcement agencies in Ukraine is considered from the standpoint of a functional approach – as a function of the state concerning the development of physical culture and sports as a necessary condition for service in law enforcement agencies and the element of personal security of law enforcement officers, which allowed for the continuation of the formation of the content of the said concept, based on the legal nature of management, which is implemented within the framework of administrative-legal relations.

Formulated author's definition of the category of "physical training in law enforcement agencies". Thus, it is noted that under the physical training in law-enforcement bodies as an object of administrative-legal regulation one

should understand the activities of authorized subjects of the sphere of physical culture and sports, which is determined by the norms of administrative law, and is directed at the formation of motor skills and abilities of the employee, the development of his physical qualities and abilities, taking into account the peculiarities of professional activity concerning the protection of human and citizen's rights and freedoms, and is a prerequisite for service in these bodies.

Key words: physical education, physical training, sports, state policy in the sphere of physical education and sports, law enforcement agencies, administrative activities of law enforcement agencies.

Постановка проблеми. Становлення правової держави в Україні вимагає реального утвердження принципу верховенства права, зміцнення законності та правопорядку в країні, забезпечення прав і свобод громадян. Вирішення цього завдання, з одного боку, потребує посилення правоохоронної функції держави, активізації боротьби з різними правопорушеннями, з іншого – вдосконалення внутрішньоорганізаційної адміністративної діяльності правоохоронних органів України. Адже, як слушно зазначає О.М. Бандурка результативність внутрішньоорганізаційної діяльності є умовою успішного вирішення основних завдань, що покладені на ці органи у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку [1, с. 22] тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням правового регулювання фізичної культури і спорту присвятили свою увагу такі вчені, як: О.В. Джафарова, Р.С. Мельник, О.А. Моргунов, Ю.М. Репкіна, Н. Г. Ярова та деякі інші. Однак більшість робіт в даній сфері торкаються переважно питань правового регулювання спорту (Ю. М. Мічуда, В. Н. Платонов, С. М. Стороженко), особливо цивільно-правових аспектів даних суспільних відносин (С. В. Алексєєв, О.М. Брілліантова, В. В. Кузін, І. С. Кузнєцов, М. Є. Кутєпов, М. Ю. Мінаєв, С. І. Нагін та інші).

Разом з тим питанням фізичної підготовки у адміністративно-правовій літературі майже не приділяють уваги.

Формування цілей статті. Метою нашого дослідження є обґрунтування позиції, що фізична підготовка є одним із видів внутрішньоорганізаційної адміністративної діяльності правоохоронних органів та становить предмет адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. З метою визначення поняття фізичної підготовки в правоохоронних органах у якості предмету адміністративно-правового регулювання та складової фізичної культури і спорту проаналізуємо наукові позиції та нормативно-правові акти щодо розуміння та законодавчого закріплення таких категорій як: «фізична культура», «спорт», «службова підготовка», «фізична підготовка».

Так, в Законі України «Про фізичну культуру і спорт» під «фізичною культурою» розуміється діяльність суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, спрямована на забезпечення рухової активності людей з метою їх гармонійного, передусім фізичного, розвитку та ведення здорового способу життя. Фізична культура має такі напрями: фізичне виховання різних груп населення, масовий спорт, фізкультурно-спортивна реабілітація [2]. Визначення запропоноване в Законі, скоріше розкриває діяльність уповноважених суб'єктів в зазначеній сфері, ніж дає відповідь на суть цього явища.

Теоретичні напрацювання з цієї проблематики також не мають усталеної позиції. У фармацевтичній енциклопедії під «фізичною культурою» розуміється сукупність матеріальних і духовних цінностей, створених людиною в процесі суспільно-історичної практики, що характеризує досягнутий рівень у розвитку суспільства на кожному конкретному етапі [3]. У свою чергу, Енциклопедія українознавства не дає чіткої відповіді на розуміння цього явища, однак, наголошує, що з давніх-давен історичні обставини змушували українське населення вести важку боротьбу за існування, свободу й незалежність своєї держави. Отже, чимале значення для цього мала фізична сила, витривалість, спритність [4]. Як зазначає Л. Д. Вострокнутов, витoki соціального регулювання фізичної культури можна знайти ще у соціальних нормах первісного суспільства, які виникли у вигляді ритуалів, обрядів, міфів, моральних встановлень та звичаїв [5]. Виходячи із історичних аспектів можна зробити умовний висновок, що фізична культура була основою та необхідною умовою забезпечення безпеки держави. Враховуючи, той факт, що не все населення було задіяне в той час в процесі боротьби за незалежність, то можна вести мову про певне коло осіб, які, в силу виконання покладених на них завдань, повинні були мати дуже високі показники фізичної сили, витривалості, спритності тощо. Тобто історично було закладено підґрунтя, що для виконання завдань щодо забезпечення безпеки держави та інших громадян необхідно мати високі показники фізичної культури. Також при визначенні цієї категорії, акцент робиться на тому факті, що остання є частиною загальної культури суспільства, спрямована на зміцнення та підвищення рівня здоров'я, всебічний розвиток фізичних здібностей і їх використання в суспільній практиці та повсякденному житті [6]. Слушним є висновок, що фізична культура, впливаючи на біологічну сферу людини є комплексом засобів і методів, неминуче впливає на інтелектуальну, емоційну, духовну сфери особистості з огляду на єдність і взаємозумовленість функціонування матеріального й духовного в людині [3]. Слід зауважити, що у Великій Радянській Енциклопедії до основних ознак

фізичної культури і спорту віднесено: 1) рівень здоров'я населення; 2) рівень фізичного розвитку людей; 3) рівень використання фізичної культури у сфері виховання, побуті, структурі вільного часу громадян; 4) розвиток масового спорту; 5) розвиток спорту вищих досягнень тощо [7, с. 397]. В цьому аспекті та в продовження ознак, які притаманні фізичній культурі доцільно навести висновок Ю. М. Репкіної, яка зазначає, що фізична культура є важливим засобом підвищення соціальної і трудової активності людей, задоволення їх моральних, естетичних та творчих потреб, життєво важливої потреби взаємного спілкування, розвитку дружніх відносин між народами і зміцнення миру [8, с. 15]. Але при цьому дослідниця більше уваги приділяє категорії «спорт», а іноді їх й ототожнює. В дисертаційних дослідженнях, які були захищені останнім часом, а саме: Н. Г. Ярова «Організаційно-правове регулювання у галузі спорту України», Ю. М. Репкіна «Адміністративно-правові основи регулювання фізичної культури і спорту», О. А. Моргунов «Адміністративно-спортивне право як підгалузь адміністративного права України» зазначені категорії розглядаються із позицій, що «спорт», маючи спільні із фізичною культурою складові, володіє притаманними лише йому елементами. А, на думку О. А. Моргунова, дефініція «фізична культура» є вужчою, ніж «спорт». Інакше кажучи, спорт являє собою найвищу ступінь організації та здійснення фізичної культури [9, с. 30].

Ми не погоджуємось із позицією вищенаведених вчених, з ряду обставин. По-перше, категорія фізична культура є такою, що вмщує показники гармонійного розвитку особистості; по-друге, спорт, виходячи із законодавчого закріплення полягає у порівнянні досягнень людей у фізичній, інтелектуальній та інших підготовленостях, шляхом проведення спортивних змагань та відповідної підготовки до них [2]; по-третє, фізична культура є необхідною умовою здоров'я людини, а заняття спортом навпаки можуть наносити шкоду останньому; по-четверте, фізична культура інтегрується в суті самої особи, що функціонує в культурному осередку як конкретний носій культурних цінностей, поєднуючи в собі загальне, властиве культурі в цілому, і особисте, привнесене в культуру на основі індивідуального життєвого досвіду, рівня знань, світогляду [3] тощо.

На наше особисте переконання «фізична культура» є категорію більш широкою, ніж категорія «спорт», що підтверджується рядом ознак. Наголосимо, що фізична культура є одним із ключових елементів забезпечення не тільки національної безпеки, але і складовою міжнародної безпеки тощо.

Рухаючись далі звернемо увагу на фізичне виховання як різновид фізичної культури. Так, в Законі України «Про фізичну культуру і спорт» під фізичним виховання розуміється напрям фізичної культури, який пов'язаний з процесом виховання особи, набуттям нею відповідних знань та умінь з використання рухової активності для всебічного розвитку, оздоровлення та забезпечення готовності до професійної діяльності та активної участі в суспільному житті [2]. Отже, на рівні законодавства визнається, що існують групи осіб, для яких фізичне виховання є необхідною умовою їх професійної діяльності. Постає питання, яку професійну діяльність не можливо здійснювати без належного фізичного виховання? Відповідь на це питання закладено в положенні ст. 30 Закону України «Про фізичну культуру і спорт», де зазначено, що фізична підготовка є частиною загальної системи навчання та виховання працівників правоохоронних органів і спрямована на забезпечення фізичної готовності особового складу до професійної діяльності. Тобто, в Законі чітко визначено коло таких суб'єктів – правоохоронні органи.

Відразу зауважимо, що законодавець чітко закріпив, що фізична підготовка здійснюється для виконання професійної діяльності, а саме правоохоронної. В Законі України «Про фізичну культуру і спорт» фізична підготовка розглядається як складова фізичного виховання різних груп населення, яка полягає у формуванні рухових умінь та навичок людини, розвитку її фізичних якостей і здібностей з урахуванням особливостей професійної діяльності [2]. Звернемося до нормативно-правових актів, які регламентують питання професійної діяльності правоохоронних органів для аналізу змісту зазначеної категорії.

Так, в наказі МВС України від 13.10.2014 № 1067 «Про затвердження Інструкції з організації фізичної підготовки в Національній гвардії України» зазначено, що фізична підготовка є основним предметом бойової і спеціальної підготовки військовослужбовців в Національній гвардії України та має забезпечувати необхідний рівень їх фізичної готовності до виконання завдань за призначенням. Фізична підготовка проводиться з урахуванням особливостей службово-бойової діяльності військових частин Національної гвардії України і має спеціальну спрямованість. В свою чергу, в наказі Служби безпеки України від 06.07.2010 № 369 «Про затвердження Інструкції з організації фізичної та вогневої підготовки в Службі безпеки України» не дається визначення зазначеній категорії, мова лише йде про організацію її здійснення та відповідних суб'єктів. Дещо відрізняється визначення фізичної підготовки, що закріплено в наказі Служби зовнішньої розвідки України від 21.01.2013 № 15 «Про затвердження Інструкції про організацію фізичної та вогневої підготовки в Службі зовнішньої розвідки». Так, під останньою розуміється підготовка спрямована на забезпечення фізичної та психологічної готовності військовослужбовців до якісного виконання оперативно-службових завдань, стійкого перенесення

фізичного та нервово-емоційного навантаження, забезпечення особистої безпеки у надзвичайних ситуаціях.

Зауважимо, що в Державній службі України з надзвичайних ситуацій метою фізичної підготовки є забезпечення фізичної готовності особового складу до професійно-службової діяльності, а також сприяти вирішенню інших завдань навчання і виховання [10].

У Положенні про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України, затвердженого наказом МВС України від 26.01. 2016 р. № 50, закріплене наступне визначення фізичної підготовки. Як комплекс заходів, спрямованих на формування та вдосконалення рухових умінь і навичок, розвиток фізичних якостей та здібностей поліцейського з урахуванням особливостей його професійної діяльності. Відразу зауважимо, що зазначений наказ МВС України, оперує категорією «службова підготовка». Постає питання, як співвідносяться зазначені категорії? Відповідаючи на це питання, ми вважаємо, що на сьогодні доцільно вести мову, саме про фізичну підготовку, оскільки на етапі добору кандидатів до роботи в правоохоронних органах, саме остання є необхідною умовою прийняття на службу до відповідних органів. Більше того, рівень фізичної підготовки є однією із тих складових, що підлягає оцінці при прийнятті громадян на службу до Національної поліції [11, с. 86].

Вважаємо, що фізична підготовка є самостійним елементом необхідним до виконання професійної діяльності в правоохоронних органах України.

На користь нашого висновку, доцільно навести положення ч. 3 ст. 30 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» де закріплено, що рівень фізичної підготовки має обов'язково враховуватися при присвоєнні чергових спеціальних звань, призначенні на вищі посади тощо. З метою вдосконалення діяльності правоохоронних органів, підвищення ефективності їх роботи та підтвердження професійного рівня працівників проводиться атестування відповідних працівників [12].

Вищевикладене дає підстави зробити висновок, що фізична підготовка виступає незмінним супутником усього періоду проходження служби в правоохоронних органах.

Зробимо проміжний висновок, питанням фізичної підготовки не приділено належної уваги у навчальній та науковій літературі, не дивлячись на те, що вони знаходять свій прояв у межах суспільних відносини у середині системи правоохоронних органів та урегульовані нормами адміністративного права. Де-факто фізичну підготовку правоохоронних органів віднесено до складу окремих видів внутрішньої адміністративної діяльності, зокрема: службове атестування, проходження служби, добір та розстановка кадрів.

На нашу думку, виходячи з того, що фізична підготовка в правоохоронних органах це норматив, який необхідно здати при зарахуванні до кадрів правоохоронних органів, складова службової підготовки, яка супроводжує проходження усієї служби працівниками правоохоронних органів, показники фізичної підготовки враховуються при присвоєнні чергових спеціальних звань та призначенні на вищестоящі посади, першу необхідно визнати окремим видом внутрішньоорганізаційної адміністративної діяльності.

Висновок. На підставі викладеного, сформулюємо авторське визначення категорії «фізичної підготовки у правоохоронних органах». Так, під фізичною підготовкою у правоохоронних органах в якості предмету адміністративно-правового регулювання слід розуміти діяльність уповноважених суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, яка визначена нормами адміністративного права, та направлена на формування рухових умінь та навичок службовця, розвиток його фізичних якостей і здібностей з урахуванням особливостей професійної діяльності щодо захисту прав і свобод людини та громадянина та є необхідною умовою проходження служби в зазначених органах.

Виходячи із розуміння категорії фізична підготовка у правоохоронних органах, виокремимо характерні ознаки, які притаманні останній в якості предмету адміністративно-правового регулювання: 1) виступає одним із елементів внутрішньоорганізаційної адміністративної діяльності правоохоронних органів; 2) є частиною загальної системи проходження служби в правоохоронних органах, що включає добір, навчання та виховання працівників правоохоронних органів; 3) спрямована на забезпечення фізичної готовності особового складу правоохоронних органів до професійної діяльності щодо забезпечення охорони прав і свобод громадян; 4) зміст включає розвиток фізичних, морально-вольових та інтелектуальних здібностей правоохоронця, збереження його здоров'я, творчої та трудової активності, формування необхідних навичок застосування заходів фізичного впливу необхідних для виконання оперативно-службових завдань; 5) є елементом особистої безпеки правоохоронця; 6) це сукупність систематизованих знань, умінь і професійних навичок, необхідних для повноцінного виконання покладених на правоохоронців завдань та функцій; 7) наявність спеціального суб'єкта в середині правоохоронного органу, який забезпечує організацію, контроль та оцінку рівня фізичної підготовки працівника правоохоронного органу; 8) кожний етап завершується офіційним результатом оцінювання і визнання, який отримано, коли уповноважений суб'єкт встановив, що особа досягла компетентностей відповідно до затверджених нормативів, що засвідчується записом у відповідних документах, які долучаються до особової справи правоохоронця; 9) має постійний характер.

Виходячи із вищенаведеного, зміст фізичної підготовки правоохоронних органів в Україні розглянуто з позицій функціонального підходу – як функції держави щодо розвитку фізичної культури і спорту, як необхідної умови проходження служби в правоохоронних органах та елементу особистої безпеки правоохоронців, що дозволило передбачити наступність формування змісту зазначеного поняття, виходячи з правової природи управління, яке реалізується в межах адміністративно-правових відносин.

Список використаних джерел:

1. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Ун-т внутр. справ, «Еспада», 2000. – 368 с.
2. Про фізичну культуру і спорт : Закон України від 24.12.1993 № 3808-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/3808-12>.
3. Фізична культура [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pharmencyclopedia.com.ua/>
4. Фізична культура // Енциклопедія українознавства. Загальна частина (ЕУ-І). – Мюнхен, Нью-Йорк, 1949. – Т. 3. – С. 1161-1165 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://izbornyk.org.ua/encycl/eui115.htm>
5. Вострокнутов Л. Д. Генезис і розвиток правових норм в галузі фізичної культури і здорового способу життя українського народу : від звичаєвого права до законодавства початку ХХ ст. : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Л. Д. Вострокнутов. – Х., 2003. – 20 с.
6. Фізична культура : короткий курс лекцій з дисципліни [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://studme.com.ua/141701204070/meditsina/fizicheskaya_kultura_obschekulturnoy_professionalnoy_podgotovke_studentov.htm
7. Большая Советская Энциклопедия : в 30 т. : Т. 27 : Ульяновск-Франкфурт / гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М. : Сов. Энциклопедия, 1977. – 624 с.
8. Репкіна Ю.М. Адміністративно-правові основи регулювання фізичної культури і спорту : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Репкіна Юлія Миколаївна. – К., 2010. – 232 с.
9. Моргунов О.А. Адміністративно-спортивне право як підгалузь адміністративного права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Моргунов Олександр Анатолійович. – Запоріжжя, 2012. – 207 с.
10. Про затвердження Настанови з фізичної підготовки в МНС України : наказ МНС України від 05.08.2004 р. № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dsns.gov.ua/files/2017/1/19/osv/10.doc>.
11. Основи управління в органах внутрішніх справ : навч. посіб. / О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Р. А. Калюжний та ін. – Х. : ХНУВС, 2011. – 591 с.
12. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України : наказ МВС України від 22.03.2005 № 181 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 21. – С. 154. – Ст. 1159.

Стаття надійшла до редакції 23.10.2017

УДК. 342.951

Кондратенко Віталій Миколайович

кандидат юридичних наук, доцент

доцент кафедри галузевого права

*Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПНОСТІ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ ДО ОБ'ЄКТІВ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

У статті розглянуто нормативно-правовий механізм забезпечення доступності осіб з інвалідністю до об'єктів соціальної інфраструктури з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні, а також обґрунтовується необхідність вдосконалення змісту та структури відповідного законодавства.

Значна увага приділена розгляду законів України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» та «Про реабілітацію інвалідів в Україні», у результаті чого констатовано, що діяльність публічної влади виявляється у створенні правових, економічних, політичних, соціальних, психологічних та інших умов для забезпечення прав і можливостей осіб з інвалідністю нарівні з іншими громадянами.

Піддано критичному аналізу окремі постанови та програми Кабінету Міністрів України, оскільки вони спрямовані лише на реалізацію соціального захисту інвалідів, адміністративно-правове забезпечення відбувається лише окремої групи їхніх прав та свобод, уникнення їхнього державного та громадського захисту

як систематизованого комплексу забезпечення їхніх прав та свобод нарівні з будь-якою людиною.

Ключові слова: забезпечення прав і свобод, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єкти соціальної інфраструктури, особи з інвалідністю, публічна влада.

Kondratenko V. M. ADMINISTRATIVE ADJUSTING OF PROVIDING OF AVAILABILITY OF PERSONS IS WITH DISABILITY TO OBJECTS OF SOCIAL INFRASTRUCTURE

In the article the normatively-legal mechanism of providing of availability of persons is considered with disability to the objects of social infrastructure from the side of public and organs of local self-government authorities in Ukraine, and also the necessity of perfection of maintenance and structure of corresponding legislation is grounded.

Considerable attention is spared to consideration of Laws of Ukraine "About bases of social security of invalids in Ukraine" and "About the rehabilitation of invalids in Ukraine", it is established as a result, that activity of public power appears in creation of legal, economic, political, social, psychological and other terms for providing of rights and possibilities of persons with disability equally with other citizens.

Separate resolutions and programs of Cabinet of Ministers of Ukraine are exposed to the walkthrough, as they are sent only to realization of social defense of invalids, providing it takes place only separate group of their rights and freedoms, avoidance of their state and public defense as systematized complex of providing of their rights and freedoms equally with any man.

Key words: providing of rights and freedoms, public authorities, organs of local self-government, objects of social infrastructure, person with disability, public power.

Постановка проблеми. Важливою складовою правової демократичної держави є забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, зокрема створення належних умов їхньої доступності до об'єктів соціальної інфраструктури, яка охоплює сфери освіти, охорони здоров'я, пасажирський транспорт і зв'язок, культуру, побутове обслуговування тощо. Закріплюючи положення про рівність прав і свобод громадян незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших ознак, до яких належить й інвалідність, Конституція України захистила вказану категорію осіб. Таке ж завдання виконали Закони України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про реабілітацію інвалідів в Україні», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», а також ратифіковані Верховною Радою України Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю та Факультативний протокол до неї. Однак положення цих нормативних актів залишаються декларативними, не забезпеченими фінансовими ресурсами.

Крім того, аналіз доповідей правозахисних організацій, наукової літератури з питань становища осіб з інвалідністю свідчить про недотримання або обмеження їх прав у сфері зайнятості та працевлаштування, освіти, доступу до інформації, громадських приміщень, установ та послуг, участі в економічному, суспільно-політичному та культурному житті. Таким чином, важливим є подальший розвиток відповідного вітчизняного законодавства щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю з дотриманням міжнародних стандартів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження окремих питань щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю базується на наукових працях таких фахівців, як: О. В. Вашанова, А. М. Куца, О. Й. Лесько, Н. М. Митіна, С. В. Пасічніченко, А. А. Пухтецька, Є. Ю. Соболев, В. С. Тарасенко, А. Л. Терещенко, Л. П. Шумна, М. В. Чічкань та ін.

Формування цілей статті. Метою статті є дослідження правового механізму реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо їхньої доступності до об'єктів соціальної інфраструктури в Україні.

Виклад основного матеріалу. Удосконалення та впорядкування правового регулювання діяльності публічної влади сприяє реалізації та захисту прав та свобод осіб з інвалідністю у цій сфері, розвитку нових взаємовідносин між ними, про що свідчать прийняті останніми роками численні нормативно-правові акти, які забезпечують юридичне оформлення процесів удосконалення організації та діяльності зазначених суб'єктів. Насамперед уст. 3 Конституції України зазначається, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Вона відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Аналізуючи діяльність публічної влади, що регламентується низкою кодифікованих законодавчих актів, серед яких можна виокремити положення Кодексу законів про працю, вважаємо, що його норми опосередковано стосуються діяльності публічної адміністрації з питань сприяння працевлаштуванню інвалідів, вони лише визначають базисні соціальні стандарти працездатності зазначеної категорії осіб та створення для них відповідних умов праці.

У Кодексі України про адміністративні правопорушення поняття «інвалід» передбачається відповідальність за: невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів та своєчасної подачі звіту до Фонду соціального захисту інвалідів; неподання відомостей про всіх

військовозобов'язаних і призовників, визнаних інвалідами, незалежно від групи інвалідності, порушення посадовими особами підприємств, установ, організацій, фізичними особами-підприємцями, які використовують найману працю, фізичними особами, які не мають статусу підприємців та використовують найману працю, порядку використання коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійних захворювань, які спричинили втрату працездатності [2].

Сімейний кодекс України визначає сім'ю первинним та основним осередком суспільства [3], в якій член сім'ї – інвалід наділяється додатковими правами, свободами та гарантіями, серед яких можна виокремити: право на утримання того із подружжя, який є інвалідом; право на отримання аліментів у зв'язку з інвалідністю; право на утримання того з подружжя, з ким проживає дитина-інвалід; право на додаткові витрати дітей на батьків, які є інвалідами; право на можливість стягнення з дітей додаткових коштів на лікування батьків-інвалідів. Згаданий кодифікований акт визначає і їхній судовий захист.

Певний комплекс законодавчих актів визначає обмеження в застосуванні виняткових засобів адміністративного припинення відносно осіб з явними ознаками інвалідності, серед яких Митний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України та ін.

Розглядаючи положення Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [4], слід акцентувати увагу на тих аспектах діяльності суб'єктів публічної влади, які спрямовані на реалізацію, соціальний захист прав та свобод осіб з інвалідністю. По-перше, з метою уникнення зловживань із боку владних суб'єктів, правотворчі органи при прийнятті відповідних рішень стосовно інвалідів повинні залучати представників громадських організацій інвалідів. По-друге, органи місцевого самоврядування зобов'язані інформувати інвалідів про зміни і доповнення законодавства про соціальну захищеність інвалідів, проте у якій формі це повинно відбуватися не визначено. По-третє, діяльність публічної влади виявляється у створенні правових, економічних, політичних, соціальних, психологічних та інших умов для забезпечення прав і можливостей інвалідів нарівні з іншими громадянами. Створення зазначених умов проявляється у: виявленні, усуненні перепон і бар'єрів, що перешкоджають забезпеченню прав і задоволенню потреб, у тому числі стосовно доступу до об'єктів громадського та цивільного призначення, благоустрою, транспортної інфраструктури, дорожнього сервісу, транспорту, інформації та зв'язку, а також з урахуванням індивідуальних можливостей, здібностей та інтересів – до освіти, праці, культури, фізичної культури і спорту; охороні здоров'я; соціальному захисті.

Аналізуючи положення Закону України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам», слід наголосити, що він визначає право інвалідів, які не одержують пенсію та постійно проживають на території України, на державну соціальну допомогу. Закон визначає критерії, відповідно до яких суб'єкти публічної адміністрації визначають право, умови, розмір і порядок надання соціальної допомоги, а також умови за яких державна соціальна допомога на догляд не призначається.

Закон України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» [5] визначає стрижневі напрями державної політики України у сфері реабілітації інвалідів, серед яких можна виокремити: забезпечує координованість системи реабілітації, що реалізується через своєчасність, безперервність та комплексність відновлювальних заходів і методик, а також доступність технічних та інших засобів реабілітації і виробів медичного призначення, реабілітаційних послуг, гарантує матеріально-технічне, фінансове, кадрове і наукове забезпечення системи реабілітації; визначає умови для відновлення або здобуття трудових навичок, отримання освіти, професійної перепідготовки і працевлаштування з урахуванням функціональних можливостей осіб з інвалідністю; формулює вимоги до об'єктів соціальної інфраструктури й інформації для створення безперешкодного доступу до них інвалідів.

Згідно з вимогами ст. 29 Закону України «Про реабілітацію інвалідів в Україні», передбачено виплату грошової компенсації вартості самостійного санаторно-курортного лікування представникам дітей-інвалідів у порядку і розмірах, визначених Кабінетом Міністрів України. Водночас з 6 червня 2007 року й дотепер такий нормативно-правовий акт не розроблено, що фактично позбавляє можливості реалізувати фінансові компенсації держави на користь дітей-інвалідів. Отже, зазначені недоліки існуючого законодавчого акту вказують на формалізм правових норм, невідповідність вітчизняного законодавства міжнародним стандартам із дотримання прав і свобод осіб з інвалідністю.

Аналізуючи положення Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» слід акцентувати на важливих завданнях цих органів у частині надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду, здійснення інших завдань, визначених законами України. Серед них слід виокремити реалізацію завдань, закріплених у державних цільових програмах щодо виконання центральними органами виконавчої влади міжнародних зобов'язань з дотримання прав та свобод інвалідів [6].

У Законі України «Про місцеві державні адміністрації» закріплюється окремий блок повноважень у галузі соціального забезпечення та соціального захисту населення в частині: реалізації державної

політики в галузі соціального забезпечення та соціального захисту інвалідів; надання адресної соціальної допомоги і підтримки інвалідам; забезпечення навчання та працевлаштування інвалідів; вирішення питання про утворення, реорганізацію та ліквідацію спеціальних будинків-інтернатів для інвалідів та інші [7].

На органи сільських, селищних, міських рад, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку покладаються такі повноваження: підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст; утворення цільових фондів соціальної допомоги інвалідам, визначення порядку і умов витрачання коштів цих фондів з метою надання адресної фінансової допомоги інвалідам.

Акти Кабінету Міністрів України спрямовані на організацію та діяльність окремих суб'єктів публічної адміністрації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових осіб щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів; урегулювання поведінки суб'єктів правовідносин у певних сферах державного управління з метою реалізації та захисту прав і свобод інвалідів; роз'яснення порядку правозастосування норм законодавчих актів та створення механізму їхньої реалізації під час реабілітації, працевлаштування, доступу до соціальної інфраструктури інвалідів. За останні понад десять років прийнято близько 50-и нормативно-правових актів, спрямованих на поліпшення діяльності публічної адміністрації щодо гарантування усього комплексу політичних, економічних, культурних і громадських прав інвалідів на рівні з іншими членами суспільства.

Серед цих нормативно-правових актів можна виокремити постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження складу Комісії з питань діяльності підприємств та організацій громадських організацій інвалідів» від 26.03.2008 № 235; «Про затвердження Положення про Фонд соціального захисту інвалідів» від 26.09.2002 № 1434; «Питання медико-соціальної експертизи» від 03.12.2009 № 1317; «Про утворення Ради у справах осіб з інвалідністю» від 14.09.2016 № 628 та ін. Проте сьогодні керівники різних рівнів розглядають інвалідність як проблему, а таку особу – як неповноцінну людину, яка потребує соціального захисту [8].

Не зовсім зрозумілими залишаються спрямованість більшості урядових програм і постанов на реалізацію тільки соціального захисту інвалідів, забезпечення лише окремої групи їхніх прав та свобод, уникнення їхнього державного та громадського захисту як систематизованого комплексу забезпечення їхніх прав та свобод на рівні з будь-якою людиною. Це насамперед стосується таких програм і планів: «Про затвердження Державної програми розвитку системи реабілітації та трудової зайнятості осіб з обмеженими фізичними можливостями, психічними захворюваннями та розумовою відсталістю на період до 2011 року» від 12.05.2007 № 716; «Про затвердження Порядку забезпечення інвалідів і дітей-інвалідів технічними та іншими засобами» від 03.12.2009 № 1301; «Про затвердження плану додаткових заходів щодо створення сприятливих умов життєдіяльності осіб з обмеженими фізичними можливостями» від 03.11.2005 № 444-р. Аналіз міжнародних нормативно-правових положень вказує не лише на реалізацію та забезпечення соціальних прав і свобод інвалідів (соціальне забезпечення, житло, достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування), на чому сьогодні акцентується в законодавчих та урядових правових актах, а й на закріпленні всіх передбачених прав і свобод без будь-якого розрізнення, а також на необхідності гарантувати особам з інвалідністю повне користування ними без дискримінації.

З метою деталізації положень наведених у підрозділі нормативно-правових актів видаються накази, інструкції керівників центральних органів виконавчої влади, спрямовані, як правило, на врегулювання суспільних відносин, що виникають у системі службового підпорядкування відповідного міністерства та відомства. Їхня специфіка торкається насамперед забезпечення публічною адміністрацією закріплених у законодавстві прав та свобод інвалідів, реалізації пільг та компенсацій залежно від ступеня розладу функцій органів і систем організму й обмеження життєдіяльності, що стосується осіб I, II або III груп інвалідності.

Висновки. Нормотворчість у сфері забезпечення доступності осіб з інвалідністю до об'єктів соціальної інфраструктури суб'єктами владних повноважень має динамічний характер, пов'язане із внесенням численних змін до законодавчих актів, що ускладнює механізми реалізації даної категорії осіб своїх прав та свобод. Окрім того, впровадження міжнародних стандартів і зарубіжної практики, поява нових норм, ускладнюють зміст і структуру наявного правового масиву некодифікованих нормативно-правових актів. З урахуванням цього, слід упорядкувати чинне законодавство та вдосконалити його зміст, структуру з урахуванням пріоритетного напрямку діяльності публічної адміністрації, який повинен бути спрямований на повну реалізацію у сфері публічно-правових відносин прав і свобод осіб з інвалідністю та дієвий захист з боку державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 26 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).
3. Сімейний кодекс України: чинне законодавство із змінами та допов. на 15 липня 2017 року: (відповідає офіц. текстові). – К. : Алерта, 2017. – 78 с.
4. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон України від 21.03.1991 № 875-XII // Відомості Верховної Ради України. –1991. –№ 21. – Ст. 252 (з наступними змінами та доповненнями).
5. Про реабілітацію інвалідів в Україні: Закон України від 06.10.2005 № 2961-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 2-3. – Ст. 36 (з наступними змінами та доповненнями).
6. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385(з наступними змінами та доповненнями).
7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 року № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190(з наступними змінами та доповненнями).
8. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. Законодавство України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

Стаття надійшла до редакції 31.10.2017

УДК 342.9

Окопник Олена Миколаївна

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри галузевого права*

*Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка*

ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ВИНИКНЕННЯ ПРАВА НА ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена встановленню історичних фактів виникнення права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, проаналізовано підстави виникнення кодексу адміністративного судочинства України. У дослідженні проаналізовано законодавство із цього питання та наукова література, що дозволило визначити генезис та сутність права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади.

Ключові слова: адміністративне судочинство, органи виконавчої влади, публічно-правовий спір, захист права, правосуддя.

Okopnik E. N. HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE RIGHT OF APPEALS FOR DECISIONS, ACTIONS OR INACTIVITIES OF AUTHORITIES OF THE EXECUTIVE AUTHORITY

The article is devoted to the establishment of historical facts of the right to appeal decisions, actions or inactivity of executive bodies, and the reasons for the emergence of the Code of Administrative Legal Proceedings of Ukraine have been analyzed. The study analyzed the legislation on this subject and scientific literature, which allowed to determine the genesis and essence of the right to appeal decisions, actions or inactivity of executive authorities.

It has been determined that the right to appeal is one of the means of protecting other subjective rights, but at the same time it has an independent value and also needs protection. The right to appeal to a competent authority of a state or officials in the event of unreasonable obstacles to the exercise of the right to appeal, restrict or deprive the said right is secured by law. It is also emphasized that legal science is in a position that the right to appeal is an absolute, unlimited and inalienable right of a person. In the theory of law, it belongs to the system of negative rights, which are the basis of individual freedom and give the individual the right to protect against any encroachment, including from the state, in the exercise of civil and political rights.

Key words: administrative justice, executive bodies, public legal disputes, protection of law, justice.

Постановка проблеми. Питання запровадження адміністративного судочинства не є новим явищем. З огляду на це, досить актуальним є звернення до історичного екскурсу щодо виникнення права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади.

Виникнення права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, безпосередньо пов'язане з виникненням адміністративної юстиції, тобто із створенням адміністративних

судів або квазісудових органів, до яких стало можливим оскаржити рішення органів державної влади. Розглядаючи історичний аспект виникнення права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, необхідно звернутися до становлення адміністративної юстиції, зазначити такі основні його етапи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам становлення та розвитку адміністративної юстиції приділялася значна увага вчених-юристів, із загальної теорії держави і права, зокрема С.С. Алексєєва, Д.А. Керімова, А.М. Колодія, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун. Також розглядали вказану проблему вітчизняні фахівці з адміністративного права: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, О.П. Рябченко, М.М. Тищенко та інші., а також зарубіжні науковці: В.Г. Атаманчук, Д.М. Бахрах, Ю.О. Тихоміров та інші. Їх теоретичні здобутки дослідження адміністративної юстиції дозволяють більш детально з'ясувати необхідність адміністративних судів в Україні.

Формування цілей статті. Мета статті полягає у дослідженні історичних фактів виникнення права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Визначення та глибоке розуміння суті будь-якого явища неможливе без дослідження процесу його історичного розвитку. Сформована одним із класиків літератури М. Г. Чернишевським думка про те, що «без історії предмета немає теорії предмета... тому що немає поняття про предмет, його значення та межі» [22, с. 265-266], є актуальною і для юридичної науки.

У діалектичному розумінні право на оскарження неможливо розглядати абстраговано від інших прав людини, а отже і права взагалі. Філософська основа обґрунтування права особи оскаржувати рішення чи дії державної влади була закладена, ще в Стародавній Греції. Так, Сократ, висунув тезу про те, що кожна особа повинна ненасильницькими та правомірними засобами запобігати несправедливим рішенням органів полісу та посадових осіб [23, с. 24]. У Стародавній Греції був зроблений значний крок (порівняно з попередніми державними формаціями) в удосконаленні розуміння природи права та прав людини. Греки першими почали теоретичну розробку поняття рівності індивідів у суспільстві [14, с. 28]. З'явилися нові погляди на взаємовідносини громадянина і держави, що повинні будуватися на основі закону (Піфагор, Геракліт, Сократ) [14, с. 28-30].

Крім того, у Греції, з'являються спеціальні інституції на які покладаються обов'язки розглядати та виносити рішення по скаргам громадян. У праці «Політика» Аристотель відмічає, що для цього вводилися посади фесмофетів і архонтів. Вони розглядали скарги з державних (публічних) і приватних питань. До відома фесмофетів належали питання що стосувалися усунення посадових осіб, скарги на хабарництво державних службовців, незаконне присвоєння громадянських прав, скарги на проекти юридичних актів, що суперечили діючим законам та ін. Архонти на практиці частіше розглядали справи приватного характеру: про визнання громадянина недієздатним, скарги на погане поводження з батьками, спадкоємцями, хоча і мали повноваження розглядати справи за скаргами, що носили публічний характер [1, с. 66-69].

Таким чином, можна говорити про формування у Стародавній Греції перших демократичних засад функціонування інституту адміністративного оскарження: створення механізму реалізації права особи на оскарження, формування ідеологічної основи рівних взаємовідносин індивіда та держави, окреслення кола осіб, що наділені повноваженнями розглядати скарги громадян та їх компетенцію, а також, певним чином, визначення сфери питань, що підглядали оскарженню.

Подальшого розвитку даний інститут набув у Стародавньому Римі. Важливим здобутком римських юристів був поділ права на публічне і приватне. У галузі публічного права розроблялися правові положення, що стосувалися повноважень державних органів (магістратур) і посадових осіб, поняття влади (*imperium*), громадянства, та низка інших інститутів державного права [6, с. 90]. Приватне право визначало суб'єктивні права громадянина, які він здійснював сам без допомоги держави [11, с. 50].

Разом із тим, публічне право надавало громадянину можливість вимагати від державних органів допомоги для захисту своїх інтересів та прав, а також оскаржувати повільні чи протизаконні дії посадових осіб [11, с. 50].

Для захисту прав громадян, порушених у тому числі і діями державних органів у Стародавньому Римі були введені посади народних трибунів [4, с. 41]. Трибуни (їх обирали два) та їх помічники (два еділи) були недоторканими особами. Повноваження трибунів були досить широкі. Вони мали право зупиняти рішення магістратів (службові особи республіки, у руках яких зосереджувалася військова та адміністративна влада) і навіть сенату, тобто користувалися правом *veto* [7, с. 42].

Створення у системі публічного права інститутів захисту прав громадян, показало, що між ними та державою, можливі як гармонійні так і конфліктні відносини, а також намагання держави обмежити зловживання з боку органів державної влади та посадових осіб. Таким чином, інститут оскарження починає розглядатися не тільки, як засіб захисту інших суб'єктивних прав особи, але і як засіб контролю за діяльністю органів державної влади.

Новий світогляд, нове розуміння людини виникають в епоху Відродження і Просвітництва (XVI–XVIII). У цей період зароджується дух європейського гуманізму, робиться акцент на людську індивідуальність, на індивідуалістичне утвердження особистості [17, с. 46]. Нова теорія прав людини була розроблена у працях Г. Гроція, Б. Спінози, Д. Лока, Ш. Монтеск'є, Т. Джеферсона, Ж.-Ж. Руссо, Е. Канта та інших мислителів. У своїх працях, критикуючи феодальний устрій, вони обґрунтовували нові концепції прав і свобод людини, вказуючи на необхідність забезпечення верховенства права у відносинах між індивідом та державою. Наприклад, Д. Лок у праці «Два трактати про врядування» висловив думку, що «...коли той, хто стоїть при владі, перевищує надані йому законом повноваження й використовує силу, яка є в його розпорядженні, щоб вчинити по відношенню до підданого таке, чого закон не дозволяє, то він при цьому перестає бути посадовою особою, і, оскільки він діє без законних підстав, йому можна чинити опір, як і будь якій іншій людині, яка, застосовуючи силу, посягає на права громадян» [12, с. 237]. Ідеї, висловлені у працях зазначених мислителів, сприяли формуванню нового юридичного світогляду, ідеологічній підготовці буржуазних революцій та юридичному закріпленню їх результатів.

Сформована у працях вказаних мислителів ліберальна доктрина невід'ємних природних прав і свобод людини знайшла своє відображення у ряді правових актів – Біллі про права (1689 р.), Конституції США (1787 р.), Конституції Франції (1791 р.), Декларації прав людини та громадянина (1793 р.) та інші. Вказані документи, фактично, закріплювали право на оскарження як складову права на подання клопотань та петицій, і розглядали його як одне з абсолютних і невід'ємних прав людини. У ст. 5 Біллі про права зазначалося, що «...звертатися з клопотаннями до короля є правом підданих, і будь-яке затримання та переслідування за такі клопотання є незаконним» [21, с. 33].

Право на подання петицій не було чітко окреслено у французькій Декларації прав 1789 року. На думку відомого конституціоналіста Л. Дюґи, це зумовлювалося тим, що розробники Декларації «ймовірно, вважали, що у цьому відсутня необхідність, оскільки це право є необхідним наслідком індивідуальної свободи і свободи думки» [3, с. 824]. Однак, вже через два роки, Конституція Франції (1791 р.) зафіксувала, що «Конституція забезпечує в якості природних прав ... свободу звертатися до встановлених органів з петиціями, що підписані окремими громадянами» [21, с.214]. У Декларації 1793 року (ст. 32) відмічалося, що «право на подання петицій представникам суспільної влади ні в якому разі не може бути заборонене, зупинене чи обмежене». Право на звернення до уряду з петиціями про зупинення зловживань – гарантувала одна з перших десяти поправок до Конституції США.

У XIX столітті в Росії у літературі висловлюються критичні оцінки ролі права на оскарження у забезпеченні законності діяльності адміністративних органів. І. Т. Тарасов у роботі «Краткий очерк науки административного права» (1888 р.) зазначає: «У нашому законодавстві з давнього часу виявилось намагання усіма засобами розширити право громадян на подання скарги по начальству та полегшити їм користування цим правом. Але, судячи з досвіду, немає підстав відноситися до цього права, як до досить надійної гарантії проти зловживання посадових осіб... Тим більше, що незалежно від природних, існуючих поза законодавством труднощів у використанні права на подання скарг, розгляд скарг, винесення по ним рішень, оскарження таких рішень не забезпеченні будь-якими процесуальними формами і у законодавстві немає точних і визначених вказівок на наслідки подання скарг, як для особи, що скаржиться, так і для оскарженого» [20, с. 330].

Слід погодитися з І. Т. Тарасовим, що у той період не було розроблено ефективних процесуальних гарантій функціонування інституту адміністративного оскарження. Цей об'єктивний факт не дозволяв у повній мірі використати потенціал даного правового інституту, та права на оскарження, зокрема. Але разом із тим, як зауважив Б.А. Кістяківський: «Органи державної влади пов'язані законом тільки у тому випадку, коли їм протистоять громадяни, що наділенні суб'єктивними публічними правами. Тільки маючи справу з уповноваженими особами, що можуть пред'являти правові вимоги до держави, державна влада стає вимушеною незмінно виконувати закони» [8, с. 329]. Крім того, сам І. Т. Тарасов у вказаній праці серед засобів забезпечення законності у сфері державного управління називає «право на скаргу, що належить приватним особам та громадським установам, якщо розпорядження адміністрації порушують їх права та законні інтереси» [20, с. 180].

У процесі подальшого теоретичного осмислення права особи на оскарження, ряд авторів, намагаються дати поняття та виділити найсуттєвіші ознаки цього права. Так, Л. Дюґи розглядав право на петицію, як право індивіда «звертатися до суспільних органів з письмовими заявами, у яких він висловлює свої думки, прохання чи скарги», а також відмічав ряд ознак права на оскарження: кожний громадянин має право не бути жертвою свавільного рішення з боку посадових осіб і має право оскаржити їх незаконні дії; з юридичної точки зору право на оскарження є логічним і необхідним доповненням інших матеріальних суб'єктивних прав громадян; право на оскарження є однією з форм свободи думки. Кожен вправі висловлювати свої думки, повідомляти їх широкому загалу, у тому числі представникам влади; право на оскарження включає гарантію того, що особа, яка подає скаргу не буде переслідуватися [3].

І хоча даний перелік є далеко не повним, все ж він відображає ті здобутки юридичної думки, стосовно функціонування даного права, які вдалося закріпити у період буржуазних революцій. Тобто, а) закріплення права на оскарження у якості суб'єктивного юридичного права на конституційному рівні; б) визнання його правом «захисту» інших суб'єктивних прав; в) забезпечення особи, що подає скаргу гарантіями захисту та охорони [2].

У період формування Радянської держави гостро постало питання про підвищення ефективності роботи та забезпечення законності у діяльності новостворених органів державного управління. Одними із засобів, що могли вирішити вказані завдання, розглядалися скарги громадян. Тому, на VI Надзвичайному Всеросійському з'їзді Рад у 1918 році була прийнята постанова «Про точне виконання законів», якою кожному громадянину була надана можливість оскаржити дії будь-якої посадової особи. Цей акт поклав початок закріпленню права на оскарження у Радянській Росії. В Україні, одна із перших спроб закріпити на конституційному рівні право оскаржувати у адміністративному порядку рішення державних органів була зроблена у проекті Основного державного закону УНР (1920 р) [19, с. 101]. Однак, даний проект так і не був втілений у життя.

У 1927 році в Українській Радянській Соціалістичній Республіці був прийнятий Адміністративний кодекс [5]. Завдання Адміністративного кодексу вбачалося у забезпеченні революційної законності в адміністративній сфері та систематизації правил, які регулюють відповідно до основних принципів радянського ладу діяльність адміністративних органів та інших органів влади у цій галузі. Законодавче врегулювання порядку оскарження дій адміністративних органів розглядалося Адміністративним Кодексом як одна із гарантій забезпечення прав громадян і режиму законності у діяльності державних органів.

Після втрати чинності Адміністративним кодексом УРСР, необхідність регулювання відносин, що виникали у процесі адміністративного оскарження зумовлює прийняття Президією Верховної Ради СРСР у 1968 році Указу «Про порядок розгляду пропозицій, заяв і скарг громадян». У 1980 році цей акт був прийнятий у новій редакції та діяв в Україні зі змінами та доповненнями до прийняття у 1996 році Закону «Про звернення громадян» [16].

У якості конституційного, право на оскарження в СРСР вперше було зафіксовано в Конституції 1977 року. Дана норма являла собою трансформацію і конкретизацію ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 1966 року, ратифікованого Указом Президії Верховної Ради РСР № 2148-VIII від 19.10.1973 р., де зафіксовано; «Кожна держава, що бере участь у цьому Пакті зобов'язується: а) забезпечити будь-якій особі, чії права і свободи, що визнаються у даному Пакті, порушені, ефективний засіб правового захисту, навіть якщо це порушення було вчинено особами, які діяли в офіційній якості» [13].

Конституція України (1996 р.) закріпила право на оскарження, як складову частину права на звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів [10].

Європейський поступ України обумовив прийняття в державі низки нормативно-правових актів, які б мали наблизити українське суспільство та правову систему України до державно-правових стандартів сучасних, високорозвинених держав Європи. Одним із таких нормативно-правових актів є Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року, прийняття якого – надзвичайно важлива соціальна, правова, державно-політична подія у житті українського суспільства. Значення вказаного кодифікованого закону пояснюється тим, що фізичні та юридичні особи отримали можливість захистити свої права, свободи та законні інтереси у сфері публічно-правових відносин від порушень, вчинюваних органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також отримали право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності вказаних органів [9].

Висновки. Отже, право на оскарження виступає одним із засобів захисту інших суб'єктивних прав, воно разом з тим має самостійну цінність і також потребує захисту. До гарантій захисту права особи на оскарження належить законодавчо забезпечена можливість звернення особи за захистом права до компетентних органів держави чи посадових осіб у випадку необґрунтованого створення перешкод у реалізації права на оскарження, обмеження чи позбавлення вказаного права.

Юридична наука стоїть на позиції, що право на оскарження є абсолютним, необмеженим і невідчужуваним правом людини [18, с. 191-192]. У теорії права воно належить до системи негативних прав, які є основою індивідуальної свободи і надають право індивіду на захист від будь-якого посягання, у тому числі і з боку держави, при здійсненні громадянських та політичних прав [15, с. 225].

Список використаних джерел:

1. Аристотель. Афинская полития // Хрестоматия по всеобщей истории государства и права. – М. : Юристь, 1996. – С. 66–69.
2. Грибок І. О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Грибок Ігор Олегович. – Київ – 2006. – 220 с.

3. Дюги Л. Конституционное право / Л. Дюги. – М. : Изд-во Д. Сытина, 1908. – 957 с.
4. Жоль К. Философия и социология права : учеб. пособие / К. Жоль. – К. : Юринком Интер, 2000. – 480 с.
5. Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. – 1927. – № 63–65. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://uk.wikisource.org/wiki/Файл:Збірник_узаконень_та_розпоряджень_робітничо-селянського_уряду_України_за_1927_рік_Відділ_2_Ч_1-24.pdf
6. История политических и правовых учений / под ред. В.С. Нерсисянца. – М. : Юрид. лит., 1983. – 720 с.
7. Катрич В. М. Держава і право Стародавнього Рима / В. М. Катрич. – К., 1974. – С. 42.
8. Кистяковский Б. А. Философия и социология права / Б. А. Кистяковский ; сост. примеч., указ. В. В. Сапова. – СПб. : РХГИ, 1999. – 800 с.
9. Кодекс адміністративного судочинства: наук.-практ. коментар. / Н. О. Армаш, О. М. Бандурка, А. В. Басов та ін.; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. А. Т. Комзюка. – К. : Істина. – 823 с.
10. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Кучерена А. Г. Административная юстиция / А. Г. Кучерена // Юристь. – 1998. – № 9. – С. 50.
12. Лок Джон. Два трактати про врядування / Джон Лок : [пер. с англ.] : под общ. рук. О. Терех, Р. Димерець. – Київ : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001. – 265 с.
13. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Міжнародний документ від 16.12.1966 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043
14. Політологія / За ред. О.І. Семків. – Львів: Світ, 1994 – 592 с.
15. Права человека / под ред. Е.А. Лукашевой. – М. : Норма Инфа-М, 2011. – 560 с.
16. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
17. Сілаєва Т.О. Філософія : курс лекцій / Т. О. Сілаєва. – Тернопіль: СМП «Астон», 2000. – 160 с.
18. Скакун О.Ф. Теория государства и права / О. Ф. Скакун. – Харьков : Консум, 2000. – 704 с.
19. Слісаренко А.Г. Історія Української Конституції / А. Г. Слісаренко, М. В. Томенко. – К., 1993. – 187 с.
20. Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права. Т. 1 : конспект лекций / И. Т. Тарасов. – Ярославль : Типо-литография А. Г. Фалька, 1888. – 386 с.
21. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права : В двух томах / Сост. К. И. Батыр, Е. В. Поликарпова, С. Ю. Седаков и др. ; Под ред. К. И. Батыра и Т. П. Филипова. – М. : Юрист, 1996. – Т. 1. – 392 с. ; Т. 2. – 1996. – 520 с.
22. Чернишевский Н. Г. Полное собрание сочинений – М. : Гослитиздат, 1949. – Т. 2. – С. 265–266. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ngchernyshevsky.ru/texts/books/15-2/1854-Criticism/Aristotle/4333-text/>
23. Шульженко Ф. П. Історія політичних і правових вчень : підручник / Ф. П. Шульженко, Т. Г. Андрусак. – К. : Юринком Интер, 1999. – 301 с.

Стаття надійшла до редакції 27.10.2017

УДК: 341.4:343.352

Шепетько Сергій Анатолійович

*кандидат юридичних наук,
перший заступник Керівника МНДЦ
з проблем боротьби з організованою злочинністю
при Раді національної безпеки і оборони України,*

Прокопченко Світлана Іванівна

*провідний експерт відділу МНДЦ
з проблем боротьби з організованою злочинністю
при Раді національної безпеки і оборони України,*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

У статті проаналізовано окремі законодавчі акти, якими врегульовано механізм запобігання та протидії корупції в таких країнах як Великобританія, Франція, Фінляндія, Данія, Грузія та Молдова. Визначені

Випуск 2. Спецвипуск. 2017

специфічні особливості щодо нормативно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції цих країн. Розглянуто позитивні риси законодавства зарубіжних країн, які можуть бути використані в процесі удосконалення вітчизняного законодавства у сфері запобігання та протидії корупції.

Ключові слова: зарубіжний досвід, корупційне правопорушення, антикорупційна політика, нормативно-правове регулювання.

Shepetko S. A., Prokopchenko S. I. THE EXTERNAL EXPERIENCE OF LEGISLATIVE SUPPORT FOR PREVENTION AND COMBATING CORRUPTION

In the modern world the cases of corruption actions take place in all spheres of a public life. However, the problem is that defendants avoid penalties in many cases, including the cases where the country's legislation clearly provides a mechanism for bringing perpetrators to legal liability.

The purpose of the article is to study the current world practices in the sphere of prevention and combating corruption and to provide practical recommendations and proposals on improving domestic legislation in order to increase the effectiveness of the activities of competent institutions combating corruption and implement them in Ukraine.

Corruption in the world is an actual problem that requires an immediate resolution at the expense of institutional and organizational measures and legislative regulation. This negative phenomenon results from the undermining of economic processes, the development of a democratic society and the appearance of a real threat to national security. Each country has its own legislative mechanism to combat corruption.

After reviewing the legislation of Great Britain, France, Finland, Denmark, Georgia, Moldova, it should be noted that each of these countries has its own specific features as regards the legal and regulatory framework for preventing and combating corruption. The practical component of the application of the legal norms of the national legislation of these states demonstrates the undeniable fact that it is impossible to completely overcome the corruption actions. For example, in Denmark, which ranked first in the World Corruption Perceptions Index for 2016, 3% of citizens complained about corruption as a result of a nationwide survey.

According to the review of legislative acts of foreign countries, it should be noted their positive features, for example:

- the creation a so-called registry "representatives of interests", to which legal entities, associations, non-governmental organizations, which actively and purposefully interact with civil servants, officials involved in the development of legal acts and the definition of the fundamentals of state policy (France);
- the organization of the free access of competent law enforcement bodies in the framework of relevant agreements to international databases for the purpose of identifying property and bank accounts abroad by civil servants or high officials (Moldova);
- the obligation of legal entities to include "anti-corruption provisions" in foreign trade contracts and the need to sign a declaration of non-compliance with corrupt practices (Denmark);
- introduction of internal control mechanisms in the field of prevention of corruption among legal entities through the development and implementation of corporate programs and strategies aimed at minimizing corruption risks (UK).

Key words: foreign experience, corruption offense, anti-corruption policy, legal regulation.

Постановка проблеми. Корупційні прояви в сучасному світі мають місце у всіх сферах суспільного життя. Проте, навіть з урахуванням цього, виникає проблема, пов'язана з тим, що підозрювані (обвинувачені) у багатьох випадках уникають покарання, в тому числі і у випадках, якщо законодавством країни чітко передбачений механізм притягнення правопорушників до юридичної відповідальності.

На сьогоднішній день корупція щорічно завдає збитків європейській економіці в розмірі 120 млрд євро. Експерти Європейського бюро в боротьбі із шахрайством (OLAF) стверджують, що від корупції країни Євросоюзу щорічно втрачають 323 млрд євро, що становить третину бюджету країн європейської зони до 2020 р. Щодо світових обсягів, утрачених від корупційних правопорушень коштів, то згідно з даними голови Міжнародного валютного фонду щорічна ціна хабарів у світі становить від 1,5 до 2 трлн дол. США, що складає приблизно 2% від загального світового обсягу ВВП. Беручи до уваги дані міжнародної організації Transparency International, у 2016 р. в Індексі сприйняття корупції Україна посіла 131-ше місце зі 176-и країн, що досліджувалися [1]; у квітні 2017 р. міжнародна аудиторська компанія «Ernst & Young Global Limited» поставила Україну на перше місце у світі за рівнем корупції серед 41-ї досліджуваної країни (у тому числі країн Африки) [2]. Зважаючи на це, варто здійснити аналіз зарубіжного законодавства у сфері запобігання та протидії корупції з метою запровадження в Україні найкращих методик і практичних заходів, які були застосовані в зарубіжних країнах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями визначення заходів протидії корупції в Україні займалися такі науковці, як Е. С. Молдован, В. М. Щегорцова, О. З. Захарчук, С. М. Серьогін, О. Г. Кальман, М. І. Мельник, С. М. Баранов-Мохорт та інші. Проте особливості законодавчого забезпечення запобігання та протидії корупції зарубіжних країн вивчені не у повному обсязі.

Формування цілей статті. Метою статті є вивчення сучасних світових практик у сфері запобігання та протидії корупції та надання практичних рекомендацій і пропозицій щодо удосконалення вітчизняного законодавства для підвищення ефективності діяльності компетентних суб'єктів у боротьбі з корупційними проявами з метою їх запровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу. Корупція у світі є актуальною проблемою, яка потребує негайного розв'язання за рахунок інституційно-організаційних заходів і нормативно-правового регулювання. Це негативне явище має наслідком підрив економічних процесів, розвитку демократичного суспільства і створення реальної загрози для національної безпеки. У кожній країні існує свій механізм законодавчого забезпечення протидії корупції.

У Великобританії 1 липня 2011 р. набрав чинності Закон «Про боротьбу з хабарництвом», який визначає, що корупційне правопорушення вважається вчиненим, якщо особа дала хабар посадовій особі, а також пропонувала неправомірну вигоду для отримання переваг при укладенні правочинів. Підставою для звільнення від юридичної відповідальності за нездатність запобігти корупції представником юридичної особи або юридичною особою є «застосування відповідних процедур», ухвалених керівництвом юридичної особи. У рекомендаціях із застосування Закону, опублікованих Урядом Великобританії у 2012 р., визначаються загальні риси та принципи застосування відповідних процедур, а саме: виявлення та оцінка корупційних ризиків, що супроводжують діяльність юридичної особи; навчання підпорядкованого персоналу антикорупційним правилам; запровадження механізмів внутрішнього контролю у структурних підрозділах юридичної особи. Так, запровадження механізмів внутрішнього контролю є одним із ефективних заходів запобігання корупції працівниками юридичної особи (комплаєнс) [3].

27 квітня 2017 р. у Великобританії було прийнято Закон «Про кримінальні фінанси». Відповідно до положень цього Закону правоохоронним органам дозволяється конфіскувати об'єкти нерухомості, вартість яких перевищує 50 тис. фунтів стерлінгів, якщо власник не доведе законності джерела походження коштів, використаних для купівлі відповідного нерухомого майна. Крім того, цим Законом урегульовано суспільні відносини у сфері кримінальної відповідальності юридичних осіб, зареєстрованих у Великобританії, за несплату загальнообов'язкових податків в інших країнах [4].

Особливістю антикорупційного законодавства Франції є те, що державні службовці можуть суміщати свою роботу, перебуваючи на виборній посаді в органах місцевого самоврядування. Якщо ж вони обрані до загальнонаціонального парламенту, то після закінчення строку депутатських повноважень мають право повернутися на колишню посаду без будь-яких обмежень. Згідно з Конституцією Французької Республіки, урядовцям заборонено суміщати посаду з депутатським або сенатським мандатом чи будь-якою іншою професійною діяльністю в громадському або приватному секторі. Після відставки міністр протягом шести місяців не має права займати керівні посади в державних або приватних організаціях. Однак це правило не стосується осіб, які до призначення на посаду міністра раніше працювали у зазначених сферах [5, с. 21].

9 грудня 2016 р. у Франції було прийнято Закон «Про прозорість, боротьбу з корупцією та модернізацію економіки», яким визначено такі правила антикорупційної діяльності, зокрема: встановлено обов'язок щодо запровадження механізмів внутрішнього контролю, а також забезпечення належного захисту інформаторів; передбачено відповідальність за невиконання вимог «комплаєнс» і підкуп іноземних посадових осіб; створено реєстр так званих «представників інтересів», до якого повинні бути внесені юридичні особи, асоціації, неурядові організації, що активно та цілеспрямовано взаємодіють із посадовими особами, які беруть участь у розробці нормативно-правових актів і визначенні державної політики; закріплено процедуру прозорості отримання фінансування політичними партіями і кандидатами на вибори з точки зору їх джерела походження і розмірів; закріплено обов'язкове інформування Президента і Прем'єр-міністра в разі виявлення будь-яких неточностей або суперечностей у декларуванні доходів, витрат членів Уряду [6].

У Фінляндії не існує окремих законів, спеціально прийнятих для запобігання та протидії корупції. Основні засади державної політики в боротьбі з корупцією закріплені у загальнонаціональній програмі «Національна стратегія боротьби з тінговою економікою та злочинністю у сфері економіки на 2016-2020 рр.». Стратегічними цілями програми є: сприяння конкуренції між юридичними особами; запобігання тіншовій економіці та економічним злочинам; підвищення ефективності заходів, ужитих органами державної влади для викорінення тінгової економіки та економічної злочинності шляхом удосконалення співробітництва між цими органами [7, с. 2].

Запорукою успішності організаційно-правової моделі запобігання корупції Фінляндії є закріплення ряду принципів, на яких вона ґрунтується, а саме: верховенство права; запобігання конфлікту інтересів (вимога про те, щоб жодна посадова особа не брала участі у прийнятті рішень при наявності в неї або її близьких родичів особистого інтересу); прийняття рішення більш ніж однією посадовою особою; простота і прозорість адміністративної і судової систем; громадський контроль за діяльністю

державних службовців; інновація E-democracy (більшість запитів і заявок до органів державної влади можуть бути подані в режимі он-лайн шляхом використання мережі Інтернет); легкість і доступність звернення до суду в разі порушення прав і свобод громадян [8, с. 316-317].

У Данії законодавством закріплено організаційно-правові засади функціонування Датського агентства міжнародного розвитку (DANIDA), яке зобов'язує юридичних осіб, що є членами цієї асоціації, включати «антикорупційні положення» у зовнішньоторговельні контракти, а додатковою умовою є необхідність підписання декларації про невчинення корупційних діянь. Крім цього, Датське агентство міжнародного розвитку організувало антикорупційну гарячу лінію з метою надання громадянам можливості повідомляти про неправомірне використання коштів асоціації [9]. У результаті проведеного опитування населення Данії у 2016 р. на питання «Чи стикалися Ви з корупцією в країні?» позитивно відповіли лише 3 % громадян [10].

У Грузії 27 вересня 2017 р. на засіданні уряду були затверджені Антикорупційна стратегія і План дій у боротьбі з корупцією на 2017-2018 рр. Положення, закріплені в Антикорупційній стратегії та Плані дій на 2017-2018 рр., розроблені на основі рекомендацій міжнародних організацій. Основними цілями антикорупційної стратегії є: налагодження механізму залучення громадськості у сфері боротьби з корупцією; удосконалення етичних норм для прокурорів і суддів; унесення змін і доповнень у законодавство щодо запобігання залученню адміністративних ресурсів, тобто можливості використання політичними партіями і кандидатами на виборах їх політичного становища або зв'язків з урядовими установами з метою впливу на результати виборів; створення єдиної електронної системи управління державними фінансами, що містить дані про муніципалітети та юридичних осіб; підвищення прозорості в реалізації державних програм у сфері охорони здоров'я; посилення контролю над особами, відповідальними за реалізацію інфраструктурних проектів [11].

У Республіці Молдова 30 березня 2017 р. схвалено Національну стратегію щодо непідкупності та боротьби з корупцією на 2017-2020 рр. (далі – Стратегія). Боротьбу із корупцією визначено одним з основних пріоритетів Стратегії, яка передбачає низку комплексних заходів, що мають впроваджуватися у таких сферах, як: виважена та цілеспрямована антикорупційна політика, незалежність та ефективність діяльності державних установ; боротьба з політичною корупцією; прозорість фінансової звітності політичних партій; посилення боротьби з корупцією в правоохоронних та судових органах; боротьба з незаконним збагаченням. Завданнями Стратегії визначено: стримування участі в корупційних діях; відшкодування майна, отриманого внаслідок учинення корупційних правопорушень; етика та непідкупність у публічному, приватному і неурядовому секторах; захист інформаторів та осіб, які постраждали від корупції; прозорість фінансування публічних установ, політичних партій [12].

На відміну від Парламенту, в Уряді Молдови відсутня система обліку і публічності проектів нормативних актів, що подаються Урядом на затвердження. Такі проекти розміщуються на веб-сторінці органу виконавчої влади тільки в дні засідань Уряду, під час яких приймаються ці проекти. Допускається прийняття Урядом нормативно-правових актів, які не пройшли обов'язкової антикорупційної експертизи. Так, у період 2009-2015 рр., від 30 до 70 % проектів нормативних актів було прийнято Урядом без проведення антикорупційної експертизи. Більше того, не всі органи публічної влади у складі Уряду враховують зауваження і пропозиції за результатами проведення антикорупційної експертизи [12].

Висновки. Здійснивши огляд законодавства Великобританії, Франції, Фінляндії, Данії, Грузії, Молдови, варто зазначити, що кожна з цих країн має свої специфічні особливості щодо нормативно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції. Адже практична складова застосування правових норм національного законодавства цих держав демонструє той беззаперечний факт, що повністю корупційні прояви подолати остаточно неможливо.

З огляду на вищезазначені законодавчі акти зарубіжних країн слід відмітити їх позитивні риси, які можуть бути використані в процесі удосконалення вітчизняного законодавства у сфері запобігання та протидії корупції. Аналіз правових норм зарубіжного законодавства дозволив виявити такі новели, які пройшли апробацію та масштабно використовуються на практиці у зарубіжних країнах:

– упровадження механізмів внутрішнього контролю у сфері запобігання корупції серед працівників юридичної особи шляхом розробки та виконання корпоративних програм і стратегій, спрямованих на мінімізацію корупційних ризиків (Великобританія);

– закріплення положення про те, що після відставки усі власники міністерських портфелів протягом шести місяців не мають права займати керівні посади в державних або приватних організаціях (Франція);

– створення реєстру т.зв. «представників інтересів», до якого повинні вноситися юридичні особи, асоціації, неурядові організації, що активно та цілеспрямовано взаємодіють із державними службовцями, посадовими особами, які беруть участь у розробці нормативно-правових актів і визначенні фундаментальних засад державної політики (Франція);

– обов'язок юридичних осіб, що є членами Датського агентства міжнародного розвитку (DANIDA), включати «антикорупційні положення» у зовнішньоторговельні контракти та необхідність підписання декларації про невчинення корупційних діянь (Данія);

– суцільна комп'ютеризація роботи складових сектору державного управління та надання адміністративних послуг, відкрита система здійснення державних закупівель із доступом до мережі Інтернет (Фінляндія, Грузія);

– організація вільного доступу компетентних правоохоронних органів у рамках відповідних угод до міжнародних баз даних з метою виявлення майна та банківських рахунків за кордоном державних службовців або високопосадовців (Молдова).

Список використаних джерел:

1. Безкарність та недієве правосуддя тримають Україну на корупційному дні. Офіційний портал Transparency International Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/news/bezkarnist-ta-nediieve-pravosuddia-trymaut-ukrainu-na-koruptsiinomomu-dni/>

2. Рейтинг корупції ЕУ: Україна на першому місці серед 41 країни. ЛІГА.Новини. 2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: http://news.liga.net/ua/news/politics/14730211-reyting_korupts_e_u_ukra_na_na_pershomu_m_sts_sered_41_kra_ni.htm

3. Кремянская Е. UK Bribery Act. Закон Великобритании о борьбе со взяточничеством. 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: http://www.complianceblog.ru/?p=66#_ednref1

4. В Англии вступил в силу «Закон о криминальных финансах». 2017. URL: <https://newizv.ru/article/general/09-06-2017/teper-ne-spryacheshsya-v-anglii-vstupil-v-silu-zakon-o-kriminalnyh-finansah>

5. Бочарников И. Зарубежный опыт противодействия коррупции. Актуальные проблемы противодействия коррупции. 2008. № 6 (351). С. 21.

6. Литвинский Д. Иммунитет иностранных государств от взыскания во Франции. Новый французский закон Сапэн 2. 2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: https://zakon.ru/blog/2017/1/31/immunitet_inostrannyh_gosudarstv_ot_vzyskaniya_vo_francii_novyj_francuzskij_zakon_sapen_2

7. Special Action Plan as part of the National Strategy for tackling the grey economy and economic crime for 2016-2020. Good practice fiche. P. 1-5.

8. Дрэгюлян А., Нестор С. Опыт противодействия коррупции в европейских странах (Финляндия, Литва, Словения, Нидерланды и Словакия). Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2016. № 1 (11). С. 315-323.

9. Моисеев В. Европейский опыт борьбы с коррупцией. Человек и труд. 2011. № 10-11. URL: http://kaknado.info/home/corruption_europe/

10. Дедей В. Пример для Украины. В Дании установили забавный памятник коррупции. 2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <https://hyser.com.ua/community/primer-dlya-ukrainy-v-danii-ustanovili-zabavnyj-pamyatnik-korruptsii-191835>

11. Министерство юстиции Грузии: Правительство одобрило Антикоррупционную стратегию и план действий по борьбе с коррупцией на 2017-2018 гг. URL: <http://www.justice.gov.ge/News/Detail?newsId=7514>

12. Об утверждении Национальной стратегии по неподкупности и борьбе с коррупцией на 2017-2020 годы: Постановление Парламента Республики Молдова. 30.03.2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=370789&lang=2>

Стаття надійшла до редакції 20.10.2017

УДК 342.345.54

Буран Олександр Андрійович

аспірант кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права

Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ

У статті висвітлено адміністративно-правове регулювання в інформаційній сфері. Розглянуто особливості інформаційних правовідносин. Розкрито основні проблеми адміністративно-правового регулювання у зазначеній сфері та запропоновані можливі шляхи удосконалення.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, інформаційні правовідносини, інформаційна сфера, інформація, інформаційне законодавство.

Buran A. A. ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE INFORMATIONAL SPHERE

The article covers the administrative-legal regulation in the information sphere. Features of information legal relations are considered. The basic problems of administrative-legal regulation in the given sphere are revealed and the possible ways of improvement are offered.

It is noted that in order to introduce the world experience of proper administrative and legal regulation of the information sphere, it is necessary to carry out the following measures: to develop the bases of high-quality work of the authorities; to adopt state programs aimed at development and improvement of the state personnel policy in the field of legal regulation of relations in the information environment; To promote confidence in the authorities by ensuring openness and transparency (within the current legislation) of legal regulation.

It is stressed that the implementation of these measures is impossible without reforming the information legislation, which must pass certain stages - in the first place, it is necessary to introduce a number of amendments to the legislation in this area; therefore - the codification of the legislation on information. It is about adoption of the Code of Laws of Ukraine on information in which all the legal institutes of this branch would be systematized. The following will contribute to the improvement of information legislation and facilitate its administrative-legal regulation.

Key words: administrative-legal regulation, information legal relations, information sphere, information, information legislation.

Постановка проблеми. В сучасних умовах знання та інформація постають стратегічними ресурсами розвитку цивілізації. Надвисокі темпи розвитку інформаційних технологій, активне використання засобів обробки та передачі даних кардинально змінюють всі сторони життя людства. Більшість дослідників вважають XXI століття – століттям формування інформаційного суспільства, яке приходить на зміну індустріальному. Усе це робить актуальним питання юридичного обґрунтування суспільних відносин в інформаційній сфері. Провідну роль тут відіграє право, котре, з одного боку, диктує, регулює й одночасно випробовує всі аспекти нинішнього інформаційного середовища, а з іншого – змінюючись виявляє нові об'єкти регулювання та трансформує методи своєї дії на відносини у суспільстві. Актуальність дослідження основних закономірностей адміністративно-правового регулювання відносин в інформаційному середовищі України зумовлена виникненням якісно нових соціальних явищ, що пов'язані з інформацією, і, відповідно, увагою законодавця до впорядкування цієї галузі суспільних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковою та теоретичною основою дослідження стали праці таких вітчизняних та зарубіжних дослідників як Ю.Битяк, В.Авер'янов, В.Колпаков, В.Ортинський, І. Коліушко, О. Остапенко, Д. Лук'янець, В. Олуйко, В. Селіванов, О. Скакун, Ю. Бурило, Г. Берксдейл, П. Страсманн та ін.

Формування цілей статті. Мета статті полягає у розкритті особливостей адміністративно-правового регулювання інформаційної сфери.

Виклад основного матеріалу. Необхідною умовою побудови і ефективного функціонування незалежної та суверенної держави є всебічне забезпечення її національної безпеки у всіх сферах діяльності держави як в межах своїх національних кордонів, так і світовому середовищі. Регулювання зазначеної діяльності визначається внутрішнім законодавством країни та ратифікованими дво- і багатосторонніми міжнародними угодами, які, за конституцією України, стають частинною національного законодавства [1].

Невід'ємною складовою національної безпеки держави завжди була інформаційна безпека. Її питома вага зростає прискореними темпами. Це насамперед обумовлено стрімким розвитком технологій засобів зв'язку та інформаційних технологій, що обслуговують численні портали Інтернету. Завдяки цьому розширюється сфера внутрішньої інформаційної діяльності, міжнародного інформаційного співробітництва. Проте одночасно з'являються нові виклики національній безпеці, нейтралізація яких і потребує створення насамперед правового поля, у межах якого здійснювалося б інформаційне співробітництво, а також розробки та вжиття відповідних заходів політичного, економічного, технологічного характеру.

Як наслідок, законодавча влада має забезпечити ефективне юридичне впорядкування суспільних відносин в інформаційному середовищі. Вже в період незалежної України було ухвалено значну кількість нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання відносин у сфері інформації, зокрема Закони України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [2], «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [3], «Про інформаційні агентства» [4], «Про рекламу» [5], «Про електронний цифровий підпис» [6], «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007– 2015 роки» [7], «Про захист персональних даних» [8], «Про доступ до публічної інформації» та ін.

Надійність правової системи пов'язано, по-перше, зі становленням і розвитком інформаційної сфери суспільства як середовища суспільних і правових відносин; по-друге, зі створенням та експлуатацією національного й інтернаціонального потенціалу інформаційних і комунікативних

технологій; по-треге, необхідністю регулювання інформаційних взаємин між людьми, соціальними групами й державою.

Таким чином, пошук ефективних способів, механізмів забезпечення інформаційних потреб громадян у нових інформаційних умовах є необхідним. Оскільки процеси державного управління стають інформаційно що раз більш залежними, то раціональне й науково-вивірене інформаційно-аналітичне забезпечення набуває значення механізму взаємодії громадян з органами державного управління. Вирішення проблеми правового регулювання в інформаційній сфері дасть змогу створити єдине (уніфіковане) нормативно-правове регулювання доступу громадян до інформації, а також продовжити процес реформування в системі органів виконавчої влади та в системі державної служби, оскільки такі процеси безпосередньо впливають на забезпечення прав громадян в інформаційній сфері.

Вагоме значення має реалізація національних проектів в галузі освіти, охорони здоров'я, сільського господарства, у житловому секторі, які ґрунтуються на використанні новітніх інформаційних технологій. Очевидно, що в цьому випадку вже замало керуватися тільки традиційним адміністративним досвідом, треба використовувати практичні знання, отримані в процесі реалізації правових норм, як інформацію, що відображає сутність управлінських процесів в даній сфері.

Отже, у суспільстві існують правовідносини, які сформовані у зв'язку та з приводу інформації; у чинних нормах національного права та міжнародно-правових нормах врегульовано правові відносини в інформаційному середовищі; у ході здійснення правового регулювання у зв'язку з реалізацією органами державної влади чи місцевого самоврядування своїх повноважень, формуються структурні зв'язки між учасниками правовідносин даної сфери, які у свою чергу теж мають бути врегульовані нормами права. Таке правове регулювання проводиться за допомогою адміністративно-правових норм, що перетворює згадані правовідносини у адміністративно-правові.

Адміністративно-правові відносини в сфері інформації є різновидом суспільних відносин, оскільки в даних правовідносинах обов'язково беруть участь як суб'єкти інформаційної діяльності держава, фізичні, юридичні особи або їх об'єднання, а також є організаційними, у ході їх виникнення розв'язуються питання управлінської діяльності [9].

Специфічність правовідносин в інформаційній сфері полягає в тому, що такі правовідносини виникають, розвиваються й припиняються в ході обігу інформації; ними опосередковується державна політика визнання, додержання та охорони основних прав і свобод людини в даній сфері; ними з врахуванням особливостей та юридичних характеристик інформації та інформаційних об'єктів відображено особливості застосування адміністративного методу нормативно-правового регулювання при здійсненні інформаційних прав та свобод.

Як було зазначено, в Україні започаткована нормативно-правова база, яка спрямована на врегулювання відносин у сфері інформації, але на сьогодні вона є недосконалою.

Як з'ясовано, найважливішими нормативно-правовими актами, якими керуються посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування і суб'єкти адміністративно-правової інформаційної політики – є Закони України «Про доступ до публічної інформації» та «Про інформацію». Водночас відсоток очільників влади, що керуються при врегулюванні інформаційних відносин відомчими нормативними актами міністерств, відомств, службовими інструкціями, вищий, ніж аналогічний показник у суб'єктів інформаційної політики (23,75% проти 11,30%). Як засвідчено, показник суб'єктів адміністративно-правової інформаційної політики, які у своїй інформаційній діяльності послуговуються Конституцією України, значно вищий, ніж аналогічний показник у посадовців органів влади (18,37% проти 7,50%) [10].

Відповідно, вище зазначене засвідчує, що як характерну особливість адміністративно-правового регулювання в інформаційній сфері слід вказати існування великої кількості підзаконних нормативно-правових актів, які, будучи однією з форм правового регулювання, покликані забезпечувати дієвість норм Конституції та законів. Такі особливості можна пояснити тим, що, по-перше, частіше правова база створювалась протягом тривалого часу; по-друге, правові акти створювались різними законотворчими органами. Значна кількість зазначених актів володіє різною юридичною силою. Окремі з них розповсюджуються на різних суб'єктів інформаційних правовідносин, мають певні протиріччя та неузгоджені між собою. У зв'язку з браком регулюючих норм, норми інформаційного законодавства в більшості випадків витлумачено у відомчих нормативних актах і посадових інструкціях, які у свою чергу, містять прогалини. Тож, підбито підсумок, що норми інформаційного законодавства в більшості випадків витлумачено у відомчих нормативних актах і посадових інструкціях. Враховуючи такий стан правового регулювання інформаційної сфери, більшість посадових осіб вважають, що для удосконалення практики реалізації положень актів інформаційного законодавства, необхідна його кодифікація. Зазначену позицію ми підтримуємо, але в першу чергу, слід звернути увагу на запровадження світового досвіду належного адміністративно-правового регулювання інформаційної сфери.

Таким чином, важливим завданням є забезпечення вдосконалення практики розробки та адміністративно-правового регулювання інформаційних правових відносин у міжнародних договорах України. В нинішніх умовах зазначені договори є важливим юридичним інструментом, що здатний забезпечити міждержавну взаємодію у ході впровадження в життя суспільства новацій інформаційної епохи.

Також, у цьому контексті, слід звернути увагу, що з метою удосконалення правового регулювання державою інформаційної сфери більшість розвинених світових країн поліпшили механізм такого регулювання через реформування його системи. Внаслідок таких реформ, змінилося сприйняття ролі органів державної влади в управлінні та регулюванні інформаційної сфери та у діяльності, направленої на задоволення потреб споживачів інформації. Пріоритетним визнано своєчасність, якість і швидкість надання інформаційних послуг. Для втілення поставленої мети державою сформовано ряд установ, єдиною компетенцією яких є здійснення адміністративного регулювання інформаційної сфери.

Відповідно, реальність запровадження аналогічних підходів до державного управління в правовому полі України обумовлюється потребою зміни форми взаємовідносин органів влади як з населенням країни, так і між собою, перехід з правовідносин «командного» типу до «сервісного».

З врахуванням світового досвіду адміністративно-правового регулювання відносин у сфері інформації та за умов продовження реформи адміністративних органів влади в Україні свідчить про потребу опрацювання концепції утворення відокремлених інформаційних підрозділів або служб, до обов'язків яких входило б врегулювання правовідносин, пов'язаних із створенням, збиранням, одержанням, зберіганням, використанням, поширенням, охороною та захистом інформації.

На необхідності врахування світового досвіду при визначенні форм і методів правового регулювання відносин в інформаційній сфері наголошують дані соціологічного опитування посадових осіб органів державної влади, місцевого самоврядування та суб'єктів адміністративно-правового регулювання, більшість з яких підтримують таку необхідність.

Висновки. Таким чином, для запровадження світового досвіду належного адміністративно-правового регулювання інформаційної сфери треба провести такі заходи: розробити основи якісної роботи органів влади; прийняти державні програми, спрямовані на розвиток та вдосконалення державної кадрової політики у сфері правового регулювання відносин в інформаційному середовищі; сприяти підвищенню довіри до органів влади шляхом забезпечення відкритості і прозорості (у межах чинного законодавства) правового регулювання.

Відповідно, здійснення цих заходів не можливе без реформування інформаційного законодавства, яке повинно пройти певні етапи – у першу чергу необхідним є внесення ряду змін до законодавства в даній сфері; відтак – кодифікація законодавства про інформацію. Йдеться про ухвалення Кодексу законів України про інформацію, у якому би систематизувались усі правові інститути даної галузі. Наведене у подальшому сприятиме удосконаленню інформаційного законодавства та полегшить його адміністративно-правове регулювання.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. Закони України. – К.: Книга, 1997. – Т. 10. – С. 5–40.
2. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16.11.92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2782-12>
3. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 05. 07. 94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80>
4. Про інформаційні агентства: Закон України від 28.02.95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/74/95-%D0%B2%D1%80>
5. Про рекламу: Закон України від від 03.07.96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80>
6. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 06.10.2016, ВВР, 2016, N 47, ст.800 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/852-15>
7. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007– 2015 роки: Закон України від 09.01.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/537-16>
8. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>
9. Бурило Ю. П. Організаційно-правові питання державного управління в інформаційній сфері : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Ю. П. Бурило. – К., 2008. – 18 с.
10. Біленька Д. О. Адміністративно-правове регулювання інформаційних відносин в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д. О. Біленька ; наук. кер. В. М. Гаращук ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2016. – 20 с.

Стаття надійшла до редакції 24.10.2017

Вставська Тетяна Василівна
аспірант кафедри державно-правових
дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету імені Володимира Винниченка

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

Статтю присвячено визначенню адміністративно-правового статусу суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом в умовах проведення антитерористичної операції в Україні. Зокрема, розглянуто та охарактеризовано систему та повноваження суб'єктів протидії тероризму, проаналізовано та висвітлено основні нормативно-правові акти, які регулюють їх адміністративно-правовий статус на сучасному етапі.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, тероризм, боротьба з тероризмом, суб'єкти протидії тероризму, антитерористична операція.

Vstavska T. V. ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF SUBJECTS OF COUNTERACTION OF TERRORISM IN THE CONDITIONS OF ANTI-TERRORIST OPERATION

The article is devoted to the definition of the administrative and legal status of the subjects directly engaged in the fight against terrorism in the context of the antiterrorist operation in Ukraine. In particular, the system and competence of subjects of terrorism counteraction was considered and characterized, and the main normative-legal acts regulating their administrative and legal status at the present stage are analyzed.

It is noted that the necessary condition for counteracting terrorism is the formation of the state, first of all, effective policy in this direction. A comprehensive analysis of current legislation shows that the current system of subjects directly engaged in the fight against terrorism in Ukraine is a complex and powerful mechanism of state authorities. At the same time, the issue of law enforcement activities and providing the subjects of the organization effective counteraction to terrorism as a complex and multidimensional phenomenon and remains quite relevant and is in the stage of development. Taking into account the above, it is promising to improve the domestic legislation in order to specify the tasks and powers of the counter-terrorism actors, which will enable the state authorities to effectively apply measures aimed at preventing and stopping terrorist activity in Ukraine on legal grounds.

Keywords: administrative-legal status, terrorism, fight with terrorism, subjects of counter-terrorism, anti-terrorist operation.

Постановка проблеми. Боротьба з проявами тероризму є однією із складових забезпечення захисту національної безпеки України. Реалії сьогодення свідчать про те, що сучасний тероризм розглядається, як найнебезпечніше суспільне явище, глобальність масштабів якого набуло загрозливого характеру, як на внутрішньодержавному, так і на міжнародному рівнях.

Наразі, протидія тероризму є найважливішим завданням України, яке передбачає застосування найпотужніших інструментів запобігання та боротьби з ним. Особливе місце у механізмі реалізації державою даного напрямку належить суб'єктам, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом.

У контексті зазначеного дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом в умовах проведення антитерористичної операції в Україні набуває, особливо важливого значення для подальшого вдосконалення чинного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом більшість наукових публікацій присвячено дослідженню питань фінансування тероризму та науковим пошукам протидії даному явищу. Проте, сучасний стан подій в Україні свідчить, що визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів, які здійснюють безпосередню боротьбу з тероризмом в умовах проведення антитерористичної операції в Україні, є безумовно актуальним та таким, що відповідає реальним потребам дослідження сьогодення.

Науково-теоретичній та методологічній розробці проблемам тероризму та суб'єктів протидії тероризму присвячені праці багатьох вчених, таких як: В. Антипенко, П. Біленчука, Ю.Іванова, В.Канціра, В. Крутова, О. Кузьменко, В. Кучера, В. Ліпкана, В. Литвиненко, Є.Ляхова О. Рябченко, І.Серкевича, В. Шаповал, С. Цветкова, О. Якуба та ін.

Водночас, ґрунтовних наукових досліджень адміністративно-правового статусу суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом в умовах проведення антитерористичної операції в Україні, окремо не проводилось.

Формування цілей статті. Метою статті є визначення на підставі аналізу нормативно-правових актів адміністративно-правового статусу суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом в умовах проведення антитерористичної операції в Україні.

Виклад основного матеріалу. У сучасних умовах проблема тероризму належить до числа найбільш суперечливих наукових, правових та політичних питань.

За даними National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START) в 2016 році, Україна посіла 11 місце по впливу тероризму на життя в країні [1], це є безумовним свідченням необхідності переосмислення концептуальних засад та програм державної політики протистояння терористичним загрозам та нагального вжиття конструктивних і дієвих заходів боротьби з тероризмом в Україні.

Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом проголошено, що цілями політичного діалогу зокрема, є поглиблення співробітництва у сфері безпеки та оборони, в тому числі з метою запобігання та боротьби з тероризмом відповідно до міжнародного права та міжнародних норм у сфері прав людини [2].

Погоджуємось з думкою вченого В. Крутова, що терор із засобів досягнення цілі перетворився у саму ціль; з'явилася філософія тероризму як самодостатнього явища; сучасний тероризм став, по суті, вже ідеологією, на якій виросло зовсім нове покоління терористів з іншим менталітетом, нерозумінням, несприйняттям чи ігноруванням будь-яких моральних обмежень у застосуванні насилля і руйнуванні загальнолюдських цінностей [3, с.127].

У національному законодавстві тероризмом визнається суспільно- небезпечна діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей або погрози вчинення злочинних дій з метою досягнення злочинних цілей [4].

Система суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом в Україні визначена в ст. 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом».

Відповідно до зазначеного закону головним органом у загальнодержавній системі безпосередньої боротьби з терористичною діяльністю є Служба безпеки України – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України [5].

При Службі безпеки України діє Антитерористичний центр, який здійснює координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом у запобіганні терористичним актам щодо державних діячів, критичних об'єктів життєзабезпечення населення, об'єктів підвищеної небезпеки, актам, що загрожують життю і здоров'ю значної кількості людей, та їх припиненню [6].

Безперечно, вагома роль у безпосередній протидії тероризму належить Міністерству внутрішніх справ України та Національній поліції України, які спільно організують боротьбу з тероризмом шляхом запобігання, виявлення та припинення злочинів, вчинених з терористичною метою, розслідування яких віднесене законодавством України до компетенції Національної поліції; надають Антитерористичному центру необхідні сили і засоби; забезпечують їх ефективне використання під час проведення антитерористичних операцій [4].

Особливе місце серед суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом займає Міністерство оборони України – головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики з питань національної безпеки у військовій сфері, сфері оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період [7].

Відповідно до покладених повноважень Міністерство оборони України, органи військового управління, з'єднання, військові частини і підрозділи Збройних Сил України забезпечують захист від терористичних посягань об'єктів та майна Збройних Сил України, зброї масового ураження, ракетної і стрілецької зброї, боєприпасів, вибухових та отруйних речовин, що перебувають у військових частинах або зберігаються у визначених місцях; організують підготовку та застосування сил і засобів Сухопутних військ, Повітряних Сил, Військово-Морських Сил і Сил спеціальних операцій Збройних Сил України в разі вчинення терористичного акту у повітряному просторі, у територіальних водах України; беруть участь у проведенні антитерористичних операцій на військових об'єктах та в разі виникнення терористичних загроз безпеці держави із-за меж України; забезпечують із застосуванням наявних сил та засобів виконання завдань щодо припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій; беруть участь у затриманні осіб, а у випадках, коли їх дії реально загрожують життю та здоров'ю заручників, учасників антитерористичної операції або інших осіб - їх знешкоджують [4].

Не менш важливим державним органом у забезпеченні безпосередньої протидії тероризму є Державна служба України з надзвичайних ситуацій, яка відповідно до покладених на неї завдань забезпечує здійснення заходів з мінімізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пов'язаних із

технологічними терористичними проявами та іншими видами терористичної діяльності під час проведення антитерористичних операцій, а також проводить просвітницьку та практично-навчальну роботу з метою підготовки населення до дій в умовах вчинення терористичного акту[8].

До системи суб'єктів безпосередньої боротьби з терористичною діяльністю чинним законодавством віднесено також Адміністрацію Державної прикордонної служби України – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [9] та Державну пенітенціарну службу, яка входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері виконання кримінальних покарань [10].

Іншим суб'єктом, який безпосередньо здійснює протидію терористичним загрозам в Україні є Управління державної охорони України – державний правоохоронний орган спеціального призначення підпорядкований Президентові України та підконтрольний Верховній Раді України [11]. Відповідно до покладених завдань Управління державної охорони України бере участь в операціях з припинення терористичних актів, спрямованих проти посадових осіб та об'єктів, надає Антитерористичному центру при Службі безпеки України необхідні сили і засоби, забезпечує їх ефективне використання під час проведення антитерористичних операцій [4].

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо гарантій соціального захисту деяких категорій осіб із числа учасників антитерористичної операції» від 02 лютого 2016 року [12] до суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом віднесено і Державну фіскальну службу України, яка вживає заходи для виявлення, аналізу та перевірки фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму [13].

Висновки. Таким чином, слід констатувати, що необхідною умовою протидії тероризму є формування державою насамперед, ефективної політики у даному напрямку. Комплексний аналіз чинного законодавства свідчить, що сучасна система суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з тероризмом в Україні, являє собою складний та потужний механізм органів державної влади. Водночас, питання правозастосовної діяльності та забезпечення суб'єктами організації ефективної протидії тероризму, як складному та багатовимірному явищу і досить залишається актуальним та перебуває на стадії розвитку. З огляду на зазначене, перспективним є вдосконалення вітчизняного законодавства у напрямку конкретизації завдань та повноважень суб'єктів протидії тероризму, що дасть змогу органам державної влади на законних підставах ефективно вживати заходи, спрямовані на попередження та припинення терористичної діяльності в Україні.

Список використаних джерел:

1. Global terrorism index 2016/ National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf>
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифіковано Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011
3. Крутов В. В. Від патріотичного виховання, боротьби з тероризмом... до недержавної системи національної безпеки. – К.: Видавництво «Преса України», 2009. – 592 с.
4. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/638-15>
5. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/679/88>
6. Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України: Указ Президента України від 14 квітня 1999 року N 379/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/379/99>
7. Положення про Міністерство оборони України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2016 р. № 730) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF>
8. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF>
9. Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 533 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-%D0%BF>
10. Положення про Державну пенітенціарну службу України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 року N 394/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/394/2011>

11. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 04 березня 1998 року № 160/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80>

12. Про внесення змін до деяких законів України щодо гарантій соціального захисту деяких категорій осіб із числа учасників антитерористичної операції: Закон України від 2 лютого 2016 року № 965-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/965-19>

13. Положення про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>

Стаття надійшла до редакції 20.10.2017

УДК 321:303

Золотоноша Олег Вікторович

кандидат юридичних наук,

Начальник ГУНП в Запорізькій області

ПЕРСПЕКТИВИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ НЕОБХІДНОСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена сутності фінансової децентралізації. Розглядаються етапи політики фінансової децентралізації. Розкрито проблемні питання Державного бюджету на 2018 рік. Зазначено, що головне завдання, яке має вирішити фінансова децентралізація - це пошук достатніх обсягів фінансових ресурсів, які б в повній мірі забезпечили фінансову незалежність місцевих бюджетів бюджетної системи України.

Ключові слова: фінансова децентралізація, бюджет, реформування, самоврядування, фінансові ресурси.

Zolotonosha O.V. PERSPECTIVES OF FINANCIAL DECENTRALIZATION IN THE CONTEXT OF THE NECESSITY OF REFORMING THE SYSTEM OF AUTHORITY IN UKRAINE.

The article is devoted to the essence of financial decentralization. The stages of the policy of financial decentralization are considered. Problematic issues of the State Budget for 2018 are revealed. It is noted that the main task to be solved by financial decentralization is the search for sufficient amounts of financial resources that would fully ensure the financial independence of local budgets of the Ukrainian budget system.

It is noted that the financial base of local budgets should satisfy the authority of the local authorities in fulfilling all the tasks and programs of the region's development. On the basis of the changes and calculations, the significant inflow of local budgets with financial resources is expected and should become an indicator of the correctness of the implementation of this reform [4]. Will the changes in financial decentralization be brought to substantial results in subsequent periods, we will see in the near future.

Key words: financial decentralization, budget, reform, self-government, financial resources.

Постановка проблеми. Питання оптимальної організації влади цікавило людство протягом усього процесу розвитку світової цивілізації і особливо цікавить в даний момент часу - в умовах безпрецедентного розвитку міждержавної інтеграції і одночасно в умовах, коли колосальні міждержавні об'єднання та окремі макрдержави зазнають краху. Історія свідчить, що деструктивні тенденції в державах є наслідком відсутності збалансованої влади, яка за певних умов може виявитися або гіперцентралізованою, або недостатньо централізованою. Обидві крайнощі здатні призвести і призводили фактично до розпаду державних утворень. Оптимально організована влада, таким чином, – це проблема самозбереження держави, а крім того - це ще й проблема її ефективного функціонування, її дієвої адаптації до умов, що безперервно змінюються – аспект, який також становить предмет постійної уваги практичних політиків і науковців. З особливою гостротою ця проблема постала на сьогоднішній день в Україні. Таким чином, саме фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади, адже децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку власної території, сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам реалізації політики фінансової децентралізації свої праці присвятили такі провідні вітчизняні науковці, як: Бондарук Т.Г., Деркач М.І., Кириленко О.П., Кравченко В.І., Арабчук Я.І., Коніна М.О., Лазутіна Л.О., Луніна І.О., Набатова Ю.О., Осипенко С.О., Патицька Х.О., Слободянюк Н.О..

Формування цілей статті. Мета статті полягає у дослідженні пройдених кроків на шляху реалізації української моделі децентралізації.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день пріоритетним напрямом розвитку демократичної держави є забезпечення зростання рівня благополуччя кожного окремого громадянина.

Згідно з досвідом розвинутих європейських країн, досягнення даної мети можливе лише за умов якісного державного управління, котре посилює демократичні інститути, ліквідує нерівність можливості доступу до суспільних благ, підвищує якість суспільних послуг і рівень життя населення.

Відповідно, вектором реформ в Україні, у даному напрямі, стали процеси фінансової децентралізації як найбільш ефективної форми організації управління суспільними коштами, що всебічно відповідає як новій системі економічних відносин, побудованій на ринкових засадах, так і процесам демократизації всіх сфер життєдіяльності суспільства.

Розглядаючи питання фінансової децентралізації, необхідно обов'язково згадати У.Оутса – автора теореми децентралізації. У.Оутс дав визначення децентралізації як законного права прийняття рішень децентралізованими одиницями, тобто вчений убачав ефективний та результативний розвиток держави в цілому за умови прийняття рішень щодо фінансових питань саме на місцях.

Теорема децентралізації У.Оутса доводить, що, крім суспільних благ, існують локальні суспільні блага. Водночас суспільні блага споживаються всім суспільством, локальні – споживаються згідно з географічною детермінантою, локалізованою підмножиною всього населення. Теорема У.Оутса ґрунтується на таких твердженнях: блага, пов'язані з децентралізацією суспільних послуг, просторово обмежені; надання споживачами переваги приватним чи суспільним благам, а також їхнє ставлення до різних суспільних послуг не однакове; реагування споживачів на “фактори бюджетної локації” мобільне [1, с. 1122].

Як узагальнюючу характеристику аналізованої теорії можна зауважити: «Децентралізація покликана стимулювати державний сектор проявляти більшу чутливість до вимог громадян-виборців» [2]. Проте, рівень децентралізації у публічному секторі повинен формуватися відповідно до частки свободи органів місцевого самоврядування у прийнятті власних рішень та їх політичної відповідальності за реалізацію цих рішень.

При цьому, важливим, як зазначають Бикадорова Н.О. та Долженко І.І., є вірний розподіл завдань між різними рівнями влади. Оскільки виважене та найефективніше в подальшій реалізації закріплення за тим чи іншим рівнем влади конкретного завдання, та його дотримання в майбутньому на постійній основі забезпечить ефективний поділ бюджетних видатків між рівнями управління [3, с. 145].

Окрім того, варто звернути увагу на те, що в європейській правовій літературі фінансова децентралізація включає такі ланки як:

- децентралізація видатків – надання місцевим органам влади фінансових ресурсів для виконання покладених на них завдань;
- децентралізація доходів – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для виконання своїх функцій; забезпечення самостійності місцевих органів влади у встановленні їх розмірів;
- процесуальна і організаційна самостійність – право на самостійне складання, затвердження та виконання бюджетів, фінансових планів та звітів з відповідним рівнем відповідальності конкретних посадових осіб

Р.Еніколопов та К.Журавська, досліджуючи вплив фінансової децентралізації на економічне зростання, якість роботи уряду, ефективність надання адміністративних послуг, дійшли висновку, що децентралізація залежить від двох аспектів: сили національного фракціонування партійної системи та виборності чи призначуваності місцевих і центральних виконавчих органів влади [4, с. 26–27].

Г.Арікан розробив теоретичну модель фінансової децентралізації, згідно з якою збільшується кількість конкуруючих публічних юрисдикцій різного рівня підпорядкування в межах податкової конкуренції відносно корупційних проявів у цих юрисдикціях за умови застосування ними рентоорієнтовної поведінки [5, с. 176].

В.Танци охарактеризував вплив фінансової децентралізації на різні аспекти суспільного життя нейтрально – ні позитивно, ні негативно. Успішність запровадження реформи фінансової децентралізації, на його думку, залежить виключно від “institution specific design” – оптимальної взаємодії інститутів публічної влади [6, с. 13]. Разом із тим В.Танци зазначає, що шляхом ослаблення індивідуальних зв'язків між бюрократами та тими, кому вони служать, у великих, централізованих державах зростає ймовірність корупції та зловживання владою. Проте водночас сильніша індивідуальна взаємодія бюрократів і громади може мати і зворотний соціальний ефект, сприяючи чи корупції за рахунок тісних особистих зв'язків.

Таким чином, значення фінансової децентралізації полягає у тому, що вона дає змогу збалансувати механізми надання суспільних послуг з потребами та вподобаннями місцевих громад та жителів, підвищує рівень відповідальності місцевих органів за виконання відповідних функцій та ступінь ефективності діяльності державного сектору загалом через запровадження елементів конкуренції.

Політика фінансової децентралізації в Україні пройшла кілька етапів реалізації, кожен з яких мав свої особливості.

Перший етап становлення політики фінансової децентралізації проходив в період з 1991 по 2001 роки. Саме тому у цей період процес фінансової децентралізації в Україні не набув рис усталеності, а тому вимагав подальших напрацювань та удосконалення.

Наступний етап реалізації політики фінансової децентралізації в Україні тривав у період 2001–2010 років. Найбільш значимим кроком у напрямі фінансової децентралізації було прийняття у 2001 році Бюджетного кодексу України.

Третій етап тривав з 2010 року по 2014 рік. Одним із пріоритетних напрямів реформування в цей період було визначено реформу міжбюджетних відносин та податкової системи, в результаті чого було прийнято в новій редакції Бюджетний кодекс України та Податковий кодекс України.

Четвертий етап розвитку фінансової децентралізації в Україні розпочався наприкінці 2014 року. Саме з цього моменту проведення реформ у сфері місцевого самоврядування України належить до пріоритетних завдань уряду, серед яких найбільш значимим виявилось ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [7].

На сьогоднішній день в реформуючій системі децентралізації бюджетних ресурсів розширено джерела наповнення місцевих бюджетів за рахунок:

- 1) передачі доходів з державного бюджету (100% плати за надання адміністративних послуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки);
- 2) запровадження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти);
- 3) розширення бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування цим податком комерційного (нежитлового) майна та автомобілів з великим об'ємом двигуна;
- 4) збільшення нормативу зарахування до місцевих бюджетів екологічного податку з 35% до 80% [8, с. 612].

Зокрема були запроваджені освітня, медична субвенції та субвенція на підготовку робочих кадрів, з яких зараз фінансується основна маса видатків в цих сферах. Крім цього, місцеві бюджети отримуватимуть базову дотацію для підвищення їх фіскальної спроможності, а також планується надати право регіонам самостійно встановлювати місцеві податки і збори.

На даний час, сформовано проект Держбюджету на 2018 рік, але на наш погляд він є недосконалий і відповідно потребує змін.

По-перше, на рівень місцевих бюджетів передається оплата пільг населенню за житлово-комунальні послуги, що порушує принцип субсидіарності, може значно розбалансувати місцеві бюджети наступного року. Органи місцевого самоврядування змушені будуть за власний рахунок фінансувати пільгові категорії громадян, перелік яких визначено державою, та відволікати власні кошти, що їх можна було б спрямувати на розвиток власної інфраструктури. Крім того в змінах до Бюджетного кодексу (п. 45 прикінцевих положень законопроекту №7116) пропонується здійснити погашення заборгованості за такими послугами, що утворилася за минулі роки, за рахунок коштів місцевих бюджетів. Це призведе до значного погіршення стану виплати пільг за вказані послуги, зростання заборгованості за значного зниження рівня фінансової спроможності місцевих бюджетів. Станом на 1 вересня 2017 р. заборгованість становить 8 млрд грн, а з початком опалювального сезону вона збільшилася в рази.

По-друге, враховуючи щорічне навантаження на місцеві бюджети, Міністерство фінансів передбачив додаткову дотацію в обсязі 16,5 млрд грн на здійснення переданих із державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я, але без рівного та справедливого підходу до її розподілу. Так, у розрахунок включено тільки обласні бюджети з подальшим перерозподілом коштів обласними державними адміністраціями. Це порушує децентралізаційні принципи, адже громади для того і об'єднувалися, щоб мати прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, і закладає корупційні ризики, оскільки ОДА визначатимуть розподіл коштів самостійно. Це ставить органи місцевого самоврядування базового рівня — об'єднані територіальні громади та міста обласного значення — в значну залежність від обласної влади.

По-третє, коштів, передбачених місцевим бюджетам за рахунок освітньої та медичної субвенцій недостатньо для повного забезпечення повноважень, делегованих державою. Органи місцевого самоврядування можуть знову опинитися в ситуації, коли необхідно буде дофінансувати за рахунок власних коштів зарплати учителів, медиків та утримувати зазначені галузі у відносно належному стані.

Також, не передбачено врегулювання питання щодо заборгованості місцевих бюджетів за середньостроковими позиками.

Не передбачено субвенцію на пільгове перевезення окремих категорій громадян. Останнім часом катастрофічно зростає заборгованість перед перевізниками та надавачами послуг.

Бюджетним пакетом пропонується змінити існуючий мотиваційний механізм горизонтального

вирівнювання шляхом збільшення з 50 до 80% обсягу вилучення коштів із місцевих бюджетів до державного бюджету (так звана реверсна дотація). Це призведе до необґрунтованого зменшення фінансового ресурсу місцевих бюджетів, які мають рівень надходжень податку на доходи фізичних осіб на одного жителя вище 1,1. Саме в цій пропозиції закладено найбільший ризик для подальшого просування децентралізаційної реформи.

Отже, ухвалення Держбюджету 2018 р. в такому вигляді може не просто загальмувати децентралізацію, а взагалі викликати в людей з сіл, селищ і містечок несприйняття будь-яких реформ у подальшому. Системна криза недовіри, що може виникнути на фоні недофінансування місцевих бюджетів, дорого коштуватиме країні. У цю реформу першими повірили найбільш активні, ініціативні і високорозвинені в інтелектуальному плані люди, саме кожен з них сьогодні разом з одностудцями забезпечує позитивні процеси, що відбуваються в наших громадах. Ці лідери змін, у випадку згорання фінансової децентралізації, першими ж можуть відчути несправедливість і зайняти деструктивну позицію.

В цьому контексті, слід зазначити, що переважна більшість регіонів України є дотаційними і це може означати, що місцеве самоврядування ще не готове переходити на самозабезпечення. Зміна податкової системи відіграє важливу роль у формуванні місцевих бюджетів, проте регіони повинні запрацювати не лише формально, але й створити чи відновити існуючі джерела існування — надходження та доходи місцевих бюджетів, які спроможна забезпечити лише реальна економіка [9].

Головне завдання, яке має вирішити фінансова децентралізація - це пошук достатніх обсягів фінансових ресурсів, які б в повній мірі забезпечили фінансову незалежність місцевих бюджетів бюджетної системи України. Фінансова база місцевих бюджетів повинна задовільняти виконання повноважень органів місцевої влади щодо виконання ними всіх завдань і програм розвитку регіону. На основі проведених змін і розрахунків, очікується вагоме наповнення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами і має стати індикатором правильності здійснення даної реформи [4]. Чи призведуть дані зміни в фінансовій децентралізації до істотних результатів в наступних періодах, побачимо в найближчий період часу. Але складається враження, що місцеві органи влади отримують необхідні обсяги фінансових ресурсів для виконання своїх повноважень аби забезпечити всі сторони життєдіяльності і розвитку регіону.

Висновки. Процес реформування місцевих бюджетів України, адміністративно-територіального устрою повинен забезпечити поступове досягнення територіальної відповідальності між повноваженнями органів місцевого самоврядування, доходами, що передаються їм в розпорядження та видатками відповідних бюджетів. Зміцнення бюджетної децентралізації не можна розглядати як послаблення функцій держави, а навпаки, вони мають посилюватись не через використання адміністративних механізмів, а ринкових, які мають різні форми і методи їх забезпечення.

Список використаних джерел:

1. Oates W. An Essay on Fiscal Federalism / W. Oates. // Journal of Economic Literature. – 1999. – № 37. – С.1120–1149.
2. Kaiser K. Decentralization Reforms [Електронний ре- сурс] / K. Kaiser // Analyzing the Distributional Impact of Reforms. – 2006. – Режим доступу до ресурсу: http://siteresources.worldbank.org/INTPSIA/Resources/490023-1120845825946/3622-06_Ch06.pdf
3. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація міс- цевого самоврядування / Н. О. Бикадорова // Екон. вісн. Донбасу. – 2010. – № 2. – С. 145–151.
4. Buchanan J. Federal expenditures and state functions [Електронний ресурс] / J. Buchanan // Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability, Joint Economic Committee, Washington, D.C.. – 1957. – Режим доступу до ресурсу: https://fraser.stlouisfed.org/docs/historical/jec/19571105jec_fedexpenditure_buchanan.pdf.
5. Arikan, G. Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption? / G. Arikan // International Tax and Public Financ. – 2004. – №11. – С. 175–195
6. Tanzi V. Pitfalls On the Road To Fiscal Decentralization [Електронний ресурс] / V. Tanzi // Working papers №19. Pitfalls On the Road To Fiscal Decentralization. – 2001. – Режим доступу до ресурсу: <http://carnegieendowment.org/files/19Tanzi.pdf>.
7. Арабчук Я.І. Фінансова децентралізація – основна складова спроможної громади / Я.І.Арабчук // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2016. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_20.
8. Слободянюк Н.О. Проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації / Н.О. Слободянюк, М.О. Коніна // Економіка і суспільство. – 2016. – Вип. 2. – С. 611–616.
9. Наконечний В.В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / В.В.Наконечний [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-1/doc/5/03.pdf>.

Стаття надійшла до редакції 20.10.2017

УДК 347.91/95

Іванов Ігор Євгенійович
Запорізький національний технічний
університет

ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПРОСТУПКИ: НЕОБХІДНІСТЬ ІННОВАЦІЙНИХ ЗМІН

У статті розглянуто поняття, зміст та основні риси публічної відповідальності. Наголошено на тому, що державний примус і його складова – примус публічний – слід розглядати як одну з невід’ємних складових здійснення державної влади, як її метод.

З урахуванням норм Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено, що під стягненням за вчинення проступку слід розуміти закріплену у законі міру відповідальності у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального або фізичного характеру, що застосовується щодо суб’єкта публічного проступку за його протиправне діяння. Охарактеризовано перелік стягнень, які можуть бути віднесені до категорії публічних, у тому числі: попередження; штраф; оплатне вилучення предмета; конфіскація; позбавлення спеціального права; виправні роботи; громадські роботи; адміністративний арешт.

Надається аргументація, що через відсутність у чинному законодавстві низки відповідних правових положень багато правопорушень залишаються латентними. Тому, для розвитку відносин, урегульованих адміністративно-деліктним правом, необхідний процесуальний закон, який би визначив права та обов’язки компетентних органів, посадових осіб – Кодекс України про адміністративні процедури.

Ключові слова: Кодекс України про адміністративні правопорушення, провадження у справах про проступки, публічний проступок, органи державної влади, адміністративні стягнення.

Ivanov I. E. REALIZATION IN MATTERS ABOUT MISCONDUCTS: NECESSITY OF INNOVATIVE CHANGES

A concept, maintenance and basic lines of public responsibility, is considered in the article. It is marked that state compulsion and his constituent - a compulsion is public - it follows to examine as one of inalienable constituents of realization of state power, as her method.

Taking into account the norms of Code of Ukraine on Administrative Offences, that under a penalty for the feaseance of misconduct it follows to understand the measure of responsibility envisaged in a law as certain unfavorable measures of moral, material or physical character that is used in relation to the subject of public misconduct for his act. The list of penalties that can be subsumed public is described, including: warning; fine; payment exception of object; confiscation; privation of the special right; correctional works; social works; administrative arrest.

An argumentation is given, that because of absence in the current legislation of row of corresponding legal positions many offences remain latent. For development of relations well-regulated an administratively-tort right, a judicial law, that would define right and duties competent organs, public servants - Code of Ukraine about administrative procedures.

Key words: Code of Ukraine on Administrative Offences, realizations in matters about misconducts, public misconduct, public authorities, administrative penalties.

Постановка проблеми. У всьому світі захист прав і свобод громадян неможливий без гарантування їхньої безпеки в суспільстві. Для цього в самому суспільстві формуються загальновизнані правила і стандарти співжиття, виконання яких гарантує досягнення спільної для усіх членів громади мети – громадського порядку. Добробут і порядок – основа громадянського суспільства.

Сьогодні в Україні склалася негативна ситуація із дотриманням прав і свободи людини у відносинах із органами державної влади та місцевого самоврядування. Відкрите нехтування конституційних прав, свавілля, корупція та непрофесійність чиновників набули нечуваного розмаху. Соціологічні опитування оперують недобрими для держави фактами – за даними Центру Разумкова, там, де мова йде про органи державної влади більше 40% громадян України вважають корупцію поширеною або такою, яка є скрізь [1]. Отже, негативні зміни у стані правопорядку в країні протягом останніх років свідчать про те, що правоохоронними органами та, насамперед, органами внутрішніх справ до сьогодні не вдалося знайти засоби протидії порушенням громадського порядку, адекватні перехідному стану суспільства, забезпечити надійний захист особистості, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань [2, с. 1-2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню адміністративного провадження приділяли увагу багато вітчизняних учених, серед яких слід назвати В. Б. Авер’янова, С. С. Гнатюка, Є. Ф. Демського, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, Р. Є. Строцького, О. І. Шостенка та

багато інших. Роботи зазначених науковців внесли значний вклад в юридичну науку, однак аналізоване питання має бути переосмислене з урахуванням сучасного етапу державотворення в Україні, а також подальшим розвитком адміністративного права.

Формування цілей статті. Метою статті є окреслення проблемних теоретико-правових аспектів щодо проваджень у справах про проступки, а також вироблення можливих шляхів усунення відповідних прогалин у вітчизняному законодавстві.

Виклад основного матеріалу. Поняття примусу як методу публічного управління І. П. Голосніченко визначає як спосіб цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність підприємств і організацій, органів, служб та службовців апарату державної виконавчої влади в інтересах забезпечення оптимального рівня виконання вимог законодавства [3, с. 87]. В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко натомість узагальнюють примус як метод державного управління – це різні способи, прийоми та засоби цілеспрямованого, організаційного впливу суб'єктів управління на об'єкти, що віднесені до їх відання [4, с. 184].

Державний примус у демократичній країні характеризується тим, що цей метод здійснення державної влади є допоміжним, застосовується на основі переконання і лише після переконання. Це означає, по-перше, що примус завжди базується на використанні різноманітних заходів виховання, роз'яснення і стимулювання. По-друге, він використовується лише тоді, коли виявляються неефективними відповідні засоби переконання. По-третє, переконання і примус використовуються, як правило, комплексно.

Отже, державний примус і його складову – примус публічний – слід розглядати як одну з невід'ємних складових здійснення державної влади, як її метод. З іншого боку, цей примус – не самоціль, він є наслідком певної поведінки різних соціальних суб'єктів, поведінки, яка відхиляється від вимог правових норм, становить загрозу відносинам, що цими нормами регулюються і охороняються, і застосовується з метою усунення такої поведінки [5, с. 412].

Юридична відповідальність характеризується негативною реакцією держави на протиправні прояви окремих фізичних осіб шляхом встановлення відповідних правил, заборон і адекватних порушенням санкцій щодо порушників. Публічна відповідальність має всі ознаки юридичної відповідальності, позаяк є різновидом останньої. Це, з одного боку, державний примус, міра стягнення за вчинене правопорушення, а з іншого – обов'язок винного зазнавати негативних для нього наслідків. Відповідальність може наставати тільки в тому випадку, коли це передбачено нормою права. Наявність норми і органу, що її застосовує, – це лише передумова. Але вони недостатні для накладення стягнення, для притягнення до публічної відповідальності обов'язковою підставою є публічний проступок.

В умовах переходу до формування цивілізованого суспільства і правової держави зросло значення правовідновлюваної відповідальності. У разі, якщо правопорушенням заподіяно шкоду правам громадянина або об'єднанням громадян, першочерговим завданням є відновлення порушених прав, відшкодування шкоди за рахунок правопорушника [6, с. 438-439]. І хоча більшого розвитку набуває такий інноваційний нестандартний підхід до вирішення публічних та приватних спорів, як консенсус, який є суттю медіації та діяльності третейських судів, до сьогодні він сприймається як атиповий і такий, що порушує загальний емпіричний підхід як до процесуальної, так і до матеріальної частини права.

Основні риси публічної відповідальності виявляються в тому, що: підставою для її настання є публічний проступок; вона реалізується за умов неслужбової невідповідності; існує велика кількість уповноважених органів (посадових осіб), що накладають відповідні стягнення; порядок накладання таких стягнень визначається нормами публічного права.

Відповідно до чинного законодавства, можна визначити стягнення за вчинення проступку, як закріплену у законі міру відповідальності у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального або фізичного характеру, що застосовується щодо суб'єкта публічного проступку за його протиправне діяння. Метою публічного стягнення, виходячи зі змісту ст. 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [7], є виховання особи, яка вчинила публічний проступок, в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

Стягнення характеризуються тим, що несуть у собі елементи репресивного, виховного та запобіжного характеру, як це випливає із ст. 23 КУпАП. Крім того, вони мають за мету захист громадського порядку, власності та інших суспільних відносин. Кожне публічне стягнення – це несприятливі юридичні наслідки, це покарання за шкоду, завдану проступком суспільним відносинам.

Стаття 24 КУпАП містить перелік стягнень, які можуть бути віднесені до категорії публічних: попередження; штраф, оплатне вилучення предмета, конфіскація, позбавлення спеціального права, виправні роботи, громадські роботи, адміністративний арешт. Публічні стягнення в окресленій статті КУпАП викладені у відповідному порядку, що відображає зростання від незначних (попередження) до більш значних (конфіскація) та до суворих стягнень – виправних робіт та адміністративного арешту.

Попередження виноситься у письмовій формі або у передбачених законодавством випадках, фіксується іншим встановленим способом. Це переважно виховний вплив держави в особі органу адміністративної юрисдикції на поведінку правопорушника. Штрафом, у свою чергу, є грошове стягнення, що накладається на громадян і посадових осіб у випадках і розмірі, встановлених КУпАП та іншими законами України.

Законодавець, передбачаючи оплатне вилучення предмета, ставив за мету виключити володіння предметом, який перебуває у власності громадянина або іншої фізичної особи, однак суб'єкт правовідносин володіє цим предметом із порушенням встановлених правил. У той же час, конфіскація предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом публічного проступку, полягає у примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави. Конфісковано може бути лише предмет, який перебуває в особистій власності правопорушника. Однак ст. 29 КУпАП застерігає, що це загальний підхід до конфіскації.

Позбавлення спеціальних прав як вид стягнення передбачено ст. 30 КУпАП. У цій статті прямо вказано, яких спеціальних прав може бути позбавлена особа за вчинення публічного проступку. У разі неправомірного користування наданими правами відповідний орган тимчасово позбавляє цього права громадянина чи іншу фізичну особу.

Громадські роботи, відповідно до ст. 30-1 КУпАП, полягають у виконанні особою, яка вчинила відповідне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид котрих визначають органи місцевого самоврядування. Призначаються районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом на строк від двадцяти до шістдесяти годин і відбуваються не більше ніж чотири години на день.

Стаття 31 КУпАП передбачає виправні роботи, які застосовуються на строк до двох місяців з відбуванням їх за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративний проступок, з відрахуванням до двадцяти відсотків її заробітку в дохід держави. Виправні роботи призначаються місцевим судом. Адміністративний арешт передбачає короткострокове, строком до 15 діб, позбавлення волі особи, яка вчинила публічний проступок, який завдав значної шкоди суспільним відносинам.

Отже, публічні стягнення за публічні проступки доцільно класифікувати за такими критеріями: характер впливу на особу; порядок застосування; дія в часі; суб'єкти застосування.

Також у юридичній літературі прийнято всі стягнення, які накладаються в адміністративно-правовому порядку, залежно від характеру впливу на особу поділяти на особисті, майнові та змішані – особисто-майнові, а також на ті, що мають тільки виправно-виховний вплив, і ті, що поряд із виховним впливом виключають можливість учинення подібних правопорушень у майбутньому цією особою. За такою ознакою, як суб'єкти застосування, публічні стягнення можуть бути поділені на: ті, що застосовуються лише судом (суддею), – конфіскація, адміністративний арешт, виправні роботи, громадські роботи; ті, що можуть застосовуватись іншими органами адміністративної юрисдикції (попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, позбавлення спеціального права).

Основою нормативно-правового забезпечення адміністративної діяльності органів державної влади є ті положення, які містяться у нормативних актах, що регулюють здійснення адміністративно-процедурних дій. Ці дії поділяються на внутрішньо системні (ті, які регулюють відносини між членами певного органу, установи, відомства) та зовнішньо системні. Зовнішньо системні відносини передбачають відносини між державними органами та іншими особами [8, с. 22]. Відсутність процедури в застосуванні норми владовідносин призводить фактично або до паралізації її роботи, або до суб'єктивного розсуду чиновників. І те, і інше є неприпустимим у правовій державі. Доти, доки в країні не будуть проведені серйозні заходи з правової процесуалізації матеріальних прав, реальних зрушень щодо захисту прав громадян, наданих Конституцією України та іншими законами, не буде.

Аналізуючи питання прав, не можемо обійти питання, пов'язані із нелогічністю побудови КУпАП, у якому вміщено, окрім матеріальних норм, цілі глави процедурних норм. Це неприпустимо і спричиняє викривлення розуміння співвідношення матеріального та процесуального права, а з прийняттям КАСУ стає таким, що викривляє сутність законодавства, адже у ст. 3 КАСУ зазначено, що «адміністративний процес – це рівновідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства». Тоді виникає, базуючись на законодавстві, низка визначень адміністративного процесу, у тому числі як: управління; адміністративна діяльність; накладення адміністративних стягнень та безліч інших.

Така плутанина і нерозуміння в дефініціях та нормах породжує законодавчий хаос, який призводить до правового нігілізму, корупції та беззаконня. Для виправлення такого стану речей уже давно назріла необхідність вилучення з КУпАП статей процесуального характеру і створення на їхній основі Кодексу України про провадження у справах про проступки.

При розробці теоретичного та нормативного підґрунтя провадження у справах про проступки радянські вчені підходили до нього з прагненням забезпечити законність у діяльності державного

управління шляхом упорядкування законом їхніх владних дій і процедури цих дій при відносинах влади з громадянами. Держава була єдиним джерелом влади, тому А.Є. Лунев підкреслював, що під адміністративним процесом варто розуміти порядок діяльності всіх органів державного управління із здійснення їхньої компетенції, порядок розв'язання справ, що виникають у процесі управління, а також застосування норм матеріального адміністративного права [9, с. 43].

Провадження у справах про проступки можна розглядати як різновид адміністративного процесу, складову адміністративної діяльності. Проводячи провадження у справах про публічні проступки, уповноважені особи органів державної влади здійснюють низку процедурних дій: огляд, затримання тощо. За даних умов під адміністративними діями слід розуміти контроль, облік, прийняття управлінських рішень тощо. Хоча, звісно, огляд речей можна певним чином віднести до контролю або обліку, і, зрозуміло, особа яка проводить огляд, приймає про це рішення. Ці дії можна класифікувати як слідчі дії, як вид адміністративно-юрисдикційного провадження, таке провадження має специфічну процедуру розгляду справ з накладення адміністративних стягнень.

Отже, провадження у справах про проступки – це системне утворення, комплекс взаємозалежних процесуальних дій, що: утворюють визначену сукупність процесуальних правовідносин, що відрізняються предметною характеристикою і взаємозв'язком з відповідними матеріальними правовідносинами; викликають потреби встановлення, доведення, а також обґрунтування всіх обставин і фактичних даних розглянутої юридичної справи; зумовлюють необхідність закріплення, офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах, документах, зазвичай у протоколі.

Провадження у справах про проступки має здійснюватися на підставі єдиних принципів, серед яких можна назвати такі: законність, публічність, гласність, об'єктивність, здійснення провадження національною мовою, безпосередність провадження, дотримання змагальності сторін, простота та швидкість провадження, дотримання права на захист законних інтересів громадян, рівність осіб, які беруть участь у провадженні [10, с. 43].

Висновки. Виходячи з вищевикладеного слід зробити наступні висновки, що через відсутність у чинному законодавстві названих правових положень багато правопорушень залишаються латентними, порушники уникають відповідальності. Для розвитку відносин, урегульованих адміністративно-деліктним правом, необхідний процесуальний закон, який би визначив права й обов'язки компетентних органів, посадових осіб. Ці прогалини в законодавстві можуть бути усунені шляхом прийняття нового Кодексу України про адміністративні процедури.

Чинний КУпАП має стати основою для формування сучасного законодавства щодо захисту прав громадян з боку державних органів влади. Так, глави 1, 2, 3, 4, 18–33 Кодексу шляхом виділення та об'єднання норм можуть стати основою для Кодексу України про адміністративні процедури. При цьому в Загальних положеннях мають бути визначення дефініцій «адміністративні процедури», «провадження у справах про публічні проступки» тощо.

Список використаних джерел:

1. Центр Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=903.
2. Комісаров О. Г. Адміністративно-правові засади інформатизації в системі охорони громадського порядку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Г. Комісаров. – Х., 2013. – 40 с.
3. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття. Загальна та основна частина: [навч. посіб.] / І. П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова. – К., 2005. – 232 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративне право України: [підручник] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 543 с.
5. Адміністративне право України: Акад. курс: підручник: у 2 т. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / О. Ф. Скакун. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
8. Петков С.В. Нормативно-правове забезпечення публічних відносин під час побудови громадянського суспільства в Україні / С. В. Петков. – Запоріжжя: КПУ, 2011. – 104 с.
9. Лунев А.Е. Вопросы административного процесса / А. Е. Лунев // Правоведение. – 1962. – № 2.
10. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. / [С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова та ін.] – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.

Стаття надійшла до редакції 19.10.2017

Кисельов Дмитро Олександрович
аспірант кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗМІСТ І ВИДИ ПОДАТКОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

У статті розглянуто різні підходи до розуміння правової категорії «інформація», у результаті чого зроблено висновок, що податкова інформація – сукупність відомостей і даних, що створені або отримані суб'єктами інформаційних відносин у процесі поточної діяльності і необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій у порядку, встановленому Податковим кодексом України.

Наголошується, що існують відомості, які не можуть бути викладені на загальний огляд. До таких відомостей відноситься інформація з обмеженим доступом. Значна частка такої інформації використовується у ході реалізації податкових правовідносин з боку уповноважених органів державної влади.

Окреслено основні ознаки податкової інформації з обмеженим доступом, у тому числі конфіденційна інформація, службова інформація, таємна інформація. Підсумовується, що результативність податкового законодавства залежить від ефективного використання податкової інформації контролюючими органами та ефективного застосування з їхнього боку заходів державного примусу у боротьбі з правопорушеннями у сфері оподаткування.

Ключові слова: інформація, інформація з обмеженим доступом, контролюючі органи, органи державної влади, податкова інформація.

Kisellov D. O. IS NORMATIVELY-LEGAL MAINTENANCE AND TYPES OF TAX INFORMATION

In the article the different going is considered near understanding of legal category "information", as a result drawn conclusion, that tax information is totality of information and data, that is created or got the subjects of informative relations in the process of current activity and needed for realization of the tasks and functions fixed on supervisory organs in the order set by the Internal revenue code of Ukraine.

It is marked that information that can not be expounded on a general review is. To such information behaves with a limit access. Considerable part of such information is used during realization of tax legal relationships from the side of the authorized public authorities.

The basic signs of tax information are outlined with a limit access, including confidential information, service information, private information. Summarized, that effectiveness of tax law depends on the effective use of tax information supervisory organs and effective application from their side of measures of state compulsion in a fight against offences in the field of taxation.

Key words: information, information with a limit access, supervisory organ, public authorities, tax information.

Постановка проблеми. На сучасному етапі формування в Україні інформаційного суспільства ступінь використання інформаційного забезпечення певної діяльності стає безпосереднім чинником економічного зростання, забезпечення виходу держави в умовах глобалізації на світовий рівень, соціально-політичної стабільності, розвитку демократичних засад в управлінні країною та суспільними процесами. Таким чином, процеси, які відбуваються сьогодні дуже тісно пов'язані з поняттям «інформація». Інформаційні відносини є складовою практично усіх сфер життя та діяльності людства.

Окрема увага в рамках організації та здійснення державної влади присвячується питанню оподаткування й функціонуванню органів, покликаних реалізовувати цей напрямок діяльності держави. На нашу думку, чітке розуміння поняття та сутності податкової інформації є однією із важливих складових ефективного реформування державного механізму в нашій країні у визначеній сфері, а саме, процес реформування системи органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження інформаційної діяльності у сфері оподаткування зробили такі науковці: В. Б. Авер'янов, І. В. Арістова, В. І. Антипов, О. М. Бандурка, В. Т. Білоус, В. Р. Жвалюк, М. В. Коваль, П. В. Мельник, Д. Я. Семир'янов, Г. Л. Чигрина, П. В. Цимбал та ін.

Формування цілей статті. Метою статті є дослідження правової природи та характеристика окремих видів інформації у сфері здійснення податкових правовідносин.

Виклад основного матеріалу. У загальному розумінні інформація – одне з найбільш загальних понять науки, яке означає відомості, сукупність будь-яких даних, знань тощо. У межах системно-кібернетичного підходу інформація розглядається у контексті трьох фундаментальних аспектів кібернетичної системи: інформаційному, пов'язаному з реалізацією у системі визначеної сукупності процесів відображення зовнішнього світу та внутрішнього середовища системи шляхом збирання, накопичення та обробки відповідних сигналів; управлінському, який враховує процеси функціонування системи, спрямування її руху під впливом отриманої інформації і ступінь досягнення своїх цілей; організаційному, який характеризує упорядкування та ступінь досконалості системи управління у строках її надійності [1, с. 274]. Крім того, під інформацією слід розуміти універсальну субстанцію, що пронизує всі сфери людської діяльності, слугує провідником знань та поглядів, інструментом спілкування, взаєморозуміння та співробітництва, ствердження стереотипів мислення та поведінки [2, с. 69].

Інформація як категорія постає перед нами складною та багатогранною, що має велику кількість специфічних характеристик. На відміну від низки тих галузей науки, які мають справу з інформацією в «чистому вигляді» і використовують її кількісні характеристики, у межах правової науки і практики не менш важливе значення мають також і зміст інформації, характеристики, мета та спрямованість інформаційних процесів. Саме такі аспекти інформації дають змогу визначити важливий фактор, як суспільна цінність інформації. Ця цінність проявляється у різних сферах суспільної діяльності, зокрема праві, економіці, політиці, тощо.

Сучасне законодавче розуміння багатоманітності інформації відображено у базовому Законі України «Про інформацію». У ст. 10 цього Закону за змістом інформацію розподіляють на такі види: інформація про фізичну особу; інформація довідково-енциклопедичного характеру; інформація про стан довкілля (екологічна інформація); інформація про товар (роботу, послугу); науково-технічна інформація; податкова інформація; правова інформація; статистична інформація; соціологічна інформація; інші види інформації [3].

Серед визначених видів інформації найбільший інтерес для нас становить саме податкова інформація. Законодавче визначення податкової інформації міститься у Законі України «Про інформацію». Так, податкова інформація – сукупність відомостей і даних, що створені або отримані суб'єктами інформаційних відносин у процесі поточної діяльності і необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій у порядку, встановленому Податковим кодексом України.

Главою 7 Податкового кодексу України визначаються правові режими роботи з податковою інформацією, а саме: збір податкової інформації, отримання податкової інформації контролюючими органами, подання інформації за запитом контролюючих органів, обробка та використання податкової інформації [4]. Порядок обігу інформації згідно із зазначеними правовими режимами достатньо чітко регламентовані або безпосередньо нормами Кодексу, або підзаконними нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України, Державної фіскальної служби України тощо. Зокрема, порядок подання періодичної податкової інформації та отримання інформації за запитом регламентуються відповідним нормативно-правовим актом, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України [5].

Проте, аналіз сучасного стану обігу податкової інформації свідчить про численні порушення та недоліки у цьому процесі. Серед найбільших проблем, які постають перед учасниками інформаційних відносин у зазначеній сфері можемо виокремити наступні: недотримання вимог чинного законодавства суб'єктів, які повинні подавати інформацію до контролюючих органів; низький рівень реалізації державної інформаційної політики всіма суб'єктами інформаційних відносин; недостатня якість надання податкової інформації контролюючими органами за запитом фізичних та юридичних осіб тощо. Отже, становлення громадянського суспільства, правової держави, інформаційного суспільства – це складний та багатогранний процес, який потребує концентрації зусиль всього суспільства та держави. Не останню роль у цих процесах відіграють шляхи подолання інформаційної закритості влади, залучення громадськості до вирішення багатьох питань у сфері управління суспільними справами.

Важливими кроками для становлення інформаційного суспільства в Україні є подолання інформаційної закритості влади, однак це не означає, що вся інформація якою володіють державні органи, повинна бути відкритою, адже існують певні відомості, які не можуть бути викладені на загальний огляд. До таких відомостей відноситься інформація з обмеженим доступом. Тому доцільно дослідити поняття «інформації з обмеженим доступом», оскільки значна частка такої інформації використовується у ході реалізації податкових правовідносин з боку уповноважених органів державної влади, у тому числі Державна фіскальна служба України, її територіальні підрозділи.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» визначає, що не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. При дотриманні вимог, передбачених частиною другою цієї статті,

зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, розслідуванню чи запобіганню злочину.

Інформація з обмеженим доступом розподіляється на наступні види:

1) конфіденційна інформація – інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов;

2) таємна інформація – інформація, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі; таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю;

3) службова інформація – інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньовідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню або прийняттю рішень, інформація зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

На думку О. О. Кулініч, інформацію з обмеженим доступом як доступні певному колу осіб відомості, дані і знання, що мають особливу цінність для осіб, у володінні яких знаходяться, та щодо яких уживаються заходи, спрямовані на обмеження вільного доступу третіх осіб, поширення яких може заподіяти істотну шкоду зацікавленим особам. Серед ознак інформації з обмеженим доступом автор виокремлює такі: зміст інформації з обмеженим доступом складають знання, повідомлення, відомості про соціальну форму руху матерії і про всі інші її форми у той мірі, у якій вони використовуються суспільством, особою; відомості, що складають зміст інформації з обмеженим доступом по своїй суті ідеальні; інформація з обмеженим доступом існує винятково в рамках взаємодії суб'єктів суспільних відносин: окремих індивідуумів, їх груп, а також таких соціальних утворень, як держава, муніципальні утворення і юридичні особи; інформація з обмеженим доступом нерозривно не пов'язана з матеріальним носієм; інформація з обмеженим доступом не є загальнодоступною; інформація з обмеженим доступом відома і використовується чітко визначеним колом осіб; суб'єкт інформації вживає заходів, що спрямовані на обмеження вільного доступу третіх осіб до інформації; інформація з обмеженим доступом має особливу соціальну цінність у силу її дійсної або потенційної невідомості третім особам. Поширення такої інформації може спричинити заподіяння істотної шкоди зацікавленим особам; зміст інформації з обмеженим доступом відповідає обмеженням, установленим законодавством [6, с. 72-73].

В. А. Ліпкан та В. А. Баскакова дотримуються позиції, що ознаками інформації з обмеженим доступом є: інформація з обмеженим доступом, насамперед, відомості, дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді; інформацією, до якої може буде застосований обмежений режим доступу, є така, що не суперечить чинному законодавству України; певне коло користувачів отримали доступ до неї виключно на законних підставах; інформація з обмеженим доступом має особливу цінність для вищезазначеної категорії суб'єктів в силу невідомості її іншим суб'єктам; власники та добросовісні користувачі інформації з обмеженим доступом здійснюють адекватні законні заходи з метою унеможливлення доступу сторонніх суб'єктів; за порушення вищезазначених заходів встановлена юридична відповідальність [7, с. 264].

А. І. Марущак пропонує декілька визначень поняття «інформація з обмеженим доступом». Зокрема в одній із своїх робіт він визначає її як відомості конфіденційного або таємного характеру, правовий статус яких передбачений законодавством України, які визнані такими відповідно до встановлених юридичних процедур і доступ до яких обмежений власником таких відомостей. З іншого боку – інформація з обмеженим доступом цим дослідником трактується як відомості конфіденційного або таємного характеру, правовий статус яких передбачений законодавством України, які визнані такими відповідно до встановлених юридичних процедур і право на обмеження доступу до яких надано власнику таких відомостей [8, с. 19].

У Податковому кодексі України також закріплено декілька норм, що визначають правовий режим податкової інформації з обмеженим доступом: платник податків має право на нерозголошення контролюючим органом (посадовими особами) відомостей про такого платника без його письмової згоди та відомостей, що становлять конфіденційну інформацію, державну, комерційну чи банківську таємницю та стали відомі під час виконання посадовими особами службових обов'язків, крім випадків, коли це прямо передбачено законами (п.п. 17.1.9, п. 17.1, ст. 17 Податкового кодексу України); посадові особи контролюючих органів зобов'язані не допускати розголошення інформації з обмеженим доступом, що одержується, використовується, зберігається під час реалізації функцій, покладених на контролюючі органи (п.п. 21.1.6, п. 21.1, ст. 21 Податкового кодексу України); документи, що містять комерційну таємницю або є конфіденційними, передаються окремо із зазначенням посадової (службової) особи, що їх отримала. Передача таких документів для їх огляду, вивчення і їх повернення оформляються актом у

довільній формі, який підписують посадова (службова) особа контролюючого органу та платник податків (його представник) (п. 85.3 ст. 85 Податкового кодексу України) та ін.

Висновки. Реалізація державної податкової політики в нашій країні потребує передусім налагодження ефективної роботи контролюючих органів, зменшення навантаження на бізнес, налагодження інвестиційної активності, єдиного підходу до розроблення податкових законів та створення ефективних засад протидії податковим правопорушенням.

Однак, при детальному аналізі податкового законодавства України стає зрозумілим, що його результативність і продуктивність, насамперед залежить від ефективного збору, аналізу, обробки та використання податкової інформації у своїй діяльності, контролюючими органами та ефективно застосування з їхнього боку заходів державного примусу у боротьбі з правопорушеннями у сфері оподаткування.

Список використаних джерел:

1. Інформація // Новейший философский словарь / сост. А. А. Грицанов. – Мн.: Изд. В. М. Скакун, 1998. – 896 с.
2. Кондратенко В. М. Реалізація принципу відкритості в адміністративному судочинстві України / В. М. Кондратенко // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 2. – С. 69–72.
3. Про інформацію: Закон України № 2657-ХІІ від 02.10.1992. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
4. Податковий кодекс України. Закон України № 2755-VI від 02.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
5. Про доступ до публічної інформації. Закон України № 2939-VI від 13.01.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
6. Кулініч О. О. Інформація з обмеженим доступом як об'єкт цивільних відносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Ольга Олексіївна Кулініч. – О., 2006. – 200 с.
7. Ліпкан В. А. Адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом в Україні : монографія / В. А. Ліпкан, В. Ю. Баскаков. – К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2013. – 344 с.
8. Марущак А. І. Правомірні засоби доступу громадян до інформації : навч.-практ. посіб. – Біла Церква : Вид-во «Буква», 2006. – 432 с.

Стаття надійшла до редакції 20.10.2017

УДК 316.6: 159.92

***Колобишко Віталій Вікторович**
аспірант кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка
викладач відділення «Правознавство»
Кропивницького коледжу механізації сільського господарства*

ПРАВА ТА СВОБОДИ ІНВАЛІДІВ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

В статті досліджуються найбільш актуальні наукові підходи щодо визначення прав та свобод осіб з інвалідністю, наводяться та аналізуються ознаки за якими права та свободи осіб з інвалідністю підлягають адміністративно-правовому захисту з боку органів державної влади.

Зазначено, що права інвалідів будучи невід'ємною частиною правового статусу людини і громадянина визначають мінімум умов для збереження людської гідності та життя, є універсальною категорією, яка являє собою можливість інвалідів користуватися елементарними, найбільш важливими благами та умовами вільного існування особистості в суспільстві на рівні з усіма його членами не зазнаючи при цьому жодних утисків та дискримінації.

Ключові слова: права та свободи людини і громадянина, особа з інвалідністю, права осіб з інвалідністю, адміністративно-правовий захист.

Kolobishko V. V. RIGHTS AND FREEDOM OF DISABILITIES, AS OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION

The article deals with the most relevant scientific approaches to the definition of the rights and freedoms of persons with disabilities, the characteristics and indications on which the rights and freedoms of persons with disabilities are subject to administrative-legal protection by the state authorities are given and analyzed.

The main features of the rights of the disabled are singled out, namely: they are recognized in the legal state with the highest social value and are fixed in the legislation of this state; must comply with the international standards on the elimination of discrimination on the basis of disability, the consent of which is provided by the Verkhovna Rada of Ukraine; characterized by the possibility of using state coercion, which serves the main purpose and priority tasks of the bodies of public administration; is the object of protection from the bodies of state power of local self-government of their officials and officers, form a whole system, which includes general and special types of rights; since fundamental rights are granted to a person from birth, then the establishment of a person's disability does not in any way change the scope of rights and freedoms guaranteed by the Constitution of Ukraine and the Laws of Ukraine; the possibility of realizing fundamental human and civil rights should not depend on the degree of loss of health of the disabled person and must be guaranteed by the state, at all levels;

Key words: rights and freedoms of man and citizen, person with disabilities, rights of persons with disabilities, administrative and legal protection.

Постановка проблеми. Актуальність теми дослідження обумовлюється тим, що в Україні, як і у всьому цивілізованому світі, права та свободи громадян визнаються і захищаються законом, а також мають гарантуватися органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами на всіх рівнях. Саме у вищевказаному виявляються характерні риси правової держави, яка визнає права та свободи людини та громадянина як найвищу цінність, а також дотримується принципу законності як основи для організації діяльності державного апарату і його посадових осіб. Поєднання вказаних основних критеріїв правової держави має наслідком сталий розвиток та забезпечення всіх, без виключення, прав і свобод людини та громадянина.

Разом з тим, рівень розвитку правової держави та суспільної свідомості визначається ставленням у ній до такої категорії громадян як інваліди. Характерним для громадянського суспільства правової держави має бути те, що кожен, хто в ньому знаходиться, на рівні підсвідомості, усвідомлює відсутність будь-якої різниці між інвалідом та іншим членом даного суспільства та не допускає будь-яких проявів дискримінації з цього приводу і не терпить її з боку інших, поважаючи надані інвалідам права та свободи.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремим аспектам дослідження прав та свобод інвалідів та механізмів їх правового захисту з боку органів публічної адміністрації то можна виокремити праці таких вчених як Є.Ю. Соболев, М.В. Кравченко, С. В. Пасічниченко, Паровишник О.В. та ін.

Формування цілей статті. Метою статті є дослідження дефініцій «права осіб з інвалідністю» та «свободи осіб з інвалідністю», визначення їх особливостей та підстав адміністративно-правового захисту, у зв'язку з чим планується виконати такі завдання: визначити сутність прав та свобод громадян загалом; охарактеризувати наукові праці та чинне законодавство України на наявність у них визначення прав та свобод громадян; визначити поняття та ознаки прав та свобод громадян як об'єкта адміністративно-правового захисту органами державної влади; визначити поняття та правові ознаки і особливості прав та свобод осіб з інвалідністю.

Виклад основного матеріалу. Конституція України у ст.3 закріпила, що людина, її права і свободи є найвищою соціальною цінністю в нашій державі. Цим положенням держава обрала соціальний напрям своєї діяльності. В Україні кожному громадянину гарантується дотримання закріплених у Основному Законі прав та свобод, а також їх захист [10].

Сам по собі підхід до встановлення адміністративно-правового захисту прав та свобод інвалідів, на нашу думку, має носити специфічний характер і має бути зваженим і систематичним, чітко окреслюючи коло прав та свобод, які підлягають захисту. Адже вказана категорія осіб, через наявність у них вади фізичного та психічного характеру, не може повною мірою реалізувати надані та гарантовані їм державою права, що може призвести до широкого дисонансу у сфері реалізації прав та законних інтересів інвалідів у порівнянні з іншими категоріями громадян нашої держави. Тому першочерговим завданням держави є виокремлення та взяття під захист прав і свобод даної категорії осіб з метою недопущення їх порушень і формування здорового громадянського суспільства, в якому кожна людина вважає себе повноправною.

Особливість правового регулювання боротьби з дискримінацією полягає в тому, що будь-які нормативно правові акти від загальнодержавного до локального спектру дії, мають проходити експертизу на предмет недопущення будь-яких проявів нерівноправності, в тому числі за ознакою інвалідності. І це має стосуватися не лише норм законів, а й будь-яких інших актів, які регулюють встановлюють та змінюють правовідносини учасниками яких є особи з інвалідністю. (по суті всі суспільні відносини) Тому, для того щоб вказана експертиза мала дієвий характер щодо недопущення проявів дискримінації за ознакою інвалідності, потрібно чітко окреслити права та свободи інвалідів які підлягають захисту.

Беззаперечним правовим положенням та соціальною нормою у світі є те, що інваліди, незалежно від походження, характеру і серйозності їхніх каліцтв або вад, мають ті ж основоположні права і свободи людини та громадянина, що й інші громадяни [5.]. Тому в подальшому мова йтиме про права та свободи усіх без винятку учасників правових відносин.

Спираючись на дослідження вчених у галузі теорії держави і права, конституційного права, а також адміністративного права, в першу чергу слід з'ясувати суть прав та свобод людини і громадянина, як об'єкта адміністративно-правового захисту.

Права та свободи людини і громадянина, в тому числі фрагментарно і осіб з інвалідністю, були об'єктом дослідження багатьох учених: С. С. Алексєєв, С. М. Братусь, М. В. Вітрук, С. О. Комаров, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков, О. А. Лукашова, О. В. Мацко, М. І. Матузов, О. С. Мордовець, В. С. Нарсєсянц, А. Ю. Олійник, І. В. Ростовщikov, В. П. Сальніков, О. Ф. Скакун, Б. М. Топорник, Є. Ю. Соболев та багато інших. Вони по різному трактували їх зміст, але були єдиними у думці про те, що наявність гарантованих прав та свобод у громадянському суспільстві є обов'язковою для його гармонійного і всебічного розвитку та мають захищатися органами державної влади.

Пропонуємо дослідити поняття «прав» та «свобод» які розкривалися різними вченими.

О. С. Йоффе зазначає, право – складне суспільне явище, що володіє різноманітними властивостями і ознаками [7, с. 46].

Право розглядається різними науковцями як міра та рівень особистої внутрішньої свободи та свободи людини у соціумі, у зв'язку із дією норм закону та у зв'язку з іншими суспільно-правовими категоріями.

Водночас, на думку іншого дослідника в галузі права С. С. Алексєєва, перша і дуже гостра проблема, яка зачіпає природні права людини, – це те, що в політичному житті дана категорія стає предметом маніпуляцій з боку політиків, що призводить до її розмивання, знекровлення, і це відбувається не тільки в політиці а й в науці [1, с. 735]. Автор наголошує на тому, що така категорія як «права людини», є абстрактною, немає практичного втілення в життя та існує лише у промовах та лозунгах можновладців.

В. В. Копейчиков вважає, що наявність у громадянина прав свідчить про особливий зв'язок між людиною і державою, зміст якого полягає у специфічній взаємній відповідальності: держава зобов'язана піклуватися про своїх громадян, де б вони не перебували, забезпечувати захист їхніх прав і свобод, а громадянин, у свою чергу, має дотримуватися приписів, установлених державою в інтересах всього суспільства [19, с. 66–67]. Таке твердження є цілком справедливим. Але будь-яка діяльність держави в тому числі і заборонна має ґрунтуватися на первинності прав людини та громадянина. Тобто всі заборони та правила мають служити захисту прав та свобод громадян.

Так, В. С. Нарсєсянц вважає, що право – це форма свободи людей, тобто свобода їх волі [16, с. 23]. Таким чином, автор звертає увагу, перш за все, на внутрішню сторону (суб'єктивну) дії права.

Хотілося б зазначити що в юридичній науці досить поширеною є думка про те, що право слід розглядати в суб'єктивному та об'єктивному значенні.

В. Ю. Васецький зазначає, що в об'єктивному значенні права і свободи особи – це система міжнародних та національних правових норм, що встановлюють правовий статус людини, а також закріплюють її положення, правила взаємовідносин між людьми, відносини особи (громадянина) та держави. В суб'єктивному значенні права і свободи особи – це можливість, яка належить конкретній особі, що передбачена правовою нормою, і діяння, що захищене державою [4, с. 11].

Більш прийнятним та розширеним визначенням прав людини у суб'єктивному та об'єктивному значенні були положення, сформульовані М. М. Марченком. Він вважає, об'єктивне право особи – це різновид правових норм у рамках системи діючого права, тобто права, які належать конкретним суб'єктам, але є абстрактними та пасивними. Суб'єктивні права особи – це ті конкретні правомочності, які виникають у людини як у індивідуально визначеного суб'єкта права на основі норм об'єктивного права [18, с. 264–265].

Аналізуючи вказане, можна зробити висновок, що об'єктивні права інвалідів – це система міжнародних та національних правових норм, яка існує в рамках системи діючого права, встановлює правила відносин вказаної категорії осіб з державою, наділяє їх певним правовим статусом, але є абстрактною і пасивною. Суб'єктивні права інвалідів – це ті конкретні правомочності, міра можливої поведінки, яка встановлена нормою права, належить конкретній особі з інвалідністю і підлягає захисту з боку держави.

Більш вдало і універсально сформульованим є поняття, яке дає П. М. Рабінович, він зазначає, що права і свободи людини – це її певні можливості, необхідні для її існування та розвитку в конкретно-історичних умовах, що об'єктивно зумовлюються досягнутим рівнем розвитку суспільства і мають бути загальними та рівними для всіх людей [23, с. 7]. Таким чином, хоча автор і розрізняючи дві сторони права – суб'єктивну (як необхідну умову існування та розвитку людини) та об'єктивну (як таку, що

характеризується рівнем розвитку суспільства), наголошує на єдності цих сторін та одночасному їх існуванні в часі та просторі.

Але існують правові концепції, які не пов'язані із виділенням об'єктивної та суб'єктивної сторони права людини.

П. М. Нерсесянц вважає, що права людини – це владна загальнообов'язковість того, що офіційно визнається і встановлюється як закон (позитивне право) у певний час і в певному соціальному просторі [17, с. 22]. Таким чином, встановлено те, що законодавче закріплення прав (і обов'язків) сприяє впорядкуванню суспільно-правових відносин, визначенню загальних правил у цих відносинах, встановлює міри можливої та дозволеної поведінки.

На думку А. П. Куніцина, людина може вчиняти будь-які діяння, якими не порушується свобода інших, тому будь-яка можливість називається правом. При цьому право, по-перше, розуміється як якість особи, яка є можливістю вільно користуватися цим правом, не порушуючи законної свободи інших, по-друге, як якість дії воно означає сумісність нашої свободи із загальною законною свободою; по-третє, як зібрання законів воно є сукупність умов, при яких загальна сукупна свобода можлива [11, с. 22]. Ця думка має досить глибокий зміст. Фактично автор наголошує на трьохвимірності існування права. При цьому всі його виміри нерозривно пов'язані між собою та утворюють єдиний комплексний механізм.

Зважаючи на чисельність правових думок щодо визначення поняття «права людини», звернемося до питання про класифікацію прав та свобод людини, під якою розуміють їх поділ на групи залежно від обраного правового критерію.

Однією з найбільш розповсюджених класифікацій є поділ прав людини та громадянина залежно від галузі права. При цьому центральне місце серед таких прав займають конституційні права та свободи.

Досліджуючи роботи науковців стосовно змісту та правової природи конституційних прав і свобод громадян України, вбачаємо, що існують відмінності в розумінні їх визначення та елементів змісту. Так, на думку В. В. Букача, головними елементами юридичного змісту конституційних політичних прав громадян є: а) право діяти; б) право вимагати; в) право користуватися; г) право звертатися за захистом [3, с. 16].

Л. А. Лазаренко також з приводу змісту суб'єктивних прав і свобод громадян виокремлює можливості: а) власної поведінки носія права; б) вимагати відповідної поведінки зобов'язаних осіб; в) звертатися за забезпеченням суб'єктивного права до держави й суспільства; г) користуватися соціальними благами [13 с. 9–10].

У свою чергу, М. І. Матузов, розглядаючи зміст будь-якого конституційного права громадянина, виокремлював такі елементи:

- а) діяти відповідно до змісту конкретного конституційного права;
- б) вимагати позитивних дій від зобов'язаного суб'єкта в межах обов'язку, визначеного об'єктивним правом;
- в) користуватися визначеним у законі соціальним благом;
- г) звертатися до компетентних суб'єктів у разі порушення конституційного права задля його поновлення та відшкодування збитків [14, с. 115].

У студіях П. М. Рабіновича і М. І. Хавронюка зазначається, що у загальній шкалі гуманітарних цінностей права людини, як і сама людина, займають центральне місце і домінують над усіма іншими. Їх пріоритет та значущість безспірні, роль і призначення очевидні. На думку автора, права людини виступають тим виміром, який є основою будь-яких суспільних утворень, точкою відліку у вирішенні глобальних і поточних завдань, у проведенні тих чи інших реформ, розробці державних програм [22, с. 289].

В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко, досліджуючи конституційні права громадянина, у їх зміст укладають можливості володіння, користування та розпорядження політичними, економічними, соціальними й культурними (духовними) цінностями [20, с. 126].

Дослідник О. В. Негодченко, аналізуючи зміст конституційних прав громадянина, зазначає, що міркування щодо реального здійснення права не можуть бути універсальними та непорушними, адже окремо визначене історичне походження тих можливостей людини, які становлять її основні права, навіть на всесвітньому, глобальному рівні визначає неоднаковість їх конкретного змісту та обсягу в різних умовах та в різні часи існування людства. Дослідження змісту прав людини та їх розподілу в суспільстві слід здійснювати в історичному контексті [15, с. 5–7]. Можна зробити висновок, що О. В. Негодченко, виходить за межі правової науки, досліджуючи зміст конституційних прав громадянина та пов'язує їх з історичним розвитком.

О. В. Петришин стверджує, що права і свободи людини і громадянина – це правові можливості (надбання), необхідні для існування і розвитку особи, які визнаються невід'ємними, мають бути загальними і рівними для кожного, забезпечуватись і захищатись державою в обсязі міжнародних стандартів [6, с. 134]. Спочатку виникають права людини, бо вона з ними народжується, а потім уже

об'єктивне право. Тому права та свободи можуть і не мати ознак правових, як про це вказує дослідник, бо ще можуть бути не закріплені правовими нормами.

У своєму дослідженні Є. Ю. Соболев встановлює, що інвалід – це особа з фізіологічними (інтелектуальними) стійкими вадами функцій організму, зумовленими захворюванням, травмами або уродженими дефектами (аномаліями), які ускладнюють умови її життєдіяльності й соціальної адаптованості та вимагають різнобічного захисту з боку держави.[24, с. 44]

На сьогодні в наукових колах немає єдиної думки щодо змісту та розмежування понять «права» і «свободи» людини, адже у юридичній літературі й законодавстві вони розглядаються переважно в сукупності.

На думку О. Г. Кушніренко та Т. М. Слінько, які термін «права» розглядають як міру можливої поведінки людини, здійснення тих або інших дій, закріплених у нормативно-правових актах. Водночас «свободи» – філософська і правова категорія, яка означає самостійний вибір індивідом варіанта своєї поведінки; можливість користуватись і розпоряджатись тим або іншим соціальним благом, цінністю, задовольняти власний інтерес у такий спосіб, щоб не порушувати права інших людей [12, с. 6-8].

Свобода, на думку В. Ф. Погорілко та Н. Г. Шукліної, виражається у спроможності людини діяти відповідно до своїх інтересів і мети; це можливість власного, незалежного вибору того чи іншого рішення [9, с. 199].

На взаємозв'язку прав і свобод людини також вказує М. В. Баглай: стан свободи реалізується через суб'єктивні права, які визначають напрями і форми використання свободи [2, с. 180-181].

Підсумовуючи вищевказане можна надати наступні визначення:

- права інвалідів – це закріплені й охоронювані в міжнародно-правових і національних законодавчих актах загальні та рівні для всіх членів суспільства положення щодо міри можливої поведінки інвалідів, які являють суб'єктивну можливість кожного інваліда незалежно від походження, характеру і серйозності їхніх каліцтв або вад, активно діяти певним чином і вимагати визначених дій від інших суб'єктів (громадян, держави в особі органів державної влади та управління, місцевого самоврядування) з метою реалізації, забезпечення та захисту своїх можливостей від неправомірних зазіхань.

- свободи інвалідів – це можливість інваліда самостійно обирати той чи інший варіант поведінки, без втручання держави та громадськості, з метою реалізації наданих інваліду прав та законних інтересів, за умови що такими діями не порушуються права інших.

Виходячи з класифікації прав та свобод людини і громадянина, яку нам дають В. М. Бесчасний та С. В. Пашков, їх поділяють на три групи залежно від характеру відносин, що виникають між індивідом і державою: особисті права і свободи; політичні права і свободи; соціально-економічні права і свободи [8, с. 81].

Досить широкий підхід використовують А. М. Колодій та А. Ю. Олійник, які виокремлюють такі групи прав та свобод людини і громадянина: фізичні права (задоволення матеріальних, духовних та інших потреб); політичні права (участь у громадському і державному житті тощо); економічні права (участь у виробництві матеріальних і духовних благ); соціальні права (забезпечення належних соціальних умов життя); екологічні права (безпечне екологічне середовище); сімейні права (вільно розпоряджатися собою в сімейних правовідносинах); культурні права (доступ людини до духовних цінностей своєї нації та всього людства); особисті права (захист своїх прав, свобод і законних інтересів) [21, с. 166-167].

Є. Ю. Соболев класифікує права та свободи інвалідів, аналізуючи Основний Закон України, при цьому поділяє їх на дві групи: загальні та спеціальні. Так, загальні права передбачають конституційні можливості, які однаково стосуються інвалідів та інших членів суспільства (Розділ II Конституції України). У свою чергу, спеціальні права потребують додаткового гарантування і посилення контролю за їх реалізацією та захисту з боку держави і суспільства у напрямі сприяння покращанню умов життєдіяльності інвалідів, як приклад право на працю, освіту, медичну допомогу. Йдеться, насамперед, про право на повагу до гідності; право на працю, що включає можливість вільного її вибору; соціальний захист; охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; освіту. [24, с. 46]

Згідно з Конституцією України, до основних свобод інвалідів належать свобода пересування (ст. 33), свобода думки і слова (ст. 34), свобода світогляду і віросповідання (ст. 35), свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості (ст. 54) та інші, які розкрито також у Конвенції ООН про права інвалідів. Так, свобода пересування та вибору місця проживання передбачає можливість інвалідів нарівні з іншими громадянами мати право вільно залишати будь-яку країну; не позбавлятися довільно або з причини інвалідності права на в'їзд до власної країни.

Висновки. На підставі вищезазначеного уявляється можливим виокремити основні ознаки прав інвалідів:

– визнаються у правовій державі вищою соціальною цінністю та закріплюються в законодавстві цієї держави;

- мають відповідати міжнародним нормам з питань виключення дискримінації за ознакою інвалідності згода на які надана Верховною Радою України;
- характеризуються можливістю застосування державного примусу, який виступає основною метою та пріоритетними завданнями діяльності органів публічного адміністрування;
- є об'єктом захисту з боку органів державної влади місцевого самоврядування їх посадових та службових осіб;
- утворюють цілу систему, яка включає в себе загальні та спеціальні види прав;
- оскільки основоположні права надаються людині з народження то встановлення факту інвалідності у особи жодним чином не змінює гарантованого їй Конституцією України та Законами України обсягу прав і свобод;
- можливість реалізації основоположних прав людини та громадянина не повинна залежати від ступеня втрати здоров'я інваліда і має гарантуватися державою на всіх рівнях;
- законодавство правової держави гарантує рівність усіх громадян цієї держави перед законом і забезпечує кожному однаковий обсяг прав і свобод незалежно від статі, віку, релігійної та національної приналежності, а також стану здоров'я.

Таким чином, права інвалідів будучи невід'ємною частиною правового статусу людини і громадянина визначають мінімум умов для збереження людської гідності та життя, є універсальною категорією, яка являє собою можливість інвалідів користуватися елементарними, найбільш важливими благами та умовами вільного існування особистості в суспільстві на рівні з усіма його членами не зазнаючи при цьому жодних утисків та дискримінації.

Вважаємо, що права, свободи і законні інтереси людини та громадянина мають бути не тільки задекларовані у законодавчих актах, але й забезпечені та гарантовані державою.

Список використаних джерел:

1. Алексеев С. С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Норма – Инфра-М, 1998. – 812 с.
2. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. Для вузов / М. В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2007. – 784 с.
3. Букач В. В. Конституційні політичні права та свободи людини і громадянина в Україні : монографія / В. В. Букач, А. Ю. Олійник. – Дніпропетровськ : Дніпропетровськ. держ. ун-т внутр. справ, 2006. – 172 с.
4. Васецкий В. Ю. Доктрина прав людини в романо-германській правовій системі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Васецкий Вячеслав Юрійович. – Київ, 2005. – 200 с.
5. Декларация о правах инвалидов 9 декабря 1975 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_117.
6. Загальна теорія держави і права / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченко, О. В. Петришина. – Харків : Право, 2002. – 428 с.
7. Иоффе О. С. Вопросы теории права / О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. – М. : Юрид. лит., 1961. – 381 с.
8. Конституційне (державне) право зарубіжних країн : навч. посіб. / за ред. В. М. Бесчастного. – К. : Знання, 2007. – 467 с.
9. Конституційне право України / за ред. В. Ф. Погорілка. – 4-те видання. – К. : Наукова думка. – 2003. – 732 с.
10. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
11. Куницын А. П. Право естественное / А. П. Куницын. – СПб., 1818. – XXII. – 135 с.
12. Кушніренко О. Г. Права і свободи людини та громадянина : навч. посібн. / О. Г. Кушніренко, Т. М. Слінько. – Х. : Факт, 2001. – 440 с.
13. Лазаренко Л. А. Зміст конституційного права на звернення / Л. А. Лазаренко // Право і суспільство. – 2008. – № 5. – С. 9–15.
14. Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретически проблемы субъективного права / М. И. Матузов. – Саратов : Саратов. ун-т, 1972. – 292 с.
15. Негодченко О. В. Основи діяльності органів внутрішніх справ України щодо забезпечення прав і свобод людини : навч. посіб. / О. В. Негодченко. – Дніпропетровськ : Юрид. акад. МВС України, 2004. – 167 с.
16. Нерсесянц В. С. Философия права : курс лекций / В. С. Нерсесянц. – М. : Норма – Инфра-М, 1999. – 652 с.
17. Нерсесянц П. М. Права человека в истории политической и правовой мысли (от древности до декларации 1789 г.) / П. М. Нерсесянц // Права человека в истории человечества и в современном мире : материалы конф., 1988 г. / отв. ред. Е. А. Лукашева. – М. : АН СССР, Ин-т государства и права, 1989. – С. 21–29.
18. Общая теория государства и права. Академический курс в двух томах / отв. ред. проф. М. Н. Марченко. – Т. 1: Теория государства. – М. : Зерцало, 1998. – 416 с.
19. Основи конституційного права України : підручник / за ред. В. В. Копейчикова. – Вид. 2-ге, допов. – Київ : Юрінком Інтер, 1998. – 287 с.

20. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : [підручник] / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. В. Ф. Погорілко. – Київ : Наук. думка ; Прецедент, 2007. – 344 с.
21. Права людини і громадянина в Україні : навч. посіб. / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 336 с.
22. Рабінович П. М. Права людини і громадянина : навч. посіб. / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – Київ : Атіка, 2004. – 464 с.
23. Рабінович П. М. Права людини і громадянина в Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень) / П. М. Рабінович // Праці львівської лабораторії прав людини Академії правових наук України. – 1997. – Сер. II. – Вип. 1. – С. 7–10.
24. Соболев Є.Ю. «Діяльність органів публічної влади щодо реалізації захисту прав і свобод інвалідів: адміністративно-правова теорія та практика» [Текст] : дис. доктора. юр. наук : 12.00.07 / Соболев Євген Юрійович ; Запорізький Класичний приватний університет. – З., 2015. – 546 с.

Стаття надійшла до редакції 20.10.2017

УДК 342.745

Костяков Ігор Анатолійович
*аспірант кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка*

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Статтю присвячено розкриттю адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності. Сформовано основні риси зазначеного напрямку. Розкрито ряд проблем адміністративно-правового регулювання у сфері охорони. Запропоновано шляхи удосконалення.

Ключові слова: охоронна діяльність, адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правові норми, законодавство, нормативно-правова база.

Kostyakov I. A. PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF PROTECTIVE ACTIVITY

The article is devoted to the disclosure of administrative and legal regulation of security activities. The basic features of this direction are formed. A number of problems of administrative-legal regulation in the given sphere are revealed. The ways of improvement are offered.

It is noted that a complex, holistic approach to solving a problem requires so much the same integral legislative policy, through which the laws governing security activities should be based on a single conceptual framework and be connected with one single methodological approach, within which a strict hierarchical system of legislation development in the field will be formed protection, which will require the adoption of priority institutional laws, which will establish the principles of security activities, and then - sectoral, aimed at regulating certain types of security activities.

Key words: security activity, administrative-legal regulation, administrative-legal norms, legislation, normative-legal basis.

Постановка проблеми. Сучасний розвиток правової демократичної держави вимагає по-новому переосмислити проблеми охоронної діяльності. Як свідчить статистика Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ України (далі – ДСО при МВС України), в Україні працюють понад 4 тисячі приватних суб'єктів охоронної діяльності та 331 підрозділ ДСО при МВС України. Під їх охороною перебувають понад 110 тис. об'єктів та 130 тис. помешкань громадян.

Поряд із такими позитивними тенденціями своєрідні суспільні відносини щодо адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності потребують подальшого вдосконалення. Тільки 10,2 % опитаних громадян вважають стан забезпечення безпеки фізичних осіб та охорони права власності високим, а 14,9 % визнали його незадовільним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності досліджувалися вітчизняними вченими-адміністративістами. Вагомий внесок у розробку даної проблеми зробили О.М. Бандурка, М.І. Бачило, В.В. Галуцько, І.П. Голосніченко, Ю.В. Гридасов, Г.В. Джагунов, В.І. Курило, П.В. Синицький, О.П. Угровецький, В.У. Хатуасв,

В.І. Шаповал та ін. Завдяки їх доробку створено теоретичну базу, визначено теоретико-методологічні принципи, розкрито окремі аспекти адміністративно-правового регулювання, проте цілеспрямовано проблеми у сфері адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності вони не досліджували, зосереджуючи свої зусилля на суміжних із даною темою суспільних відносинах.

Формування цілей статті. Мета статті полягає в дослідженні проблем адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні.

Виклад основного матеріалу. Охоронна діяльність є об'єктивним досягненням сучасного суспільства, без якого неможливо в наш час почуватися безпечно та забезпечувати надійне та всебічне збереження майна у будь-яких сферах. На нашу думку, чітке формулювання визначення адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності є першочерговим у нашому дослідженні.

Так наприклад, Т.С. Гончарук, вважає, що механізм адміністративно-правового регулювання – це система адміністративно-правових засобів (елементів), за допомогою яких здійснюється правове регулювання (упорядкування) суспільних відносин у сфері державного управління. Структуру механізму адміністративно-правового регулювання складають адміністративно-правові норми, акти тлумачення та акти реалізації адміністративно-правових норм, адміністративно-правові відносини [1, с.23].

А.С.Васильєв, наводить таку точку зору, що під методом правового регулювання розуміють сукупність прийомів, засобів та способів правового впливу на суспільні відносини, котрі складають предмет даної галузі права. Для адміністративного права, як в принципі і для будь-якої іншої галузі права, характерним є використання всієї сукупності прийомів і засобів, обумовлених самою природою юридичних норм, призначених упорядковувати і регулювати суспільні відносини [2, с.8].

Вітчизняний вчений М.І.Зубок до охоронної діяльності відносить комплекс організаційних та спеціальних заходів, спрямованих на обмеження доступу до об'єктів, захист їх території, споруд (приміщень, виробничих та складських ділянок) та персоналу (фізичних осіб) від протиправних посягань [3, с.9].

Таким чином, враховуючи погляди провідних вчених, ми можемо стверджувати:

По-перше, складовою адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності є адміністративно-правові норми.

По-друге, адміністративно-правові відносини є невід'ємною частиною механізму адміністративно-правового регулювання.

Отже, можна зробити висновок, що адміністративно-правовому регулюванню охоронної діяльності притаманні наступні характерні риси :

- 1) являє собою систему, тобто, складається з визначених елементів - адміністративно-правових норм, відносин, засобів, форм;
- 2) має характерний лише для нього вплив на певні суспільні відносини, які складаються з приводу охоронної діяльності;
- 3) саме за допомогою кола цих суспільних відносин визначається комплекс організаційних та спеціальних заходів, спрямованих на обмеження доступу до об'єктів, захист їх території, споруд та персоналу від протиправних посягань;
- 4) відіграє значну роль в забезпеченні особистої безпеки громадян;
- 5) направляє свою діяльність на боротьбу з іншими правопорушеннями в місцях, котрі охороняються певним чином.

Відповідно, ефективне регулювання охоронної діяльності, як і будь якої іншої сфери діяльності можливе лише за наявності комплексної системи нормативних документів, що охоплює державний, галузевий і виконавчий рівні.

Також звертає на себе увагу той факт, що у нашій державі є лише ті нормативно-правові документи, які закріплюють організаційно-правовий статус і умови здійснення охоронних послуг Державною службою охорони при Міністерстві внутрішніх справ України, в той час, коли охоронна діяльність суб'єктів господарювання недержавної форми залишається нерегульованою.

Процес створення нових нормативних документів характеризується евристичним підходом, при якому нові документи з'являються не в плановому порядку, передбаченим якоюсь державною програмою, а спонтанно, шляхом набору найменувань, у міру потреби або ініціативи окремих фахівців. Такі документи, розроблені без системи і пакету суміжних документів, малодійові через неповноту, неузгодженість, суперечності і дублювання. Нормативно-правова база, що містить розрізнені і слабо структурно зв'язані між собою документи, що стосуються лише окремих аспектів проблеми в сфері охорони, лише фрагментарно покривають потреби забезпечення безпеки вітчизняного суспільства.

В Україні за період з 1999 року по сьогодні було висунуто багато законопроектів, що мали пряме відношення до охоронної діяльності. Це, по-перше, свідчить про надзвичайну актуальність законодавчого забезпечення охоронної діяльності для народного господарства України, по-друге, про комплексність проблеми та складність правовідносин, що охоплюються їх правовим полем, по-третє, про наполегливий

пошук найбільш прийняттого для законодавця та суспільства варіанта, бо шуканого закону так і не було остаточно прийнято[4].

Відсутність в чинному законодавстві чітких критеріїв для розмежування об'єктів охорони між суб'єктами охоронної діяльності, наділення суб'єктів державної охорони по суті правом займатися комерційною діяльністю з використанням при цьому адміністративного ресурсу, тобто бути по суті справи одним із суб'єктів ринку охоронних структур, приводить на практиці до конфліктних ситуацій, створює труднощі для здійснення державного контролю, породжує корупцію, що зрештою не сприяє тим цілям, на досягнення яких направлена охоронна діяльність.

Є в чинному законодавстві і цілий ряд інших протиріч і неузгодженостей, які стосуються компетенції, підстав, умов і порядку застосування фізичної сили, спеціальних, технічних засобів і вогнепальної зброї, а також здійснення контролю за суб'єктами охоронної діяльності, і деякі інші. Подолання прогалин і недоліків законодавства у сфері охорони бачиться, перш за все, в необхідності мати чітку концептуальну основу, покликану забезпечити підготовку взаємозв'язаних єдиною ідеєю пакету законів. Комплексний, цілісний підхід до вирішення проблеми вимагає настільки ж цілісної законодавчої політики, в якій закони, регулюючі охоронну діяльність, повинні ґрунтуватися на єдиній концептуальній основі, бути зв'язані між собою єдиним методологічним підходом.

Інакше кажучи, має бути, нарешті, збудована строга ієрархічна система підготовки законодавства у сфері охорони, яка б передбачала спочатку ухвалення загальних законів, що закладають принципи охоронної діяльності, а потім – приватні, регулюючі окремі види охорони, а не навпаки.

На даний час здійснення охоронної діяльності в Україні потребує найшвидшого законодавчого регулювання, оскільки ситуація на ринку охоронної діяльності постійно загострюється, що призводить до судової тяганини, конфліктів, непорозумінь, негативно впливає на забезпечення охорони і безпеки значної кількості фізичних і юридичних осіб.

Існуюча нормативна неврегульованість дає можливість розвитку недобросовісної конкуренції. Прийняття Законів щодо охоронної діяльності має подолати правову прогалину в сфері її законодавчого регулювання і встановити правові форми господарювання на засадах конкурентоздатності в цій сфері суб'єктів господарювання всіх форм власності.

На першому етапі, необхідно усунути прогалини у Законі України «Про охоронну діяльність» [5]. Його прийняття було обумовлено необхідністю законодавчого забезпечення охоронної діяльності на підставі положень Конституції України, в тому числі щодо рівного розвитку всіх форм власності і захисту конкуренції на ринку надання охоронних послуг.

Цей Закон повинен був скласти ядро правової основи охоронного законодавства і бути основним законом по відношенню до всіх інших законів, регулюючих окремі види охоронної діяльності.

Розробка і ухвалення ЗУ «Про охоронну діяльність» передбачала об'ємну роботу з підготовки нових законів і приведення у відповідність з ним закони приватного характеру, регулюючі окремі види охоронної діяльності, відобразив в них специфіку кожного виду охорони. Частково поставлену мету було реалізовано, але не в повному обсязі.

Необхідно було б внести зміни до Положення «Про Державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ», затверджене Постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та іншої власності» від 10 серпня 1993 р. № 615 [6]. Це стосується саме тієї її частини, яка надає відомчій охороні право здійснювати на договірній основі охорону об'єктів іншої, поряд з державною, форм власності.

На жаль, і до сьогодні чіткі критерії для віднесення об'єктів інших форм власності до об'єктів захисту з боку державної служби охорони відсутні. Це створює об'єктивні передумови для появи на ринку охоронних послуг ще одного суб'єкта в особі відповідних державних органів із усіма негативними наслідками.

Діяльність недержавних охоронних структур, яких в Україні налічується близько чотирьох тисяч, більш за все потребує законодавчого врегулювання.

Тому наступним етапом на дорозі приведення охоронного законодавства в систему буде розробка і ухвалення окремого Закону України «Про охоронну діяльність суб'єктів господарювання недержавної форми власності». В Україні недержавні охоронні служби не мають можливостей розвиватися, адже досі не створено відповідних правових умов, оскільки не має законодавчого визначення законних основ охоронної діяльності. Виникає нагальна потреба встановити на законодавчому рівні правові, організаційні та економічні засади провадження охоронної діяльності суб'єктами господарювання всіх форм власності.

Після розробки і ухвалення вказаного закону слід почати роботу з приведення у відповідність з ним законодавства, що становить правову основу охоронної діяльності. Вона передбачає внесення змін і доповнень до цілого ряду інших законів, норми яких регулюють суспільні стосунки у сфері охорони, і,

зокрема: Цивільний кодекс, Кодекс про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс, Трудовий кодекс, ЗУ «Про ліцензування окремих видів діяльності» і ряд інших.

Завершуючим етапом об'ємної роботи по формуванню охоронного законодавства буде робота з приведення підзаконних актів у відповідність з вказаним законодавством. З цією метою необхідно в першу чергу їх систематизувати і лише після цього починати роботу з приведення у відповідність всіх підзаконних актів одночасно. В результаті реалізації вказаних положень буде наведено в систему все законодавство, що становить правову основу охоронної діяльності в Україні, що, поза сумнівом, спричинить підвищення його якості, стабільність.

Висновки. Таким чином, на сьогодні, сфера охоронної діяльності має певні недоліки, а саме: недостатня розробленість на науковому рівні питань адміністративно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні, неврегульованість багатьох чинників участі органів виконавчої влади в державному регулюванні забезпечення безпеки фізичних осіб та охороні права власності, неузгодженість нормативних актів, наявність спірних проблем у сфері охоронної діяльності.

Отже, проблема є такою, що потребує подальших теоретичних розробок. Побудова в Україні правової демократичної соціальної держави з ефективною ринковою економікою, розвиток громадянського суспільства потребують вирішення багатьох актуальних правових питань щодо підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання у сфері охоронної діяльності.

Комплексний, цілісний підхід до розв'язання проблеми вимагає настільки ж цілісної законодавчої політики, завдяки якій закони, що регулюють охоронну діяльність, мають ґрунтуватися на єдиній концептуальній основі та бути пов'язаними між собою єдиним методологічним підходом, у межах якого утвориться суворієрархічна система розробки законодавства у сфері охорони, що передбачатиме прийняття першочергових інституціональних законів, де будуть закладені принципи охоронної діяльності, а далі — галузевих, спрямованих на врегулювання окремих видів охоронної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Гончарук С. Т. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини : навч. посіб. [на допомогу слухачам, що здають держ. та поточні іспити з адм. права] / С. Т. Гончарук. – К. : Нац. акад. внутр. справ ; Нац. акад. упр., 2000. – 240 с.
2. Васильєв А. С. Адміністративне право України (загальна частина) / А. С. Васильєв. – Х. : Одиссей, 2002. – 288 с.
3. Зубок М. І. Охорона та охоронна діяльність : навчальний посібник / М. І. Зубок. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2005. – 172 с.
4. Проблеми організаційно-правового регулювання охоронної діяльності в Україні. - [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eprints.kname.edu.ua/38602/1/71-75.pdf>
5. Про охоронну діяльність: Закон України від 22.03.2012 № 4616-VI. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4616-17>
6. Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. № 615 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. — 8 січня 2009. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/615-93-%D0%BF>
7. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. № 615 Кабінет Міністрів України; Постанова, Перелік від 26.08.2009 № 918. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/918-2009-п>

Стаття надійшла до редакції 25.10.2017

УДК 342.95

Коханчук Сергій Станіславович
аспірант кафедри адміністративного,
фінансового та господарського права
Академія праці та соціальних відносин (Київ)

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ІНВАЛІДІВ З СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ

У статті проаналізовано правове регулювання та напрями діяльності громадських організацій інвалідів, зроблено акцент на необхідності прийняття законодавчого акту в межах якого б деталізувався їх правовий статус. Проаналізовано погляди науковців на поняття взаємодії та його ототожнення з суміжними категоріями. Визначено авторське бачення поняття взаємодії громадських організацій інвалідів з суб'єктами публічної адміністрації. Проаналізовано та згруповано форми взаємодії громадських організацій інвалідів з суб'єктами публічної адміністрації. Запропоновано їх закріпити в окремій Постанові Кабінету Міністрів України.

Ключові слова: громадські організації, інвалід, інвалідність, взаємодія, суб'єкти публічної адміністрації, форми взаємодії, співпраця, координація.

Kokhanchuk S.S. LEGAL REGULATION OF THE INTERACTION OF PUBLIC ORGANIZATIONS OF DISABILITIES WITH SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF DEFINITION OF CONJUGS AND FORMS OF INTERACTION

The article analyzes legal regulation and directions of activity of public organizations of the disabled, emphasis is placed on the need to adopt a legislative act within the framework of which their legal status would be detailed. The views of scientists on the concept of interaction and its identification with related categories are analyzed. The author's vision of the concept of interaction of public organizations of invalids with subjects of public administration is defined. The forms of interaction between public organizations of disabled people and subjects of public administration have been analyzed and collated. It is proposed to fix them in a separate Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Key words: public organizations, the disabled, disability, interaction, subjects of public administration, forms of interaction, cooperation, coordination.

Постановка проблеми. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства виходить, зокрема, з необхідності утвердження та забезпечення прав і свобод людини, що відбивається у оновленні адміністративно-правової доктрини побудованої на публічно-сервісній спрямованості адміністративного права, де пріоритетним стають два відповідних напрями: правореалізуючий – реалізація прав та охоронюваних законом інтересів приватних осіб (інвалідів); правозахисний – захист порушених прав та інтересів „інвалідів”.

У зв'язку із цим зростає потреба налагодженні ефективної взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства; доступності, підзвітності та відповідальності публічної влади; підсилення механізмів контролю в антикорупційних та інших чутливих для громадської думки питаннях, а саме залучення громадських організацій інвалідів до: розробки нормативно-правових актів, які стосуються матеріального, соціально-побутового і медичного забезпечення інвалідів; узгодження положень про діяльність окремих суб'єктів публічної адміністрації та ін.

Крім того, не зважаючи на значний владно-правовий і науковий потенціал публічної адміністрації, постають окремі завдання (безпосередній захист прав та інтересів інвалідів, здійснення постійного зворотного зв'язку, тобто участь у гармонізації відносин між людьми з функціональними обмеженнями і державою, участь у інформаційному забезпеченні нормативно-правових та державних програм, оперативна адресна допомога, здійснення суспільного контролю за дотриманням прийнятих законодавчих актів), які можуть бути вирішені при побудові системи соціального партнерства громадських організацій інвалідів з публічною адміністрацією у якості рівноправних сторін [1, с. 129].

Громадські організації утворюють окремий так званий „третій сектор” й покликані виконувати певну роль у реалізації соціальної програми держави відносно осіб з інвалідністю. Зазначені організації створюють основу громадянського суспільства, стають вирішальним стабілізуючим фактором, гарантом демократичного шляху розвитку та дотримання міжнародних та національних стандартів реалізації та захисту прав та свобод інвалідів.

Попри те належний успіх у зазначеному напрямі можливо досягти лише після запровадження на всіх рівнях фундаментальних демократичних стандартів діяльності органів державної влади у взаємодії з

громадськими організаціями, коли останні сприймаються не як пасивні суб'єкти політики й управлінських рішень, а як безпосередні, активні та зацікавлені сторони – повноправні партнери [2, с. 129-130], подібний суспільний стандарт є передумовою реалізації та забезпечення прав та свобод, законних інтересів інвалідів в Україні.

Формування цілей статті. Мета даної статті полягає в тому, щоб на основі комплексного дослідження спеціальної літератури та нормативно-правового регулювання визначити поняття та форми взаємодії органів публічної влади з громадськими організаціями інвалідів у напрямі забезпечення прав та свобод інвалідів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням ключових аспектів взаємодії органів публічної влади з громадськими організаціями інвалідів у напрямі забезпечення прав та свобод інвалідів займалися: М.С. Багній, Н. М. Биба, І.С. Верховод, А. В. Іпатов, Н. П. Коробенко, В.Л. Костюк, А. М. Куца, С. С. Лукаш, О. М. Міщенко, С. В. Пасічниченко, В. І. Петрусевич, Є.Ю. Соболев та ін.

Виклад основного матеріалу. Вагоме значення в системі громадськості відводиться громадським організаціям інвалідів. За офіційними даними у Міністерстві юстиції зареєстровано понад 70 всеукраїнських та міжнародних громадських організацій інвалідів, а також майже 2 тисячі – відповідних об'єднань місцевого рівня.

Аналізуючи статuti громадських організацій інвалідів, можна виокремити їх основні напрями діяльності спрямовані на реалізацію та захист прав та свобод інвалідів:

- допомога в професійній, трудовій і соціальній реабілітації;
- сприяння створенню інвалідам рівних з іншими громадянами можливостей для участі у всіх сферах суспільного життя (інтеграція інвалідів у суспільство);
- сприяння створенню умов для безперешкодного доступу інвалідів до об'єктів соціальної інфраструктури;
- співпраця з органами публічної адміністрації у вирішенні питань державного захисту і реабілітації інвалідів;
- сприяння у розвитку творчих здібностей; відстоювання інтересів та прав інвалідів у державних органах;
- надання медичної, гуманітарної, соціальної допомоги;
- здійснення правозахисної та правопросвітницької роботи;
- наукова та законодавча аналітика;
- видавнича діяльність;
- проектно-нормативна діяльність;
- дорадчо-консультативна діяльність;
- інформаційно-роз'яснювальна робота тощо.

На сього більшість статутних завдань побудовано через „представництво” та „сприяння” в реалізації тих чи інших прав та свобод інвалідів, що вказує на допоміжну роль зазначених організацій, а не контрольну. У цьому зв'язку досить обґрунтованою виглядає точка зору Т.О. Коломоєць, яка досить влучно зазначає, що громадський контроль лише умовно можна розглядати в якості контролю, бо він позбавлений характерних ознак останнього [3, с. 107].

При цьому у залежності від направленості діяльності громадських організацій інвалідів відбувається поглиблення виконання зазначених завдань відносно окремих категорій інвалідів (жінок-інвалідів, дітей-інвалідів), нозології захворювання (порушенням опорно-рухового апарату, сліпі, глухі), напрямів діяльності (реабілітація, правова допомога) тощо.

Загальне правове регулювання діяльності громадських організацій інвалідів загалом, а саме визначення їх напрямів взаємодії зокрема визначено цілою сукупністю нормативно-правових актів, а саме: Конституція України, Закон України „Про громадські об'єднання” від 22 березня 2012 року № 4572-VI, Закон України „Про реабілітацію інвалідів в Україні”, „Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”.

Останній у свою чергу є пріоритетним в частині визначення правового статусу громадських організацій інвалідів, спільної діяльності з суб'єктами публічної адміністрації, закріплення державних гарантій забезпечення їх діяльності (III розділ „Громадські організації інвалідів” Закону України „Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” [4].

В частині аналізу зазначеного нормативно-правового акту, досить влучно в межах дисертаційного дослідження зазначає Є.Ю. Соболев [6]. Не зрозумілим залишається позиція законодавця відносно закріплення правового статусу діяльності громадських організацій інвалідів в межах складової Закону України „Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”, по при те що зазначені об'єднання мають ряд специфічних особливостей, які розпорощенні по цілій низці нормативно-правових актів в частині фінансування, оподаткування, соціальних пільг, підприємництва, відведення земельних ділянок тощо. Зазначений масив специфіки діяльності громадських організацій інвалідів потребує більш

детального закріплення в межах окремого спеціалізованого законодавчого акту „Про громадські організації інвалідів в Україні”.

Поряд з зазначеним, підґрунтям прийняття зазначеного законодавчого акту є систематичне здійснення систематизації законодавства, що регламентує діяльність громадських організацій інвалідів, яке здійснюється у формі інкорпорації за допомогою правників Національної асамблеї інвалідів України [7], відображення специфічних напрямів діяльності у численних статутах зазначених організацій, виокремлення з численних нормативно-правових актів правових норм щодо їх діяльності.

Поряд з цим ключовим аспектом зазначеного законодавчого акту є визначення саме основ соціальної захищеності інвалідів та гарантування їм рівних з усіма іншими громадянами можливостей у всіх сферах життя суспільства, створення необхідних умов, які дають можливість інвалідам ефективно реалізувати права та свободи людини, та вести повноцінний спосіб життя згідно з індивідуальними можливостями, здібностями і інтересами [4], що певним чином здійснюється, через спільну діяльність громадських організацій інвалідів та суб'єктів публічної адміністрації, де останні повинні подавати допомогу і сприяти зазначеним організаціям в їх діяльності.

У дослідженні об'єктом взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації та громадськими організаціями інвалідів є фактичний стан спільної діяльності спрямований на реалізацію та захист прав та свобод інвалідів.

Проте на сьогодні організація взаємодії між зазначеними суб'єктами адміністративних правовідносин знаходиться на недостатньо високому рівні. Це деякою мірою пояснюється тим, що на сьогодні серед суб'єктів публічної адміністрації немає єдиного розуміння суті взаємодії, а саме визначення напрямів та форм спільної узгодженої діяльності з громадськими організаціями інвалідів.

Термін „взаємодія” зовнішньо схожий з такими поняттями, як „співробітництво”, „координація”, „узгодження”, „сприяння” [8, с.125]. У філософії під „взаємодією” розуміють процеси впливу різних об'єктів один на одного, їхню взаємну обумовленість, зміну стану [9, с.81]. Як зазначає І.Ф. Недольний: „Матеріальний світ – єдине ціле. Усі його предмети та явища розвиваються не ізольовано, а в безперервному зв'язку та єдності з іншими предметами і явищами. Взаємозв'язок предметів і соціальних явищ суспільства має загальний характер, саме їх загальний зв'язок породжує феномен взаємодії явищ і предметів, між собою” [10, с. 204].

Із зазначеного вище випливає, що для взаємодії характерним є: наявність фактичних, стійких зв'язків, які дозволяють об'єктам впливати один на одного, у зв'язку з чим відбувається узгоджена зміна дій сторін, що співпрацюють. У спеціальній літературі є декілька визначень взаємодії. Окремі науковці зазначають, що взаємодія – це заснована на законодавчих актах погоджена спільна діяльність державних та недержавних інституцій [11, с. 31]. Інші притримуються точки зору, що це взаємний зв'язок двох сторін, які мають взаємні обов'язки правового характеру, але кожна з них наділена різними за своїм змістом повноваженнями [12, с. 43].

Проте їхні погляди зводяться до виокремлення основних ознак взаємодії: узгодженість взаємодії за місцем, часом та діями; багатосуб'єктність, тобто наявність як мінімум двох учасників взаємодії; узгодженість суб'єктів взаємодії за цілями системи; кооперація, ділова співпраця, взаємна допомога суб'єктів взаємодії на користь вирішення їх загальних завдань; концентрація сил і засобів для досягнення поставленої мети. До ознак, які виділяють окремі вчені та з приводу яких існують сумніви, належать: базування взаємодії на законах і підзаконних актах; незалежність суб'єктів взаємодії один від одного в субординаційному відношенні. Однак при цьому варто враховувати те, що їхні точки зору відносно міжсекторальної взаємодії зводяться до пріоритетного принципу взаємного доповнення, який затверджує верховенство окремого індивідуума над громадою і допоміжне значення останньої.

Враховуючи вище викладене слід визначити авторське бачення поняття взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації та громадськими організаціями інвалідів – це функціонування об'єднаних спільною метою рівноправних структурних елементів, суб'єктів публічної адміністрації та громадськими організаціями інвалідів, інтегрованих в єдиний механізм забезпечення прав та свобод інвалідів, дії яких узгоджені за місцем і часом на основі кооперації, ділової співпраці, взаємодопомоги та спрямовані на ефективне вжиття всіх належних законодавчих, адміністративних та інших заходів для реалізації та захисту прав та свобод інвалідів.

Досліджуючи сучасний стан взаємодії слід звернутися до практичної його площини, через виокремлення форм взаємодії, які напрацьовані часом та реалізуються у повсякденній діяльності громадських організацій інвалідів та суб'єктів публічної адміністрації.

Дослідження сучасного стану закріплення та реалізації форм взаємодії вище зазначених суб'єктів вказує на численні прорахунки в їх систематизації та правозастосуванні. У зв'язку з цим вбачається за доцільне згрупувати визначені в межах цілої низки нормативно-правових актів форми взаємодії:

- проведення антидискримінаційної експертизи проєктів нормативно-правових актів;

- проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики;
- формування громадських рад, утворених при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, районних державних адміністраціях;
- інформаційна взаємодія через урядовий веб-сайт „Громадянське суспільство і влада”, офіційні веб-сайти органів виконавчої влади; формування ради голів громадських рад при органах виконавчої влади;
- створення умов для забезпечення широкого ефективного представництва інтересів громадян в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування;
- проведення регулярних консультацій (діалогу) із громадськістю;
- запровадження громадського контролю; посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень та їх реалізацію;
- сприяння громадської активності та громадянської культури;
- здійснення інститутами громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади;
- надання інститутами соціальних послуг відповідно до укладених договорів;
- утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки;
- співпраця органів виконавчої влади з інститутами з підготовки та перепідготовки кадрів, спільного навчання навичкам ефективної взаємодії;
- проведення органами виконавчої влади моніторингу і аналізу громадської думки, забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості;
- виконання спільних проектів інформаційного, аналітично-дослідницького, благодійного і соціального спрямування.

Відносно спеціалізованого законодавства, яке регламентує спільну діяльність громадських організацій інвалідів та суб'єктів публічної адміністрації не має чіткого виокремлення форм взаємодії. Спільна діяльність зазначених суб'єктів адміністративного права закріплена в численних законодавчих та відомчих нормативно-правових актах, що створює певні труднощі у правозастосуванні [13].

Висновки. У зв'язку з цим вбачається за необхідне згрупувати, визначені на сьогодні форми взаємодії, в межах Постанови Кабінету Міністрів «Про організації взаємодії громадських організацій інвалідів з суб'єктами державної влади». До зазначених форм, які потребують відповідної деталізації та закріплення слід віднести [13; 14]: реалізацію громадськими організаціями інвалідів права на отримання від держави матеріально-фінансової допомоги; легалізацію, нагляд та контроль публічної адміністрації за діяльністю громадських організацій інвалідів; утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп для забезпечення врахування громадської думки у формуванні та реалізації державної політики відносно інвалідів; розроблення та обговорення проектів нормативно-правових актів з прав та свобод інвалідів; співробітництва державних і громадських організацій з іноземними країнами з питань соціальної захищеності інвалідів; спільне обговорення результатів, досягнутих взаємодіючими ланками, у вигляді конференцій, форумів, громадських слухань, теле- або радіодебатів; співпраця з перепідготовки кадрів, спільного навчання навичкам ефективної взаємодії; здійснення спільного моніторингу та забезпечення своєчасного публічного реагування на пропозиції та зауваження громадськості; розробка та виконання спільних проектів, державних програм; спільна та узгоджена діяльність щодо вирішення питань доступу до інфраструктури, реалізації права на працю, медичного забезпечення, отримання адміністративних послуг тощо; спільний контроль (державний та громадський) за дотриманням законодавства.

Список використаних джерел:

1. Кобилянська Л. І. Основні напрями співпраці державних та громадських організацій у сфері надання соціальної допомоги інвалідам (аналіз регіонального досвіду) / Л. І. Кобилянська, С. В. Андрійчук // Проблеми сучасної педагогічної освіти. – 2007. – Випуск № 14. – Ч. 1. – С. 129. – http://esteticamente.ru/portal/soc_gum/pspo/2007_14_1/index.htm.
2. Халецький А. В. Система взаємодії органів виконавчої влади з громадськими організаціями / А. В. Халецький // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління. – 2010. – № 2. – С. 129–135.
3. Коломоєць Т. О. Роль громадськості у контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування як об'єкт адміністративного права України : пріоритети удосконалення правових засад / Т. О. Коломоєць // Митна справа. – 2012. – Ч. 2. – С. 106–110.
4. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21.03.1991 № 875-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 21. – Ст. 252.
5. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.

6. Соболев С.Ю. Діяльність органів публічної влади щодо реалізації захисту прав та свобод інвалідів: адміністративно-правова теорія та практика: дис...док. юр. наук: 12.00.07. Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2015. 546 с.
7. Нормативно-правові акти України щодо діяльності підприємств та організацій громадських організацій інвалідів : Збірник. – Вип.4. – К. : Національна Асамблея інвалідів України, Комісія з питань діяльності підприємств та громадських організацій інвалідів, 2008. – 236 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і доповн.) / [уклад. В.Т. Бусел]. — К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. — 1728с.
9. Філософський словник / [за ред. В.І. Шинкарука]. — 2-ге вид., оновл. — К.: Голов.ред.УРЕ, 1986. — 800 с.
10. Недольний І.Ф. Філософія: [навчальний посібник] / І.Ф. Недольний. — К.: Вікор, 1997. — 584 с.
11. Завгородній В.А. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій у протидії корупції : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / В.А. Завгородній. — Дніпропетровськ, 2010. — 268 с.
12. Вашук О.М. Конституційно-правовий статус громадських організацій в Україні : дис. ... канд.. юрид. наук : 12.00.02 / О. М. Вашук. — К., 2004. — 197 с.
13. Про Типове положення про комітети забезпечення доступності інвалідів та інших маломобільних груп населення до об'єктів соціальної та інженерно-транспортної інфраструктур: наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України та Міністерства праці та соціальної політики України від 08 вересня 2006 № 300/339
14. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії від 5 жовтня 2000 року № 2017-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, N 48, ст.409.

Стаття надійшла до редакції 24.10.2017

УДК 351.811.12

***Молчанов Ростислав Юрійович**
ад'юнкта кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ*

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ В СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ, ПРОВАДЖЕННЯ ЗА ЯКИМИ ВХОДИТЬ ДО КОМПЕТЕНЦІЇ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Розглянуто норми законодавства, що встановлюють адміністративну відповідальність за порушення Правил дорожнього руху, провадження за якими входить до компетенції патрульної поліції. Проаналізовано практику застосування працівниками патрульної поліції норм Кодексу України про адміністративні правопорушення, що визначають адміністративну відповідальність в сфері безпеки дорожнього руху. Визначено недоліки окремих матеріальних норм законодавства в цій сфері та надано конкретні пропозиції щодо його вдосконалення. Зокрема, запропоновано внести зміни до статті 121 КУпАП в частині пом'якшення відповідальності за експлуатацію транспортних засобів з технічними несправностями, які безпосередньо не впливають на безпеку дорожнього руху; до статті 130 КУпАП в частині встановлення диференціації відповідальності за керування транспортними засобами в стані сп'яніння та інші.

Ключові слова: провадження в справах про адміністративні правопорушення, безпека дорожнього руху, адміністративна відповідальність.

Molchanov R.Y. PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE RIGHTS IN THE FIELD OF SAFETY OF ROAD TRANSPORT, PROCEEDINGS FOR WHICH ARE INCLUDED TO THE COMPETENCE OF PATROL POLICE

The rules of legislation that establish administrative responsibility for violation of the Rules of the traffic, the proceedings of which are within the competence of the patrol police, are considered. The practice of using patrol police officers in the norms of the Code of Ukraine on administrative offenses, which determine the administrative responsibility in the field of road safety, is analyzed. The defects of certain substantive norms of legislation in this area are identified and concrete proposals for its improvement are provided. In particular, it is proposed to amend Article 121 of the Code of Ukraine on administrative offenses in order to mitigate the responsibility for the operation of vehicles with technical malfunctions that do not directly affect road safety; to article 130 Code of Ukraine on

administrative offenses concerning the establishment of differentiation of responsibility for driving vehicles in a state of intoxication and others.

Key words: proceedings in administrative affairs cases, traffic safety, administrative responsibility.

Постановка проблеми. Однією зі складових адміністративно-юрисдикційної діяльності є провадження в справах про адміністративні правопорушення. Враховуючи те, що адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху є найпоширенішими серед усіх адміністративних правопорушень, патрульна поліція значну частину свого робочого часу відводить саме на забезпечення безпеки дорожнього руху, в тому числі зосереджуючи свої зусилля на виявленні та припиненні порушень Правил дорожнього руху, притягненні винних до відповідальності. Цю діяльність можна назвати адміністративно-деліктним провадженням патрульної поліції у сфері безпеки дорожнього руху.

У той же час, правозастосовча практика показує недосконалість окремих матеріальних норм, які встановлюють адміністративну відповідальність за порушення правил дорожнього руху, внаслідок чого постанови в справі про адміністративні правопорушення оскаржуються та на підставі п. 1 ст. 247 КупАП виносяться постанови про закриття справи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання забезпечення безпеки дорожнього руху досліджувалися багатьма відомими вченими. Різним аспектам безпеки дорожнього руху присвячені роботи В. В. Гаркуші, Т. О. Гуржія, С. М. Гусарова, В. В. Доненко, М. М. Долгополової, В. Й. Развадовського, В. Ф. Муцко, С. А. Комісарова, М. А. Микитюка, Р. І. Михайлова, А. М. Подоляки, В. В. Новікова, О. Ю. Салманової, А. О. Собакаря та інших. У роботах вказаних вчених розглядалися окремі питання законодавчого забезпечення безпеки дорожнього руху, надавалися різні пропозиції щодо його вдосконалення, проте реальні сьогодення свідчать про необхідність вдосконалення саме матеріальних норм, що визначають адміністративну відповідальність в сфері безпеки дорожнього руху.

Формування цілей статті. Метою статті є розгляд норм адміністративного законодавства, що визначає адміністративну відповідальність за правопорушення в сфері безпеки дорожнього руху, визначення прогалин законодавства в цій сфері та розроблення пропозицій щодо його вдосконалення.

Для досягнення поставленої мети передбачено вирішення *завдань*, що спрямовані на визначення переваг та недоліків матеріальних норм права, що адміністративну відповідальність за правопорушення в сфері безпеки дорожнього руху та надання пропозицій щодо їх вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Усі правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, провадження за якими входить до компетенції патрульної поліції, можна поділити на 2 групи: ті, за якими патрульна поліція має право лише збирати докази та скласти протокол про адміністративне правопорушення, та ті, за якими патрульна поліція має право здійснювати розгляд справи про адміністративні правопорушення та виносити постанову в справі про адміністративне правопорушення. Розглянемо проблемні питання деяких з них.

Вочевидь потребує коригування диспозиції окремих статей КУпАП в сфері безпеки дорожнього руху. Так, частина 1 статті 121 КУпАП передбачає відповідальність за керування водієм транспортним засобом, що має технічні несправності, з якими відповідно до встановлених правил експлуатація його забороняється, або переобладнаний з порушенням відповідних правил, норм і стандартів. Санкція цієї норми передбачає накладення штрафу в розмірі двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Якщо особа вчинила подібне правопорушення повторно протягом року, то вона понесе відповідальність за частиною 4 вказаної статті, санкція якої передбачає позбавлення права керування транспортними засобами на строк від трьох до шести місяців або адміністративний арешт на строк від п'яти до десяти діб.

З цього приводу слід зазначити, що відповідно до Правил дорожнього руху України, зокрема розділу 31, експлуатація транспортного засобу забороняється як при технічних несправностях, які дійсно можуть призвести до аварійної ситуації чи ДТП, так і при незначних несправностях, наприклад - відсутні передбачені конструкцією брудозахисні фартухи і бризковики чи медична аптечка з нанесеними на неї відомостями про тип транспортного засобу, для якого вона призначена.

Так, дійсно законодавець передбачив інститут малозначності правопорушення, але на практиці трапляються випадки, коли особу позбавляють права керування транспортним засобом за подібні незначні технічні несправності транспортного засобу, якщо правопорушення вчинено повторно протягом року. Наведемо приклад рішення суду Бабушкінського суду м. Дніпро у провадженні № 3/200/1052/17 від 14.03.2017. Відповідно до протоколу про адміністративне правопорушення від 01.02.2017 року водій ОСОБА_1, 01.02.2017 року о 06 год. 05 хв. в м. Дніпрі, пр. Б.Хмельницького, керував транспортним засобом «РУТА 25D», д/н НОМЕР_1 у несправному стані, а саме: експлуатація транспортного засобу, що має технічні несправності (тріщини лобового скла зі сторони водія). Дане порушення скоїв повторно на протязі року, чим порушив п. 31.1 Правил дорожнього руху України та ч. 4 ст. 121 КУпАП.

Розглянувши матеріали справи, суд дійшов висновку, що вина ОСОБА_ІГ у скоєнні правопорушення, передбаченого ч. 4 ст. 121 КУпАП, яке виразилося у порушенні Правил дорожнього руху, доведена повністю та підтверджується протоколом про адміністративне правопорушення. Враховуючи це, суд постановив: ОСОБА_1, ІНФОРМАЦІЯ_1, притягнути до адміністративної відповідальності за ст. 121 ч. 4 КУпАП та накласти на нього адміністративне стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортними засобами на три місяці [1].

Для уникнення подібних ситуацій пропонуємо внести зміни до статті 121 КУпАП, а саме в частині 1 залишити тільки найбільш грубі технічні несправності транспортного засобу, які безпосередньо впливають на безпеку дорожнього руху, інші технічні несправності закріпити в окремій частині вказаної норми.

Наступною нормою, яка охоплює найбільшу кількість правопорушень в сфері безпеки дорожнього руху, за які передбачена адміністративна відповідальність є стаття 122 КУпАП. На наш погляд, ця норма також має деякі недоліки, що призводить до певних проблем в правозастосовній практиці. Так, серед правопорушень, за які передбачена адміністративна відповідальність в частині 2 зазначеної статті, слід виділити порушення правил безпечної дистанції або інтервалу, розташування транспортних засобів на проїзній частині, користування зовнішніми освітлювальними приладами або попереджувальними сигналами при початку руху чи зміні його напрямку.

Щодо порушення правил безпечної дистанції та інтервалу зазначимо, що виходячи з визначення цих понять, закріплених у Правилах дорожнього руху [2], до відповідальності за порушення правил безпечної дистанції чи безпечного інтервалу можна притягнути тільки при вчиненні ДТП, що, по суті, й відповідає практиці притягнення до адміністративної відповідальності за ці правопорушення. Але, кваліфікуватись правопорушення при цьому буде зовсім по іншому, а саме за статтею 124 КУпАП.

Виходячи з цього, пропонуємо виключити з частини 2 статті 122 КУпАП відповідальність за порушення правил безпечної дистанції чи інтервалу.

Наступне виділене нами правопорушення в альтернативній диспозиції частини 2 статті 122 КУпАП є порушення правил розташування транспортних засобів на проїзній частині. На практиці ця норма використовується при порушенні пункту 11.5 Правил дорожнього руху: на дорогах, які мають дві і більше смуги для руху в одному напрямку, виїзд на крайню ліву смугу для руху в цьому ж напрямку дозволяється, якщо праві зайняті, а також для повороту ліворуч, розвороту або для зупинки чи стоянки на лівому боці дороги з одностороннім рухом у населених пунктах, коли це не суперечить правилам зупинки (стоянки) [3]. Враховуючи стан наших доріг, який подекуди не дотягує навіть до задовільного, інколи важко виконувати зазначену норму Правил дорожнього руху України. І незважаючи на те, що порушення цього правила суттєво не впливає на безпеку дорожнього руху, законодавець чомусь відніс його до грубих порушень Правил дорожнього руху, адже санкція частини 2 статті 122 КУпАП передбачає один з найбільших штрафів за правопорушення в сфері безпеки дорожнього руху.

Враховуючи те, що порушення правил розташування транспортних засобів на проїзній частині суттєво не впливає на безпеку дорожнього руху, пропонуємо виключити відповідальність за це правопорушення з частини 2 статті 122 КУпАП. В такому разі водій транспортного засобу при порушенні пункту 11.5 Правил дорожнього руху України понесе відповідальність за статтею 125 КУпАП – інші порушення Правил дорожнього руху.

І останнє виділене нами правопорушення в альтернативній диспозиції частини 2 статті 122 КУпАП є порушення правил користування зовнішніми освітлювальними приладами або попереджувальними сигналами при початку руху чи зміні його напрямку. На наш погляд, формулювання самої диспозиції цієї норми є не досить коректним. Адже Правила дорожнього руху України встановлюють обов'язок подачі сигналу світловими покажчиками повороту не тільки при початку руху чи зміні його напрямку, а й перед перестроюванням в іншу полосу руху, коли напрямок руху транспортного засобу не змінюється. Відповідно до цього, на наш погляд, невірною слід вважати практику кваліфікації правопорушень за частиною 2 статті 122 КУпАП у випадку неподання водієм транспортного засобу сигналу світловими покажчиками повороту при здійсненні маневру у вигляді перестроювання в іншу смугу для руху транспортних засобів. В такому випадку порушення вимог пункту 9.1 б Правил дорожнього руху України слід кваліфікувати за статтею 125 КУпАП – «Інші порушення правил дорожнього руху». Для кваліфікації порушення зазначеного пункту Правил дорожнього руху України за частиною 2 статті 122 КУпАП потрібно в даній нормі передбачити відповідальність за порушення правил користування попереджувальними сигналами при здійсненні маневрування, адже останнє поняття включає в себе і початок руху, і перестроювання транспортного засобу в русі з однієї смуги на іншу, і поворот праворуч, ліворуч чи розворот, а також з'їзд з проїзної частини, рух заднім ходом.

Найбільш суспільно небезпечним порушенням правил дорожнього руху є правопорушення, передбачене статтею 130 КУпАП Керування транспортними засобами або суднами особами, які

перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції. За офіційними даними Національної поліції України у 2016 році було вчинено 1892 ДТП з потерпілими внаслідок керування транспортним засобом в стані сп'яніння [4].

В останні роки санкція цієї статті змінювалась в сторону посилення відповідальності [5]. Водночас, через недоліки законодавства, що визначає відповідальність в цій сфері, багатьом правопорушникам часто вдається уникати відповідальності.

Погоджуємось з думкою В. В. Доненка, який визначає необхідність запровадження диференціації відповідальності за керування транспортним засобом у стані сп'яніння [6]. Адміністративних санкцій на сьогодні не вистачає для того щоб ефективно протидіяти цьому небезпечному правопорушенню. П'яні водії продовжують створювати небезпеку на дорозі незважаючи на високі штрафи. Ситуація ускладнюється ще й тим, що в даному правопорушенні значний відсоток повторюваності. Тому на наш погляд, потрібно зробити диференціацію відповідальності залежно від ступеню сп'яніння особи, яка керує транспортним засобом. Якщо особа, яка керує транспортним засобом має вміст алкоголю в крові від 0,3 до 0,6 проміле та вперше вчинила правопорушення протягом року, таке правопорушення повинно визначатись як адміністративне та кваліфікуватись за статтею 130 КУпАП. Якщо ж у особи-водія виявлено більше ніж 0,6 проміле алкоголю в крові, або якщо встановлено факт наркотичного чи іншого сп'яніння, або якщо особа відмовилась від проходження в установленому порядку освідування на визначення ступеня алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або ж повторно вчинила таке правопорушення – вона повинна притягуватись не до адміністративної відповідальності, а вже до кримінальної.

Практика кримінальної відповідальності за керування транспортним засобом в стані сп'яніння не нова. Вона працює в США та багатьох Європейських країнах. Пояснюється це тим, що в даного правопорушення підвищена суспільна небезпека, адже керування транспортним засобом особою, яка знаходиться в стані сп'яніння, може закінчитися травмуванням або ж загибеллю людей.

Використовуючи міжнародну практику, пропонуємо також збільшити мінімальний ступінь алкогольного сп'яніння з якого настає відповідальність з 0,2 проміле до 0,3. Це пояснюється тим, що на сьогодні особа, яка вжила, скажімо, бокал вина та при цьому знаходиться в адекватному стані, який дозволяє безпечно керувати транспортним засобом та особа, яка знаходиться в сильному алкогольному, наркотичному чи іншому сп'янінні несуть однакову відповідальність в разі керування ними транспортними засобами. Хоча в останньому випадку діяння особи буде нести високий ступінь суспільної небезпеки, а в першому – небезпека буде взагалі відсутньою.

Висновки. Таким чином, ми розглянули матеріальні норми, які встановлюють адміністративну відповідальність за порушення правил дорожнього руху і які застосовують працівники патрульної поліції під час здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності. Виділили проблемні аспекти реалізації окремих з цих норм на практиці та запропонували заходи щодо їх вдосконалення.

Список використаних джерел:

1. Постанова Бабушкінського районного суду Дніпропетровської області від 14 березня 2017 р. (Справа № 200/3089/17-п) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/65451530>
2. Правила дорожнього руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 року № 1306 // Збірник урядових нормат. актів України. – 2001. – № 35. – Ст. 635.
3. Правила дорожнього руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 року № 1306 // Збірник урядових нормат. актів України. – 2001. – № 35. – Ст. 635.
4. Статистика аварійності в Україні. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.sai.gov.ua/ua/ua/static/21.htm>
5. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за керування транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції: Закон України від 07.07.2016 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1446-19/paran8#n8>
6. Доненко В.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з керуванням транспортними засобами особами, які перебувають у стані сп'яніння : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.В.Доненко. – К., 2001.

Стаття надійшла до редакції 25.09.2017

УДК 343.163+347.963

Назарук Сергій Леонідович
 аспірант кафедри державно-правових дисциплін
 та адміністративного права
 Центральноукраїнського державного педагогічного
 університету імені Володимира Винниченка,
 прокурор відділу нагляду за дотриманням
 законів органами, які ведуть боротьбу з
 організованою злочинністю управління нагляду у
 кримінальному провадженні
 прокуратури Кіровоградської області

КВАЛІФІКАЦІЙНО-ДИСЦИПЛІНАРНА КОМІСІЯ ПРОКУРОРІВ – ВАГОМИЙ КРОК НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СПІВТОВАРИСТВА

У статті розглянуто діяльність новоствореного колегіального органу, визначеного Законом України «Про прокуратуру» – Кваліфікаційно–дисциплінарної комісії прокурорів. Розглянуто її повноваження та підстави функціонування.

Ключові слова: правоохоронні органи, прокуратура, Кваліфікаційно–дисциплінарна комісія прокурорів, відповідальність прокурорів, звільнення прокурорів.

Nazaruk S. L. QUALIFICATION - DISCIPLINARY COMMISSION OF PROSECUTORS - A WAY STEP BY THE EUROPEAN COMMUNITY

The article deals with the activity of the newly created collegial body, defined by the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" - the Qualification-Disciplinary Commission of Prosecutors. Considered its authority and the bases of functioning.

It is noted that the newly created external collegial body - the Qualification-Disciplinary Commission of Prosecutors, entrusted with rather wide powers, which is introduced into practical activity, is dominated by the definition of the level of professional preparation of candidates for prosecutors, as well as the resolution of issues related to disciplinary liability, the transfer and dismissal of prosecutors.

Key words: law enforcement agencies, prosecutors, the Qualification-Disciplinary Commission of Prosecutors, the responsibility of prosecutors, the release of prosecutors.

Постановка проблеми. В умовах докорінних, систематичних змін, що на даний час відбуваються у правоохоронній системі нашої держави, особливої уваги заслуговує процес реформування органів прокуратури та впровадження в практичну діяльність кардинально нових європейських стандартів.

На теперішній час не є секретом той факт, що зважаючи на реалії сьогодення, реформи прокуратури, які нині відбуваються, покликані насамперед необхідністю зміни формату зазначеного правоохоронного органу у відповідності до стандартів Європейського Союзу (далі – Євросоюз). Реформи, що проходять в органах прокуратури, повинні змінити загальний формат правоохоронного органу у цілому та відповідно до стандартів Євросоюзу.

Фундаментальним початком у даному реформуванні стало прийняття 14 жовтня 2014 року нового Закону України «Про прокуратуру» (далі – Закон), яким внесено ряд нових та водночас суттєвих змін у діяльність органів прокуратури України, а також закріплено низку новел, які наближають прокуратуру нашої держави до вимог європейського співтовариства [4].

Однією із таких новацій стало створення Кваліфікаційно – дисциплінарної комісії прокурорів (далі – КДКП) – першого в історії прокуратури нашої держави, незалежного, колегіального органу, який відповідно до повноважень, передбачених Законом України «Про прокуратуру», визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили бажання зайняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади [7].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогоднішній день вже створено певну теоретико – методологічну базу для урегулювання діяльності та координації роботи КДКП.

У свою чергу, дослідження проблематики здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів, а також проблемних питань, які паралельно із цим виникають вже стали предметом пошуку представників різних галузей права, серед них: М. В. Косюта, І. Є. Марочкін, Ю. С. Шемшученко, Г. О. Мурашин, С. А. Подоляка та інші.

Разом з цим, особливості діяльності Кваліфікаційно – дисциплінарної комісії прокурорів ще не мають достатнього науково – методичного вирішення і як наслідок залишається одним із найменш

досліджених як з боку науковців в цілому так і юристів – практиків зокрема.

Таким чином, недостатнє дослідження означеної проблематики та підстави, які вказують на актуальність, як в площині наукового так і практичного значення, а також необхідність виділення його в окремий об'єкт вивчення, вказують на необхідність здійснення комплексного аналізу діяльності Кваліфікаційно – дисциплінарної комісії прокурорів, підстав її формування, повноважень, що є можливим лише за умов здійснення детального теоретичного аналізу нормативно – правової документації, на підставі якої вона функціонує.

Формування цілей статті. Метою статті є комплексне дослідження загальних характеристик, завдань і повноважень КДКП через призму нормативно – правової бази, на підставі якої вона функціонує і яка урегульовує її діяльність.

Виклад основного матеріалу. Створення Кваліфікаційно – дисциплінарної комісії прокурорів можна сміливо віднести до історичної події у діяльності органів прокуратури України, адже зі створенням даної інституції вперше у нашій державі встановлено чіткий механізм визначення рівня фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, а також запроваджено послідовну процедуру притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності.

На наш погляд, запровадження діяльності КДКП є беззаперечною перевагою нового Закону України «Про прокуратуру», адже завдяки цій новаті обмежено можливості неправомірного впливу на прокурорів при прийнятті ними рішень, започатковано більш ретельний і прозорий порядок добору кандидатів на заміщення вакантних посад та призначення на посади прокурорів, а також детально регламентовано порядок притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності та звільнення його з посади.

Таким чином, у новому Законі України «Про прокуратуру» враховані рекомендації Висновку Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи від 26 вересня 1995 року за №190 (1995) в частині зміни ролі та функції Генеральної прокуратури України шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи (п. п. VI п. 11) [1], а значить його ухвалення дійсно стало вкрай важливим етапом на шляху реформування органів прокуратури України, особливо у зв'язку із реалізацією європейських прагнень нашої держави.

Також варто відзначити, що до запровадження процедури добору, призначення на посаду, а також притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності ряд науковців неодноразово звертали увагу на необхідності зміни порядку притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності, звертаючи увагу на досвід у цьому питанні країн Євросоюзу.

Так, М. Косюта рекомендував змінити порядок притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності обґрунтовуючи це тим, що давно назріла потреба зміни встановленого порядку притягнення працівників прокуратури до дисциплінарної відповідальності для забезпечення належної об'єктивності при вирішенні цих питань. Адже в п. 4 Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи від 29 жовтня 2000 року визнано за необхідне, щоб «... дисциплінарне судочинство щодо прокурорів регулювалося законом і гарантувало справедливий й об'єктивну оцінку та рішення, що є предметом неупередженого і незалежного нагляду» [4].

Важливо також, що у зазначеній Рекомендації наголошено на необхідності проведення дисциплінарного процесу у формі дисциплінарного судочинства, яке докорінно відрізняється від порядку, передбаченого чинним Дисциплінарним статутом прокуратури України [4]. Незалежність і неупередженість такого судочинства можна забезпечити лише за умови, якщо воно здійснюється самостійно, без втручання керівників органів прокуратури. Саме такий порядок запроваджено у більшості країн Європи. Зокрема, у Польщі існує система дисциплінарних судів для прокурорів. Ці суди складаються з прокурорів і розглядають справи колегіально у першій, апеляційній і навіть касаційній інстанціях. Більше того, прокурор не може бути притягнутий до кримінальної чи адміністративної відповідальності без дозволу дисциплінарного суду [4].

У свою чергу, І. Марочкін звертає увагу на механізм захисту прокурора від свавілля й тиску шляхом не обмеження у терміні його повноважень. При цьому, І. Марочкін наводить позитивний досвід у вирішенні даної проблеми окремих країн Євросоюзу. Зокрема: у Греції прокурорів призначають довічно, у ФРН довічно призначається лише Генеральний прокурор, а в Нідерландах – Генеральний прокурор призначається на невизначений строк і виходить на пенсію в 70-річному віці [5].

Переходячи безпосереднього до комплексного аналізу Кваліфікаційно – дисциплінарної комісії прокурорів вважаємо за необхідне у першу чергу відзначити, що відповідно до ч. 1 ст. 73 Закону України «Про прокуратуру» вказана Комісія є колегіальним органом, який відповідно до повноважень, передбачених Законом, визначає рівень фахової підготовки осіб, які виявили намір зайняти посаду прокурора, та вирішує питання щодо дисциплінарної відповідальності, переведення та звільнення прокурорів з посади [7].

Діяльність КДКП здійснюється із додержанням вимог Конституції України [3], Закону України

«Про прокуратуру» [7], інших нормативно – правових актів та Положення про порядок роботи Кваліфікаційно – дисциплінарної комісії прокурорів, прийнятим всеукраїнською конференцією прокурорів 27 квітня 2017 року (далі – Положення) [6].

Положення визначає процедуру підготовки, розгляду питань та прийняття рішень КДКП, що віднесені Законом України «Про прокуратуру» до її компетенції, а також інших питань організації діяльності КДКП [7].

Що ж стосується безпосередніх характеристик Кваліфікаційно – дисциплінарної комісії прокурорів, то розділом I Положення визначено наступне:

- статус, склад та порядок формування КДКП визначаються Законом України «Про прокуратуру»;
- Кваліфікаційно – дисциплінарна комісія прокурорів є повноважною за умови призначення до її складу не менше дев'яти членів.

Повноваження членів першого складу КДКП розпочинаються з моменту її державної реєстрації як юридичної особи у встановленому Законом України «Про прокуратуру» порядку;

- члени КДКП працюють на постійній основі і на час виконання своїх обов'язків у порядку, визначеному законодавством, відраджуються до КДКП;

- членам Комісії видається посвідчення, зразок якого затверджується рішенням КДКП.

Посвідчення підписує Голова Комісії;

- у своїй діяльності КДКП керується Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», Положенням про порядок роботи Кваліфікаційно – дисциплінарної комісії прокурорів та іншими нормативно – правовими актами;

- діяльність Комісії ґрунтується на принципах верховенства права і законності, незалежності прокурорів і невтручання в прокурорську діяльність, колегіальності, відкритості і гласності, презумпції невинуватості, неупередженості та об'єктивності, змагальності;

- засідання КДКП проводяться відкрито, крім випадків, передбачених Положенням про порядок роботи Кваліфікаційно – дисциплінарної комісії прокурорів [6].

Водночас, повноваження Кваліфікаційно – дисциплінарної комісії прокурорів закріплено у статті 77 Закону України «Про прокуратуру», згідно якої Комісія:

- веде облік даних про кількість посад прокурорів, у тому числі вакантних та тимчасово вакантних;

- проводить добір кандидатів на посаду прокурора в установленому Законом України «Про прокуратуру» порядку;

- бере участь у переведенні прокурорів;

- розглядає дисциплінарні скарги про вчинення прокурором дисциплінарного проступку та здійснює дисциплінарне провадження;

- за результатами дисциплінарного провадження і за наявності підстав, передбачених Законом України «Про прокуратуру», приймає рішення про накладення на прокурора Генеральної прокуратури України, регіональної та місцевої прокуратури дисциплінарного стягнення або рішення про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора;

- здійснює інші повноваження, передбачені законом [7].

У даному контексті варто зауважити, що як засвідчили попередні результати роботи зазначеної новоствореної інституції – її створення суттєво урегулювало питання внутрішньої діяльності прокуратури, що безпосередньо відзначаємо як позитивне напрацювання.

З огляду на викладене очевидним також є і той факт, що із набранням чинності Закону України «Про прокуратуру» в частині формування та функціонування КДКП, забезпечено додаткові гарантії оновлення кадрового складу органів прокуратури, який буде спроможний втілити в практичну діяльність ціннісні засади нового Закону, а також запровадити європейські стандарти прав людини у повсякденну роботу прокурорів. Це сприятиме підвищенню ефективності та професіоналізму у роботі органів прокуратури України в цілому, що в свою чергу безумовно вплине на покращення життя громадян нашої держави.

Варто зауважити, що впроваджений у практичну діяльність новостворений зовнішній колегіальний орган – Кваліфікаційно – дисциплінарна комісія прокурорів, наділений досить широкими повноваженнями, домінуючими серед яких є визначення рівня фахової підготовки кандидатів у прокурори, а також вирішення питань пов'язаних із дисциплінарною відповідальністю, переведенням та звільненням прокурорів.

Висновки. Таким чином, зі створенням нової інституції – Кваліфікаційно – дисциплінарної комісії прокурорів, запроваджено чітку та послідовну процедуру визначення рівня фахової підготовки кандидатів у прокурори та притягнення прокурорів до дисциплінарної відповідальності, що є суттєвим кроком у реформуванні органів прокуратури сьогодення на шляху до європейського зразка.

Список використаних джерел:

1. Висновок Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи, Страсбург, 26.09.1995 р. – № 190 (1995) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_590
2. Долгий О. О., Наулік Н. С. Прокурорське самоврядування в Україні: Оцінка законодавчих ініціатив та їх відповідності вимогам Венеціанської комісії / О. О. Долгий, Н. С. Наулік // Європейські перспективи. – 2014. – № 5. – С. 21–24.
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Косюта М. Окремі аспекти діяльності прокурора поза сферою кримінальної юстиції (за новим Законом України «Про прокуратуру») / М. Косюта, Н. Наулік // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2014. – № 5. – С. 5–10.
5. Марочкін І. Є. Прокуратура України: проблеми становлення й розвитку / І. Є. Марочкін // Юрист України. – 2011. – № 2(15). – С. 62–68.
6. Положення про порядок роботи Кваліфікаційно – дисциплінарної комісії прокурорів, прийняте всеукраїнською конференцією працівників прокуратури 27 квітня 2016 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/kdkp17.html?_m=publications&_t=rec&id=207095
7. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

Стаття надійшла до редакції 21.10.2017

УДК 342.7.116

Озерна Ірина Вікторівна

здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ОСВІТУ ЯК ВАЖЛИВА СКЛАДОВА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена питанням з'ясування теоретико-правових категорій забезпечення реалізації права на освіту з боку органів державної влади. Визначено, що право на освіту є формою реалізації інтересів людини, що визначає міру індивідуальної свободи, зумовленою властивостями політичної, соціально-економічної та культурної діяльності органів державної влади в освітньому процесі, що розкриває характер взаємних особистості, суспільства і держави в цій галузі. Охарактеризовано зміст і принципи права людини на освіту.

Надається аргументація, що принцип державної участі в освіті відображає позитивну свободу індивіда в сфері освіти і реалізується через здійснення державою в сфері освіти своїх основних функцій. При цьому обов'язки держави у сфері освіти не обмежуються встановленими міжнародними актами – вони розширюються в національному законодавстві та підзаконних актах. У той же час, інтереси держави, особи і суспільства в освітніх відносинах збігаються.

Зроблено висновок, що проведений комплекс заходів з боку уповноважених органів державної влади, насамперед Міністерства освіти і науки України, у доступі населення до освіти мали деякі позитивні результати. Однак нормативно-правове регулювання освітнього процесу не спирається на чітку вивірену концепцію, а прийняті підзаконні акти часом суперечливі, що не сприяє формуванню єдиної системи правового регулювання освітньої системи.

Ключові слова: органи державної влади, освітня діяльність, освітня система, право на освіту.

Ozerna I.V. PROVIDING OF REALIZATION OF RIGHT IS TO EDUCATION AS CONSTITUENT OF ACTIVITY IS IMPORTANT PUBLIC AUTHORITIES

The article is sanctified to the questions of finding out of categories of providing of realization of right to education from the side of public authorities. Certainly, that a right to education is the form of realization of interests of man that determines the measure of individual freedom, predefined by properties of political, socio-economic and cultural activity of public authorities in an educational process, that exposes character of mutual relations of personality, society and state in this industry. Maintenance and principles of human right are described on education.

An argumentation is given, that principle of the state participating in education represents positive freedom of individual in the sphere of education and realized through realization the state in the sphere of formation of the basic functions. Thus the duties of the state in the field of education are not limited to the set international acts – they broaden in a national legislation and acts. In the same time, interests of the state, person and society gather in educational relations.

Drawn conclusion, that the conducted complex of measures is from the side of the authorized public authorities, first of all Departments of Education and Science of Ukraine, in access of population to education had some positive results. However normatively-legal adjusting of educational process not leans against the clear adjusted conception, but acts are accepted sometimes contradictory, that does not assist forming of the single system of the legal adjusting of the educational system.

Key words: public authorities, educational activity, educational system, right to education.

Постановка проблеми. Демократизація усіх процесів суспільного життя в Україні зумовило реформування економічної та політичної системи, а також актуалізувало питання створення належних умов реалізації права на освіту. Усвідомлення важливості зазначених процесів визначило необхідність проведення широкомасштабної реформи освіти, початок якої було покладено Законом України «Про вищу освіту».

Для підвищення ефективності процесу реформування суспільства необхідно вивчення досвіду розвитку освіти розвинутих країн світу, особливу увагу звернувши на позитивних досвід держав-учасниць ЄС. Ретельний аналіз реалізованих схем, з урахуванням соціокультурних особливостей дійсності, дасть змогу не допустити негативних наслідків при реформуванні національної системи освіти. Таким чином, відсутність негативних наслідків при виконанні цієї умови призведе до ефективного розвитку інноваційної освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням правового регулювання права людини на освіту присвячені дослідження: В. Авер'янова, Н. Бортник, М. Мацькевича, Р. Ковальчука, В. Ортинського, О. Остапенка, Т. Полухтовича, Л. Рижак та ін. Вказані дослідження були ґрунтовними, але вони не охоплюють усього кола проблем, необхідних для створення наукової бази освітньої реформи. Вимоги, що пред'являються до реформи освітньої системи, висувають нові завдання при дослідженні права на освіту.

Формування цілей статті. Метою статті є аналіз теоретико-правових категорій забезпечення реалізації права на освіту з боку органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. Право на освіту є формою реалізації інтересів людини, що визначає міру індивідуальної свободи, зумовленою властивостями політичної, соціально-економічної та культурної діяльності органів державної влади в освітньому процесі, що розкриває характер взаємин особистості, суспільства і держави в цій галузі [1, с. 179]. Це право регулює суспільні відносини, пов'язані з будь-якими напрямками навчання та виховання, має програмний і цільовий характер, що виражається в необхідності постійного вдосконалення законодавства про освіту та діяльності державної влади, пов'язаної з реалізацією права на освіту.

Основний зміст права людини на освіту становлять чотири принципи: принцип свободи освіти, принцип рівного доступу до освіти, принцип державної участі в освіті і принцип рівності в освіті. Зазначені засади є універсальними, а їхнє закріплення в міжнародних правових актах стало природним результатом розвитку різних освітніх систем у всьому світі з урахуванням специфіки кожної зокрема та єдності поставлених цілей.

Освітня система в кожній країні передбачає свою систему державної участі в освіті, засновану на традиціях освітньої системи, і тенденції її розвитку. Діяльність у сфері освіти в Україні має традиційні особливості, у тому числі визначальна роль держави в сфері освіти; значних за кількістю навчальних дисциплін і за обсягом освітніх планів та програм; великої ролі виховання в освітньому процесі [2, с. 13].

Право людини на освіту займає особливе місце в системі прав людини, будучи одночасно ядром культурного сегмента прав людини, гарантією здійснення всіх інших прав людини [3, с. 240]. Метою здійснення права людини на освіту є формування повноцінної вільної особистості та її підготовка до життя в суспільстві шляхом систематичної передачі знань і професійних орієнтацій, морально-етичних і правових нормативів, досвіду і формування у людини необхідних навичок. Зазначена мета єдина для всіх учасників відносин, пов'язаних з реалізацією права людини на освіту, індивіда, держави і суспільства в особі комерційних і некомерційних організацій.

Право людини на освіту має програмний і цільовий характер, тобто вимагає постійного вдосконалення освітнього законодавства, пошуку нових форм і методів забезпечення принципів права людини на освіту. Основну роль у реалізації права людини на освіту бере на себе держава в особі органів публічної адміністрації, обов'язки якого кореспондують праву вимоги, що належить кожному індивіду.

Принцип державної участі в освіті відображає «позитивну» свободу індивіда в сфері освіти і реалізується через здійснення державою в сфері освіти своїх основних функцій: економічної, соціальної та політичної. Кожна з функцій передбачає вчинення великої кількості позитивних дій за багатьма напрямками. При цьому обов'язки держави у сфері освіти не обмежуються встановленими міжнародними актами – вони розширюються в національному законодавстві та підзаконних актах. Інтереси держави, особи і суспільства в освітніх відносинах збігаються. Отже, принцип державної участі в освіті гарантує

можливість кожного на необхідну освіту.

Міжнародні акти, що регулюють право людини на освіту є єдиний комплекс міжнародних стандартів. Їх можна поділити на: основні, що встановлюють принципи права людини на освіти, і мінімальні міжнародні стандарти в царині здійснення права; роз'яснювальні, що пропонують державам світу механізми здійснення принципів і мінімальних міжнародних стандартів у галузі освіти, а також встановлюють додаткові гарантії для індивіда і додаткові стандарти для охочих приєднатися до чинних міжнародних документів; охоронні, головним завданням яких є захист права на освіту в наднаціональних судових органах; і декларативні, що вказують на важливість права на освіту і на його міжнародне визнання [4, с. 12]. Разом вони складають єдиний комплекс міжнародних стандартів права людини на освіту.

Аналіз історії і сучасного стану зарубіжних освітніх систем показує, що визнання і нормативне закріплення принципів права людини на освіту об'єктивно необхідні для подальшого розвитку концепції прав людини. Конкретні форми їх регулювання і захисту відрізняються один від одного залежно від особливостей діючої в державі правової системи, але самі принципи і їхній зміст є універсальними.

Як зазначає В. Ортинський, на сучасному етапі розвитку суспільства загалом зростає прогностична функція науки. Право у руслі цієї тенденції має бути зорієнтоване на виконання різноманітних завдань прогнозування на найближче та далеке майбутнє [5, с. 9]. Формування інформаційного суспільства є передумовою розвитку інноваційної освіти. Необхідність відповідності освіти запитам суспільства, науки і економіки призводить до розвитку інноваційної освіти.

На думку Г. Сільвера, інноваційна освіта – це освіта, яка має ефективність, дає змогу досягти професійного рівня високої компетентності, заснованого на розробленні і впровадженні нових технологій та працює на випередження. Необхідність розвитку науки приводить до пред'явлення якісно нових вимог до системи освіти, що сприяє розвитку нових освітніх форм, концепцій і технологій, тобто розвитку інноваційної освіти [6, с. 150].

Розвиток економіки вимагає підготовки нового покоління дослідників і висококваліфікованих фахівців, готових до здійснення інноваційної діяльності в умовах ринкової економіки. Підготовка таких фахівців потребує розвитку інноваційної освіти, який стримується розривом між академічною та вузівською наукою. Зближення академічної науки і вишів сприятиме розвитку інноваційної освіти. Становлення системи інноваційної освіти гальмує недосконалість законодавчої бази. Розвиток інформаційного суспільства та формування суспільства знання зумовлює необхідність розробки нових законів і нормативних документів, які мають регламентувати освітню діяльність [6]. Така необхідність сприятиме подальшому вдосконаленню інноваційної освіти.

Вітчизняна освітня система за всю історію свого розвитку виробила власні традиції, у тому числі визначальну роль держави в освіті, широкі навчальні плани і великий набір дисциплін за кожною спеціальністю з наголосом на виховній функції в освіті. Тенденції реформування освітньої системи дають змогу підсумувати, що традиції освітньої системи змінюються. Це проявляється в тому, що роль держави в освіті трансформується, стаючи гнучкішою, при цьому зростає значення громадських інститутів. Система прийому в освітні установи за останні роки суттєво змінилася в бік забезпечення рівного доступу до освіти.

Вважаємо, що для подальшого розвитку нормативного регулювання національної освітньої системи: необхідно продовжувати реформу освітньої системи для забезпечення ефективнішої реалізації права людини на освіту як одного з найважливіших конституційних прав людини; громадський контроль діяльності освітніх установ повинен бути повсюдним, здійснюватися на всіх етапах навчання, а також під час проведення ліцензування та акредитації; необхідно створювати державні стандарти якості освіти, в рамках яких встановлювати рекомендації не до тих дисциплін, які викладаються, а до інструментів і методів освіти, пропонуючи для викладачів та адміністрацій освітніх установ найефективніші шляхи надання якісної освіти.

У вітчизняній правовій літературі поки не існує єдиної думки про юридичну сутність якості освіти і співвідношення державного та громадського контролю в освітній сфері. Крім того, залишається невивченою історія нормативного закріплення права людини на освіту. Відсутність наукових робіт, які аналізують конкретні документи, що встановлюють нові для національної освіти норми, також не дає системі розвиватися в потрібному напрямку. Нам здається, що вирішення цих питань зробить реформу освіти в Україні всебічною та ефективнішою.

Впровадження сучасних інформаційних технологій забезпечує цілісність інформаційної сфери, що розвивається згідно з певними закономірностями. Якщо ігнорувати закономірності розвитку інформаційної сфери, то знижується дієвість рішень, зменшується ефективність впровадження інформаційних систем у роботу органів влади, виникає необхідність реформування системи управління [7, с. 29].

Необхідною умовою розвитку інноваційності освіти є широка та глибока природнича, математична

і гуманітарна фундаментальність. Необхідно поглибити та розширити взаємодії академічної і вузівської науки задля збереження та розвитку науково-технічного потенціалу країни. Сьогодні, незважаючи на прагнення до інтеграції, певний ступінь автономності характерний для установ науки та вищої школи. Ця відірваність академічної науки від вишу, хоча і зумовлена такими причинами, як робота “на ринок”, для пошуку відсутнього фінансування, втім, гальмує розвиток інноваційної освіти. Тісна інтеграція академічної та вузівської науки дасть змогу перейти на новий рівень розвитку науки у вищих навчальних закладах, що призведе до ефективного розвитку інноваційної освіти.

В епоху нових технологій освіта є не просто соціальною сферою, а вкладенням коштів у майбутнє країни, у чому повинні брати участь держава, суспільство, підприємства, організації. На сьогодні чинна законодавча база не може повністю задовольняти потреби інформаційного суспільства і знання, яке формує суспільство, тому Закон України «Про вищу освіту», який регламентує розвиток системи вищої освіти в Україні, з'явився вчасно. Але поки що такий документ може бути тільки рамковим, оскільки неминуча його конкретизація, зокрема і через підзаконні нормативні акти.

Якщо розробити та прикласти до такого закону пакет нормативних документів, які регламентують освітню діяльність, а саме: частка внутрішнього валового продукту, що виділяється на освіту, державні стандарти для бакалаврату та магістратури, співвідношення навчальної, наукової, виховної роботи, рівень заробітної плати, розмір стипендій для студентів і аспірантів – усе те, що формує статус освітніх організацій усіх рівнів та забезпечує умови виконання ними професійних обов'язків, то через конкретизацію подібних проблем можна оцінити ступінь відповідності прийнятих новацій тим завданням, які ставлять перед системою освіти України. Ліквідація суперечностей і прийняття нормативних актів з урахуванням додатково розроблених проблем уможливить ефективний розвиток інноваційної освіти.

Висновки. Зважаючи на вищевикладене слід зробити висновки, що проведений комплекс заходів з боку уповноважених органів державної влади, насамперед Міністерства освіти і науки України, у доступі населення до освіти мали деякі позитивні результати. Однак нормативно-правове регулювання освітнього процесу не спирається на чітку вивірену концепцію, а прийняті підзаконні акти часом суперечливі, що не сприяє формуванню єдиної системи правового регулювання освітньої системи.

Освітня система складається з відповідного законодавства, системи освітніх установ, системи державних органів, які здійснюють управління, контроль і нагляд за освітніми установами, недержавних організацій, що здійснюють діяльність, супутню освітньому процесу. Реформуються окремі інститути освітньої системи, змінюються форми освіти і правове становище освітніх установ, створюються нові види та методи контролю освітньої діяльності. У той же час необхідний комплексний підхід до освітнього процесу, який охопив би всі його аспекти.

Список використаних джерел:

1. Павлюх О. А. Право на освіту: міжнародний та національний вимір (в контексті аналізу міжнародних договорів та національних нормативно-правових актів) / Павлюх О. А., Василенко Н. В. // Наук. вісник Ужгородського нац. ун-ту. – 2014. – Вип. 24. – Том 4. – С. 178-181.
2. Андреева Д. Є. Місце правового регулювання суспільних відносин у галузі освіти в сучасній системі права України / Д. Є. Андреева // Вісник Запорізького нац. ун-ту. – 2011. – № 1. – С. 11–15.
3. Яфонкіна І. П. Проблеми оцінювання якості освіти в Україні в контексті державної політики / І. П. Яфонкіна // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 3–2. – С. 239–241.
4. Шаповал Р. В. Конституційне право людини і громадянина на освіту в Україні / Р. В. Шаповал // Право і безпека. – 2011. – № 1 (38). – С. 29–35.
5. Ортинський В. Новітні методи дослідження адміністративно-правових явищ / В. Ортинський // Вісник Нац. ун-ту «Львівська політехніка». – 2014. – № 782. – С. 5–9.
6. Шевченко Л. С. Типологізація інноваційної діяльності та інновацій в освітній сфері / Л. С. Шевченко. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2014/01/Shevchenko.pdf>
7. Єсімов С. С. Використання інформаційних технологій як предмет адміністративно-правового регулювання / С. С. Єсімов // Вісник Нац. ун-ту “Львівська політехніка”. Зб. наук. праць. Серія: юридичні науки. – Львів: Вид-во Львівської політехніки, 2015. – № 827. – С. 24–30.

Стаття надійшла до редакції 23.10.2010

Сімчук Віталій Петрович
аспірант кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка

ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті досліджено сутність податкової системи її стан. Розглянуто основні недоліки податкової системи та шляхи їх подолання. Зроблено висновки щодо необхідності реформування чинної податкової системи України. Визначено основні стратегічні напрями податкового реформування.

Ключові слова: податкова політика, податкова система, контролюючі органи, податковий контроль, податки.

Simchuk V. P. MAIN DIRECTIONS FOR THE REFORM OF THE TAX SYSTEM OF UKRAINE

The article examines the essence of the tax system of its state. The main disadvantages of the tax system and ways of overcoming them are considered. Conclusions are made on the necessity of reforming the current tax system of Ukraine. The main strategic directions of tax reform are determined.

It is determined that the main strategic goals of reforming the tax system should be aimed at increasing the competitiveness of domestic business; legalization of the shadow sector; intensification of investment processes in the economy; simplicity and clarity of tax rules for business entities; reduction of expenses of taxpayers for the calculation and payment of taxes and state for their administration; adaptation of the Ukrainian tax legislation to EU legislation; provision of conditions for voluntary compliance with tax legislation by taxpayers; introduction of the information and analytical system of the state tax service on a national scale; automation of taxation processes using modern technologies.

Key words: tax policy, tax system, control bodies, tax control, taxes.

Постановка проблеми. Податки в будь-якій країні виступають однією з найскладніших проблем економіки. Більшість розвинутих держав продовжує їх вдосконалювати шляхом зміни податкової політики. З огляду на проведення економічних реформ, Україна у цьому аспекті не є винятком. Хоча зрозуміло, що створити ідеальну податкову систему неможливо, але можна значно наблизитись до подолання існуючих проблем, максимально врахувавши сучасну специфіку економічних відносин у суспільстві.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню сутності податкової системи держави, її ролі та особливостей реформування податкової системи України було присвячено багато праць як закордонних, так і вітчизняних вчених. Зокрема варто виділити праці: А.В.Гречко [1], Л.О.Миргородської [2], Н.М.Ногінової [3], О.Б.Пугаченко [5], В.Г.Баранової [4].

Формування цілей статті. Мета статті полягає у висвітленні сутності та важливості податкової системи, у визначенні її головних принципів, існуючих проблем та можливостей їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Жодна країна світу не може існувати без податкової системи, вона є основою розвитку суспільства та економічного зростання держави. Податкова система відіграє провідну роль у формуванні державних доходів, відчутно впливає на доходи юридичних та фізичних осіб. Податкова система в кожній країні є однією із стрижневих основ економічної системи. Вона, з одного боку, забезпечує фінансову базу держави, а з іншого - виступає головним знаряддям реалізації її економічної доктрини.

На сьогодні основне завдання, це створення надійної системи оподаткування, за якої розвиватиметься підприємницька діяльність і надходження до бюджету коштів буде достатнє для задоволення державних потреб. В свою чергу податкова політика, а саме ефективність її проведення, певною мірою залежить від ступеня її відповідності потребам соціально-економічного розвитку країни та інтересам широкого загалу.

Отже, враховуючи основне завдання системи оподаткування, можна виділити такі основні принципи, на яких повинна бути побудована податкова політика:

- рівень податкової ставки повинен установлюватися з урахуванням можливостей платника податку, тобто рівня його доходів.
- оподаткування доходів має носити однократний характер. Багатократне обкладення доходу або капіталу неприпустиме.
- сплата податків має носити обов'язковий характер.

- система і процедура сплати податків повинні бути простими, зрозумілими і зручними для платників податків і податкової адміністрації.

- податкова система має бути гнучкою і такою, що швидко адаптується до мінливих економічних і суспільно-політичних потреб.

- податкова система має забезпечувати перерозподіл створюваного валового внутрішнього продукту і бути ефективним інструментом державного регулювання економічної політики [6, с. 63].

Податкова система є різновидом відкритої динамічної системи, яка являє собою сукупність законодавчо встановлених у країні податків. Її відкритість означає необхідність аналізу, передусім зовнішніх чинників, під впливом яких відбувається її становлення. Вимога системності полягає у тому, що податки мають бути взаємопов'язані, органічно доповнювати один одного, не суперечити системі в цілому та її окремим елементам. Системний підхід означає, що мають реалізовуватися обидві функції податків: і фіскальна, і регулювальна. З позиції фіскальної функції податкова система має забезпечити гарантоване і стабільне надходження доходів до бюджету, з позиції регулювальної – забезпечувати державі можливість впливу на всі сторони соціально-економічного розвитку суспільства.

На відміну від фіскальної функції, властивої податкам за будь-яких умов, регулююча функція податків забезпечується лише при цілеспрямованому використанні податкових важелів як засобів стимулювання чи стримування соціально-економічного розвитку економіки.

Податкова система, в першу чергу повинна включати досить широке коло податків різної цілеспрямованості, оскільки на практиці неможливо щоб одночасно в одному податку цілком реалізувалися обидві функції [7, с. 20].

Що стосується нормативно-правової бази оподаткування, то на сьогодні її стан є складним, неоднорідним та нестабільним, а окремі законодавчі норми – недостатньо узгоджені, інколи суперечливі. Питання оподаткування і досі регулюються не тільки законами, а і декретами Кабінету Міністрів України, указами Президента України. Через наявність у законодавчих актах норм непрямой дії значна кількість питань у сфері оподаткування регулюється підзаконними актами. Такий стан правової бази може бути виправданий на початковому етапі формування податкової системи, однак неприйнятний на цьому етапі розвитку економіки.

Також, сучасний стан податкової системи погіршився застосуванням спрощеного режиму оподаткування суб'єктів малого підприємництва, а саме це призвело до викривлення мотивації підприємницької діяльності, зокрема незацікавленість суб'єктів господарювання у зміні свого статусу як суб'єктів, які мають право використовувати спрощені системи оподаткування, що уповільнює їх розвиток та зростання обсягів діяльності, призводить до дроблення деяких середніх підприємств; створення умов для побудови схем уникнення оподаткування внаслідок нечіткого законодавчого регулювання спрощеної системи оподаткування; використання суб'єктів малого підприємництва, що застосовують спеціальний режим оподаткування, у схемах мінімізації податкових зобов'язань підприємств, які працюють у загальному режимі оподаткування.

Негативну роль відіграє велика кількість недостатньо врегульованих питань оподаткування, наприклад, питання оподаткування доходів від інтелектуальної власності та незалежної професійної діяльності, призводить до втрати надходжень податку з доходів фізичних осіб.

Не менш проблематичним є діяльність контролюючих органів податкової політики, які в свою чергу мають різну природу напрямів контрольної діяльності, що в свою чергу негативно відображається на податковій системі в цілому.

Таким чином, податкова система потребує реформування у відповідність з пріоритетами державної політики соціально-економічного розвитку, сприяння сталому економічному зростанню шляхом лібералізації податкової системи на основі виваженої інвестиційно-інноваційної політики, забезпечення достатнього обсягу сукупних податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів на основі проведення збалансованої бюджетної політики, встановлення ліберального відношення до платників, які сумлінно виконують свої податкові зобов'язання, і посилення відповідальності за несплату податків [8].

Реформування податкової системи повинно базуватися на таких вимогах, як прозорість та повнота сплати податків, стабільність та рівномірність податкових надходжень до державного бюджету, їх зростання за рахунок розширення бази оподаткування та легалізації тіньового сектору економіки, врахування суперечностей між загальнодержавними та місцевими інтересами, наукова обґрунтованість податкових ставок та простота залежно від ступеню впливу інвестора на об'єкт інвестування не тільки через підконтрольну частку дасть можливість користувачам фінансової інформації більш поглиблено аналізувати фінансову звітність, та здійснювати зважені економічні рішення.

З огляду на вищезазначене, основні стратегічні цілі реформування податкової системи, повинні бути направлені на підвищення конкурентоспроможності вітчизняного бізнесу; легалізацію тіньового сектору; активізацію інвестиційних процесів в економіці; простоту та зрозумілість податкових норм для суб'єктів господарювання; скорочення витрат платників на нарахування і сплату податків та держави на

їх адміністрування; адаптацію податкового законодавства України до законодавства ЄС; забезпечення умов для добровільного виконання вимог податкового законодавства платниками податків; запровадження інформаційно-аналітичної системи державної податкової служби в національному масштабі; автоматизації процесів оподаткування із застосуванням сучасних технологій.

Отже, можна виділити основні завдання податкової реформи:

- удосконалення інституційного середовища оподаткування, сприятливого для реалізації принципу рівності всіх платників перед законом, відповідального ставлення платників до виконання своїх податкових зобов'язань. Встановлення чітких правил регулювання взаємних зобов'язань держави і платників податків, дієвого контролю за їх дотриманням;

- підвищення регульовального потенціалу системи оподаткування на основі запровадження інноваційно-інвестиційних преференцій;

- підвищення фіскальної ефективності податків за рахунок розширення податкової бази, покращення адміністрування, зменшення масштабів ухилення від сплати податків, формування доходів бюджетів усіх рівнів на основі проведення збалансованої бюджетної політики на середньострокову перспективу;

- поетапне зниження податкового навантаження на платників;

- стимулювання зміцнення позицій вітчизняного бізнесу в конкурентній боротьбі за рахунок зменшення частки податків у витратах;

- зближення податкового та бухгалтерського обліку;

- забезпечення проведення заходів щодо легалізації доходів та майна, отриманих з порушенням податкового законодавства.

Відповідно, податкове реформування не може оминати податковий контроль.

Податковий контроль є невід'ємною частиною фінансового контролю, однією з найважливіших функцій управління, що складається з трьох взаємозалежних елементів: прогнозування (планування), регулювання та контроль. Дієвість податкового контролю залежить від ефективного планування податкових перевірок суб'єктів фінансово-господарської діяльності. У сфері податкового контролю об'єктом впливу є відносини, які виникають між державою та платниками податків з приводу сплати ними податків та платежів до бюджету. Результатом такого впливу має бути: формування загальнодержавного грошового фонду, створення сприятливих умов для розвитку підприємницької діяльності та регулювання соціально-економічного життя суспільства.

Удосконалені процедури податкового контролю, на нашу думку, сприятимуть зменшенню державного втручання у підприємницьку діяльність та звуженню тіньового сектору економіки, виконання податковими органами своїх контрольних функцій у відповідності до вимог Конституції України, налагодженню партнерських взаємовідносин між податковими органами та платниками податків. Всі ці чинники позитивно вплинуть на динаміку економічного зростання в Україні та підвищать соціальну та політичну стабільність в державі.

Отже, до стратегічних напрямів розвитку контролюючих органів у сфері оподаткування, слід віднести:

- удосконалення законодавства, яке орієнтоване на розвиток регулюючої функції, спрощення, стабільність і передбачуваність податкового законодавства, введення обов'язкової перевірки ефективності запропонованих законів за допомогою імітаційної моделі;

- знову, наголошуємо на розширенні бази оподаткування, яке дасть змогу зменшити податковий тиск на платників податків та підвищити добровільну сплату податків, що збільшить надходження до бюджету;

- інформаційне забезпечення, розширення якого для кожної ланки податкової служби надасть можливість автоматизувати процес оподаткування, ефективніше використовувати наявні людські ресурси, погоджувати дані з різних джерел з метою виявлення ухилень від сплати податків;

- підвищення ефективності перевірок, що дасть можливість за рахунок автоматизованого відбору платників для документальних перевірок підвищити ймовірність виявлення ухилень від оподаткування при загальному зменшенні кількості перевірок та перевіряючих.

Висновки. На основі проведеного дослідження можна зробити висновок, що побудована в Україні система податкового регулювання, вичерпала свої можливості позитивного впливу на господарські процеси, і в силу своєї фіскальної орієнтованості стала перешкодою на шляху подальшого зростання економіки України. Це свідчать про необхідність реформування податкової системи. Метою реформування податкової системи є приведення її у відповідність з пріоритетами державної політики соціально-економічного розвитку, сприяння сталому економічному зростанню на основі вираженої інвестиційно-інноваційної політики, забезпечення достатності сукупних податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів та державних цільових фондів.

Список використаних джерел:

1. Гречко А.В. Перспективи реформування податкової системи України в умовах євроінтеграції / А.В.Гречко // Проблеми економіки. – №3. – 2014. – С. 60–70.
2. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн: навч. посіб. / Л.О. Миргородська – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 320 с.
3. Ногінова Н.М. Необхідність реформування податкової політики України в умовах євроінтеграції / Н.М. Ногінова // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: збірник наукових праць; ред. кол.: І.Д. Пасічник, О.І. Дем'янчук. – Острог: вид-во націон. ун-ту «Острозька академія», 2014. – Випуск 25. – С.141–145.
4. Податкова система: Навчальний посібник / В.Г.Баранова, О.Ю. Дубовик, В.П. Хомутенко та ін.; за ред. В.Г. Баранової. – Одеса: ВМВ, 2014. – 344 с
5. Пугаченко О.Б. Діяльність податкових органів у зарубіжних країнах /О.Б. Пугаченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_22%282%29_ekon/stat_20_1/28.pdf
6. Соколовська А.М. Податкова політика в Україні у контексті її впливу на розвиток економіки / А.М.Соколовська // Фінанси України. - 2006. - № 9. - с.65
7. Ревун В.І. Про реформування й модернізацію податкової системи / В.І. Ревун // Фінанси України. - 2006. - № 6. - С.27.
8. Податкова система в Україні та податкова політика на сучасному етапі [Електронний ресурс] - режим доступу: bagato-referativ.com.ua

Стаття надійшла до редакції 8.11.2017

УДК 342.922:346.7

Ткаченко Олександр Юрійович
аспірант Відкритого міжнародного
університету розвитку людини «Україна»

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ: ПРАВОВА СКЛАДОВА

Проаналізовано існуючі доктринальні підходи щодо визначення поняття «адміністративно-правовий механізм» та сформована авторська позиція щодо розуміння зазначеного поняття. Позиція поширена на з'ясування змісту поняття «адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики у паливно-енергетичній сфері України». Встановлено та висвітлено основні елементи загальної характеристики адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у паливно-енергетичній сфері України. Визначено структуру зазначеного механізму, а також місце й значення адміністративно-правової складової механізму у створенні необхідних правових умов для ефективного функціонування паливно-енергетичної сфери України. Запропоновано перелік достатніх умов для розвитку зазначеної сфери, які зумовлюють визначення відповідних особливостей правової складової адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у паливно-енергетичній сфері України.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, реалізація державної політики, паливно-енергетична сфера України, адміністративно-правове забезпечення, правова складова механізму, децентралізація, Енергетичне Співтовариство.

Tkachenko O.Y. ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR REALIZATION OF THE STATE POLICY IN FUEL AND ENERGY SPHERE OF UKRAINE: LEGAL COMPOSITION

The existing doctrinal approaches to the definition of the "administrative-legal mechanism" and the author's position concerning the understanding of this concept have been formulated. The position is widespread to clarify the content of the concept of "administrative and legal mechanism for the implementation of state policy in the field of fuel and energy complex of Ukraine". The basic elements of the general characterization of the administrative-legal mechanism of the state policy implementation in the fuel and energy sector of Ukraine are established and elucidated. The structure of the indicated mechanism, as well as the place and importance of the administrative and legal component of the mechanism in creating the necessary legal conditions for the effective functioning of the fuel and energy sector of Ukraine, are determined. A list of sufficient conditions for the development of this sphere is proposed, which determine the corresponding features of the legal component of the administrative and legal mechanism for implementing the state policy in the fuel and energy sector of Ukraine.

Key words: administrative-legal mechanism, realization of state policy, fuel and energy sphere of Ukraine, administrative and legal support, legal component of the mechanism, decentralization, Energy Community.

Постановка проблеми. Проблемні питання та неузгодженості Енергетичної стратегії України (надалі – ЕСУ) до 2030 року [1], серед іншого, сприяли формуванню нової редакції Енергетичної стратегії України, яка має поставати державною політикою у паливно-енергетичній сфері (надалі – ПЕС) України. Проект нової ЕСУ до 2035 року – «Енергетична стратегія України до 2035 року: безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» [2] – 8 червня 2017 року було представлено на офіційному веб-сайті Міністерства енергетики та вугільної промисловості України. Насамперед, у проекті ЕСУ 2035 визначено стратегічні орієнтири розвитку ПЕС України. Так, основна мета ЕСУ 2035: 1) досягнути цільових показників з енергетичної безпеки та енергоефективності; 2) забезпечити інноваційне оновлення енергетичного сектору; 3) забезпечити його інтеграцію з енергетичним сектором ЄС [3]. Водночас, для реалізації мети ЕСУ2035 необхідно досягти низки важливих цілей, серед яких вагоме значення має «створення сучасної системи управління» [3].

Незважаючи на існування певного Плану дій задля реалізації положень ЕСУ 2035, зазначене Міністерство передусім зацікавлене в його уточненні та коригуванні, зокрема, щодо формування належного нормативно-правового забезпечення сучасної системи управління ПЕС України та якісної публічно-сервісної діяльності відповідних суб'єктів реалізації державної політики у ПЕС України. На сьогодні ключові «гравці» ПЕС України мають достатньо консолідовану думку з приводу необхідності якісного оновлення державної політики в зазначеній сфері та здійснення належних ініціатив щодо розробки ефективних механізмів досягнення цілей, у тому числі з боку представників наукового середовища. У зв'язку із зазначеним вище тема статті є актуальною як з наукової, так і практичної точки зору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукового надбання, пов'язаного із вирішенням проблем формування та реалізації державної політики на сучасному етапі, у тому числі із дослідженням адміністративно-правових засад формування та реалізації такої політики, свідчить про існування багатьох праць, зокрема: 1) щодо політики у сфері електроенергетики: фахівців у галузі державного управління (І. Заремби, А. Праховника, Б. Слупського, О. Ставицької та ін.); 2) щодо концептуальних засад державної політики: фахівців у галузі політології та державного управління (М. О. Баймуратова, О. Кілієвича, О. О. Кучеренка, Ю. В. Ковбасюка, О. М. Рудіка, В. В. Тертички та ін.); 3) щодо базових теоретичних засад та перспектив розвитку паливно-енергетичного комплексу України: фахівців у галузі економіки (С. Алексєєнкова, К. Астапова, А. Блінова, С. Долинчука, С. Кулицького та ін.); 4) щодо адміністративно-правового регулювання окремих складових паливно-енергетичного комплексу України та адміністративно-правового забезпечення державного управління цим комплексом: фахівців в галузі адміністративного права (Я. Г. Вороніна, В. Г. Горобця, О. М. Губрієнка, М. О. Данилюка, О. М. Даценка, О. Є. Кострубицької, С. А. Лобанової, Н. В. Майданевич, В. В. Мирошниченка, А. В. Нікона, А. М. Новицького, О. В. Панібрацької, О. В. Сердюченка).

Водночас, відсутні спеціальні дослідження, що пов'язані із розробкою нових підходів щодо розробки сучасних механізмів реалізації державної політики у ПЕС України з урахуванням процесів децентралізації влади в Україні та європейської інтеграції країни, а також впровадження оновленої доктрини адміністративного права у сучасну практику інноваційного розвитку ПЕС України.

Формування цілей статті. Метою статті є визначення загальної характеристики адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у паливно-енергетичній сфері України, а також місця, значення та особливостей його правової складової в умовах формування нової Енергетичної стратегії України 2035.

Виклад основного матеріалу. Теоретико-правовим підґрунтям нашого дослідження постають праці провідних українських вчених, зокрема, В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, В. П. Андрущенко, Ю. П. Битяка, В. В. Галунька, В. М. Гаращука, І. П. Голосніченка, С. Т. Гончарука, О. М. Єщук, Т. О. Коломоець, В. К. Колпакова, Ю. І. Крегула, О. М. Ковалка, Н. А. Мамонтова, О. П. Полінець, С. Г. Стеценка, Ю. М. Тодики, М. В. Цвіка, Ю. С. Шемшученка та інших. Водночас, нормативно-правовим фундаментом роботи є передусім Конституція України [4], Угода про асоціацію України до Європейського Союзу [5], Договір про заснування Енергетичного Співтовариства [6], Протокол про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства [7], який було ратифіковано відповідним Законом України від 15 грудня 2010 року [8], проект нової Енергетичної стратегії України 2035 [2].

Вважаємо, що для досягнення мети нашого дослідження необхідно передусім визначитися із поняттям «державна політика у паливно-енергетичній сфері», опрацюванню якого були присвячені наші попередні дослідження. Стисло нагадаємо: узагальнення результатів існуючих доктринальних досліджень вчених (зокрема, І. В. Арістової, О. І. Безпалової, О. І. Кілієвича, І. Б. Коліушка, В. В. Тертички, О. Х. Юлдашева) дозволило надати визначення щодо поняття. Під державною політикою у паливно-енергетичній сфері України будемо розуміти стратегічний курс держави у паливно-енергетичній сфері,

який зумовлює систему цілей, завдань, основних напрямів діяльності суб'єктів формування та реалізації політики у зазначеній сфері, а також заходів (організаційних, правових економічних) та узгоджених дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення усталеного розвитку паливно-енергетичної сфери України, її інтеграції до енергетичної сфери Європейського Союзу. Водночас, встановлено, що доцільно розглядати дві стадії державної політики у ПЕС України: на першій стадії – йдеться про формування відповідної державної політики; на другій – про реалізацію зазначеної державної політики, включаючи моніторинг результатів реалізації.

Водночас, важливими постають також результати проведених нами досліджень, а саме: встановлено, що напрямами реалізації державної політики у паливно-енергетичній сфері України, які мають поставати об'єктом адміністративно-правового регулювання, в умовах децентралізації влади та європейської інтеграції, передусім, мають бути: а) публічно-сервісний (надання адміністративних послуг); б) управлінський; в) забезпечення дисципліни і законності шляхом застосування заходів адміністративного примусу; г) забезпечення поновлення прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права у адміністративних судах.

Виходячи із того, що зазначені вище напрями державної політики у ПЕС України пов'язані із процесами реалізації, які, у свою чергу, потребують належного механізму, у статті є доцільним з'ясувати значення розробки адміністративно-правового механізму для ефективної реалізації державної політики у зазначеній сфері, а також висвітлити його загальну характеристику в умовах формування нової Енергетичної стратегії України 2035.

Для отримання відповідей на поставленні питання проведено аналіз існуючих доктринальних досліджень у галузях адміністративного та інформаційного права, у яких опрацьовувалися питання, пов'язані із розробкою адміністративно-правових та інформаційно-правових механізмів. З'ясовано, що, наприклад, 1) у роботі [9] досліджувався організаційно-правовий механізм упровадження інновацій у судове управління; 2) у роботі [10] запропоновано та обґрунтовано модель організаційно-правового механізму співробітництва України з ЮНЕСКО; 3) у роботі [11] досліджувався організаційно-правовий механізм впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в аграрний сектор в умовах розвитку інформаційного суспільства в Україні; 4) у роботі [12] опрацьовані складові частини адміністративно-правового механізму реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти; 5) у роботі [13] досліджувався механізм адміністративно-правового забезпечення інформації з обмеженим доступом в органах Національної поліції України; 6) у роботі [14] розкривається адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави. Водночас, під час дослідження складових та в цілому паливно-енергетичної сфери України (електроенергетика, нафтогазова складова тощо), наприклад у роботах [15-17], не було акцентовано увагу на формуванні адміністративно-правового механізму.

Ґрунтуючись на результатах аналізу зазначених наукових праць щодо розуміння поняття «адміністративно-правовий (організаційно-правовий) механізм», а також враховуючи зміст понять «механізм», «механізм держави» (наприклад, робота [18, с.128]), поняття «механізм виконавчої влади [19, с. 47, 48], у статті узагальнено існуючі точки зору та запропоновано власне розуміння змісту поняття «адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики у паливно-енергетичній сфері України». По-перше, системне світорозуміння сприяло визначенню значення та місця цього поняття на трьох рівнях: 1) з позиції надсистеми (системний правовий механізм реалізації державної політики у ПЕС України); 2) з позиції системи (системний адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики у ПЕС України); 3) з позиції підсистеми (наприклад, за одним із критеріїв класифікації, складові адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у різних структурних елементах ПЕС України).

По-друге, трактування адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у ПЕС України зважає на важливість врахування і структурно-організаційної основи механізму державного управління, і структурно-функціонального розуміння механізму державного управління, і статички механізму реалізації державної політики у ПЕС України, і динаміки механізму реалізації державної політики у ПЕС України. По-третє, зміст поняття адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у ПЕС України виходить із усвідомлення підстав для акцентування уваги на важливості розгляду реалізації державної політики у ПЕС України як об'єкта адміністративно-правового регулювання, а саме: формування та розвитку публічно-сервісних суспільних відносин, управлінських суспільних відносин, відносин, які виникають під час застосування заходів адміністративного примусу; відносин, що виникають під час захисту порушених прав і свобод громадян та інших суб'єктів адміністративного права у адміністративних судах. По-четверте, під час визначення поняття адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у ПЕС України важливо зважати на взаємодоповнення та взаємозалежність низки понять, а саме: «механізм», «механізм реалізації (здійснення) функцій держави», «адміністративно-правове забезпечення», «механізм адміністративно-

правового регулювання», «адміністративно-правовий механізм» [14, с. 48]. По-п'яте, поняття адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у ПЕС України має враховувати необхідність існування системоутворюючого чинника у зазначеному механізмі: у статті запропоновано таким чинником вважати основну мету нової ЕСУ 2035, яка має досягатися у тому числі за допомогою адміністративно-правових засобів, способів та процедур.

Таким чином, пропонується визначення поняття «адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики у паливно-енергетичній сфері України»: це інтегративне утворення із: 1) цілісної, ієрархічної, реально працюючої системи суб'єктів реалізації відповідної політики, за допомогою яких здійснюється публічна влада і реалізуються передусім функції публічно-сервісного та управлінського характеру в умовах децентралізації влади в Україні; 2) це система взаємопов'язаних та взаємозалежних адміністративно-правових засобів та способів, за допомогою яких уповноважені суб'єкти реалізації державної політики здійснюють цілеспрямований вплив на суспільні відносини, які виникають у процесі реалізації державної політики у паливно-енергетичній сфері України, задля досягнення основної мети Енергетичної стратегії України 2035 в умовах європейської інтеграції України.

Вважаємо за необхідне підкреслити, що ефективність адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у ПЕС України залежить як від внеску кожної складової зазначеного механізму у його ефективність, так і від налагодження конструктивної взаємодії між самими складовими та всередині складових. На нашу думку, всебічному, комплексному дослідженню зазначеного механізму може сприяти, серед іншого, аналіз його структурних елементів з урахуванням різних критеріїв класифікації. Наприклад, за критерієм «статика» («динаміка»), виникає потреба у визначенні наступної структури механізму: 1) статична складова: а) адміністративно-правова складова – правові норми передусім, адміністративного права та їхні юридичні джерела – відповідні нормативно-правові акти адміністративного законодавства; б) інституційна складова – система суб'єктів реалізації державної політики у ПЕС України; 2) динамічна складова – діяльність уповноважених суб'єктів щодо реалізації основних напрямів (функцій) державної політики у ПЕС України у відповідних формах (правова, організаційна) шляхом застосування належних методів. Усвідомлюючи важливість дослідження кожного структурного елемента адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у ПЕС України, вважаємо за доцільне передусім акцентувати увагу на аналізі адміністративно-правової складової зазначеного механізму.

Опрацювання існуючих доктринальних досліджень (наприклад, [10], [11], [14]) дозволило переконатися у відсутності усталеного визначення поняття «правова складова» і під час дослідження механізму реалізації правоохоронної функції держави, і під час дослідження механізму співробітництва України з ЮНЕСКО, і під час опрацювання механізму впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в аграрний сектор України та ін. Узагальнюючи результати проведеного аналізу, у статті вважається за можливе під час визначення змісту поняття «адміністративно-правова складова адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у ПЕС України» виходити із розуміння змісту поняття «адміністративно-правове забезпечення», яке включає реалізацію, охорону, захист та відновлення, а, отже, створення надійних умов для здійснення чого-небудь [14, с. 41] за допомогою адміністративно-правових засобів. У нашому випадку йдеться про створення надійних правових умов для реалізації уповноваженими суб'єктами основних напрямів державної політики у ПЕС України під час формування нової Енергетичної стратегії України 2035, тобто, розроблення відповідної нормативно-правової бази. До речі, саме продовження формування нормативно-правової бази постає одним із пріоритетів Плану реалізації положень ЕСУ 2035, який визначений Міністерством енергетики та вугільної промисловості України.

Значення формування належної нормативно-правової бази (у тому числі її адміністративно-правової частини) у розробці ефективного адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у ПЕС України підтверджується також і необхідністю виконання Україною вимог Договору про заснування Енергетичного Співтовариства [6], приєднання до якого відбулося у 2010 році [7, 8]. Відповідно до положень зазначеного документа, Україна повинна: 1) гармонізувати національну нормативно-правову базу (у першу чергу, положення адміністративного законодавства) зі стандартами ЄС (ст. 10 Договору [6]); 2) імплементувати у національне законодавство положення Другого та Третього енергетичних пакетів. Слід зазначити, що кожний із енергетичних пакетів (надалі – ЕП) складається з директив та регламентів, прийнятих Радою та Парламентом ЄС. Цілковито поділяємо висновок щодо значення адміністративно-правового забезпечення реалізації певних функцій держави (у нашому випадку – певних напрямів реалізації державної політики у ПЕС): «... саме завдяки праву та правовому регулюванню відбувається упорядкування суспільних відносин, забезпечується виділення та закріплення прав і свобод особи й інших учасників публічно-правових правовідносин, створюються відповідні правові механізми їх забезпечення та захисту» [20, с. 166].

Водночас, вважаємо за доцільне підкреслити, що у статті підтримується позиція В.Б.Авер'янова щодо органічної єдності управління та права в цілому, усієї системи його галузей [19, с. 20], щодо функціонально-цільової близькості даних суспільних інститутів [19, с. 21] – соціально-організуюча роль. Зазначена точка зору, у свою чергу, сприяла усвідомленню того, що і нормативно-правове (у тому числі адміністративно-правове) забезпечення, як складова частина адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у ПЕС України, спрямовано в кінцевому рахунку на забезпечення чіткої організації, необхідної впорядкованості суспільного життя, діяльності у ПЕС України. Тобто, виходячи із положень системного підходу, адміністративно-правове забезпечення, для досягнення зазначеної мети, має бути системним утворенням із відповідних нормативно-правових актів, як юридичних джерел адміністративного права та як ефективного юридичного засобу управління у паливно-енергетичній сфері України.

Грунтуючись на запропонованому визначенні поняття «адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики у ПЕС України», ми встановили, що зміст існування адміністративно-правового забезпечення реалізації відповідних напрямів зазначеної політики (як і наприклад у монографії [14, с. 156]) полягає у формуванні необхідної правової бази (нормативно-правових актів), яка б створювала необхідні умови (але, на наш погляд, не достатні) для належного функціонування ПЕС України, «всебічно регламентувала особливості розподілу функцій між суб'єктами...» реалізації політики та «...специфіку виконання ними покладених на них обов'язків» [14, с. 156]). Водночас, основними достатніми умовами ефективного функціонування ПЕС України, на нашу думку, мають поставати наступні: 1) адекватне бачення ролі паливно-енергетичної сфери у створенні інноваційної, конкурентоспроможної економіки України на найвищому – концептуальному рівні; 2) формування свідомого та енергоефективного суспільства; 3) конструктивне впровадження у діяльність суб'єктів реалізації державної політики європейських інституційних принципів публічної адміністрації – децентралізації, субсидіарності та деконцентрації; 4) створення ефективних механізмів взаємодії галузі адміністративного права з іншими галузями права України для розвитку комплексного інституту права – «реалізація державної політики у ПЕС України».

З огляду на зміст останньої достатньої умови, вважаємо за необхідне підкреслити, що проведені нами дослідження щодо складу нормативно-правового забезпечення та характеру правового регулювання суспільних відносин у ПЕС України, який притаманний різноманітним нормативно-правовим актам (як елементам цього забезпечення), дозволили дійти наступних висновків. Спостерігається тенденція щодо існування так званих «комплексних» (або міжгалузевих) нормативно-правових актів, у статтях яких закріплені не лише норми адміністративного, але й кримінального, фінансового, трудового, інформаційного та інших галузей права. У роботі встановлено перелік таких нормативно-правових актів, які є нормативно-правовим підґрунтям реалізації державної політики у паливно-енергетичній сфері України. Водночас, з'ясовано і перелік тих нормативно-правових актів, які безперечно постають елементами адміністративного законодавства України. Враховуючи існуючі обмеження щодо обсягу статті, перелік актів та їхніх різноманітних статей, в яких закріплені не лише норми адміністративного права, вважалося за можливе не наводити.

Висновки. Аналіз результатів проведеного дослідження дозволяє стверджувати, що мету статті досягнуто, оскільки:

– встановлено відсутність у науковому середовищі усталеного визначення поняття «адміністративно-правовий механізм». Надано узагальнююче визначення поняття «адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики у паливно-енергетичній сфері України», модель якого ґрунтується як на окремих існуючих доктринальних положеннях, так і на запропонованих вихідних засадах;

– висвітлено загальну характеристику адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у паливно-енергетичній сфері України, а саме: а) є підсистемою правового механізму реалізації державної політики у паливно-енергетичній сфері України; б) структура адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у паливно-енергетичній сфері України має дві основні взаємопов'язані частини (пов'язані із паливною промисловістю та електроенергетикою); в) адміністративно-правовий механізм значною мірою враховує необхідність реалізації європейських принципів децентралізації, субсидіарності та деконцентрації; г) системоутворюючим чинником адміністративно-правового механізму є основна мета нової ЕСУ 2035; д) адміністративно-правовий механізм – це єдність статичної та динамічної складових. Структура механізму за критерієм «статика» («динаміка») наступна: статика – адміністративно-правова складова, інституційна складова; динаміка – діяльність уповноважених суб'єктів у відповідних формах (правова, організаційна) шляхом застосування належних методів;

– усвідомлено доцільність визначення змісту поняття «адміністративно-правова складова механізму» із розуміння змісту поняття «адміністративно-правове забезпечення»; розкрито значення

адміністративно-правової складової механізму: передусім створення надійних правових умов для реалізації уповноваженими суб'єктами основних напрямів державної політики у паливно-енергетичній сфері України, з урахуванням виконання вимог Договору про заснування Енергетичного Співтовариства;

– визначено особливості правової складової адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у паливно-енергетичній сфері України, а саме: а) має системну форму організації; б) є ефективним юридичним засобом управління; в) формує необхідну правову базу, яка повинна створювати необхідні умови для належного функціонування паливно-енергетичної сфери України; г) може мати «комплексний» (міжгалузевий) характер.

Подальші наукові дослідження передусім будуть присвячені визначенню ознак адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики у ПЕС України, з'ясуванню перспективних юридичних джерел адміністративного права, які сприятимуть розвитку правової складової адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у ПЕС України в умовах європейської інтеграції та децентралізації влади в Україні.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 року № 145-р. [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/145-2006-p>.
2. Енергетична стратегія України до 2035 року: безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність. Проект. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://goo.gl/b26ouu>
3. Енергетична стратегія України до 2035 року: безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність: Презентація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://goo.gl/oHTcoe>.
4. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <http://goo.gl/8lmc8>.
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27 червня 2014 року [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <https://goo.gl/6VtyuH>.
6. Договір про заснування Енергетичного Співтовариства: Міжнародний документ від 25 жовтня 2005 року [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <https://goo.gl/82X1Js>.
7. Протокол про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства: Міжнародний документ від 24 вересня 2010 року [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <https://goo.gl/AuxZdU>
8. Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства: Закон України від 15 грудня 2010 року [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <https://goo.gl/EqAfDj>.
9. Арістова І. В. Удосконалення судового управління в Україні: організаційно-правові засади впровадження інновацій : монографія / І. В. Арістова, С. Ю. Белявська [за заг. ред. І. В. Арістової]. – К.: НУБіП України, 2016. – 194 с.
10. Арістова І. В. Проблеми правового регулювання співробітництва України з міжнародною організацією ЮНЕСКО у сфері правового забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні : монографія / І. В. Арістова, В. І. Курило, І. Ю. Крегул [за заг. ред. І. В. Арістової]. – К.: Центр учбової літератури, 2013. – 216 с.
11. Арістова І. В. Впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в аграрний сектор економіки України: організаційно-правовий аспект: монографія / І. В. Арістова, В. І. Курило, О. Ю. Калугін ; [за заг. ред. І. В. Арістової]. – К. Редакційно-видавничий центр НУБіП України, 2014. – 193 с.
12. Нижник О. С. Адміністративно-правові засади реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. С. Нижник. – ХНУВС, 2017. – 22 с.
13. Негодченко В. О. Адміністративно-правове забезпечення державної інформаційної політики органами Національної поліції України: автореф. дис... докт. юрид. наук: 12.00.07 / В. В. Негодченко. – ХНУВС, 2017. – 41 с.
14. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія / О. І. Безпалова. – Х. : НікаНова, 2014. – 544 с.
15. Новицький А. М. Організаційно-правові засади державного управління у паливно-енергетичному комплексі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А. М. Новицький ; Нац. акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2005. – 19 с.
16. Майданевич Н. В. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Н. В. Майданевич ; Національний університет біоресурсів і природокористування України. – К., 2015. – 20 с.
17. Даценко О. М. Адміністративно-правове регулювання нафтогазового комплексу України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. М. Даценко ; Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2016. – 20 с.

-
18. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Енциклопедичний курс : підручник / О. Ф. Скакун. – [2-е вид, перероб. і доп.]. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.
19. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
20. Добкін М.М. Місцеві державні адміністрації України: становлення, розвиток та функціонування : монографія / М. М. Добкін. – Х. : Золота миля, 2012. – 567 с.

Стаття надійшла до редакції 02.10.2017

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, КРИМІНОЛОГІЯ ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.5

Драгоненко Анна Олександрівна
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри галузевого права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка

АНАЛІЗ НОРМ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ОБІГУ ПОРНОГРАФІЧНОЇ ПРОДУКЦІЇ

У статті розглядаються проблеми встановленої в Україні відповідальності за виготовлення і поширення порнографічних предметів у контексті міжнародних зобов'язань України. Аналізуються норми міжнародного права щодо протидії обігу порнографічної продукції. Обґрунтовується необхідність подолання порноіндустрії, розробка комплексної державної програми щодо зниження рівня обігу порнографії у суспільстві з обов'язковою організацією дієвої співпраці між провідними країнами.

Ключові слова: міжнародні стандарти, порнографічні предмети, суспільна мораль, дитяча порнографія.

Dragonenko A.A. ANALYSIS INTERNATIONAL LAW TO COMBAT PORNOGRAPHY CIRCULATION.

The article deals with the problems of established responsibility in Ukraine for the production and distribution of pornographic subjects in the context of Ukraine's international obligations. The norms of international law concerning counteraction to the circulation of pornographic products are analyzed. The necessity of overcoming the porn industry, the development of a comprehensive state program for reducing the level of pornography in a society with the obligatory organization of effective cooperation between the leading countries is substantiated.

It is noted that the main international legal act in the sphere of counteracting the circulation of pornographic products up to now is the International Convention on the Suppression of the Circulation of Pornographic Books and Trade, adopted by the Ninety-Four Years, which does not contain the definition of pornography.

The problem of child pornography is the most regulated in international law. However, it has been stressed that in relation to pornography in general, it is a generic term, while pornography as a generic term in international law is not established.

It is determined that an international legal act regulating the circulation of items, including "adult" pornographic products, is necessary, summarizing almost century-old experience of international cooperation in this field.

Key words: international standards, pornographic subjects, public morals, child pornography.

Постановка проблеми. До злочинів міжнародного характеру традиційно відносять діяння, пов'язані з розповсюдженням порнографії і матеріалів порнографічного характеру

Протягом тривалого часу вказувалося на необхідність правового регулювання обігу порнографічної продукції, однак таких нормативних правових актів немає донині. Так, на даний час існує тільки Закон України «Про захист суспільної моралі» від 20 листопада 2003 року, що містить розпливчате визначення терміна «продукція порнографічного характеру».

Протидія нелегальному обігу порнографічних матеріалів і предметів здійснюється не тільки на національному рівні, а й на міжнародному – на основі конвенцій і договорів, основною з яких є Міжнародна конвенція про припинення обігу порнографічних видань та торгівлі ними 1923 року.

Однак ні міжнародні правові документи, ані національне кримінальне законодавство не містять загального визначення порнографії, яке б могло бути застосоване на практиці. Судовою практикою і практикою судових експертиз також не визначено поняття або хоча б система більш-менш ясних критеріїв віднесення продукції до категорії порнографії. При цьому, незважаючи на розбіжності в розумінні термінології, в сфері обігу порнографічних матеріалів і предметів, наука, правотворчість і судова практика йдуть по шляху створення заходів протидії обігу порнографії без осмислення базових питань, таких як: наявність суспільної небезпеки в діях, пов'язаних з обігом порнографії, характер

суспільної небезпеки обігу порнографії, об'єкт злочинів у зазначеній сфері, визначення порнографії, визначення понятійного апарату для позначення предмета цієї групи злочинів та ін.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В теорії кримінального права питанням захисту громадської моральності від злочинних посягань приділялася певна увага. Зазначену проблематику розробляли, зокрема, такі українські та російські науковці, як Ю.В. Александров, С.І. Бушмін, В.О. Владіміров, П.Ф. Грішанін, І.М. Даньшин, С.Ф. Денисов, О.О. Дудоров, О.П. Дьяченко, М.А. Єфімов, О.М. Ігнатов, М.Й. Коржанський, Н.Ф. Кузнецова, П.С. Матишевський, П.П. Михайленко, В.О. Навроцький, М.Д. Шаргородський, С.С. Яценко та інші.

Питання кримінально-правової охорони суспільної моральності та теоретичні практичні проблеми кримінальної відповідальності за дії з порнографічними предметами досліджували С.Ф. Денисов, А.В. Ландіна, В.В. Кузнецова, Л.С. Кучанська, О.П. Рябчинська, А.Х. Степанюк та інші вітчизняні науковці.

Формування цілей статті. Мета статті – аналіз норм міжнародного права щодо запобігання обігу порнографічної продукції, міжнародні зобов'язання України в цій сфері і на цій основі запропонувати напрями удосконалення норм щодо такої відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Уперше на міжнародному рівні питання визначення порнографії і врегулювання її обігу обговорювалося в 1910 році в рамках Паризької міжнародної конференції з проблем боротьби з розповсюдженням порнографічних предметів. Було навіть вироблено визначення порнографії: «Порнографією є все, що має непристойний характер, виявляє спеціальне бажання виявити нездорові уявлення про сексуальне життя і своїм змістом видає бажання автора викликати хтиві і розпусні думки» [1, с. 7]. Ми вважаємо, що таке визначення є дуже загальним і відображає розуміння порнографії як синонім непристойності. У підсумковий документ це визначення порнографії не ввійшло.

У результаті п'ятнадцять держав уклали Угоду щодо припинення обігу порнографічних видань. Цей документ найчастіше оцінюється як декларація, з тієї причини, що не містив легального визначення порнографії, критеріїв її відмежування від еротики, не описував способів поширення таких матеріалів і предметів [2, с. 9]. Однак в документі був приведений приблизний перелік предметів та матеріалів порнографічного характеру, до яких були віднесені: твори, малюнки, зображення або предмети. У ньому також йшлося про централізацію будь-яких відомостей, які можуть полегшити виявлення та припинення дій, що становлять порушення внутрішнього законодавства держав-учасників щодо порнографічних творів, малюнків, зображень або предметів, складові елементи яких мають міжнародний характер, про доставляння будь-яких відомостей, що можуть перешкоджати ввезенню видань або предметів, зазначених в угоді, також забезпеченні або прискоренні їх вилучення, повідомленні законів, які вже були видані, або будуть видані в державах-учасниках, щодо предмету зазначеного угоди. Питання про конкретні види злочинів, пов'язані з розповсюдженням порнографії, не розглядалося.

Наступним міжнародним правовим актом стала Міжнародна конвенція про припинення обігу порнографічних видань та торгівлі ними, підписана в Женеві в 1923 році. Визначення порнографії цей акт не містить, але також дає приблизний перелік порнографічної продукції: твори, малюнки, гравюри, картини, друкарські видання, зображення, афіші, емблеми, фотографії, кінематографічні фільми або інші порнографічні предмети. Зазначений документ містить конкретний перелік дій з порнографічною продукцією, які підлягають криміналізації державами-учасниками конвенції, а саме: виготовлення або зберігання порнографічних предметів з метою їх продажу або розповсюдження або ж їх публічного оприлюднення; ввезення, перевезення, вивезення особисто або через іншу особу порнографічних матеріалів або предметів з метою продажу або розповсюдження; випуск в обіг будь-яким шляхом, ведення або участь в бізнесі, громадському або приватному житті, пов'язаному з порнографічними матеріалами або предметами або вчинення з ними будь-яких дій; поширення, публічне виставлення або ведення бізнесу з метою прокату, рекламування будь-яким шляхом, з метою заохочення обігу або торгівлі цими предметами. Стаття I конвенції зобов'язує її учасників виконувати будь-які заходи з метою розкриття, переслідування і покарання осіб, які будуть визнані винними в будь-якій із перерахованих в конвенції дій. Територіальний принцип юрисдикції держави-учасника визначається наступним чином: «Особа, яка вчинить будь-який проступок, передбачений статтею I, буде нести відповідальність за законодавством тієї сторони, де було скоєно правопорушення, або один з елементів, що складає правопорушення». Територіальний принцип також доповнено активним персональним принципом: «Особа буде нести відповідальність і в тому випадку, якщо законодавство її держави такі дії допускає, судам тієї сторони, громадянами якої вони є, якщо вони там виявлені, навіть тоді, коли складові елементи правопорушення, були вчинені за її територією». Кожній стороні належить застосовувати правило *non bis in idem* відповідно до положень, прийнятих її законодавством.

Конвенцію підписали близько шістдесят держав. У 1935 році до неї приєднався СРСР. Конвенція є чинною до сих пір і залишається основним документом в щодо протидії обігу порнографії.

Велика кількість документів була прийнятий для розвитку положень Конвенції про права дитини 1989 року. У ст. 34 зазначеного документа було закріплено наступний імперативний припис: «Держави зобов'язані захищати дитину від усіх форм сексуальної експлуатації та сексуального розбещення. З цією метою держави, зокрема, вживають на національному, двосторонньому та багатосторонньому рівнях всіх необхідних заходів для запобігання відміні або примусу дитини до будь-якої незаконної сексуальної діяльності; використанню з метою експлуатації дітей в проституції або в іншій незаконній сексуальній діяльності; використанню з метою експлуатації дітей в порнографії і порнографічних матеріалах» [3]. Конвенція набула чинності для СРСР в 1990 році.

У 1991 році Кабінет Міністрів Ради Європи в Рекомендації R 11 для держав-учасників ЄЕС щодо експлуатації сексу з метою наживи, порнографії, проституції, торгівлі дітьми та неповнолітніми, дещо конкретизував це загальне положення. У цьому документі був сформульований перелік заходів, спрямованих на припинення обігу дитячої порнографії. Європейським державам було рекомендовано наступне: передбачити відповідні санкції, враховуючи тяжкість злочину, вчиненого тими особами, які беруть участь у виробництві і збуті будь-яких порнографічних матеріалів, в яких фігурують діти; вивчати доцільність введення кримінальної відповідальності за володіння порнографічними матеріалами, об'єктами яких є діти; завдяки міжнародній співпраці забезпечити виявлення фірм, товариств або осіб, які пов'язані з двома і більше країнами, які використовують дітей для виробництва порнографічних матеріалів; передбачити інформування громадськості, з метою підвищення її обізнаності про втілення кримінальної політики, зокрема обвинувачень і засуджень у справах, пов'язаних з дитячою порнографією [4]. В Рекомендації REC (2001) 16 Комітету Міністрів Ради Європи щодо захисту дітей від сексуальної експлуатації державам-учасницям вже запропоновано встановити кримінальну відповідальність за просте зберігання в будь-якій формі порнографічних матеріалів, в яких фігурують діти або змодельовані зображення дітей [5].

Значна кількість міжнародних документів містить окремі норми, що стосуються порнографії. Так, Конвенція про транскордонне телебачення 1989 року (ETS № 132) закріплює наступні вимоги до змісту телефірму, яких слід дотримуватися телемовниками: програми в цілому, їх уявлення і зміст повинні забезпечувати повагу до людської гідності та основні права інших людей. Зокрема, вони не повинні бути непристойними і, особливо, містити порнографію, пропагувати насильство і сприяти расовій ненависті; все програми, які можуть завдати шкоди фізичному, психічному чи моральному розвитку дітей та підлітків, не повинні транслюватися в той період часу, коли вони можуть їх дивитись [6].

У Європейській конвенції про спільне кіновиробництво 1992 року (ETS № 147) закріплено: «... статус спільного кіновиробництва не може бути надано проектам відверто порнографічного характеру або проектам, що пропагують насильство чи відкрито ображають людську гідність» [7].

Основні принципи ООН щодо попередження злочинності серед неповнолітніх 1990 року закликають засоби масової інформації звести до мінімуму показ матеріалів, пов'язаних з порнографією, вимагають уникати показ дітей, жінок і особистих відносин у будь-якій формі, яка принижує гідність (п. 43).

Відповідно до п. 21 Віденської декларації та програми дій 1993 року держави-учасники покликані зміцнити національні та міжнародні механізми і програми захисту та охорони дітей, зокрема дівчаток, дітей, залишених без нагляду, дітей, які піддаються сексуальній експлуатації, включаючи дитячу порнографію. Відповідно до п. 48 цієї декларації всесвітня конференція з прав людини закликає всі держави вирішувати гостру проблему дітей, які перебувають в особливо складних умовах, активно боротися з експлуатацією дітей та жорстоким поведінням з ними.

Проблеми експлуатації дітей також стосується Конвенція № 182 Міжнародної організації праці 1999 року «Про заборону та негайні заходи щодо ліквідації найгірших форм дитячої праці». Відповідно до ст. 3 зазначеної конвенції злочинами повинні бути визнані використання, вербування або пропонування дитини для виробництва порнографічної продукції чи для порнографічних представлень [8]. Україною конвенція ратифікована в 2000 році.

Наступним важливим кроком у протидії обігу порнографічної продукції став Факультативний протокол до Конвенції про права дитини щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії 2000 року. У ньому вперше на міжнародному рівні дається визначення дитячої порнографії. Відповідно до ст. 2 протоколу дитячою порнографією є зображення будь-якими засобами дитини, яка здійснює реальні або змодельовані відверто сексуальні дії, або будь-яке зображення статевих органів дитини, з сексуальних мотивів.

Держава-учасниця зобов'язується забезпечувати, щоб виробництво, розподіл, розповсюдження, імпорт, експорт, пропозиція, продаж або зберігання дитячої порнографії були в повній мірі охоплені її кримінальним правом, незалежно від того, чи були ці злочини вчинені на національному або транснаціональному рівні, або в індивідуальному чи організованому порядку. З урахуванням положень національного законодавства, вказаний міжнародний документ зобов'язує кожна державу-учасницю в

відповідних випадках вживати заходів щодо встановлення відповідальності юридичних осіб за злочини, передбачені в протоколі. З урахуванням правових принципів держави-учасниці така відповідальність юридичних осіб може бути кримінальною, цивільною або адміністративною.

Крім територіального принципу держава-учасниця вживає тих заходів, які можуть виявитися необхідними, для встановлення своєї юрисдикції щодо злочинів, зазначених у протоколі, в тих випадках, коли такі злочини вчиняються на її території або на борту морського або повітряного судна, зареєстрованого в цій державі.

Також протокол зобов'язує державу-учасницю вживати заходів для встановлення активного персонального чи пасивного персонального принципів юрисдикції щодо передбачених злочинів, тобто у випадках, коли підозрюваний у скоєнні злочину є громадянином держави-учасниці чи особою, місце проживання якої знаходиться на його території, а також коли жертва є громадянином цієї держави.

Кожна держава-учасниця вживає таких заходів, які можуть виявитися необхідними, для встановлення своєї юрисдикції щодо вищезгаданих злочинів, коли злочинець знаходиться на його території, і вона не видає його іншій державі-учасниці на підставі того, що злочин було скоєно одним з його громадян.

Протокол не виключає також будь-яку кримінальну юрисдикцію, яка здійснюється відповідно до внутрішньодержавного права. Україна ратифікувала протокол у 2003 році.

Висновки. Основним міжнародним правовим актом у сфері протидії обігу порнографічної продукції донині є прийнята дев'яносто чотири роки тому Міжнародна конвенція про припинення обігу порнографічних видань та торгівлі ними, яка не містить визначення порнографії.

Найбільш врегульована в міжнародному праві проблема дитячої порнографії. Однак, вважаємо, що у відношенні до порнографії взагалі вона є видовим поняттям, тоді як порнографія в якості родового поняття в міжнародному праві не встановлена.

Вважаємо, що є необхідним міжнародний правовий акт, який регулює питання обігу в тому числі «дорослої» порнографічної продукції, узагальнюючий майже віковий досвід міжнародного співробітництва в цій галузі.

Список використаних джерел:

1. Рябчинська О. П. Боротьба з розповсюдженням порнографічних предметів і творів, що пропагують культ насильства і жорстокості : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / О. П. Рябчинська ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2003. – 20 с.
2. Соловей О.О. Кримінологічна характеристика та запобігання дитячій порнографії: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. / О.О. Соловей ; Національна академія внутрішніх справ. – Х., 2012. – 19 с.
3. Конвенція про права дитини 20 листопада 1989 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_021
4. Рекомендация N R (91) 11 Комитета министров Совета Европы относительно эксплуатации секса в целях наживы, порнографии, торговли детьми и несовершеннолетними (Принята 09.09.1991) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_046
5. Рекомендация 16 Комитета Совета Европы относительно защиты детей от сексуальной эксплуатации [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.titlehref.ru
6. Європейська конвенція про транскордонне телебачення 9 вересня 1998 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_444
7. Європейська конвенція про спільне кінематографічне 2 листопада 1992 року виробництво [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_136
8. Конвенція про заборону та негайні заходи щодо ліквідації найгірших форм дитячої праці N 182 7 червня 1992 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_166

Стаття надійшла до редакції 23.11.2017

УДК 343.3

*Мошняга Любов Володимирівна**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри правознавства**Центральноукраїнського інституту ПрАТ**«ВНЗ «Міжрегіональної академії управління персоналом»*

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КРИМІНАЛІЗАЦІЇ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ
КОНСТИТУЦІЙНИХ ОСНОВ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ НА ПРИКЛАДІ
КРИМІНАЛЬНИХ КОДЕКСІВ АЗЕРБАЙДЖАНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ,
РЕСПУБЛІКИ ВІРМЕНІЯ, РЕСПУБЛІКИ КАЗАХСТАН ТА ГРУЗІЇ**

Автор статті розглядає зарубіжний досвід криміналізації злочинів проти конституційних основ і його порівняння з національним підходом, що є важливим прийомом отримання кримінально-правових знань. Дослідження зарубіжного досвіду криміналізації злочинів проти конституційних основ національної безпеки проводиться на прикладі Кримінальних кодексів Азербайджанської Республіки, Республіки Вірменія, Республіки Казахстан та Грузії.

Ключові слова: криміналізація, кримінально-правові знання, порівняльне право, формально-юридичний аналіз, функціональне порівняння, система кримінального законодавства.

Moshnyaga L.V. FOREIGN EXPERIENCE OF CRIMINALIZATION OF CRIMES AGAINST CONSTITUTIONAL BASES OF NATIONAL SAFETY ON EXAMPLE OF CRIMINAL CODES OF AZERBAIJANIAN REPUBLIC, REPUBLIC OF ARMENIA, REPUBLIC OF KAZAKHSTAN AND GEORGIA

The author examines the experience of the criminalization of offences against constitutional framework and its comparison with the national approach, which is an important trick of getting criminal legal knowledge. The study of foreign experience in the criminalization of crimes against the constitutional foundations of national security is carried out on the example of the Criminal Codes of the Republic of Azerbaijan, the Republic of Armenia, the Republic of Kazakhstan and Georgia. It is indicated that in many states this crime is clearly separated from the criminal law by direct reference to it in the names of the relevant chapters or sections.

Keywords: criminalization, criminal expertise, comparative law, the formal-legal analysis, functional comparison of the system of criminal law.

Постановка проблеми. Пізнання явища починається з відмежування його від інших та встановлення схожості зі спорідненими явищами. Внаслідок порівняння кількох предметів чи явищ є можливість встановити спільні властивості, ознаки притаманні ним [1, с. 567].

Є два головні правила правильного порівняння: 1. Порівнянню підлягають однорідні категорії; 2. Порівняння слід здійснювати за істотними ознаками [2, с. 26].

Залежно від об'єктів дослідження порівняння може проводитися на макро- та мікро- рівнях: а) макро-рівень – порівняння типів права, правових сімей, правових систем чи галузей права; б) мікро-рівень – порівняння правових інститутів, норм, окремих категорій [3, с. 123].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання щодо злочинів проти основ національної безпеки України розглядалися у роботах таких українських вчених як В.Ф. Антипенко, О.Ф. Бантишев, В.О. Глушков, В.П.Ємельянов, В.А. Ліпкан, М.І. Мельник, В.О. Навроцький, А.В. Савченко, В.Я. Тацій, М.І. Хавронюк, О.В. Шамара та ін.

Формування мети статті. Мета статті – дослідження зарубіжного досвіду криміналізації злочинів проти конституційних основ національної безпеки на прикладі Кримінальних кодексів Азербайджанської Республіки, Республіки Вірменія, Республіки Казахстан та Грузії.

Виклад основного матеріалу. Вибір рівня порівняння залежить від завдань, що ставить перед собою дослідник. Ними ж визначаються і способи дослідження – нормативний чи функціональний. У разі нормативного порівняння за допомогою формально-юридичного аналізу зіставляються подібні статті законодавчих актів (наприклад, порівнюється законодавча дефініція наміру). Функціональне порівняння характеризується тим, що компаративіст визначає, яким чином у зарубіжних країнах законодавчим шляхом вирішуються певні соціальні проблеми (наприклад, з якого віку з урахуванням звичаїв, традицій і правової культури окремої країни настає кримінальна відповідальність; які покарання є найбільш ефективними щодо «закоренілих» злочинців та ін.).

У межах запропонованої тематики найбільш ефективним буде використання нормативного порівняння на мікро-рівні. Для порівняння пропонується дослідити законодавство тих країн, в яких панує континентальна система права [4, с. 190; 5, с. 1].

Кримінальне право будь-якої країни має свою специфіку. Вона виявляється в змісті основних кримінально-правових інститутів (кримінальний закон, злочин, покарання), обумовленому історичними, національними та культурними традиціями, особливостями політичного устрою суспільства, його економіки та багатьох інших чинників.

Спільним для всіх розглянутих кримінальних законів є приділення значної уваги охороні конституційній основ національної безпеки. При цьому у багатьох державах цей вид злочинів чітко відокремлено у кримінальному законі шляхом прямої вказівки на це у назвах відповідних глав (розділів).

Слід також зауважити, що хоча в КК Азербайджанської Республіки, Республіки Вірменія, Грузії, Республіки Казахстан відповідна глава має назву «Злочини проти основ конституційного ладу і безпеки держави», але ця глава міститься у розділі під назвою «Злочини проти державної влади» (в КК Грузії – «Злочини проти держави»).

Це викликає суперечливі думки щодо тотожності або нетотожності таких понять, як «злочини проти держави» і «злочини проти державної безпеки» («безпеки держави»), оскільки в кодексах одних держав поняттям «злочини проти безпеки держави» охоплюються всі злочини, спрямовані проти держави, в тому числі й проти конституційних основ, а в кодексах інших – про безпеку держави вказується поряд з такими явищами, як конституційний лад, публічна влада тощо.

Розглянемо положення цих кодексів більш докладно й у порівнянні з кримінальним законом України, перш за все, тих кодексів, які вже у назвах глав виокремлюють такий вид злочинів, як злочини проти конституційних основ національної безпеки.

Зокрема, КК Азербайджанської Республіки містить відповідні статті у главі тридцять першій «Злочини проти основ конституційного ладу та безпеки держави», розташованій у Розділі XI Особливої частини «Злочини проти державної влади» [6], що передбачає відповідальність:

- у ст. 277 КК – за посягання на життя державного або громадського діяча, а також представника іноземної держави з метою припинення його службової або політичної діяльності або з помсти за таку діяльність (терористичний акт) [6, с. 289–290];
- у ст. 278 КК – за дії, спрямовані на насильницьке захоплення або насильницьке утримання влади всупереч Конституції Азербайджанської Республіки, а так само спрямовані на насильницьку зміну конституційного ладу держави [6, с. 290];
- у ст. 280 КК – за озброєний заколот, тобто за організацію або активну участь в озброєному заколоті з метою насильницької зміни конституційного ладу Азербайджанської Республіки або порушення її територіальної цілісності [6, с. 292];
- у ст. 281 КК – за публічні заклики до насильницького захоплення або насильницького утримання влади чи до насильницької зміни конституційного ладу держави Азербайджанської Республіки, а так само за розповсюдження матеріалів такого змісту [6, с. 292].

Отже, при порівнянні вказаних положень КК Азербайджанської Республіки з відповідними положеннями національного законодавства України стає помітним наступне. Азербайджанський варіант містить більш детальний перелік заборонених діянь. Порівняно з КК України, додаються ознаки таких діянь, як «насильницьке утримання влади» та «озброєний заколот». Проте в українському варіанті присутній казуїстичний перелік державних чи громадських діячів, життя яких поставлено під додаткову охорону.

КК Республіки Вірменія в главі 28 «Злочини проти основ конституційного ладу та безпеки держави» Розділу 11 «Злочини проти державної влади» встановлює відповідальність за:

- узурпацію державної влади, тобто дії, спрямовані на насильницьке захоплення державної влади або насильницьке її утримання всупереч Конституції Республіки Вірменія, а також на насильницьке повалення конституційного ладу Республіки Вірменія або насильницьке порушення територіальної цілісності Республіки Вірменія (ст. 300);
- публічні заклики до насильницького захоплення державної влади чи насильницької зміни конституційного ладу Республіки Вірменія (ст. 301);
- вбивство державного, політичного чи громадського діяча, вчинене з метою припинення його діяльності (ст. 305) [7].

При порівнянні цих положень з відповідними статтями КК України встановлюємо, що дії, передбачені однією ст. 300 КК Республіки Вірменія, в КК України передбачаються у двох самостійних статтях 109 і 110 КК; в тих самих статтях КК України передбачається відповідальність за публічні заклики до вчинення вказаних у них дій, тоді як в КК Республіки Вірменія хоча за такі дії і встановлюється відповідальність (як і у кодексах багатьох інших держав) в окремій статті 301, однак криміналізовано лише публічні заклики до насильницького захоплення державної влади чи

насильницької зміни конституційного ладу Республіки Вірменія. У статтях 109 і 110 КК України криміналізовано набагато більше дій у вигляді публічних закликів до тих діянь, які передбачено цими статтями, крім того, криміналізовано також розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій. Також звертає на себе увагу така обставина, що в статті 112 КК України встановлюється відповідальність за посягання на життя (тобто вбивство чи замах на вбивство) вказаних осіб, а в ст. 305 КК Республіки Вірменія – за вбивство державного, політичного чи громадського діяча.

До особливостей охорони конституційних основ національної безпеки у КК Грузії слід віднести наступне.

Розглядувані злочини передбачено у Розділі 11 Особливої частини, який має назву «Злочини проти держави», та розміщено у двох главах. У главі XXXVII «Злочини проти основ конституційного ладу та безпеки Грузії» мають місце такі склади злочинів: порушення територіальної недоторканості Грузії (ст. 308); укладання антиконституційних угод чи ведення антиконституційних переговорів (ст. 309); змова або заколот з метою насильницької зміни конституційного ладу чи захоплення державної влади Грузії (ст. 315), незаконне захоплення військового керівництва (ст. 316), заклики до насильницької зміни конституційного ладу чи повалення державної влади Грузії (ст. 317); у главі XXXVIII «Тероризм» має місце такий склад злочину, як напад на політичну службу особу Грузії (ст. 325) [8].

Зміст цих статей наступний. Стаття 308 КК Грузії у частині 1 передбачає відповідальність за дії проти Грузії, спрямовані на передачу іноземній державі усїєї території Грузії чи її частини, або відокремлення від Грузії її частини, а частина 2 – за ті самі дії, що спричинили втрату усїєї території Грузії чи її частини або інші тяжкі наслідки [8, с. 324].

Стаття 309 КК Грузії у частині 1 встановлює відповідальність за ведення з іноземною державою, іноземною організацією або їх представником антиконституційних переговорів з метою обмеження суверенітету чи завдання іншої шкоди державній незалежності Грузії, а в частині 2 – за укладення від імені Грузії з іноземною державою або іноземною організацією антиконституційних договорів, що обмежують державну незалежність Грузії, її суверенітет або створюють загрозу мирному співіснуванню Грузії з іншими державами, а так само надання іншим особам повноважень щодо укладання таких договорів [8, с. 325].

Стаття 315 КК Грузії у частині 1 встановлює відповідальність за змову з метою насильницької зміни конституційного ладу чи захоплення державної влади Грузії, а в частині 2 – за заколот з метою насильницької зміни конституційного ладу чи захоплення державної влади Грузії [8, с. 329].

Стаття 316 КК Грузії передбачає ознаки таких дій, як незаконне захоплення військового керівництва, незаконні переміщення, накопичення військової сили чи техніки або інше непідкорення законній владі [8, с. 330].

Стаття 317 КК Грузії містить ознаки такого складу злочину, як заклики до насильницької зміни конституційного ладу чи повалення державної влади Грузії або розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій, а так само заклики до озброєння з тією самою метою [8, с. 330–331].

Стаття 325 КК Грузії встановлює відповідальність за посягання на життя, здоров'я чи власність Президента Грузії, інших політичних посадових осіб Грузії або членів їх сімей у зв'язку з державною діяльністю цих посадових осіб [8, с. 336–337].

При порівнянні цих положень КК Грузії з відповідними положеннями КК України можна зробити висновок, що ця категорія злочинів у КК Грузії в цілому охоплює більш широке коло діянь. Зокрема, українському законодавству невідомі такі склади злочинів, як: укладання антиконституційних договорів чи ведення антиконституційних переговорів з іноземною державою, іноземною організацією чи їх представниками; незаконне захоплення військового керівництва; заколот з метою насильницької зміни конституційного ладу чи захоплення державної влади Грузії. На відміну від ст. 112 КК України, яка встановлює відповідальність за посягання лише на життя вказаних у статті осіб, ст. 325 КК Грузії захищає більш широке коло прав і законних інтересів, а саме життя, здоров'я та власність, причому не лише вказаних тут політичних посадових осіб, але й членів їх сімей. Водночас ознаки ст. 317 КК Грузії охоплюють лише публічні заклики до насильницької зміни конституційного ладу або повалення державної влади, тобто лише ті дії, які в КК України передбачені у ст. 109 КК, і не містять публічних закликів до дії, які в КК України передбачені у ст. 110 КК, тобто заклики до посягань на територіальну цілісність і недоторканість держави.

У КК Республіки Казахстан структура Особливої частини є простою, бо вона поділяється лише на глави, де глава 5 називається «Злочини проти основ конституційного ладу та безпеки держави» [9]. Тут мають місце такі злочини проти конституційних основ національної безпеки: посягання на життя Президента Казахстану (ст. 167), насильницьке захоплення влади чи насильницьке утримання влади (ст. 168), озброєний заколот (ст. 169), заклики до насильницького повалення чи зміни конституційного ладу або насильницького порушення єдності території Республіки Казахстан (ст. 170). Безпосередньо зміст цих статей є наступним.

Стаття 167 КК Республіки Казахстан у ч. 1 встановлює відповідальність за посягання на життя державного або громадського діяча з метою припинення його державної або політичної діяльності або з помсти за таку діяльність (терористичний акт), а в ч. 2 за те саме діяння, вчинене щодо Президента Республіки Казахстан з метою припинення його діяльності чи з помсти за таку діяльність [9, с. 189].

Стаття 168 КК Республіки Казахстан передбачає відповідальність за дії, спрямовані на насильницьке захоплення влади чи насильницьке утримання влади всупереч Конституції Республіки Казахстан, а так само спрямовані на насильницьку зміну конституційного ладу Республіки Казахстан [9, с. 189].

Стаття 169 КК Республіки Казахстан містить ознаки озброєного замаху, під яким розуміється організація озброєного замаху чи активна участь у ньому з метою насильницького повалення чи насильницької зміни конституційного ладу чи порушення конституційної цілісності Республіки Казахстан [9, с. 190].

Стаття 170 КК Республіки Казахстан криміналізує публічні заклики до насильницького захоплення або утримання державної влади, підризу безпеки держави чи насильницької зміни конституційного ладу або єдності її території, а також за розповсюдження матеріалів такого змісту [9, с. 190–191].

При порівнянні з кримінальним законодавством України можна констатувати, що, з одного боку, більш досконаліми здаються норми КК Республіки Казахстан, з іншого – норми КК України.

Так, позитивним моментом ст. 167 КК Республіки Казахстан слід визнати встановлення підвищеної відповідальності за посягання на життя Президента держави. Також більш вдалим порівняно з відповідними нормами КК України і багатьох інших країн є конструкція ст. 170 КК Республіки Казахстан, яка криміналізує публічні заклики та розповсюдження матеріалів з такими закликами не тільки щодо насильницького захоплення державної влади, насильницького утримання влади, насильницької зміни конституційного ладу, насильницького порушення цілісності та єдності території, але й публічні заклики до підризу безпеки держави, тобто також до будь-яких інших злочинів проти держави. Тобто ст. 170 КК Республіки Казахстан захищає не лише конституційні основи національної безпеки, але й основи національної безпеки в цілому.

З іншого боку, за ненасильницьке посягання на територіальну цілісність Республіки Казахстан відповідальність передбачається відповідно до ст. 169 КК лише у тому разі, коли здійснюють озброєний замах, тоді як за насильницькі дії, спрямовані на зміну конституційного ладу відповідальність встановлюється у двох статтях – 168 та 169 КК Республіки Казахстан, тобто за насильницькі дії, не пов'язані з озброєним замахом, і насильницькі дії, які вчиняються в момент озброєного замаху, тоді як ст. 110 КК України передбачає відповідальність за будь-які умисні дії, вчинені з метою зміни меж території або державного кордону, тобто в цій частині кримінальне законодавство України слід визнати більш досконалим.

Висновки. Порівнюючи положення кримінальних кодексів зарубіжних держав щодо охорони конституційних основ національної безпеки з положеннями вітчизняного кримінального закону, слід зауважити, що ознаки ст. ст. 109, 110 та 112 КК України тією чи іншою мірою присутні в усіх досліджуваних кримінальних кодексах, проте з певними специфічними рисами. При цьому у багатьох державах цей від злочинів чітко відокремлений у кримінальному законі шляхом прямої вказівки на це у назвах відповідних глав чи розділів.

На відміну від українського кримінального законодавства, зарубіжні КК додатково передбачають відповідальність за такі види злочинних посягань на конституційні основи національної безпеки, як: озброєний замах, бунт чи повстання; насильницьке утримання державної влади; незаконне захоплення військового керівництва, створення і діяльність антиконституційного угруповання чи організації, заборонених партій та організацій, створення антиконституційних об'єднань.

В КК Азербайджанської Республіки хоча й має місце норма, що встановлює відповідальність за посягання на територіальну цілісність, але вона буде застосовуватись лише у випадках, якщо це посягання здійснено в умовах озброєного замаху.

У КК Азербайджанської Республіки (ст. 281), Республіки Вірменії (ст. 301), Грузії (ст. 317), Республіки Казахстан (ст. 170), які містять таку норму, що встановлює відповідальність за публічні заклики до вчинення злочинів проти конституційних основ національної безпеки, ця норма передбачається виключно в окремій статті або частині статті як самостійний склад злочину, який не містить більше ніяких ознак інших злочинів. При цьому в деяких Кодексах відповідальність передбачається за публічні заклики до вчинення не тільки злочинів проти конституційних основ, але й до вчинення будь-яких злочинів проти основ національної безпеки держави (ст. 170 КК Республіки Казахстан).

Список використаних джерел:

1. Кондаков Н.И. Логический словарь-справочник / Н.И. Кондаков. – М. : Наука, 1975. – 717 с.

2. Гетманова А.Д. Логика : учебник для педагогических учебных заведений. – / А.Д. Гетманова. – [6-е изд.]. – М. : ИКФ Омега-Л ; Высшая школа, 2002. – 416 с.
3. Бигич О.Л. Порівняльне правознавство: природа та методологічне значення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Олена Леонідівна Бигич. – К., 2002. – 208 с.
4. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М. : изд-во БЕК, 1994. – 224 с.
5. Уголовное законодательство зарубежных стран (Англии, США, Франции, Германии, Японии) : сборник законодательных материалов / [под ред. И.Д. Козочкина]. – М. : Зерцало, 1998. – 352 с.
6. Уголовный кодекс Азербайджанской Республики / науч. ред., предисл. докт. юрид. наук, проф. И.М. Рагимова ; пер. с азерб. Б.Э. Аббасова. – СПб : Юридический центр Пресс, 2001. – 325 с.
7. Уголовный кодекс Республики Армения [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.parliament.am>.
8. Уголовный Кодекс Грузии / науч. ред. З.К. Бигвава ; вступ. статья канд. юрид. наук, доц. В.И. Михайлова ; обзорн. статья докт. юрид. наук, проф. О. Гамкредидзе ; [пер. с груз. И. Мериджанашвили]. – СПб : Юридический центр Пресс, 2002. – 409 с.
9. Уголовный кодекс Республики Казахстан / предисл. докт. юрид. наук, проф. И.И. Рогова. – СПб : Юридический центр Пресс, 2001. – 466 с.

Стаття надійшла до редакції 23.11.2017

УДК 343.4

Волошина Юлія В'ячеславівна
аспірант Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ

ЗАГАЛЬНО-СОЦІАЛЬНЕ ЗАПОБІГАННЯ ПОГРОЗАМ ЗАСТОСУВАННЯ ФІЗИЧНОГО НАСИЛЬСТВА: ТЕОРЕТИЧНИЙ ПІДХІД

У статті проаналізовано сутність загально-соціального запобігання погроз застосування фізичного насильства, здійснено спробу дослідження понять «запобігання злочинам», «загально-соціальне запобігання» та «погроза застосування фізичного насильства». Зазначено, що погрозою застосування фізичного насильства є дії злочинця, що спрямовані на залякування, без фізичного контакту з потерпілим дії, що мають на меті психологічно вплинути на психоемоційний стан потерпілого з метою досягнення бажаного злочинного результату.

Визначено, що запобігання таким діям може полягати у декількох аспектах: попередження та профілактиці вчинення таких дій окремими особами або їх групами, або посилення психологічної підготовленості та моральної стійкості потенційних жертв

Ключові слова: «запобігання» «фізичне насильство», «погроза», «загально-соціальне запобігання», «насилницькі злочини».

Voloshina J. V. GENERAL-SOCIAL PREVENTION OF PHYSICAL VIOLENCE APPLICATIONS: THEORETICAL APPROACH

The article analyzes the essence of general social prevention of the threat of physical violence, an attempt was made to study the concepts of "crime prevention", "general social prevention" and "threat of physical violence".

Based on the analyzed scientific approaches to understanding the concepts of "crime prevention", "general-social prevention of crime", "the threat of the use of physical violence" we arrive at the following conclusions:

- There is a steady pluralism of approaches to understanding the concept of crime prevention, but generally accepted is the provision that it is a system of purposeful measures to counter, reduce and possibly overcome crime;
- According to our crime prevention study, we share the general-social and special-crime prevention of crime;
- No less profound is the approach of scientists to the study of the concept of general-social prevention of the use of physical violence, which in turn is a system of national, regional and local programs for raising public awareness aimed at educating citizens of intolerance to the use of threats of physical violence and committing crimes in general;
- Having examined the statistics on the crimes committed on the territory of Ukraine during several months of 2017, we assume that a certain percentage of the total number of crimes reflects crimes committed with the use of threats of physical violence, which further argued the relevance of the subject;
- The threat of the use of physical violence is the actions of the offender, aimed at intimidation, without physical contact with the victim, and actions aimed at psychologically affecting the psycho-emotional state of the victim in order to achieve the desired criminal result.

Key words: "prevention", "physical violence", "threat", "general social prevention", "violent crimes".

Постановка проблеми. Актуальність даної тематики зумовлена рядом першопочаткових причин, що мають на меті забезпечення від протиправних посягань на життя та здоров'я громадян загалом та людини зокрема.

Стан дотримання громадянами норм сучасного законодавства є одним із критеріїв цивілізованості будь-якої держави. Рівень запобігання погрозам застосування фізичного насильства у загально-соціальний спосіб слугує індикатором утвердження принципів правової державності, а також розвитку й утвердження в конкретній державі ідеалів демократії загалом.

Спираючись на такий підхід, особливої гостроти та актуальності набуває питання індивідуальної безпеки громадян, що населяють нашу країну, яке, в свою чергу, залежить від місця проживання (населеного пункту), в межах якого виникають соціальні зв'язки між різними особистостями. Однак, перш за все, перед аналізом нормативно-правової бази, що регламентує відповідний аспект, слід дослідити плюралізм підходів до розуміння понять «запобігання злочинам», «загально-соціальне запобігання» та «погроза застосування фізичного насильства».

Аналіз останніх досліджень і публікацій Дана тематика неодноразово поставала наріжним каменем у дослідженнях багатьох авторитетних вчених, зокрема: Ч. Беккарія, Є. Бафія, А. Геррі, В. Голіна, І. Даньшина, Д. Дриль, Е. Дюркгейм, А. Закалюк, А. Зелінський, А. Закалюк, А. Кетле, Ч. Ломброзо, Г. Тард, Е. Феррі, М. Щедрин та інші.

Формування цілей статті. Метою статті є дослідження понятійно-категоріальний апарат системи загально-соціального запобігання погроз застосування фізичного насильства. Постановка мети дозволяє окреслити перелік завдань, до яких відносяться: загальнотеоретичний аналіз підходів до розуміння понять «запобігання злочинності», «загально-соціальне запобігання злочинам», «погроза застосування фізичного насильства» та окреслення їх змісту; з'ясування сутності загально-соціального запобігання як превентивного заходу в боротьбі зі злочинами загалом та насильством зокрема.

Виклад основного матеріалу: Демократичність будь-якої держави залежить від рівня забезпеченості прав і свобод людини і громадянина. Оскільки погрози застосування фізичного насильства по відношенню до інших осіб є одними із переліку факторів, що наносять шкоду здоров'ю, особистим інтересам, а інколи навіть і життю окремих громадян, питання запобігання таким злочинам є одним із найбільш актуальних в сучасній кримінології.

Ідеї боротьби зі злочинністю переважно шляхом її запобігання збагатилися новим змістом завдяки науковим працям зарубіжних і вітчизняних учених XIX-XX століть, у яких були закладені філософські, соціологічні, моральні, психологічні, соціальні, антропологічні, організаційно-управлінські, економічні та інші основи запобігання злочинності і окремих її проявів (А. Геррі, Д. Дриль, Е. Дюркгейм, А. Зелінський, А. Закалюк, А. Кетле, Ч. Ломброзо, Г. Тард, Е. Феррі та інші) [1].

Водночас, про те, що краще запобігти злочину, ніж карати за його вчинення, писали і великий мислитель XVIII ст. Ф.-М. Вольтер, і засновник теорії кримінального права Ч. Беккарія, та багато інших видатних вчених [2, с.178].

Окрім зазначених учених та дослідників, існує ще більша кількість, хто досліджував поняття «запобігання злочинності» та дійшов до різних його інтерпретацій.

На думку авторів підручника «Кримінологія: Загальна та Особлива частини» (за редакцією В. В. Голіни), запобіганням злочинності – це сукупність різноманітних видів діяльності і заходів у державі, спрямованих на вдосконалення суспільних відносин з метою усунення негативних явищ та процесів, що породжують злочинність або сприяють їй, а також недопущення вчинення злочинів на різних стадіях злочинної поведінки [3].

Поняття запобігання злочинності трактується також як соціальна політика держави, спрямована на подолання криміногенно небезпечних протиріч у суспільних відносинах з метою їх позитивного вирішення і поступового витиснення (так зване загально-соціальне запобігання), а також спеціальна випереджальна практика протидії формуванню і реалізації на різних стадіях злочинних проявів (спеціально-кримінологічне запобігання) [1].

Так, Є. Бафія під запобіганням злочинності розуміє «вчення про систему заходів (програму), які із урахуванням даних інших наук, і, зокрема інших розділів кримінології, слід упровадити в життя, щоб обмежити соціальне явище злочинності» [4, с.122].

На думку А. Ф. Зелінського, це – система заходів, які вживає суспільство для того, щоб стримувати зростання злочинності й, по можливості, знизити її реальний рівень шляхом усунення та нейтралізації її причин та умов, що їй сприяють (профілактики), а також через запобігання та припинення окремих конкретних злочинів [5, с.140].

М. В. Щедрин вважає, що запобігання злочинності специфічним різновидом соціального управління, метою якого є зменшення ймовірності злочинної поведінки, для чого суб'єкт,

використовуючи весь комплекс законних заходів впливу (в тому числі і примусових), стимулює включення об'єкта в систему суспільно корисних відношень та обмежує його негативні зв'язки [6, с.8].

Найбільш влучною, на нашу думку, є точка зору А. П. Закалюка, яка спирається на те, що під запобіганням злочинності необхідно розуміти різновид суспільної соціально-профілактичної діяльності, функціональний зміст та мета якої полягає у перешкоджанні дії детермінантів злочинності та її проявів, передусім причин і умов останніх через обмеження, нейтралізацію, а за можливістю – усунення їхньої дії [7, с.324].

Таким чином, підсумовуючи вище викладені думки, належить додатково аргументувати наступне: поняття профілактики злочинів на сьогоднішній день трактується по-різному, але, так чи інакше, усі дослідники розуміють під ним одне – систему цілеспрямованих заходів з протидії, зменшення та можливого подолання злочинності.

У свою чергу, запобігання злочинності поділяється на різновиди, серед яких є: загально-соціальне запобігання злочинності та спеціально-кримінальне запобігання злочинності.

На думку багатьох авторитетних вчених, основними цілями даного запобіжного напрямку є подолання або обмеження криміногенно небезпечних протиріч у суспільстві, поступове викорінення відомих ще з біблейських часів негативних явищ, створюваних політичними, економічними, психологічними, ідеологічними, міжнародними та іншими чинниками виникнення криміногенного потенціалу в суспільстві (економічні й політичні кризи, небезпечне майнове розшарування населення, необґрунтоване, навіть злочинне збагачення певних кіл громадян, безробіття, затримка заробітної плати, існування на межі виживання переважної частини населення, занепад моралі, проституція, наркоманія, алкоголізм, безпритульність тощо). Ефективність загально-соціального запобігання злочинності може бути забезпечена розумною та цілеспрямованою соціально-економічною політикою держави [1].

Загально-соціальне запобігання злочинності – це насамперед комплекс перспективних соціально-економічних і культурно-виховних заходів, спрямованих на подальший розвиток та вдосконалення суспільних відносин і усунення або нейтралізацію разом з тим причин та умов злочинності [8].

Таким чином, спираючись на вказані інтерпретації та підходи до розуміння поняття «загально-соціальне запобігання злочинності», як проміжний висновок наводимо наступні тези:

- Загально-соціальне запобігання злочинності є визначальним та охоплює найбільш глобальні, тривалі у часовому відношенні та продуктивні види діяльності, які покликані забезпечити правомірну поведінку всіх членів суспільства.

- Як правило, публікою для таких процесів може стати як населення держави загалом, так і жителі конкретного міста чи регіону.

- Найбільш значущу роль відіграє соціально-виховна робота із молодим поколінням в дитячих садках та школах, а також вищих навчальних закладах;

- Найважливішим фактором в цьому процесі є те, що він протидіє безпосередньо чинникам та явищам або факторам, які змушують або стимулюють людину вчинити той чи інший злочин, як із фізичним насильством або без нього так і з погрозою його застосування.

На основі вказано вище, звужуючи поле дослідження належить перейти до характеристики поняття запобігання погрозам застосування фізичного насильства, яке на сьогоднішній день є одним із найбільш поширених проявів злочинної діяльності в Україні.

На думку авторів підручника за редакцією І. М. Даньшина, загально-соціальним запобіганням погрозам застосування фізичного насильства є комплекс перспективних соціально-економічних, культурно-виховних і правових заходів, спрямований на подальший розвиток і вдосконалення суспільних відносин та усунення (нейтралізацію) факторів, причин та умов злочинності [9].

Проводячи аналогію між вказаними раніше поняттями щодо інтерпретації дефініції «загально-соціальне запобігання злочинам», належить навести наступні судження:

Загально-соціальним запобіганням погрозам застосування фізичного насильства є система загальнодержавних, регіональних та місцевих програм з підвищення громадської свідомості, зміцнення поваги до Конституції України та інших нормативно-правових актів, що мають на меті забезпечення соціального благоустрою в суспільстві та його розширення. Не менш важливим виступають комплексні програми профільних міністерств, що мають на меті розвиток національно-патріотичного виховання, закладення в молоде покоління атмосфери до взаємоповаги та духу не терпимості до вчинення злочинів загалом, а також проявів фізичного або психічного насильства та погроз застосування такого зокрема.

Звертаючись до загальних статистичних даних, наводимо наступну інформацію: в Україні в період із січня до червня, спираючись на дані прес-служби Державної служби статистики, 2017 року було скоєно 317 633 злочини [10].

Із загальної кількості зафіксованих правоохоронними органами кримінальних проявів виділяють такі види: 36 % – тяжкі та особливо тяжкі, (зазначається, що за перше півріччя відбулося 834 умисних

вбивства і замахів на вбивство, а також 1050 умисних тяжких тілесних ушкоджень, 144 звалтування і замаху на звалтування).

Крім того, зафіксовано понад 160 тисяч крадіжок, 25,6 тис. випадків шахрайства, а також по 1,6 тис. розбоїв і хабарництва.

Кількість потерпілих від злочинів у січні – червні 2017 року становила 223,7 тис. осіб, серед яких 80,9 тис. – жінки, 13,4 тис. – особи похилого віку та з інвалідністю 1 і 2 груп, 2,6 тис. – неповнолітні та 1,2 тис. – діти до 14 років.

Таким чином, можна логічно припустити, що певний відсоток від загальної цифри злочинів відображає злочини, вчинені із застосуванням погроз фізичного насильства.

Виходячи із цього, належить додатково дослідити поняття «погроза застосування фізичного насильства», що може бути наведено в нормативно-правових актах або наукових напрацюваннях вчених-кримінологів.

Найбільш значущим у даному питанні є трактування психічного насильства, яке наведено у Постанові Пленуму Верховного суду України № 2 від 07.02.2003 року «Про судову практику в справах про злочини проти життя та здоров'я особи». Психічним насильством слід вважати, наприклад, погрозу завдати фізичної, моральної чи майнової шкоди [11].

Більш широкого трактування поняття погрози застосування фізичного насильства набуло у Постанові Пленуму Верховного суду України № 5 від 30.05.2008 року «Про судову практику у справах про злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи» чітко визначено, що погрозою застосування фізичного насильства як способу подолання чи попередження опору потерпілої особи слід вважати залякування її застосуванням такого насильства до неї і (або) до іншої людини, доля якої потерпілій не байдужа (родича, близької особи), яке може полягати у висловлюваннях, жестах, демонструванні зброї або предметів, що можуть бути використані для нанесення тілесних ушкоджень, предметів, що імітують зброю, які потерпіла особа сприймає за справжню зброю, чи інших діяч [12].

Разом із тим, звертаючись до ще одного нормативно-правового акту, а саме Постанови Пленуму Верховного суду України № 10 від 06.11.2009 року «Про судову практику у справах про злочини проти власності», погроза застосування насильства при розбої полягає в залякуванні негайним застосуванням фізичного насильства, небезпечного для життя і здоров'я потерпілого (погроза вбити, заподіяти тяжке або середньої тяжкості тілесне ушкодження, легке тілесне ушкодження з розладом здоров'я чи незначною втратою працездатності, або вчинити певні дії, що у конкретній ситуації можуть спричинити такі наслідки) [13].

Таким чином, виходячи із наведених положень, належить припустити, що погрозою застосування фізичного насильства є дії злочинця, що спрямовані на залякування, без фізичного контакту з потерпілим дії, що мають на меті психологічно вплинути на психоемоційний стан потерпілого з метою досягнення бажаного злочинного результату.

Запобігання таким діям може полягати у декількох аспектах: попередження та профілактиці вчинення таких дій окремими особами або їх групами, або посилення психологічної підготовленості та моральної стійкості потенційних жертв (спираючись на статистику, наведену вище, найбільш вразливими верствами є особи, які не досягли 14 років, жінки, неповнолітні, а також особи похилого віку та люди з інвалідністю 1 і 2 груп). Однак в такому випадку належить бути готовим до наслідків, які полягають в майже сто відсотковому застосуванні безпосередньо фізичного насильства, якщо злочинець не досягне бажаного злочинного результату через погрози їх застосування.

Висновки. На підставі проаналізованих наукових підходів до розуміння понять «запобігання злочинності», «загально-соціальне запобігання злочинності», «погроза застосування фізичного насильства» доходимо наступних висновків:

– Наявний стійкий плюралізм підходів до розуміння поняття профілактики злочинів, але загальноприйнятим вважається положення, що це система цілеспрямованих заходів з протидії, зменшення та можливого подолання злочинності;

– Згідно нашого дослідження запобігання злочинності поділяється на загально-соціальне та спеціально-кримінальне запобігання злочинності;

– Не менш глибоким є підхід науковців до дослідження поняття загально-соціального запобігання погроз застосування фізичного насильства, що, у свою чергу, є системою загальнодержавних, регіональних та місцевих програм з підвищення громадської свідомості, спрямованих на виховання в громадян нетерпимості до застосування погроз фізичного насильства та вчинення злочинів загалом;

– Дослідивши статистичні дані, щодо вчинених злочинів на території України протягом декількох місяців 2017 року, ми припускаємо, що певний відсоток від загальної цифри злочинів, відображає злочини, що були вчинені із застосуванням погроз фізичного насильства, що додатково аргументує актуальність вказаної тематики;

– Погрозою застосування фізичного насильства є дії злочинця, спрямовані на залякування, без фізичного контакту з потерпілим, та дії, що мають на меті психологічно вплинути на психоемоційний стан потерпілого з метою досягнення бажаного злочинного результату.

Список використаних джерел:

1. Запобігання злочинності (теорія і практика) : навч. посіб. / В. В. Голіна – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2011. – 120 с.
2. Литвак О.М. Державний вплив на злочинність. Кримінологічно-правове дослідження / О. М. Литвак. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 278 с.
3. Кримінологія: Загальна та Особлива частини : підруч. / І. М. Даньшин, В. В. Голіна, М. Ю. Валуйська та ін.; за заг. ред. В.В. Голіни. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2009. – С.53.
4. Бафья Е. Проблемы криминологии: диалектика криминогенной ситуации. – М. : Прогресс, 1978. – 149 с.
5. Зелінський А.Ф. Кримінологія : курс лекцій / А. Ф. Зелінський. – Харків, 1996. – 259 с.
6. Щедрин Н. В. Основы общей теории предупреждения преступности / Н. В. Щедрин : учеб. пособ. – Красноярск, 1999. – 142 с.
7. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: У 3 кн. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. – Кн. 1. – 424 с.
8. Кримінологія: Загальна та Особлива частини: навч. посіб. / В. В. Голіна– Х. : Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого, 2014. – 513 с.
9. Кримінологія. Загальна та особлива частини: підручник / І. М. Даньшин, В. В. Голіна, О. Г. Кальман, О. В. Лисодєд ; за ред. проф. І. М. Даньшина. – Х. : Право, 2003. – 352 с.
10. Злочинність в Україні: опублікована шокуюча статистика за 2017 рік – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://expres.ua/news/2017/09/05/260751-zlochynnist-ukrayini-opublikovana-shokuyucha-statystyka-2017-rik>.
11. Постанова Пленуму Верховного Суду України № 2 від 07.02.2003 «Про судову практику в справах про злочини проти життя та здоров'я особи» – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0002700-03/print1454507280369697>.
12. Постанова Пленуму Верховного Суду України № 5 від 30.05.2008 «Про судову практику у справах про злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи» – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-08>.
13. Постанова Пленуму Верховного Суду України № 10 від 06.11.2009 року «Про судову практику у справах про злочини проти власності» – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0010700-09>.

Стаття надійшла до редакції 23.10.2017

УДК: 343.985

*Демідова Владислава Вадимівна
ад'юнкт кафедри криміналістики, судової
медицини та психіатрії Дніпропетровського
державного університету внутрішніх справ*

ОСОБА ЗЛОЧИНЦЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЖОРСТОКОГО ПОВОДЖЕННЯ З ТВАРИНАМИ

На основі аналізу наукових підходів, слідчої та судової практики в статті проаналізовано особу злочинця як елемент криміналістичної характеристики жорстокого поводження з тваринами. Автор здійснив спроби визначити основні риси, які притаманні особі злочинця, який вчиняє кримінальне правопорушення, передбачене ст. 299 КК України. Особу увагу приділено структуризації його криміналістичного портрету.

Ключові слова: жорстоке поводження з тваринами, особа злочинця, криміналістична характеристика, структура особи злочинця, криміналістичний портрет.

Demidova V. V. PERSONALITY OF CRIMINAL AS ELEMENT OF CRIMINALISTICS DESCRIPTION OF LEGAL CRUELTY WITH ANIMALS

The article is sanctified to research of data about the face of criminal as an element of criminalistics description of legal cruelty with animals. A separate crime or criminality on the whole it not maybe to examine without an author, id est person that commits crime, so as a face of criminal - component part of mechanism of criminal behaviour is needed and very important. Given about the face of criminal at investigation of crime allow to outline the criminalistics portrait of face of criminal in an order to define the groups of population among that it is needed to

Випуск 2. Спецвипуск. 2017

© Демідова В.В., 2017

conduct the searches of criminal, and also, that most need prophylactic influence from the side of law enforcement authorities.

Now in the developed countries very sharply a question stands in relation to the humane handling animals, but criminal offence, envisaged century 299 KK of Ukraine continues to be latent. Therefore taking into account priority researches in industry of criminalistics, it follows to work out scientific statements about the face of criminal within the framework of criminalistics description of legal cruelty with animals. Carrying out the analysis of labours of scientists, a conclusion was carried out, that they investigated the face of criminal on the general understanding. As for the features of person that cruelly applies with animals, then they are investigational not sufficiently.

It is marked that face of criminal - it a concept, that expresses essence of person, that accomplished crime, and to the system of signs of person include data of demographic character, some moral properties and psychological features. The personal descriptions of portrait of criminal in this category of crimes are a face of sex of men in age 29-39, not married, does not have strong social connections, has vocational education, the capable of working, that does not work and does not study, uses an alcohol and/or narcotic facilities. In relation to the psychological features of criminals, that will accomplish cruel crimes, take deformation of idea about the norms of moral and law, self-control is lost, inevitability of responsibility is ignored and stops to be realized.

On the basis of analysis of the ideas shown in scientific literature, materials of investigators and judicial practices there was a realizable attempt to define the criminalistics signs of face of criminal that accomplishes legal cruelty with animals. Taking into account, that essence of criminal personality in relation to the foregoing category of crime was not worked out by scientists, an author produced his criminalistics signs and defined a criminalistics portrait.

Key words: cruelty to animals, person of the offender, forensic characterization, structure of the person of the offender, forensic portrait.

Постановка проблеми. Будь-який злочин як суспільно-небезпечне діяння має свою криміналістичну характеристику, яка включає в себе низку елементів. Основним та найважливішим структурним елементом злочину є особа злочинця, оскільки жодне кримінальне правопорушення не може бути реалізоване без особи, яка виконує злочинну діяльність. Відомий вітчизняний кримінолог А. Ф. Зелінський влучно зазначив, що особистість злочинця – це альфа і омега кримінальної психології, її наріжний камінь [6, с. 319]. Дослідження даної наукової категорії дозволить «намалювати» криміналістичний портрет особи злочинця, який вчиняє жорстоке поводження з тваринами для того, щоб окреслити соціальні групи, які найбільш потребують профілактичного впливу з боку правоохоронних органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням криміналістичної характеристики злочину та її структурного елемента – особи злочинця – займалися такі вчені, як А. В. Дулов, О. Я. Баєв, Є. П. Іщенко, Р. С. Белкін, В. К. Гавло, В. Г. Гончаренко, Т. В. Авер'янова, В. П. Бахін, О. Н. Колесніченко, В. О. Коновалова, В. Г. Лукашевич, Г. А. Матусовський, М. В. Салтевський, М. О. Селіванов, В. В. Тіщенко, В. Ю. Шепітько, М. П. Яблоков та інші. Однак, в працях вищезазначених вчених увага зосереджувалася на загальному розумінні особи злочинця. Що ж до особливостей особи, яка жорстоко поводить з тваринами, то вони досліджені не достатньо. Враховуючи зазначене, в цій статті ставиться за мету провести дослідження щодо комплексного підходу визначення криміналістичної характеристики особи злочинця, який жорстоко поводить з тваринами через призму вивчення різних думок науковців та емпіричного матеріалу відповідно до потреб сьогодення.

Формування цілей статті. Метою даної статті є дослідження особи злочинця як елемента криміналістичної характеристики жорстокого поводження з тваринами.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі існують різноманітні точки зору щодо визначення поняття особи злочинця. Так, А. П. Закалюк зазначає, що його соціальний зміст відіграє значні функціональні ролі за участю індивідуальних властивостей особи, чим і обумовлюються індивідуалізація процесів її реалізації у конкретних злочинних проявах [5, с. 239]. А вже Ю. М. Антонян наголошує, що злочинцем вважається людина, яка вчинила злочин унаслідок властивих їй психологічних особливостей, антигромадських поглядів, негативного відношення до етичних цінностей і вибору суспільно небезпечного шляху для задоволення своїх потреб або непрояву необхідної активності у запобіганні негативному результату [1, с. 16].

У свою чергу, П. С. Матишевський відзначає, що дана категорія охоплює широкий спектр соціально значущих ознак особи, а саме: соціально-демографічних, морально-психологічних та фізичних [11, с. 35]. А вже М. А. Лушечкіна до криміналістичного вивчення особистості включає встановлення криміналістично значимої інформації про злочинця, жертву злочину, про обвинуваченого, про потерпілого та інших учасників процесу розслідування. Подібна інформація повинна містити дані про притаманні їм анатомічні, біологічні, психологічні та соціальні якості, які необхідні для ідентифікації особистості, вирішення тактичних задач та з'ясування фактичних обставин картини злочину у процесі його розкриття та розслідування, а також для використання отриманої інформації у криміналістичній профілактиці [9, с. 44].

О. Н. Колесніченко зазначає, що в систему ознак особи злочинця потрібно вносити всі дані, специфічні ознаки для осіб, які вчиняють злочини певної категорії. Комплекс ознак особи злочинця включає в себе демографічні дані, а також ті, які відображають деякі моральні та психологічні властивості [7, с. 29-42].

На нашу думку, найбільш повно надав перелік ознак правопорушника І. М. Даньшин, який відмічав, що особа злочинця включає низку елементів, тобто певну кількість різних ознак, властивостей, рис, особливостей, зокрема:

- соціально-демографічні ознаки (відомості про стать, вік, рівень освіти, рід занять, стаж роботи, сімейний стан, місце проживання, інші дані про соціальний статус особи). Соціально-демографічні ознаки дають істотну інформацію про особу злочинців, що може бути використана як із науковою, так і прикладною метою, зокрема під час розробки та реалізації заходів запобігання злочинам;
- особистісно-рольові властивості (соціальні позиції, рольові особливості тощо);
- соціально-психологічні якості (особливості особи, які сформувалися на базі її психічних станів і процесів у ході власного соціального досвіду; спрямованість особистості, мотиваційна сфера, потреби, установки, інтереси тощо);
- риси правової й моральної свідомості;
- кримінально-правові ознаки (спрямованість злочинної поведінки суб'єкта на конкретні суспільні відносини, узяті під охорону законом; ступінь і характер суспільної небезпечності вчиненого злочину; способи, обрані для досягнення злочинної мети; мотив, яким керувався суб'єкт злочину; ставлення винного до вчиненого) [8, с. 37-40].

Отже, особа злочинця як елемент криміналістичної характеристики жорстокого поводження з тваринами характеризується соціально-демографічними та морально-психологічними даними.

Соціально-демографічні ознаки охоплюють дані про стать, вік, сімейний стан, рівень освіти, рід занять тощо. Моральні властивості та психологічні особливості проявляються в моральних якостях людини, а саме: життєвих прагненнях, оцінках, ціннісних орієнтаціях тощо. Ця інформація дозволяє «намалювати» криміналістичний портрет особи злочинця для того, щоб окреслити соціальні групи, які найбільш потребують профілактичного впливу з боку правоохоронних органів.

Відповідно до статистики, яка існує в Україні, щодо кримінальних правопорушень, пов'язаних із жорстоким поводженням з тваринами 95,9 % вчинюється чоловіками, і лише 4,1 % – жінками. Це обумовлено тим, що жінка завжди більш сензитивна, тобто вразливіша до сприйняття чужого болю та страждань [12, с. 186-190]. Крім того, жінці, на відміну від чоловіка, простіше висловити свої почуття, пожалітися та поділитися своїми потерпаннями з іншою людиною. Чоловіки ж, навпаки, свої переживання тримають в собі та не діляться ними з іншими, це, в свою чергу, призводить до депресій, емоційних зривів, які виражаються в жорстокості не тільки по відношенню до близьких людей, а й до «братів наших менших».

Наступний елемент соціально-демографічних ознак є вік. Згідно із дослідженнями, які були проведені О. О. Шуміло, найбільша кількість злочинців належать до вікового діапазону 29-39 років (27,9 %); друга за чисельністю вікова група від 40 до 49 років – 20,5 %; особи віком 18-24 років складають 16,4 %; злочинці віком 25-28 років – 15,6 %; кількість засуджених віком 50-59 років становить 9,0 %; засуджені віком 16-17 років – 5,7 %; особи старше 60 років – 4,9 %. Отже, якщо дещо розширити діапазон віку, можна зробити висновок, що майже половина злочинців входить до вікової групи від 29 до 49 років [15, с. 72].

Зазвичай, у благополучних осіб вищевказаного віку існує відповідний рівень освіти, постійний рід занять, сім'я, але у злочинців, які вчиняють кримінальне правопорушення, передбачене ст. 299 КК України спостерігається відсутність освіти, сім'ї, постійної роботи, вони незадоволені своїм життям.

Звернемо увагу на осіб вікової категорії від 16 до 17 років – це особи підліткового віку, яким часто притаманна жорстокість та агресія внаслідок неправильного виховання, гормональної перебудови організму, прикладів агресії з боку дорослих, самовираження та самоствердження за рахунок більш слабких одноліток та тварин. Останні є найбільш незахищеними, будучи «ідеальним» об'єктом для агресії. Треба зазначити, що жорстокість по відношенню до тварин починає проявлятися набагато раніше, ніж у 16 років. Даної статистики не існує за віками, адже суб'єкт злочину, передбаченого ст. 299 КК України є загальним, тобто особа, яка досягла шістнадцятирічного віку.

Поведінку осіб старше 50 років, яким притаманна жорстокість, можна пояснити кризою похилого віку. Адже особа починає розуміти, що всі дії, які вона здійснювала впродовж життя є невірними помилками, її існування стає зараженим почуттям сумління та страхом смерті, що є поживним підґрунтям для агресії.

Так, громадянин Д., пенсіонер, маючи умисел на знущання над твариною, знаходячись в своїй оселі на 4 поверсі п'ятиповерхового будинку, діючи з використанням жорстоких методів, викинув з вікна квартири собаку, яка при падінні отримала численні переломи та внутрішній крововилив, приблизно 2

години тварина знаходилась біля під'їзду в передсмертному стані, після чого померла [13].

Важливе місце серед соціально-демографічних ознак має сімейний стан злочинця. Позитивний вплив на особу, а саме на її поведінку та життєві цінності має наявність сім'ї та доброзичливі взаємовідносини з членами родини. Аналізуючи сімейний стан осіб, які були засуджені за жорстоке поводження з тваринами, не можливо не зважати на наявність у багатьох з них за плечима судимостей та відбування покарань у місцях позбавлення волі. Такі особи рідко пов'язують себе сімейними узами, а відбування покарань у місцях позбавлення волі часто призводить до розпаду вже існуючої родини. Тому не дивно, відповідно до нашого дослідження, що серед осіб, які вчинили жорстоке поводження з тваринами лише 27,9 % мають сім'ю.

Розглянемо рівень освіти засуджених за жорстоке поводження з тваринами. Слід зазначити, що рівень освіти багато в чому визначає рівень культури, а також правосвідомості. Особи, які вчинили кримінальне правопорушення, передбачене ст. 299 КК України, зазвичай, мають низький рівень освіти відповідно до їх віку. Згідно досліджень, більшість злочинців за даною категорією злочину мають професійно-технічну освіту – 41,8 %, а повну загальну середню – 30,3 %. Рівень освіти тісно пов'язаний з трудовою діяльністю людини, а тому можна простежити, що частіше кримінальні правопорушення вчиняються особами працездатними, які не працюють та не навчаються, ніж іншими категоріями осіб. Таким чином треба відзначити, що проблема трудової зайнятості громадян дуже погано впливає на соціалізацію, світогляд, культуру та правосвідомість, які передують становленню законослухняної та емоційно-стійкої особистості [4, с. 280].

Жорстоке поводження з тваринами дуже тісно пов'язане із вживанням особами, які вчинюють кримінальне правопорушення, передбачене ст. 299 КК України, алкоголю та наркотичних речовин. В сучасному суспільстві алкоголь – невід'ємний компонент, елемент соціальних ритуалів, офіційних та неформальних заходів, і, навіть, є засобом оплати послуг.[3, с. 161]

Ю. М. Антонян вказує на те, що на те, що алкоголізація супроводжується інтенсивним падінням інтелектуальних здібностей, розладами пам'яті, уваги, працездатності та іншими проявами токсичної енцефалопатії [2, с. 208].

Так, 30-річний громадянин К., перебуваючи у стані алкогольного сп'яніння, прийшов до подвір'я домоволодіння, яке належить особі А, де з метою знущання та мучення хребетної тварини, застосовуючи жорстокий метод – засунув дерев'яну палицю в ротovu порожнину собаки чорної масті, чим спричинив смерть останньої [14].

Розглянемо мотив злочинця, який здійснює жорстоке поводження з тваринами, оскільки мотивація – динамічний процес, пов'язаний з усіма елементами злочинної поведінки: актуалізацією потреби, виникненням і формуванням мотиву, вибором шляхів досягнення мети, прогнозування можливих результатів, ухвалення рішення, контролем і корекцією дій, аналізом наслідків [8, с. 180].

За результатами вивчення матеріалів кримінальних проваджень, винесених за жорстоке поводження з тваринами можна констатувати наступне – мотив даного злочину носить переважно хуліганський у 57,0 %, корисливий – у 10 %, з метою отримання задоволення – у 7,5 %, з метою приховування іншого злочину – у 5,6 %. Слід зазначити, що під час допиту в судовому засіданні 19 % обвинувачених визначили мотив своїх дій – «неприятні стосунки» з власниками тварин.

Щодо психологічних особливостей злочинців, які вчиняють жорстокі злочини, відносять деформацію уявлення про норми моралі і закону, втрачається самоконтроль, ігнорується та перестав усвідомлюватися неминучість відповідальності. Зауважимо, що характер тісно пов'язаний із темпераментом (риси збудливості, рухливості, енергійності), волею (риси мужності, рішучості, принциповості), емоціями та почуттями (риси запальності, життєрадісності, образливості), інтелектом (риси розсудливості, акуратності, зосередженості). С. Д. Максименко визначає, що характер формується та вдосконалюється протягом усього життя поступово, але дедалі суттєвіше визначає типові вчинки і дії особистості у типових життєвих ситуаціях.[10, с. 485] У характері традиційно вирізняються такі ознаки, як повнота, цілісність, індивідуальність, стабільність та інтенсивність прояву.

До негативних рис характеру, які часто мають особи, які жорстоко поводяться з тваринами відносять агресивність, брехливість, бентежність, боягузтво, властолюбство, ворожість, жорстокість, заздрість, зухвалість, збудливість, конфліктність, мстивість, пихатість, цинізм, чванливість тощо.

Висновки. Проведені дослідження особи, яка вчинила кримінальне правопорушення, пов'язаного з жорстоким поводженням з тваринами, дають нам можливість визначити криміналістичний портрет злочинця, який, на нашу думку, має наступний вигляд: особа чоловічої статі у віці 29-39 років, не одружений, не має міцних соціальних зв'язків, має професійно-технічну освіту, працездатний, який не працює і не навчається, вживає алкоголь та/або наркотичні засоби. Крім того, зазвичай кримінальне правопорушення даної категорії злочину вчинює з хуліганських мотивів. Для нього притаманні такі риси характеру як агресивність, брехливість, бентежність, боягузтво, властолюбство, ворожість, жорстокість, заздрість, зухвалість, збудливість, конфліктність, мстивість, пихатість, цинізм, чванливість.

Таким чином, нами було здійснено спробу визначити криміналістичні ознаки особи злочинця, який вчиняє жорстоке поводження з тваринами, і які найчастіше зустрічаються на практиці. Дані про нього мають особливе значення, оскільки вони є основною базою для визначення інших елементів криміналістичної характеристики жорстокого поводження з тваринами. Нажаль, більш глибоко розглянути всі існуючі категорії осіб у рамках однієї публікації не вдається можливим. За результатами дослідження та аналізу зарубіжної та вітчизняної слідчої та судової практики, більш детальний розгляд категорій осіб, які вчиняють кримінальне правопорушення, передбачене ст. 299 КК України стане темою наших подальших публікацій.

Список використаних джерел:

1. Антонян Ю. М. Личность преступника / Ю. М. Антонян, В. Н. Кудрявцев, В. Е. Эминов. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – 366 с.
2. Антонян Ю. М. Преступность и психические аномалии / Ю. М. Антонян. – М. : Наука, 1987. – 350 с.
3. Білецька Г. О. Деякі медико-біологічні причини пияцтва і алкоголізму та особливості їх судово-медичного встановлення / Г. О. Білецька // Проблеми законності. – 2014. – Вип. 127. – С. 161-168. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2014_127_23.
4. Голина В. В. Криминологическая характеристика личности несовершеннолетнего корыстно-насильственного преступника в Украине : монография / В. В. Голина, М. О. Маршуба; НАПрН України, НИИ изучения проблем преступности им. В. Сташиса. – Харьков : Право, 2014. – 420 с.
5. Закалюк А. П. Курс сучасної української криминології / А. П. Закалюк. – К. : Видавничий дім «Ін Юре». 2007. – 344 с.
6. Зелінський А. Ф. Кримінальна психологія / А. Ф. Зелінський. – К., 1999. – 619 с.
7. Колесниченко А. Н. Криминологическая характеристика преступлений / А. Н. Колесниченко. – К., 1988. – 93 с.
8. Криминологія: Загальна та Особлива частини : підручник / [І. М. Даньшин, В. В. Голина, М. Ю. Валуйська та ін.] ; за заг. ред. В. В. Голіни. 2-ге вид. перероб. і доп. Х. : Право, 2009. 288 с.
8. Лунеев В. В. Преступное поведение, мотивация, прогнозирование, профилактика : монография. / М., 1980. 230 .
9. Лушечкина М. А. О направлениях, задачах и понятии криминологического изучения личности / М. А. Лушечкина // Вестн. Моск. ун-та: Сер. 11. Право. – 1999. – № 3. – 128 с.
10. Максименко С. Д. Загальна психологія : підручник / С. Д. Максименко. – К., 2000. – 568 с.
11. Матишевський П. С. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / П. С. Матишевський. – К. : «Юрінком Інтер», 2000. – 428 с.
12. Попова Г. В. Гендерні особливості переживань засуджених за вбивство щодо скоєного ними злочину та корекційна програма роботи з емоційною сферою особистості злочинців насильницького типу // Право і безпека. – 2006. – Т. 5 – № 4. – С. 186–190.
13. Справа № 0101/3456/2012, Архів Ленінського районного суду м. Дніпропетровська, 2015 р.
14. Справа № 1022/1970/2012, Архів Синельниківського міськрайонного суду Дніпропетровської обл., 2015 р.
15. Шуміло О. О. Криминологічна характеристика та запобігання жорстокому поводженню з тваринами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Шуміло Ольга Олексіївна ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2016. – 241 с.

Стаття надійшла до редакції 22.11.2017

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОЗНАВСТВО

УДК 341.33

Поляруш Світлана Іванівна
кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка

МІЖНАРОДНИЙ РУХ ЧЕРВОНОГО ХРЕСТА: ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ І СПІВПРАЦІ З УКРАЇНОЮ

У статті характеризується процес становлення Міжнародного руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця та визначаються межі повноважень Міжнародного Комітету Червоного Хреста, Міжнародної Федерації Товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця та Товариства Червоного Хреста України. На основі дослідження міжнародних та українських нормативно-правових актів визначені основні форми співпраці нашої держави з вказаним Міжнародним рухом в умовах воєнного конфлікту на сході України. Особливу увагу приділено Міжнародному Комітету Червоного Хреста, який надає фінансову, матеріальну, психологічну та навчально-методичну допомогу як населенню, так і органам державної виконавчої влади та органам місцевого самоуправління України.

Ключові слова: Міжнародний рух Червоного Хреста, Україна, співпраця.

Poliarush S.I. INTERNATIONAL MOVEMENT OF THE RED CROSS: LEGAL ASPECTS OF FORMATION AND COOPERATION WITH UKRAINE

The article describes the process of formation of the International Movement of the Red Cross and Red Crescent, and defines the limits of authority of the International Committee of the Red Cross, the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and the Red Cross Society of Ukraine. On the basis of the study of international and Ukrainian normative legal acts, the main forms of cooperation of our state with the specified international movement in the conditions of the military conflict in the east of Ukraine are determined. Particular attention is paid to the International Committee of the Red Cross, which provides financial, material, psychological and educational assistance to both the population and the bodies of state executive power and local self-government bodies of Ukraine.

Key words: International Movement of the Red Cross, Ukraine, cooperation.

Постановка проблеми. Сучасні глобалізаційні процеси в світі породили цілу низку проблем, що потребують швидкої реакції на них міжнародної спільноти і компетентного вирішення. Серед них можна назвати локальні воєнні конфлікти, періодичні стихійні лиха регіонального характеру, техногенні катастрофи. Для ліквідації цих проблем задіюються як ресурси окремих держав, так і міжнародних організацій універсального та спеціального характеру. Серед останніх чільне місце займає Міжнародне Товариство Червоного Хреста і Червоного Півмісяця. Його співпраця з урядом і неурядовими організаціями в Україні є предметом дослідження у нашій статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Історіографія діяльності Товариства Червоного Хреста на теренах сучасної України охоплює праці широкого кола дослідників, зокрема, М. В. Беляєвої, Я. Ганіткевича, Н. О. Гончарової, О. Г. Грибан, О. Доніка, Н. І. Загребельної, С. П. Кармалюка, О. В. Чистякова, О. Є. Оксенюк, В. О. Ореховського, О. З. Силки та інших. Ними висвітлені питання діяльності Українського та Російського Товариства Червоного Хреста у різні історичні періоди існування української державності як у всеукраїнському, так і у регіональному масштабі. У меншій мірі дослідники аналізували правове забезпечення діяльності даної громадської організації у міжнародному і внутрішньодержавному аспекті. У вказаному контексті необхідно назвати праці Я. Буздугана та В. М. Лисика. Однак дослідження співпраці Міжнародного Руху Червоного Хреста з Україною на сучасному етапі немає.

Формування цілей статті. Саме тому, на нашу думку, буде слухним у даній статті охарактеризувати правовий статус Міжнародного Руху Червоного Хреста та його співпрацю з Україною в сучасних умовах воєнного конфлікту на Сході нашої держави.

Виклад основного матеріалу. Точкою відліку історії Міжнародного Руху Червоного Хреста прийнято вважати 24 червня 1859 р. У цей день на півночі Італії, неподалік від маленького містечка Сольферіно, відбулася битва між італійськими і французькими військами, з одного боку, і австрійськими окупантами з іншого. Швейцарець Анрі Дюнан, який приїхав у справах у цю місцевість, був вражений величезною кількістю постраждалих (біля 40 тис. осіб поранених і вбитих). Розуміючи, що санітарні служби воюючих сторін не справляються з наданням допомоги пораненим, А. Дюнан організував для цього місцевих селян. Пізніше про побачені події він написав книгу «Спогади про Сольферіно», видав її за власний кошт і розіслав європейським монархам, відомим політичним діячам, військовим, своїм друзям. Серед інших цікавих думок, у книзі містилася пропозиція створити в усіх європейських країнах добровільні товариства з надання допомоги пораненим, незалежно від національності. В основу їх діяльності пропонувалося покласти принцип нейтралітету [11, с. 206-207]. Дана книга започаткувала норми сучасного гуманітарного права, а людство відмічає 8 травня Міжнародний день Червоного Хреста, адже саме в цей день народився Анрі Дюнан.

У Женеві на основі благодійного товариства 17 лютого 1863 р. громадянами Швейцарії було створено Міжнародний комітет допомоги пораненим, а у жовтні цього ж року 16 європейських держав фактично започаткували Міжнародний Комітет Червоного Хреста (далі – МКЧХ). Дана організація є установою, що поклала початок Міжнародному Руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, до складу якого входять: МКЧХ, Міжнародна Федерація Товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця й національні Товариства Червоного Хреста і Червоного Півмісяця.

Міжнародний Комітет Червоного Хреста складається із громадян Швейцарії, а з 1993 р. – з громадян інших країн. Виступаючи у якості нейтральної та незалежної гуманітарної організації, МКЧХ здійснює догляд за пораненими, відвідування військовополонених і осіб, затриманих з міркувань безпеки, відновлення зв'язків між роз'єднаними родинами, забезпечення захисту громадянського населення та надання жертвам конфлікту продуктів харчування та іншої допомоги. МКЧХ також сприяє застосуванню норм міжнародного гуманітарного права, зокрема, Женевських конвенцій, та здійснює контроль за їх дотриманням. За Статутом МКЧХ органами його управління є Асамблея (верховний орган управління), Рада Асамблеї (допоміжний орган, якому Асамблея делегує низку своїх повноважень) та Директорат (виконавчий орган) [12]. На чолі Асамблеї та Ради Асамблеї стоїть Президент МКЧХ. З 1 липня 2012 р. цю посаду обіймає доктор наук Петер Маурер. За ефективну діяльність в сфері збереження миру і стабільності на планеті МКЧХ було тричі відзначено Нобелівською премією миру – у 1917, 1945, 1963 роках.

Міжнародна Федерація Товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця (утворена у 1919 р. і до листопада 1991 р. існувала як Ліга товариств Червоного Хреста) надає допомогу у разі катастроф у мирний час і керує питаннями співпраці з країнами, що розвиваються. Головне завдання Федерації – координація дій з надання міжнародної допомоги особам, що постраждали у результаті стихійних лих, а також жертвам технологічних катастроф поза зоною конфліктів. Крім того, вона допомагає національним товариствам розробляти та здійснювати програми забезпечення готовності до схожих лих і катастроф та довгострокові проекти, спрямовані на підвищення ступеня захищеності населення та забезпечення стійкого розвитку держав. Федерація є також центральним органом національних товариств. Комітет та Федерація мають статус спостерігача в ООН.

Такий поділ функцій між двома міжнародними неурядовими організаціями закріплений у 1997 р. на основі спеціальної угоди [15].

Національні товариства Червоного Хреста або Червоного Півмісяця існують більш ніж у 188 країнах світу. Допомагаючи владним структурам своєї країни у гуманітарній галузі, національні товариства надають різноманітні види послуг – від проведення рятувальних робіт, у випадку катастроф, до надання медичної та соціальної допомоги мало захищеним верствам населення. У воєнний час вони приходять на допомогу цивільному населенню, яке постраждало у результаті конфлікту, а у випадку необхідності – підтримують воєнно-медичну службу своєї країни.

Товариство Червоного Хреста України, утворене у 1918 р., сьогодні діє на підставі Закону України «Про Товариство Червоного Хреста України» та Статуту [10]. За Статутом основною метою Товариства є захист життя людини, попередження та полегшення людських страждань під час збройних конфліктів, стихійних лих, катастроф та аварій, надання допомоги медичній службі збройних сил і органам охорони здоров'я, сприяння органам державної влади України у їхній діяльності в гуманітарній сфері.

Представники вказаних вище трьох складових Руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця разом з представниками держав-учасниць Женевських Конвенцій збираються з 1867 р. кожні чотири роки

на Міжнародну Конференцію Червоного Хреста і Червоного Півмісяця. Основна роль цієї конференції як найвищого дорадчого органу Руху полягає в тому, щоб вивчати проблеми загального характеру, приймати резолюції, розподіляти мандати.

Правове регулювання діяльності Міжнародного Руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця розпочалося 24 серпня 1864 р., коли офіційні представники 12 держав підписали Конвенцію про поліпшення становища хворих і поранених у воюючих арміях [8]. Женевська конвенція 1864 стала першим міжнародним правовим документом, що проголошує і гарантує нейтралітет медичного персоналу, обладнання та установ. Ця конвенція неодноразово поліпшувалася і переглядалася: спочатку у 1906 р., далі у 1929 р. і, нарешті, у 1949 р. Зараз вона називається Конвенцією про поліпшення долі поранених і хворих у діючих арміях (Конвенція I) та складається із 64 статей та трьох Додаткових протоколів, прийнятих 8 червня 1977 р. та 5 грудня 2005 р. [3].

Наступні три Женевські конвенції («Про поліпшення долі поранених, хворих і осіб, які зазнали корабельної аварії зі складу збройних сил на морі» від 12 серпня 1949 р. (Конвенція II), «Про поводження з військовополоненими» від 12 серпня 1949 р. (Конвенція III) і «Про захист цивільного населення під час війни» від 12 серпня 1949 р. (Конвенція IV), а також три Додаткові протоколи до них 1977 р. (Протокол I про захист жертв міжнародних збройних конфліктів і Протокол II про захист жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру) та 2005 р. (Протокол III про прийняття додаткової відмінної емблеми) ініціювалися, розроблялися і приймалися на міжнародних форумах держав за безпосередньої участі представників Руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця.

Не вдаючись до детального історичного аналізу впливу вказаного вище міжнародного товариства на формування норм гуманітарного права, зазначимо, що досить переконливими є висновки дослідника В. М. Лисика. Він доводить, що Міжнародний Комітет Червоного Хреста є особливим суб'єктом міжнародного права, який поєднує в собі елементи, характерні для юридичної природи як міжнародних міжурядових, так і неурядових організацій. Указана організація наділена двома групами міжнародних прав: правами, передбаченими нормами міжнародного права та правами, що випливають із права даного товариства на ініціативу. Під останнім слід розуміти передбачену договірними та звичаєвими нормами міжнародного права можливість МКЧХ пропонувати сторонам збройних конфліктів прийняти гуманітарні дії на користь жертв цих конфліктів. Науковець також наголошує на тому, що МКЧХ ніколи не бере участі у договорах, які він розробляє. У дисертації В. М. Лисика відмічається, що основними формами участі МКЧХ в розробці договорів в сфері міжнародного гуманітарного права є: створення спеціальних органів для розробки договорів; проведення конференцій; надання допомоги в якості експертної організації на всіх стадіях правотворчого процесу [4].

Сьогодні усі організації червонохресного руху діють на підставі Статуту Міжнародного Руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця [13]. Він підтверджує факт об'єднання трьох елементів руху (Міжнародного Комітету, Міжнародної Федерації та національних товариств) і ставить перед ними чітке завдання – попереджати і полегшувати страждання людей, захищати життя і здоров'я людини і забезпечувати повагу до людської особистості, особливо, під час збройних конфліктів та інших надзвичайних ситуацій, займатися діяльністю з профілактики захворювань, розвитку охорони здоров'я і соціального забезпечення, заохочувати добровільну роботу, сприяти тому, щоб члени Руху завжди були готові надати допомогу і зміцнювати загальну солідарність з тими, хто потребує допомоги і захисту з боку Руху. Проголошуються принципи діяльності Руху: гуманність, неупередженість, нейтральність, незалежність, добровільність, єдність, універсальність. Усі організації мають власні статuti і співпрацюють між собою в межах вказаних нормативно-правових актів. Вищим дорадчим органом є Міжнародна конференція, на якій усі структури Руху зустрічаються з державами, які підписали Женевські конвенції. Крім того, діють також Рада делегатів Руху (може приймати резолюції) та Постійна Комісія Руху (організує проведення сесій Ради, виконує завдання, поставлені Постійною Комісією і т.ін.).

У контексті останніх подій в Україні, пов'язаних з військовим конфліктом на сході нашої держави, суттєво активізувалась діяльність Міжнародного Комітету Червоного Хреста.

Договір між Урядом України і МКЧХ про відкриття Місії МКЧХ в Україні був ратифікований 4 липня 2004 р. [1]. За цим Договором статус Місії МКЧХ в Україні відповідає статусові інших органів міжурядових організацій в Україні.

Сьогодні основну увагу МКЧХ прагне приділити допомозі особам, постраждалим внаслідок конфлікту на сході України. Протягом 2015 р. Комітетом відкрито шість офісів в нашій державі – в Харкові, Донецьку, Луганську, Северодонецьку, Маріуполі та Одесі. Організація долучилася до мобілізації ресурсів для постраждалих регіонів; зокрема, по лінії МКЧХ виділяється допомога українським родинам, переміщеним особам та лікарням у вигляді матеріалів для ремонту житла (скло, бетон, покрівельні матеріали), продуктів харчування, теплої одягу, медичних матеріалів, ліків тощо. Осередки МКЧХ сконцентрували свою діяльність у наступних сферах: вирішення проблем осіб, зниклих безвісти, та їх сімей; відновлення та опалення житлових будинків; забезпечення постачання питної води;

турбота про гідність загиблих; забезпечення гуманного поводження із затриманими; забезпечення продуктами харчування, предметами гігієни та грошовою допомогою для найуразливіших верств населення; співробітництво з Товариством Червоного Хреста України[6].

За Звітом Кабінету Міністрів України, у жовтні 2015 року поновлено гуманітарну діяльність Міжнародного Комітету Червоного Хреста на тимчасово непідконтрольних частинах території Донецької та Луганської областей[2]. За даними Комітету, впродовж 2014-2015 рр. гуманітарну допомогу від Міжнародного Комітету Червоного Хреста отримали понад 1,5 млн. громадян, які мешкають на тимчасово окупованій території [6].

За Звітом МКЧХ протягом серпня 2017 р. 107 закладів охорони здоров'я отримали різні медичні препарати, 62 інвалідних візки передано медичним установам Донецької області; 2 600 мешканців 17 населених пунктів по обидва боки від лінії зіткнення отримали будівельні матеріали для відновлення пошкодженого житла; 3 720 л бутильованої води було доставлено мешканцям с. Бердянське; 15 000 осіб отримали продуктові набори та предмети гігієни; 740 осіб отримали фінансову допомогу на відновлення поголів'я домашньої худоби; проведено навчання і роздано місцевим органам самоуправління сотні засобів, що попереджають про мінну небезпеку[9].

30 серпня 2017 р. з нагоди Міжнародного дня зниклих безвісти МКЧХ провів низку заходів для сімей зниклих безвісти. Так, у Маріуполі сім'ї зниклих безвісти українців зустрілися з представниками делегації Товариства, отримали психологічну допомогу і моральну підтримку [5]. По Україні і європейських країнах почала подорожувати фотовиставка «Невідомість: сім'ї зниклих безвісти по обидві сторони від лінії зіткнення», мета якої донести до глядачів біль, який переживають родичі людей, зниклих безвісти, спонукати громадськість до участі в допомозі цим людям.

Протягом 2016 та 2017 років Міжнародний Комітет Червоного Хреста проводить в Україні семінари для військових з питань виконання норм міжнародного гуманітарного права. На семінарах розглядаються як теоретичні аспекти гуманітарного права, так і практичні. Так, військовослужбовці мали можливість використати рекомендації щодо застосування міжнародного гуманітарного права під час моделювання військової операції, як у наступі, так і в обороні. Учасники семінарів залучалися до процесу вибору цілей (види цілей, вибір цілей, вибір зброї, оцінка нанесеного ураження, перш за все, цивільному населенню) [7].

МКЧХ плідно співпрацює з Товариством Червоного Хреста України (далі – ТЧХУ). Так, за фінансової підтримки МКЧХ понад 90 000 осіб отримали допомогу від волонтерів ТЧХУ і фельдшерів на контрольно-пропускному пункті у Станиці Луганській, біля 300 осіб узяли участь у тренінгах з проблем невідкладної медичної допомоги населенню, яке перебуває у районі бойових дій [9].

Торкаючись діяльності Товариства Червоного Хреста України, зазначимо, що починаючи з 2014 року воно працює в особливих умовах. Товариство зосереджує роботу на наданні медичної, соціально-побутової, психологічної допомоги мігрантам, біженцям, переміщеним особам із зони збройного конфлікту та Криму, а також продовжує допомагати вразливим категоріям населення, сприяє розвитку волонтерського руху, займається просвітницькою діяльністю. За період 2014 рік – квітень 2017 року Товариством була надана гуманітарна підтримка постраждалим від збройного конфлікту на сході України на загальну суму близько 500 млн. грн. (продукти харчування, одяг, взуття, предмети побуту, ремонт будинків, засоби гігієни, медикаменти, лікування, оздоровлення), в тому числі, медичним закладам, де перебувають на лікуванні поранені внаслідок збройного конфлікту, на суму близько 85 млн. грн.[14]

Висновки. Таким чином, Міжнародний Рух Червоного Хреста і Червоного Півмісяця – це міжнародний гуманітарний рух, що складається з трьох компонентів: найстарішого Міжнародного Комітету Червоного Хреста, Міжнародної Федерації Товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця та національних товариств. Усі вони діють на підставі статутів та міжнародних угод різного рівня. Оскільки на сході України триває збройний конфлікт, найбільш активно співпрацює з Урядом, органами самоврядування та Товариством Червоного Хреста України Міжнародний Комітет Червоного Хреста, який надає населенню постраждалих регіонів різноманітну гуманітарну допомогу.

Список використаних джерел:

1. Договір між Урядом України і МКЧХ про відкриття Місії МКЧХ в Україні від 5 грудня 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://пра.iplex.com.ua/doc.php?code=991_005
2. Звіт про хід і результати виконання програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2015 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: kmu.gov.ua
3. Конвенція про поліпшення долі поранених і хворих у діючих арміях від 29 серпня 1949 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
4. Лисик В.М. Правовий статус Міжнародного Комітету Червоного Хреста у міжнародному праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. М. Лисик. – К., 2008. – 27 с.
5. Маріуполь: сім'ї зниклих безвісти зустрілися, щоб підтримати одне одного : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.icrc.org/2017/09/20/mariupol-families-missing-ukr/>

6. Міжнародний Комітет Червоного Хреста [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://geneva.mfa.gov.ua/ua/ukraine-io/red-cross>
7. Міжнародний Комітет Червоного Хреста провів черговий семінар для військових з питань виконання норм МГП під час ведення бойових дій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/news/2017/07/27/mizhnarodnij-komitet-chervonogo-hresta-proviv-chergovij-seminar-dlya-vijskovih-z-pitan-vikonannya-norm-mgp-pid-chas-vedennya-bojovih-dij/>
8. Ореховський В.О. Російське Товариство Червоного Хреста: виникнення, становлення, еволюція структури (1867-1914 рр.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oaji.net/articles/2014/797-1409307533.pdf>
9. Основні напрямки діяльності МКЧХ у серпні 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.icrc.org/2017/09/21/facts-and-figures-august-2017-ukr/>
10. Про Товариство Червоного Хреста України: Закон України від 28 листопада 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/330-15>
11. Скрипник О.М. Історія міжнародних організацій : навчальний посібник / О.М.Скрипник. – Умань : ПП Жовтий О.О., 2011. – 226 с.
12. Статут Міжнародного Комітету Червоного Хреста від 24 червня 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
13. Статут Міжнародного Руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця від 1 жовтня 1986 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua
14. Товариству Червоного Хреста України – 99 років [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.prostir.ua/?news=tovarystvu-chervonoho-hresta-ukrajiny-99-rokiv>
15. Угода про організацію діяльності складових частин Міжнародного руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця від 26 листопада 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://voenprav.ru/doc-3620-1.htm>

Стаття надійшла до редакції 30.10.2017

МОЛОДИЙ ВЧЕНИЙ

УДК 342.9

*Гриценко Володимир Григорович**доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри галузевого права**Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка,
заслужений юрист України**Сибірцева Людмила Сергіївна**студентка другого року навчання (ОР «магістр»)
факультету історії та права**Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка***РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ БЕЗПЕКИ
ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

Стаття присвячена дослідженню ролі та значення патрульної поліції України в забезпеченні безпеки дорожнього руху. Проаналізовано нормативно-правову базу функціонування патрульної поліції з метою визначення основних повноважень та функцій працівників даного структурного підрозділу, що входять до системи Національної поліції України.

Ключові слова: безпека дорожнього руху, патрульна поліція України, Національна поліція України, повноваження, нормативно-правове регулювання.

Hrytsenko V. H., Sibirtseva L. S. THE ROLE AND VALUE OF PATRUCTION POLICY IN THE PROTECTION OF THE SECURITY OF ROAD TRAFFIC

The article is devoted to the study of the role and significance of the patrol police in ensuring road safety. The normative and legal basis for the functioning of the patrol police is analyzed in order to determine the main competences and functions of the employees of this structural unit, which are part of the system of the National Police of Ukraine.

It is noted that road safety is one of the most important tasks of the state, the implementation of which relies on the structural units of the patrol police, which are part of the National Police System and play an important role in the field of road safety in Ukraine. At the same time, an important component contributing to more effective implementation of the tasks and performance of functions is improved state policy in the activities of state authorities, the construction of optimal models of management of the road safety system, the use of international experience and improvement of the regulatory framework in the field of road safety movement. An important role in this direction is played by the relationship between patrol police and the public.

Key words: traffic safety, patrol police of Ukraine, National Police of Ukraine, powers, regulatory and legal regulation.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день однією з найактуальніших проблем є питання забезпечення безпеки дорожнього руху. Щодоби на українських автошляхах реєструються дорожньо-транспортні пригоди (далі-ДТП), внаслідок яких гинуть і травмуються люди. Так, за даними Управління безпеки дорожнього руху Національної поліції України кількість ДТП у першій половині 2017 року зросла на 6,1% в порівнянні з аналогічним періодом 2016-го – до 76,6 тисяч. При цьому кількість ДТП з постраждалими зменшилась на три відсотки – загалом у 2017 році майже кожна сьома аварія закінчувалась травмами або й фатально[10].

Яскравим прикладом останніх подій в Україні є жахлива трагедія, що сталася 18 жовтня 2017 року в м. Харкові, внаслідок якої загинуло шість осіб. Саме тому на сьогодні надзвичайно важливим є питання забезпечення дорожньої безпеки структурними підрозділами патрульної поліції, які входять до системи Національної поліції України, та є важливим елементом реформування української правоохоронної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній юридичній літературі дослідженню питань забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні значну увагу приділяли такі вчені як: О. М. Бандурка, А. І. Берлач, Г. К. Гусарова, М. М. Долгополова, В. В. Доненко, М. В. Кутерга, В. П. Петков, А. М. Подоляка, М. А. Микитюк, В. Новіков, А. М. Сердюк та ін. Незважаючи на наявні

праці зазначених вчених, недостатнім є висвітлення питання про значення та роль патрульної поліції, як новоствореного структурного підрозділу Національної поліції України.

Формування цілей статті. Метою даної статті є визначення ролі та значення патрульної поліції України в забезпеченні безпеки дорожнього руху.

Виклад основного матеріалу. Впродовж 2014-2015 років в Україні відбувалися кардинальні зміни в реформуванні системи правоохоронних органів. Причиною зазначених змін стало суттєве зниження рівня довіри українського народу до органів внутрішніх справ, що найбільш відчутно стало під час Революції гідності. Важливим кроком у цьому напрямі стало прийняття 02 липня 2015 року Верховною Радою України Закону “Про Національну поліцію”, що набув чинності 07 листопада 2015 року [7].

Закон визначає Національну поліцію як центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Разом з тим, у ч.3 ст. 13 цього закону вказується, що у складі поліції функціонують такі структурні підрозділи як: кримінальна поліція, патрульна поліція, органи досудового розслідування, поліція охорони, спеціальна поліція, поліція особливого призначення [7].

Безпека дорожнього руху – одна з найактуальніших соціально-економічних проблем нашого часу. Важливою складовою в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є державна політика України, яка виражається в діяльності органів державної влади.

Так, в Україні контроль із забезпечення безпеки дорожнього руху здійснюється багатьма органами, серед яких: Президент України, Верховна Рада України (далі-ВРУ), Кабінет Міністрів України (далі-КМУ), обласні, міські та районні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування тощо. Однак, головне завдання щодо забезпечення дорожньої безпеки покладається на правоохоронні органи, головну роль серед яких на сьогоднішній день відіграє патрульна поліція.

Слід звернути увагу, що у зв'язку з подальшим реформуванням поліції та реорганізацією її структурних підрозділів керівництвом Національної поліції було прийнято рішення, що починаючи з 17 вересня 2017 року уповноваженим підрозділом Національної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху на території країни є Департамент патрульної поліції та його територіальні (відокремлені підрозділи) [4].

При цьому, роль та значення патрульної поліції в забезпеченні безпеки дорожнього руху виражається через її основні завдання та функції. З метою визначення яких, вважаємо за доцільно в першу чергу визначити поняття “безпека дорожнього руху”.

Так, на думку Г. І. Клінковштейна, безпека дорожнього руху – це “досить швидкий, безпечний і зручний рух транспортних засобів та пішоходів” [2, с. 15]. В. В. Новіков під “безпекою дорожнього руху” розуміє ступінь захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави від зовнішніх та внутрішніх загроз [3, с. 12]. При цьому до інтересів особистості пропонується відносити її права та свободи, а до інтересів суспільства – його духовні та матеріальні цінності. Тобто безпека дорожнього руху – це стан цього процесу, що відображає ступінь захищеності його учасників і держави від дорожньо-транспортних пригод та їх наслідків.

На нашу думку, під безпекою дорожнього руху слід розуміти систему заходів і засобів, що забезпечують умови безпечного дорожнього руху та спрямовані на захист і збереження життя і здоров'я учасників дорожнього руху, а також ступінь захищеності особистості, суспільства та держави від зовнішніх та внутрішніх загроз.

Не менш важливим є питання нормативно-правового забезпечення діяльності патрульної поліції. Так, основними нормативно-правовими актами, що визначають основні завдання та функції патрульної поліції є: Закон України “Про Національну поліцію” [7], Положення про Національну поліцію, затверджене Постановою Кабінет Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877 [5], Положення про патрульну службу МВС, затверджене Наказом МВС України від 02 липня 2015 року № 796 [6], відповідно до яких загальними завданнями патрульної поліції є надання поліцейських послуг у сферах:

1. Забезпечення публічного порядку і громадської безпеки;
2. Запобігання кримінальним, адміністративним правопорушенням;
3. Взаємодія із суспільством;

4. Забезпечення безпеки дорожнього руху; організація контролю за додержанням законів, інших нормативно-правових актів з питань безпеки дорожнього руху.

Важливим кроком в підвищенні рівня дорожньої безпеки стало видання Розпорядження КМУ від 14 червня 2017 р. № 481-р. “Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року” [8].

Метою Стратегії є зниження рівня смертності внаслідок дорожньо-транспортних пригод щонайменше на 30 відсотків до 2020 року, ступеня тяжкості наслідків дорожньо-транспортних пригод для учасників дорожнього руху та зменшення соціально-економічних втрат від дорожньо-транспортного

травматизму, а також запровадження ефективної системи управління безпекою дорожнього руху для забезпечення захисту життя та здоров'я населення.

Вважаємо, що важливу роль в досягненні поставленої мети відіграє Національна поліція загалом та патрульна поліція зокрема.

Слід відзначити, що значення патрульної поліції в забезпеченні безпеки дорожнього руху відображається через функції, які стоять перед працівниками даного структурного підрозділу.

Так, І. В. Фільштейн, аналізуючи зміст Закону України “Про Національну поліцію”, функції поділяє на наступні групи: перша група – це протидія злочинності, її профілактика та попередження; друга група – це забезпечення громадського порядку, громадської безпеки; третя група – це забезпечення безпеки дорожнього руху; четверта група – забезпечення нормального та безпечного функціонування установ, організацій, підприємств [1, с. 115].

Слід погодитися з думкою Сердюка А.М., що діяльність патрульної поліції здійснюється у двох напрямках: внутрішньому і зовнішньому. Якщо внутрішні функції спрямовані на створення належних умов роботи окремого поліцейського (наприклад, порядок проходження служби патрульними поліцейськими) чи всієї структури поліції (матеріально-технічне забезпечення тощо), то у зовнішніх функціях відбивається сама суть створення патрульної поліції – його практична значущість [9, с. 192].

Разом з тим, відповідно до розділу 3 “Положення про патрульну службу МВС”, затверджене Наказом МВС України від 02 липня 2015 року № 796 [6], основною функцією патрульної поліції в забезпеченні дорожньої безпеки є цілодобове патрулювання території обслуговування з метою забезпечення належної охорони громадського порядку, громадської безпеки та контролю за дотриманням правил дорожнього руху, забезпечення його безпеки. У разі необхідності здійснюється регулювання дорожнього руху.

Висновки. Узагальнюючи вищевикладене, слід зазначити, що забезпечення безпеки дорожнього руху є одним з найважливіших завдань держави, виконання якого покладається на структурні підрозділи патрульної поліції, які входять до системи Національної поліції і відіграють важливу роль в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні. Разом з тим, важливою складовою, що сприятиме більш ефективному здійсненню поставлених завдань та виконанню функцій є удосконалена державна політика в діяльності органів державної влади, побудова оптимальних моделей управління системою безпеки дорожнього руху, використання міжнародного досвіду та вдосконалення нормативно-правової бази в галузі забезпечення безпеки дорожнього руху. Важливу роль в цьому напрямку відіграє взаємозв'язок патрульної поліції та громадськості.

Список використаних джерел:

1. Денисюк Д. С. Функції Національної поліції України: поняття та класифікація/ Д. С. Денисюк// Юридичний науковий електронний журнал. – 2016. – №4. – С. 114-117.
2. Клинковштейн Г.И. Организация дорожного движения: учебник для вузов / Г.И. Клинковштейн. – М., 1982. – 240 с.
3. Новіков В.В. Адміністративно-правові основи профілактики порушень правил дорожнього руху: автореф. дис. канд. юрид. наук / В.В. Новіков. – К., 1997. – 23 с.
4. Повноваження Національної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://123ru.net/ukraine/116295769/>
5. Положення про Національну поліцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF>
6. Положення про патрульну службу МВС: Наказ МВС України від 02 липня 2015 року № 796 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>
7. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page>
8. Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 червня 2017 р. № 481-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/481-2017-%D1%80>
9. Сердюк А. М. Щодо визначення поняття і змісту основних завдань та функцій патрульної поліції України в сучасних умовах: адміністративно-правові аспекти / А. М. Сердюк // Науковий вісник публічного та приватного права. – 2016. – №3. – С. 45-49.
10. Статистика ДТП шокує. Інфографіка причин + карта найаварійніших доріг // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://expres.ua/news/2017/08/10/256572-statystyka-dtp-shokuye-infografika-prychyn-karta-nayavariynishyh-dorig>

Стаття надійшла до редакції 02.11.2017

УДК 342.92

Окопник Олена Миколаївна
кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри галузевого права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка

Стеценко Світлана Анатоліївна
студентка другого року навчання (ОР «магістр»)
факультету історії та права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НОРМАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУДІВ

Стаття присвячена встановленню значення інституту адміністративної відповідальності в системі адміністративно-правових засобів забезпечення діяльності місцевих загальних судів. У дослідженні проаналізовано законодавство із цього питання та наукова література, що дозволило визначити значення інституту адміністративної відповідальності у забезпеченні діяльності місцевих загальних судів.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, суд, діяльність суду, учасники адміністративно-деліктних відносин, адміністративні проступки.

Okopnik E. N., Stetsenko S. A. GENERAL CHARACTERISTICS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE FIELD OF PROVISION OF NORMAL ACTIVITIES OF JUDGES

The article is devoted to the establishment of the importance of the institute of administrative liability in the system of administrative and legal means of ensuring the activity of local general courts. The study analyzed the legislation on this issue and scientific literature, which made it possible to determine the significance of the institute of administrative responsibility in ensuring the activity of local general courts.

It is noted that the objective existence of socially harmful acts that damage the normal activities of the court is sufficient grounds for imposing administrative responsibility for their commission. The administrative rules that determine the composition of the said administrative offenses carry out a security function, prohibiting certain behavior under the threat of administrative sanctions. At the same time, they carry out a regulatory function, distinguishing the lawful act from the unlawful.

Key words: admisnistratna vidpidalnist, the court, діяльність суду, participants in administrative and business affairs, administrative misconduct.

Постановка проблеми. Інститут адміністративної відповідальності вже досить давно привертає увагу значної кількості вчених-адміністративістів і, не зважаючи на це, до сьогодні не втратив своєї актуальності та наукової привабливості.

Значення адміністративної відповідальності в охороні суспільних відносин пояснюється насамперед тим, що адміністративні проступки – одні з найпоширеніших з усіх видів правопорушень. Велика кількість і невелика шкідливість (кожного окремо) цих проступків вимагають порівняно простого порядку застосування заходів впливу. Такий спрощений порядок необхідний, з одного боку, для швидкого дисциплінуючого впливу на винних, а з іншого – дозволяє економити час та кошти держави й самих правопорушників.

При реалізації адміністративної відповідальності (застосуванні адміністративних санкцій) включається механізм правового захисту, тобто адміністративний примус щодо осіб, які порушили певні приписи. Він дозволяє не лише притягнути винного до відповідальності, здійснюючи при цьому виховний і попереджувальний вплив, але й допомагає поновленню людини в її правах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням зазначеного інституту займалися такі провідні вчені як Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк А. Т. Комзюк, В. К. Шкарупа, І. І. Веремеєнко, І. О. Галаган, Л. В. Коваль, Л. Л. Попов, А. П. Шергин та інші, які провели величезну роботу щодо розроблення проблеми адміністративної відповідальності. Однак, не зважаючи на інтенсивний розвиток проблематики, пов'язаної з адміністративною відповідальністю, у науці та практиці її реалізації залишилося ще чимало нерозв'язаних питань.

Формування цілей статті. Мета статті полягає у розкритті характеристики адміністративної відповідальності у сфері забезпечення нормальної діяльності суддів.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж перейти безпосередньо до характеристики адміністративної відповідальності у сфері забезпечення нормальної діяльності суддів, хотілося б зупинитися на аналізі найбільш проблемних моментів, які останнім часом виникають в інституті адміністративної відповідальності.

Головна проблема, з якою постійно стикаються дослідники, полягає у відсутності визначення адміністративної відповідальності в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП), що, як вірно відмітив К. С. Бельський, збіднює його зміст, позбавляє стрижневої спрямованості правові норми, які містяться у ньому, дозволяє правозастосовнику трактувати норми КпАП свавільно, при бажанні навіть на власний розсуд [2, с.12].

Адміністративна відповідальність, зазначає В. Є. Севрюгін, – це кінцевий результат проступку, його фінал, правовий наслідок. Одночасно це і реакція держави на вчинене правопорушення, яка захищає державний та громадський порядок, власність, права та свободи громадян, установлений порядок управління від протиправних посягань. У цьому відношенні відповідальність – явище одного порядку з адміністративним покаранням, адміністративною санкцією. Якщо ж брати до уваги, що адміністративна відповідальність є результатом порушення адміністративно-правової норми, то тоді характер порушеної вимоги буде визначати правову природу відповідальності, її похідний характер від адміністративно-правової норми. Однак адміністративна відповідальність не може бути зведена ні до адміністративного покарання, ні до адміністративної санкції [12, с.72].

Виходячи з теорії адміністративної відповідальності, а також чинного законодавства, можна зробити висновок, що адміністративне стягнення не завжди супроводжує адміністративну відповідальність, а остання не завжди реалізується через застосування адміністративного стягнення, хоча незастосування стягнення не звільняє порушника від негативної оцінки його дій з боку уповноважених органів (посадових осіб) держави, що може бути також названо адміністративною відповідальністю.

Так, відповідно до статті 21 КпАП України, суддя при виявленні адміністративного правопорушення, що посягає на нормальну роботу суду (наприклад, передбаченого ч. 1 ст. 185-3 КпАП), має право звільнити порушника від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу, якщо з урахуванням характеру вчиненого проступку й особи правопорушника до нього доцільно застосувати захід громадського впливу, а згідно зі ст. 22 КпАП при малозначності вчиненого правопорушення суддя може звільнити порушника від відповідальності, обмежившись усним зауваженням. Зазначені положення закону орієнтують суддів на неминучість реагування на кожне адміністративне правопорушення, у тому числі й малозначне, але невідворотність покарання за усі адміністративні правопорушення не встановлюється, хоча і передбачається його настання.

Відзначимо також і той факт, що іноді адміністративна відповідальність супроводжується не адміністративним стягненням, а іншими примусовими заходами виховного і превентивного впливу. У цьому випадку мова йде про відповідальність неповнолітніх за адміністративні правопорушення. Цікавою щодо зазначеного є думка К. С. Бельського, який вважає, що негативні обмеження (у певних випадках і в певному обсязі) майнового, матеріального і особистісного характеру особа може відчувати ще й до застосування до неї адміністративного стягнення, з самого моменту вчинення адміністративного правопорушення [2, с. 19].

Наприклад, за порушення порядку під час судового засідання особа має бути притягнута до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 185-3 КпАП, але до часу розгляду справи вона може бути затримана відповідно до ст.ст. 260, 262, 263 КпАП. З цього неважко зробити висновок: вже починаючи з моменту застосування заходів, що забезпечують провадження в справах про адміністративні правопорушення, порушник починає зазнавати несприятливі для себе обмеження, апогею яких буде досягнуто з моменту набрання чинності постановою по справі.

Таким чином, стає зрозумілим, що зведення адміністративної відповідальності лише до застосування стягнень є невиправданим звуженням її практичних та науково-теоретичних меж.

Отже, адміністративна відповідальність у сфері забезпечення нормальної діяльності суду реалізується шляхом вступу визначених законом суб'єктів у специфічні адміністративно-процесуальні відносини, учасники яких наділені певними правами та кореспондуючими їм обов'язками. Стає зрозумілим, що реалізація адміністративної відповідальності не є одноактовою дією, а становить складний процедурний механізм, у межах якого виділяються певні елементи, які дозволяють говорити про існування структури адміністративної відповідальності.

Аналіз прав та обов'язків учасників адміністративно-деліктних відносин дозволяє підтримати висловлену Т. Коломоєць пропозицію щодо виділення таких елементів адміністративної відповідальності у сфері, що розглядається: звинувачення судом (суддею) певної особи у вчиненні адміністративного

правопорушення, що завдає шкоди нормальній діяльності суду, і пояснення цієї особи з приводу свого проступку; негативна оцінка судом (суддею) протиправного діяння; застосування до винної особи адміністративного стягнення у вигляді штрафу або адміністративного арешту. Саме така послідовність розташування структурних елементів адміністративної відповідальності цілком узгоджується із процесуальним режимом її реалізації [9, с. 65].

З питанням загального визначення адміністративної відповідальності у сфері забезпечення нормальної діяльності суду тісно пов'язані деякі особливості, а саме, встановлення підстав зазначеного виду відповідальності, за наявності яких може настати адміністративна відповідальність. Аналіз ознак адміністративної відповідальності дозволив вченим виділити три її підстави: 1) нормативну, тобто систему норм, що описують протиправне діяння і адміністративні стягнення, які встановлюються за його вчинення; 2) фактичну, тобто діяння конкретного суб'єкта, що порушують правові приписи, які охороняються адміністративно-правовими санкціями (адміністративні проступки); 3) процесуальну, тобто процедуру накладення конкретного стягнення за конкретне адміністративне правопорушення [1, с.343].

Але для того, щоб детально розглядати адміністративні проступки, що посягають на нормальну діяльність суду, необхідно визначитися ще з однією проблемою.

Зрозуміло, що притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинення зазначеної групи адміністративних проступків становить певну сукупність дій чи, іншими словами, процес, головним учасником якого є суддя. У зв'язку з цим виникає запитання, а чим, власне, займається суддя – реалізацією функцій державного управління чи правосуддя? На зазначене запитання Ю. М. Старилів дає однозначну відповідь: відносини, пов'язані з розглядом суддею справ про адміністративні правопорушення, входять до предмету адміністративного права і мають характер управлінських відносин [14, с. 312].

Ми вважаємо, що, не зважаючи на те, що норми інституту адміністративного права захищають нормальну діяльність суду, їх реалізація у судовому порядку не може визнаватися здійсненням функцій управління

Як вірно відмічає Л. В. Коваль, розглядати судовий порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення як форму управлінської діяльності означає розглядати суд (суддею) як орган управління, ігноруючи тим самим розмежування функцій державного управління та правосуддя [7, с. 141-143].

Отже, розгляд судом справ про адміністративні проступки є нічим іншим, як здійсненням правосуддя [13, с. 59].

Елементи складу адміністративного проступку всебічно вивчені вченими-адміністративістами, тому, не вдаючись до глибокого теоретичного аналізу, розглянемо їх стосовно адміністративних проступків, що посягають на нормальну діяльність суду.

Об'єктом адміністративного проступку є суспільні відносини, тобто відносини, які складаються в різних галузях діяльності людей. Залежно від ступеня узагальнення, рівня абстрактності необхідно розрізняти загальний, родовий, безпосередній об'єкти [3, с. 22].

Принципове значення для досягнення мети даного дослідження має аналіз останніх двох із зазначених видів об'єктів адміністративних проступків, що посягають на нормальну діяльність суду.

Якщо вести мову про адміністративні проступки (ст. 185-3 «Прояв неповаги до суду»; ст. 185-5 «Перешкоджання явці до суду народного засідателя»; ч. 1 ст. 185-6 «Невжиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді»), то, на нашу думку, родовим об'єктом зазначених проступків є не встановлений порядок управління, як зазначають деякі автори [8, с. 601], а правосуддя, оскільки зазначені правопорушення знаходять свій вираз у процесі підготовки або здійснення основної функції суду – правосуддя у цивільних, кримінальних справах, а також справах про адміністративні проступки.

Щодо безпосереднього об'єкта зазначених правопорушень, він є різним. Так, встановлений порядок здійснення правосуддя є безпосереднім об'єктом проступків, передбачених ст. ст. 185-3, 185-5 КпАП, а встановлений порядок розгляду окремої ухвали суду чи окремої постанови судді – безпосереднім об'єктом проступку, передбаченого ч. 1 ст. 185-6 КпАП.

Об'єктивну сторону характеризують зовнішні ознаки проступку, які визначають акт зовнішньої поведінки правопорушника. До головних належить протиправне діяння двох видів – дія та бездіяльність [5, с.29].

Зазначимо, що об'єктивна сторона проступків, відповідальність за які передбачена ст. ст. 185-3 та 185-5, найчастіше проявляється у діях, тобто протиправній, активній, свідомій і вольовій поведінці особи, яка завдає або може створити реальну можливість завдання шкоди об'єкту, що охороняється нормами адміністративного права [10, с. 190].

Так, прояв неповаги до суду може проявлятися у різних формах (усній, письмовій, друкованій), у поведінці, у якій-небудь дії (хоча бездіяльність особи також може бути розцінена судом (суддею) як неповага) осіб, які беруть участь у вирішенні адміністративних, цивільних, кримінальних справ. У диспозиції наводиться приблизний перелік таких дій. Це, перш за все, порушення порядку судового

засідання, ухилення від явки до суду, невиконання розпоряджень головуючого, що свідчить про відсутність шанобливого ставлення до суду та судових процедур, регламентованих законодавством. Можливі також і інші прояви неповаги до суду. Аналізуючи диспозицію статті 185-3 КпАП, необхідно пам'ятати, що вона фактично передбачає та розмежує дві можливі форм неповаги до суду. У першому випадку мова йде про дії, які можуть вчинятися чи, навпаки, не вчинятися як поза межами суду, так і безпосередньо у приміщенні суду (залі судового засідання) і які підпадають під визначення “неповага, яка проявляється особами, що беруть участь у розгляді судом справ” (злісне, тобто два рази і більше, ухилення від явки до суду свідка, потерпілого, позивача, відповідача; невиконання вимог головуючого тощо). У другому випадку – про дії, які свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил і можуть мати місце лише у приміщенні суду. Вважаємо, що вчинення у приміщенні суду або під час судового засідання дій (висловів), що підпадають під ознаки проступку, передбаченого ст. 173 КпАП, додаткової кваліфікації за зазначеною статтею не потребують, а повністю охоплюються складом проступку, закріпленим у ст. 185-3 КпАП. У зв'язку з цим необхідно розширити диспозицію ст. 185-3 і зазначити, що у разі образи судді особа підлягає адміністративній відповідальності відповідно до зазначеної статті.

Говорячи про об'єктивну сторону проступку, передбаченого ст. 185-5 КпАП, необхідно також наголосити на переважній більшості форм активної поведінки суб'єктів, які вчиняють дії, передбачені зазначеною статтею. Так, перешкоджання явці до суду народного засідателя [11] може здійснюватися у різних формах, зокрема таких як зміна графіку роботи або направлення у відрадження на час виконання обов'язків народного засідателя тощо.

Говорячи про спосіб вчинення зазначеного проступку (перешкоджання явці до суду), необхідно наголосити на тому, що і по відношенню до інших учасників судового розгляду справ іноді застосовуються подібні дії. Так, свідки, потерпілі, експерти, спеціалісти також позбавляються можливості бути присутніми під час судового засідання. Вважаємо, що зазначені особи, враховуючи їх важливе процесуальне становище, потребують захисту від подібних незаконних дій, який міг би бути реалізований у межах інституту адміністративної відповідальності.

Необхідно зупинитися також і на об'єктивній стороні проступку, передбаченого ч. 1 ст. 185-6 КпАП. Її особливість полягає в тому, що вона завжди знаходить прояв у бездіяльності посадових осіб, які зобов'язані вжити відповідні заходи реагування на окрему ухвалу або постанову суду (судді) у формі їх розгляду або здійснення конкретних дій за ними; дати своєчасну відповідь на зазначені документи. Право суду (судді) вимагати відповіді на окрему ухвалу (постанову) від посадових осіб та їх обов'язок своєчасно та належним чином відреагувати на них закріплені у ст. 282 КпАП, але не зважаючи на це, відповідальність відповідно до ч. 1 ст. 185-6 КпАП настає лише за несвоєчасне або неналежне реагування на ухвалу (постанову), яку винесено у зв'язку з розглядом кримінальних справ у суді. Отже, законодавець за допомогою норм адміністративного права (інституту адміністративної відповідальності) у першу чергу намагається стимулювати роботу відповідних суб'єктів щодо профілактики злочинів, залишаючи здійснення адміністративно-деліктологічної діяльності без належного адміністративно-правового забезпечення. Такий стан речей, на нашу думку, є невиправданим, оскільки, не дивлячись на те, що адміністративні проступки не мають великої суспільної небезпеки для суспільства, вони також вимагають від держави активних дій, спрямованих не тільки на їх подолання, але й на усунення причин та умов, які сприяють вчиненню останніх, а така робота в сучасних умовах, як вірно зазначає К. Л. Бугайчук, набуває особливого змісту та актуальності [4, с. 1].

Адміністративні проступки, що посягають на нормальну діяльність суду, вчиняються переважно умисно (ст. 185-5, ст. 185-6), але дії, відповідальність, за які передбачена ст. 185-3 КпАП, можуть бути вчинені й у формі необережності, коли неповага до суду проявляється у спонтанних, заздалегідь необміркованих та непідготовлених вчинках, що знайшли прояв під час судового засідання.

Висновок. Підсумовуючи, слід зазначити, що об'єктивне існування суспільно шкідливих діянь, які завдають шкоди нормальній діяльності суду, є достатньою підставою для запровадження адміністративної відповідальності за їх вчинення. Адміністративно-правові норми, які визначають склади зазначених адміністративних проступків, виконують охоронну функцію, забороняючи певну поведінку під загрозою застосування адміністративних санкцій. Одночасно вони здійснюють регулятивну функцію, відмежовуючи правомірне діяння від протиправного.

Список використаних джерел:

1. Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник для вузов / Д. Н. Бахрах – М. : НОРМА, 2002. – 443 с.
2. Бельский К. С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура / К. С. Бельский // Государство и право. – 1999. – № 12. – С. 12–20.
3. Битяк Ю. П. Переконання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність: Конспект лекцій. / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, А. Т. Комзюк. – Х. : Укр. юрид. академія, 1994. – 44 с.

4. Бугайчук К. Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 : Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / К. Л. Бугайчук. – Харків, 2002. – 19 с.
5. Ващенко С. В. Адміністративна відповідальність : навчальний посібник / С. В. Ващенко, В. Г. Поліщук – Запоріжжя: Юридичний ін-т МВС України, 2001. – 143 с.
6. Запорожець М. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України: дис. ... кандидат. юрид. наук : 12.00.07 / Запорожець Михайло Петрович. – Х., 2004. – 179 с.
7. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение / Л. В. Коваль. – К. : Вища школа, 1979. – 231 с.
8. Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий). – Х. : ООО «Одиссей», 2000. – 1008 с.
9. Коломоець Т. О. Структура адміністративної відповідальності: сучасний доктринальний погляд / Т. О. Коломоець // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 4. – С. 65–66.
10. Остапенко О. І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку / О. І. Остапенко. – Львів : Львівський ін-т внутр. справ при Укр. акад. внутр. справ, 1995. – 312 с.
11. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 31. – Ст. 545.
12. Севрюгин В. Е. Административный проступок, Понятие, признаки, ответственность / В. Е. Севрюгин. – М., 1989. – 164 с.
13. Селиванов А. А. Рассмотрение в судах дел об административных правонарушениях (Вопросы теории и практики) / А. А. Селиванов, В. И. Нимченко // Советское государство и право. – 1991. – № 7. – С. 53–59.
14. Старилев Ю. Н. Курс общего административного права / Ю. Н. Старилев – В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М. : Издательство НОРМА, 2002. – 728 с.

Стаття надійшла до редакції 23.11.2017

УДК 351.74 + 341.1

Окопник Олена Миколаївна
кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри галузевого права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка

Тертична Валентина Петрівна
студентка другого року навчання (ОР «магістр»)
факультету історії та права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Стаття присвячена порівняльному аналізу та визначенню правових проблем у діяльності правоохоронних органів, що пов'язані з інтеграцією України до Європейського Союзу. Розкрито правові проблеми інтеграції України у сфері правоохоронних органів. Зазначено, що концептуальними засадами правової інтеграції МВС України у сфері правоохоронних органів постають правові засади взаємодії правової системи ЄС та національних правових систем, взаємодії правової системи ЄС та правової системи України, а також наукові дослідження фахівців. У той же час, специфіка правового регулювання у сфері правоохоронних органів потребує від МВС України зваженої та обґрунтованої стратегії реалізації цього завдання, що обов'язково враховує та мінімізує можливі негативні наслідки процесу інтеграції України до ЄС.

Ключові слова: правоохоронні органи, Європейський Союз, інтеграція, міждержавно-правова система, міністерство внутрішніх справ, колізії.

Okopnik E. N., Tertichna V. P. LEGAL PROBLEMS OF INTEGRATION OF UKRAINE TO THE EUROPEAN UNION IN THE FIELD OF LAW ENFORCEMENT BODIES AND THE WAYS OF THEIR SOLUTION

The article is devoted to the comparative analysis and determination of legal problems in the activity of law enforcement bodies connected with the integration of Ukraine into the European Union.

Consideration of the problems of Ukraine's integration into the European Union in the field of law-enforcement bodies is due to the need to create a unified legal framework for the effective resolution of urgent problems arising in the area of internal affairs. At the same time, it is quite clear that without establishing and studying the general principles of the legal integration of Ukraine into the EU it is impossible to form a single legal field in the sphere of internal affairs.

Of course, legal conflicts impede the normal, coordinated functioning of the legal system, adversely affect the effectiveness of legal regulation and law enforcement, the state of law and order, and contribute to the cultivation of legal nihilism among the population. In this regard, the prevention, elimination and elimination of legal conflicts is an important task of legal science and practice, and therefore it should become one of the main directions of activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in organizing this work in accordance with its powers in the field of law-enforcement bodies.

The specificity of legal regulation in the field of law-enforcement bodies requires the Ministry of Internal Affairs of Ukraine a balanced and well-grounded strategy for the implementation of this task, which necessarily takes into account and minimizes the possible negative consequences of the process of Ukraine's integration into the EU.

Key words: law enforcement agencies, the European Union, integration, the inter-state legal system, the Ministry of the Interior, conflicts.

Постановка проблеми. Правові проблеми інтеграції України до Європейського Союзу (далі – ЄС) у сфері правоохоронних органів обумовлені потребою створення єдиного правового поля задля ефективного вирішення актуальних завдань, що виникають у цій сфері. У той же час, цілком зрозуміло, що без з'ясування і дослідження загальних засад правової інтеграції України до ЄС неможливо формування єдиного правового поля у сфері правоохоронних органів.

Вступ до Європейського об'єктивно вимагає від нашої держави енергійних кроків по шляху наближення, гармонізації національного законодавства із законодавством даного міжнародного об'єднання. Водночас, не маючи відповідних знань з права Європейського Союзу, успішно здійснити це неможливо. Вивчення права ЄС є важливим для нашої держави і з практичної точки зору. Безумовно, досконале знання права ЄС, яке є важливим інструментом здійснення інтеграційних процесів у сфері внутрішніх справ, стає важливою передумовою успішного розвитку відносин нашої держави з ЄС у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз літератури дозволяє стверджувати, що процеси глобалізації зумовили трансформацію методології загальнотеоретичного правознавства в бік розширення об'єкта дослідження (таким об'єктом сьогодні є не тільки національні правові системи, а й міжнародно-правові), а також виявлення нових можливостей для застосування системного підходу (осмислення національної правової системи як складової іншої правової системи, наприклад Ради Європи чи Європейського Союзу). На думку Л. А. Луць [4, с. 4], саме такий методологічний підхід є необхідною умовою формування шляхів та способів входження правової системи України в європейський правовий простір.

Нині проблеми права Євросоюзу досліджуються окремими вченими: В. Г. Буткевич, В. А. Василенко, О. Ф. Висоцький, В. Н. Денисов, А. І. Дмитрієв, В. І. Євінтов, О. В. Задорожний, С. В. Ісакович, П. Ф. Мартиненко, В. І. Муравйов, Ю. І. Нишпорко, В. Ф. Опришко, К. К. Сандровський та ін.

Формування цілей статті. Мета статті полягає в розкритті правових проблем інтеграції України України у сфері правоохоронних органів.

Виклад основного матеріалу. Розгляд проблем інтеграції України до Європейського Союзу у сфері правоохоронних органів обумовлений потребою створення єдиного правового поля задля ефективного вирішення актуальних завдань, що виникають у сфері внутрішніх справ. У той же час, цілком зрозуміло, що без з'ясування і дослідження загальних засад правової інтеграції України до ЄС неможливе формування єдиного правового поля у сфері внутрішніх справ.

Так, вивченням зазначених аспектів займаються в рамках науки міжнародного та міжнародного економічного права. На нашу думку, різноаспектні результати досліджень (юридичні, економічні, історичні, політологічні, соціологічні тощо), проведених в Україні, мають не лише використовуватися для розвитку теорії міжнародного права, а й повинні допомагати вирішувати різноманітні практичні завдання, зокрема в галузі правоохоронних органів. Сучасний український правознавець незалежно від його спеціалізації має бути обізнаний з основними положеннями права Європейського Союзу, оскільки практика економічного, зовнішньополітичного, культурного життя України постійно вимагає вирішення тих чи інших питань правового характеру, пов'язаних з інтеграцією нашої держави в європейську спільноту. У зв'язку з цим під час дослідження процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері правоохоронних органів ми вважаємо за доцільне творчо використати

відповідні дослідження фахівців в галузі міжнародного права щодо європейської правової системи та інтеграції з нею правової системи України задля цивілізованої участі Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України у процесах інтеграції України до ЄС в межах компетенції міністерства.

«Міждержавно-правова система» – це цілісно структурно впорядкована за допомогою міжнародно-правових норм та інших юридичних засобів стійка взаємодія суб'єктів міжнародного права, що забезпечує належний міжнародний правопорядок як необхідну передумову функціонування світової системи загалом та регіональних її систем зокрема [4, с. 96, 97].

Конструктивним засобом вирішення правових проблем у сфері правоохоронних органів може поставати концепція єдиного європейського правового простору. Ми розділяємо позицію вченого-юриста А. Х. Саїдова щодо проблем та перспектив цього простору [7]. Цілком логічно, що ця концепція розрахована на довгострокову перспективу, оскільки між європейськими національними правовими системами зберігаються відмінності у їхніх соціально-економічних устроях, культурному, політичному, правовому розвитку. Це, безумовно, ускладнює їхню взаємодію у межах єдиного європейського простору. У зв'язку з цим першим етапом реалізації цієї концепції було досягнення сумісності правових систем, кінцевою ж метою є створення єдиного правового простору Європи (зокрема, єдиних загальноєвропейських стандартів). І якщо на першому етапі основна увага у збільшенні національних правових систем приділялася міжнародному праву, то на сучасному етапі йдеться вже як про міжнародне (універсальне) та регіональне право, так і про внутрішньодержавне право [4, с. 110].

Аналіз сучасної європейської інтеграції [2, с. 111] свідчить про існування таких основних стадій: 1) наближення національних правових систем до європейських міждержавно-правових систем (Рада Європи, Європейський Союз) шляхом попередньої адаптації внутрішньодержавного законодавства до європейських правових стандартів; 2) входження їх до європейських міждержавно-правових систем у межах єдиного правового простору та остаточна правова адаптація. [2, с. 113]. Зокрема, вважається, що потреба у правових стандартах виникає тоді, коли в процесі правової інтеграції необхідно запровадити єдині типові правила, оскільки міждержавна правова система чи держави об'єктивно ще не готові до створення та реалізації уніфікованих норм (актів). Правові стандарти встановлюються насамперед у тих сферах правового регулювання, в яких на даний час необхідно типологізувати поведінку відповідних суб'єктів права з метою усунення юридичних колізій або підготовки певної сфери суспільних відносин для більш високого рівня уніфікованого регулювання. Попередня адаптація є процесом досягнення мінімальних правових стандартів, які необхідні для входження в міждержавну правову систему.

МВС України у ході адаптації законодавства України до законодавства ЄС у сфері правоохоронних органів доцільно визначити роль і значення гармонізації та уніфікації на кожній із стадій правової інтеграції, місце у правовому механізмі взаємодії, а також розробити систему заходів, що забезпечували б кожний із цих способів. На сучасному етапі МВС України повинно плідно співпрацювати з органами державної влади, які відповідальні за правове забезпечення процесу інтеграції України до ЄС. Крім того, стратегія МВС України щодо гармонізації законодавства у сфері правоохоронних органів в межах компетенції має передбачати способи попередження та подолання розбіжностей між правом ЄС та правом України. При цьому слід усвідомлювати, що суперечності розвитку правової дійсності, які є об'єктивним явищем і визначають сутність права [2], не можна ототожнювати з юридичними колізіями.

Один із засновників такого дослідження, як юридичні колізії та колізійне право, учений Ю. Тихомиров вважає, що юридична колізія – це суперечність між існуючим правовим порядком і намірами та діями щодо їхньої зміни [3].

Безумовно, юридичні колізії перешкоджають нормальному, злагодженому функціонуванню правової системи, негативно впливають на ефективність правового регулювання і у сфері правоохоронних органів, стан законності та правопорядку, сприяють культивуванню правового нігілізму серед населення [4, с. 231]. У зв'язку з цим попередження, подолання та усунення юридичних колізій є важливим завданням юридичної науки і практики, а отже має поставати одним із головних напрямків діяльності МВС України щодо організації цієї роботи відповідно до своїх повноважень у сфері правоохоронних органів.

Вважаємо, що для зваженої організації та координації діяльності Міністерством внутрішніх справ України щодо реалізації різних етапів виключення юридичних колізій необхідно з'ясувати причини та місця виникнення юридичних колізій. На нашу думку, цілком логічним є творче застосування фахівцями відповідних підрозділів Міністерства внутрішніх справ України концептуальних положень юридичної науки щодо класифікації юридичних колізій. Такий підхід зумовлений тим, що для цивілізованої участі МВС України у процесах європейської інтеграції необхідно зважено використовувати класичні та новітні надбання юридичної науки в цілому

Аналізуючи різні способи класифікації юридичних колізій, ми з'ясували, що існують наступні їх види [9]: 1) колізії між нормативними актами та окремими правовими нормами; 2) колізії у правотворчості; 3) колізії у правозастосуванні (різної у практиці реалізації одних і тих самих приписів, неузгодженість управлінських дій); 4) колізії повноважень та статусів державних органів, службових осіб,

інших владних структур та утворень; 5) колізії цілей; 6) колізії між національним та міжнародним правом. Таким чином, юридичні колізії в правовій системі – це розбіжності й суперечності, що виникають в інституційній, нормативній та функціональній її частинах.

Для МВС України це означає необхідність спрямувати діяльність на диференціювання юридичних колізій, виходячи з їхнього поділу на інституційні та функціональні, а також на нормативні. Вирішення проблем *інституційних* юридичних колізій потребує від МВС України чіткого та обґрунтованого визначення повноважень органів внутрішніх справ України, правових статусів посадових осіб у галузі європейської інтеграції в сфері правоохоронних органів. Безумовно, ці проблеми вимагають подальших ґрунтованих досліджень, у яких провідне місце має належати науковцям, що займаються розробкою організаційно-правових засад управління органів внутрішніх справ України у сфері європейської інтеграції. Для попередження та усунення *функціональних* юридичних колізій Міністерству внутрішніх справ України слід приділити особливу увагу удосконаленню правотворчої діяльності та якісному правозастосуванню, використовуючи при цьому різноманітні організаційно-правові заходи.

Вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що діяльність МВС України щодо організації попередження та усунення юридичних колізій між відомчими *нормативними* актами та законодавством ЄС залежить, в першу чергу, від вирішення проблеми взаємодії міжнародного та національного права, особливо це стосується вказівки у загальній нормі Конституції на шляхи вирішення колізій міжнародних та внутрішньодержавних норм [4, с. 234].

Таким чином, МВС України, відповідно до своєї компетенції та з урахуванням його призначення у системі правового забезпечення європейської інтеграції України, має усі підстави видавати відомчі акти у випадках, коли у межах сфери ведення Міністерства: а) нечітко, лише в загальних рисах, визначені права та обов'язки суб'єктів; б) мають прогалини у певних аспектах взаємовідносин суб'єктів; в) прямо доручено законом (указом, постановою, розпорядженням) видати акт для конкретизації норми закону [8, с. 365, 366].

Останнє, зокрема, означає, що між складовими системи правового забезпечення інтеграції України до ЄС у сфері внутрішніх справ має існувати постійний ефективний зв'язок (прямий та зворотний). Цілком логічно, що акти МВС України мають певні позитивні риси: мобільність, охоплення усіх граней суспільних відносин, безпосереднє спілкування керуючого та керованого, швидкість інформованості адресатів виконання та оперативність організації виконання та ін. МВС України повинно організувати роботу щодо зваженого та обґрунтованого створення відомчого акту, враховувати доцільність регламентації певних відносин, зокрема, під час інтеграції України до ЄС у сфері внутрішніх справ, а також об'єктивну потребу об'єкта управління, яким постає сфера внутрішніх справ, в урегулюванні управлінських відносин. Крім того, МВС України повинно займати активну позицію щодо ініціювання досліджень в напрямку підвищення якості та дієвості законів, їх відповідності основним принципам міжнародного права, європейським стандартам у сфері внутрішніх справ, використовуючи при цьому і власний науковий потенціал, і спільні науково-практичні розробки МВС України та провідних правових установ України.

Висновок. Таким чином, МВС повинне розробляти та реалізовувати заходи щодо формування та розвитку єдиного європейського правового простору. Концептуальними засадами правової інтеграції МВС України у сфері правоохоронних органів постають правові засади взаємодії правової системи ЄС та національних правових систем, взаємодії правової системи ЄС та правової системи України, а також наукові дослідження фахівців. У той же час, специфіка правового регулювання у сфері правоохоронних органів потребує від МВС України зваженої та обґрунтованої стратегії реалізації цього завдання, що обов'язково враховує та мінімізує можливі негативні наслідки процесу інтеграції України до ЄС.

Список використаних джерел:

1. Алексеев С. С. Право на пороге нового тысячелетия. Некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и душа современной эпохи С. С. Алексеев. – М. : Статут, 2000. – 255 с.
2. Желтова В. П. Философия и правосознание / В. П. Желтова, О. Г. Дробницкий // Философия и ценностные формы сознания (критический анализ буржуазных концепций природы философии). – М., 1978. – 254 с.
3. Коллизионное право : учебное и научно-практическое пособие / Ю. А. Тихомиров. – М., 2000. – 135 с.
4. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти) : монографія / Л. А. Луць. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 304 с.
5. Міжнародне право : навч. посібник / за ред. М. В. Буроменського. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 336 с.
6. Рабінович П. М. Трансформація методології вітчизняного праводержавознавства: досягнення і проблеми / П. М. Рабінович // Юридична Україна. – 2003. – № 1. – С. 10–18.

7. Саидов А. Х. Концепция «европейского правового пространства»: проблемы и перспективы / А. Х. Саидов // Московский журнал международного права. – 1992. – № 3. – С. 5–14.
8. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О.Ф. Скакун. – Харьков : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
9. Общая теория государства и права : Академический курс. – М., 2001. – Т. 3. – 524 с.

Стаття надійшла до редакції 20.11.2017

УДК 342.951

Гриценко Володимир Григорович
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри галузевого права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка,
заслужений юрист України

Шашкова Анастасія Олександрівна
студентка року навчання (ОР «магістр»)
факультету історії та права
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка

ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті досліджено особливості судового захисту прав інтелектуальної власності в умовах сучасного реформування судової системи України. Проаналізовано норми Закону України «Про судоустрій та статус суддів». Визначено правовий статус вищих спеціалізованих судів, зокрема Вищого суду з питань інтелектуальної власності. Досліджено повноваження зазначеного суду, підвідомчість справ та основні вимоги до кандидатів на посаду суддів. Крім того, названо основні проблеми, які можуть виникнути при здійсненні своїх повноважень Вищим судом з питань інтелектуальної власності та визначено подальші шляхи дослідження та врегулювання цих проблем.

Ключові слова: судовий захист, судова реформа, інтелектуальна власність, Вищий суд з питань інтелектуальної власності.

Hrytsenko V. H., Shashkova A. O. PROBLEMS OF JUDICIAL PROTECTION OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS IN THE MODERN CONDITIONS OF THE REFORMING OF THE UKRAINIAN JUDICIARY

In the article are investigated the features of judicial protection of intellectual property rights in the conditions of modern reform of the judicial system of Ukraine. The norms of the Law of Ukraine "On the Judiciary and Status of Judges" are analyzed. Determined the legal status of higher specialized courts, in particular the High Court of Intellectual Property. The powers of the court, jurisdiction of cases and the main requirements for candidates for the position of judges were investigated. In addition, describing the main problems that may arise in exercising powers by the High Court on Intellectual Property. Further ways of research and solution of these problems are determined.

Key words: judicial protection, judicial reform, intellectual property, the High Court on Intellectual Property.

Постановка проблеми. Сучасний стан науково-технічного прогресу та розробки у всіх сферах життєдіяльності суспільства вказують на підвищення значущості сфери інтелектуальної власності, яка є каталізатором розвитку не лише держави, а й всього людства загалом. Відповідно питання інтелектуальної власності потребує осучасненого правового регулювання, в тому числі і захисту.

Аналізуючи статистику судових спорів порушення прав інтелектуальної власності (далі – ІВ), можна простежити тенденцію до зростання звернення осіб до суду. Так, якщо в 2005 році загальна кількість справ не перевищувала 500 (щодо прав промислової власності) і 200 (щодо порушення авторських та суміжних прав) [1], то в 2016 році вона сягає майже 3000 [2]. Крім того, збільшується й кількість кримінальних правопорушень, зокрема, в 2007 році було відкрито 400 кримінальних

провадження у справах ІВ, а в 2017 році лише за перше півріччя їх нараховувалось більше 300 [3]. В першу чергу, це пов'язано з розвитком електронних ресурсів, «злиття» інформації в мережу Інтернет та масове розповсюдження плагіату. По-друге, більшість суб'єктів ІВ недостатньо обізнані з правовою регламентацією захисту прав ІВ і тому або не мають необхідних знань для захисту своїх прав, або в силу низького рівня усвідомлення необхідності захисту своїх майнових та особистих немайнових прав свідомо допускають посягання на їх права. Тому забезпечення прав людини загалом та прав людини у сфері ІВ зокрема є важливим питанням, яке в сучасному світі потребує масштабного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями захисту прав інтелектуальної власності займалися такі науковці як І. М. Бенедисюк, І. І. Дахно, Ю. М. Капіца, А. Ю. Каштальян, А. С. Колісник, Л. П. Морозова, О. А. Підпригора, М. Ю. Потоцький, Б. І. Олійник, О. В. Ришкова, О. Д. Святоцький, В. Ю. Слободянюк, Є. В. Юркова та інші.

Формування цілей статті. Метою статті є дослідження судового захисту прав інтелектуальної власності в умовах реформування правосуддя України та запровадження нової системи судоустрою, аналіз правового статусу Вищого суду з питань інтелектуальної власності та визначення особливості його функціонування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення прав і свобод людини, а також їх гарантії є основним обов'язком держави, яка в особі уповноважених органів державної влади здійснює правоохоронні функції з метою максимально можливої охорони зазначених прав та свобод, а в разі їх порушення – захисту. Однією з гарантій такого захисту виступає судовий, який здійснюється судовими органами. У зв'язку з реформуванням судової системи та прийняттям нової законодавчої бази, судова система України зазнала істотних змін.

Нормативно-правовим підґрунтям цих змін варто вважати Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 № 1401-VIII та Закон України «Про судоустрій та статус суддів» від 02.06.2016 № 1402-VIII, які визначають основні положення щодо здійснення правосуддя та судової діяльності на території України.

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» систему судоустрою складають місцеві суди, апеляційні суди та Верховний Суд. Крім того, для розгляду окремих категорій справ відповідно до цього закону в системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди. Порядок діяльності вищих спеціалізованих судів врегульовано главою 4 Розділу II вищезазначеного закону. Зокрема, ст. 31 вказує, що у системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди як суди першої інстанції з розгляду окремих категорій справ. Ч. 2 ст. 31 визначає, що вищі спеціалізовані суди – це Вищий суд з питань ІВ та Вищий антикорупційний суд [4].

З вищенаведеного випливає, що законодавцем створено окремий суд, який розглядатиме лише спори, пов'язані з порушенням права на об'єкти ІВ. Вважаємо цю новелу кроком до становлення ефективної системи захисту прав на об'єкти ІВ як складової частини правового механізму захисту прав загалом.

На сьогоднішній день у системі державних органів низки країн сформовані різні варіанти спеціалізації судових органів у сфері ІВ. Наприклад, у Великобританії, Туреччині, Таїланду наявні спеціалізовані суди, які розглядають спори виключно у сфері інтелектуальної власності; в Австралії, Австрії, Китаю у складі судів загальної юрисдикції діють спеціалізовані відділення з розгляду справ про інтелектуальну власність або судді зі спеціальною підготовкою; у Франції, Індії, США функціонують апеляційні суди, що мають виключну юрисдикцію, але розглядають й інші спори; в Іспанії та Швейцарії наявні спеціальні відділи у нижчих і вищих судах, що розглядають господарські спори; у Кореї, Новій Зеландії, Сінгапурі наявні спеціальні трибунали, що слухають ці справи [5, с. 40].

До реформування судової системи спори, пов'язані із захистом прав ІВ розглядались господарськими та адміністративними судами, які сформували відповідну судову практику в зазначеній сфері. До основних нормативно-правових актів, які роз'яснюють проблемні моменти під час розгляду у господарських судах справ у сфері ІВ відносять, насамперед, Постанову пленуму Вищого господарського суду України від 17.10.2012 № 12 «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із захистом прав інтелектуальної власності», Постанову пленуму Вищого господарського суду України від 23.03.2012 № 5 «Про деякі питання практики призначення судових експертиз у справах зі спорів, пов'язаних із захистом права інтелектуальної власності», Постанову пленуму Вищого господарського суду України від 24.10.2011 № 10 «Про деякі питання підвідомчості підсудності справ господарським судам», а також Оглядовий лист Вищого господарського суду України від 28.02.2017 № 01-06/521 «Про деякі питання практики застосування господарськими судами законодавства про захист прав на об'єкти інтелектуальної власності».

У системі адміністративних судів спори щодо охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності відносять до адміністративної юрисдикції. У класифікаторі категорій адміністративних справ,

побудованому на підставі юридичного змісту спірних відносин, ці спори віднесено до спорів із приводу реалізації державою своїх конституційних обов'язків у сфері економіки [6].

На підставі норм законодавства, підвідомчість справ, пов'язаних з захистом прав ІВ від господарських судів переходить до новоствореного Вищого суду з питань ІВ. В даному контексті варто звернути увагу, що в прикінцевих положеннях Закону України «Про судоустрій та статус суддів» чітко визначено, що Вищий суд з питань ІВ повинен бути створений протягом дванадцяти місяців з дня набрання чинності цим законом. У цей же період має бути проведений конкурс на посади суддів у цьому суді. З огляду на те, що цей закон був прийнятий Верховною Радою України 2 червня 2016 року, набув чинності одночасно з конституційними змінами в частині правосуддя, а саме – 30 вересня, логічно впливає той факт, що новий Вищий суд з питань ІВ повинен був створений та сформований до 30 вересня 2017 року. Однак, як бачимо, зазначена судова установа на сьогоднішній день не функціонує і розгляд спорів у сфері захисту прав ІВ продовжують здійснювати господарські й адміністративні суди.

До основних повноважень Вищого суду з питань ІВ, згідно з новим законом, належить: здійснення правосуддя як судом першої інстанції у справах, визначених процесуальним законом; аналіз судової статистики, вивчення та узагальнення судової практики, інформування Верховного Суду про результати узагальнення судової практики; здійснення інших повноважень, визначених законом [4]. Цим законом також визначені вимоги до осіб, які бажають стати суддями Вищого суду з питань ІВ. Згідно ст. 33 зазначеного закону суддею Вищого суду з питань ІВ може бути особа, яка відповідає вимогам до кандидатів на посаду судді, за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердила здатність здійснювати правосуддя у Вищому суді з питань ІВ, а також відповідає одній із таких вимог:

- 1) має стаж роботи на посаді судді не менше трьох років;
- 2) має досвід професійної діяльності представника у справах інтелектуальної власності (патентного повіреного) щонайменше п'ять років;
- 3) має досвід професійної діяльності адвоката щодо здійснення представництва в суді у справах щодо захисту прав інтелектуальної власності щонайменше п'ять років;
- 4) має сукупний стаж (досвід) роботи (професійної діяльності) відповідно до вимог, визначених пунктами 1-3 цієї частини, щонайменше п'ять років [4].

На нашу думку, передбачені законодавством вимоги є цілком доцільними та логічними з практичної точки зору, а також забезпечуватимуть компетенційність та глибинність розгляду справ. Однак, проблемним аспектом залишається доказування адвокатами наявного досвіду у справах щодо захисту прав ІВ, тобто, не визначено: кількість судових справ, в яких мають взяти участь адвокати протягом п'яти років, – 10, 20 або більше; чи впливає результат цих справ на включення такої справи до практичного досвіду адвокатів, адже справи можна вести не професійно (наприклад, адвокат програє більшість справ, пов'язаних зі сферою ІВ). Крім того, особи, які працюють у Державній службі ІВ та мають досить великий стаж роботи у цій сфері також могли б претендувати на посаду судді у Вищому суді з питань ІВ, однак, у переліку їх немає.

Зазначені питання суддівського корпусу є важливими, проте не центральними в даному контексті. Передусім, юридичну спільноту та громадськість хвилюють питання, пов'язані з функціонуванням цієї установи, а саме: чи розглядатимуться спори за участю фізичних осіб; якою буде процедура оскарження її рішень; яким буде її навантаження і скільки знадобиться суддів для того, щоб із ним упоратись; яким саме процесуальним кодексом повинен керуватися Вищий суд з питань ІВ у своїй роботі; які будуть процедури та строки передачі їй судових справ, які наразі перебувають на розгляді у господарських та адміністративних судах тощо. Однак, першочергового значення набувають питання підвідомчості справ, які розглядатиме цей суд.

З часу прийняття Закону України «Про судоустрій і статус суддів» зазначене питання залишається неврегульованим. Оприлюднений проект Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК), зареєстрований у Верховній Раді України 23 березня 2017 р. та його співвідношення з нормами вищевказаного закону дає можливість позитивно вирішити ці проблемні питання.

Відповідно до ч. 4 ст. 3 проекту ГПК, Вищий суд з питань ІВ розглядатиме справи, віднесені до його компетенції, у порядку, передбаченому цим кодексом. А ч. 2 ст. 21 проекту містить відкритий перелік спорів, які належать до компетенції Вищого суду з питань ІВ [7]. Також ст. 26 проекту визначає суд апеляційної інстанції, яким виступає Апеляційна палата Вищого суду з питань ІВ. Тобто, по суті, апеляція на рішення Вищого суду з питань ІВ подається по ньому ж самому і розглядається ним же. Щодо касації, то 37. Закону України «Про судоустрій і статус суддів» до структури Верховного Суду відносить Касаційний господарський суд, в якому обов'язково повинно бути створено окрему палату для розгляду справ щодо захисту прав ІВ й пов'язаних з антимонопольним та конкурентним законодавством. Також статтею 45 вказаного закону передбачено, що касаційний перегляд рішення Вищого суду з питань ІВ може здійснювати також Велика палата Верховного Суду, яка у визначених законом випадках діє як суд касаційної інстанції з метою забезпечення однакового застосування норм права касаційними судами [4].

Таким чином, остаточну судову практику у справах ІВ формуватиме не Вищий суд з питань ІВ, а Верховний Суд.

Поза підсудністю Вищого суду з питань ІВ залишаються справи щодо порушення прав на об'єкт права ІВ (ст. 51-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення) та злочини у сфері інтелектуальної власності, передбачені ст. 176 і 177 Кримінального кодексу України, тобто, кримінальні справи та справи, пов'язані з адміністративними правопорушеннями. На думку науковців та юристів-практиків, у зв'язку з тим, що справи про адміністративні правопорушення становлять відносно невелику громадську небезпеку, вони й надалі мають розглядатися місцевими судами, оскільки головним чинником у цьому випадку є оперативність реагування на правопорушення. Що ж до розгляду кримінальних справ, то їх також мають розглядати судді місцевих судів, оскільки вони спеціалізуються на розгляді таких справ та мають певний досвід [8].

Висновки. З урахуванням вищевказаного, можна зробити висновок, що реформування системи судової влади є позитивним моментом у розбудові нового, якісного та професійного здійснення правосуддя в Україні. Створення Вищого суду з прав ІВ сприятиме ефективному механізму захисту прав фізичних та юридичних осіб у сфері ІВ. Однак, в той же час, низка матеріальних норм потребує конкретизації та прийняття нових процесуальних актів (наприклад, ГПК), адже норми, що існують на сьогоднішній день, не відображають повноцінний правовий статус не лише Вищого суду з прав ІВ, а й всієї системи судової влади в Україні. Тому запровадження нової системи судоустрою потребує подальшого нормативно-правового регулювання та ефективного практичного втілення в життя.

Список використаних джерел:

1. Орлюк О. В. Освіта та дослідження з інтелектуальної власності. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.slideshare.net/Comedianua/ss-64361645>
2. Аналіз стану здійснення судочинства у 2016 році (за даними судової статистики). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/FC0243F91293BFEEC22580E400478576](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/FC0243F91293BFEEC22580E400478576)
3. Статистичний збірник «Загальні показники стану здійснення судочинства в Україні в I, II кварталах та I півріччі 2017 року» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/5C21AAEC5B908DF2C225818D002C6FE8](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/5C21AAEC5B908DF2C225818D002C6FE8)
4. Про судоустрій та статус суддів: Закон України станом на 05.01.2017. Офіційний вісник України. 2016. № 56, ст. 9.
5. Коваль І. Ф. Щодо правового статусу Вищого суду з питань інтелектуальної власності. Теорія і практика інтелектуальної власності, 2016. № 5. С. 39-44.
6. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із захистом прав інтелектуальної власності: Постанова пленуму Вищого господарського суду України станом на 16.12.2015. Вісник господарського судочинства. 2012. №6, ст. 57.
7. Проект Господарського процесуального кодексу. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zib.com.ua/files/Proekt_GPK_100317.pdf
8. Тарасенко Л. Захист прав інтелектуальної власності на знаки для товарів і послуг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://protokol.com.ua/ua/zahist_prav_intelektualnoi_vlasnosti_na_znaki_dlya_tovariv_i_poslug/

Стаття надійшла до редакції 21.10.2017

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

| | |
|--|----|
| <i>Чернік Світлана Дмитрівна.</i> ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ МОНАРХА В СЕРБІЇ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ ст..... | 4 |
| <i>Трошкіна Катерина Євгенівна.</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ЗУНР З ПИТАНЬ ГРОМАДЯНСТВА..... | 8 |
| <i>Роман Вікторія Петрівна.</i> ОЗНАКИ ТА ПРАВОВЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ІНВАЛІД»..... | 13 |
| <i>Кудрявцев Ігор Олексійович.</i> ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯДЕРНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ..... | 17 |
| <i>Чабур Святослав Валерійович.</i> МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ДОСЛІДЖЕННЯ МЕХАНІЗМУ ПРАВОТВОРЧОСТІ..... | 21 |
| <i>Чорна Марина Василівна.</i> ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ..... | 27 |

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

| | |
|---|----|
| <i>Батанов Олександр Васильович.</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ: МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВІ ТА ПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ..... | 32 |
| <i>Мілова Тетяна Миколаївна.</i> СТАТУС СУДДІВ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ВІТЧИЗНЯНОЇ РЕФОРМИ ПРАВОСУДДЯ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ..... | 41 |

ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

| | |
|---|----|
| <i>Кучеренко Олексій Миколайович.</i> КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД, ЯК ЗАСІБ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ..... | 45 |
| <i>Юрах Віталій Михайлович.</i> ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ..... | 49 |

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

| | |
|--|----|
| <i>Подорожній Сергій Михайлович.</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОКРЕМО ВЗЯТИХ ПРАВ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ..... | 55 |
| <i>Шеховцова Бела Вальтеровна.</i> СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ОСВІТУ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ..... | 59 |
| <i>Штепенко Володимир Миколайович.</i> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ..... | 63 |

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

| | |
|---|----|
| <i>Джафарова Олена В'ячеславівна.</i> ДОСЛІДЖЕННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ СВОБОДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНАМИ СВОЇХ ПРАВ..... | 67 |
| <i>Кобзар Олександр Федорович.</i> ВЗАЄМОДІЯ – НЕВІД'ЄМНА СКЛАДОВА УПРАВЛІННЯ В ПРАВООХОРОННІЙ ДІЯЛЬНОСТІ..... | 71 |
| <i>Манжула Андрій Анатолійович.</i> ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПРОСТУПКИ ПРОТИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ..... | 74 |
| <i>Петков Сергій Валерійович, Спицька Ліана Вікторівна.</i> АДМІНІСТРАТИВНА | |

Випуск 2. Спецвипуск. 2017

| | |
|---|-----|
| ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ..... | 79 |
| <i>Шатрава Сергій Олександрович.</i> СТУПІНЬ НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ ПРОБЛЕМИ СУТНОСТІ ТА ЗНАЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ..... | 83 |
| <i>Дегтярьова Світлана Володимирівна.</i> ПОДАТКИ ЯК ОСНОВНИЙ СПОСІБ НАПОВНЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО БЮДЖЕТУ У СУЧАСНИХ УМОВАХ..... | 87 |
| <i>Ковальов Ігор Миколайович.</i> ФІЗИЧНА ПІДГОТОВКА В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ ЯК СКЛАДОВА ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ ТА ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ..... | 90 |
| <i>Кондратенко Віталій Миколайович.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПНОСТІ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ ДО ОБ'ЄКТІВ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ..... | 94 |
| <i>Окопник Олена Миколаївна.</i> ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК ВИНИКНЕННЯ ПРАВА НА ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ..... | 98 |
| <i>Шепетько Сергій Анатолійович, Прокопченко Світлана Іванівна.</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ..... | 102 |
| <i>Бурян Олександр Андрійович.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ..... | 106 |
| <i>Вставська Тетяна Василівна.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ..... | 110 |
| <i>Золотоноша Олег Вікторович.</i> ПЕРСПЕКТИВИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В КОНТЕКСТІ НЕОБХІДНОСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ВЛАДИ В УКРАЇНІ..... | 113 |
| <i>Іванов Ігор Євгенійович.</i> ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПРОСТУПКИ: НЕОБХІДНІСТЬ ІННОВАЦІЙНИХ ЗМІН..... | 117 |
| <i>Кисельов Дмитро Олександрович.</i> НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗМІСТ І ВИДИ ПОДАТКОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ..... | 121 |
| <i>Колобишко Віталій Вікторович.</i> ПРАВА ТА СВОБОДИ ІНВАЛІДІВ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ..... | 124 |
| <i>Костяков Ігор Анатолійович.</i> ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ..... | 130 |
| <i>Коханчук Сергій Станіславович.</i> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ІНВАЛІДІВ З СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ..... | 134 |
| <i>Молчанов Ростислав Юрійович.</i> ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ В СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ, ПРОВАДЖЕННЯ ЗА ЯКИМИ ВХОДИТЬ ДО КОМПЕТЕНЦІЇ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ..... | 138 |
| <i>Назарук Сергій Леонідович.</i> КВАЛІФІКАЦІЙНО – ДИСЦИПЛІНАРНА КОМІСІЯ ПРОКУРОРІВ – ВАГОМИЙ КРОК НА ШЛЯХУ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СПІВТОВАРИСТВА..... | 142 |
| <i>Озерна Ірина Вікторівна.</i> ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ОСВІТУ ЯК ВАЖЛИВА СКЛАДОВА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ..... | 145 |
| <i>Сімчук Віталій Петрович.</i> ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ..... | 149 |
| <i>Ткаченко Олександр Юрійович.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ: ПРАВОВА СКЛАДОВА..... | 152 |

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, КРИМІНОЛОГІЯ ТА
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

| | |
|---|-----|
| <i>Драгоненко Анна Олександрівна. АНАЛІЗ НОРМ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ОБІГУ ПОРНОГРАФІЧНОЇ ПРОДУКЦІЇ.....</i> | 159 |
| <i>Мошняга Любов Володимирівна. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КРИМІНАЛІЗАЦІЇ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ КОНСТИТУЦІЙНИХ ОСНОВ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ НА ПРИКЛАДІ КРИМІНАЛЬНИХ КОДЕКСІВ АЗЕРБАЙДЖАНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ, РЕСПУБЛІКИ ВІРМЕНІЯ, РЕСПУБЛІКИ КАЗАХСТАН ТА ГРУЗІЇ.....</i> | 163 |
| <i>Волошина Юлія В'ячеславівна. ЗАГАЛЬНО-СОЦІАЛЬНЕ ЗАПОБІГАННЯ ПОГРОЗАМ ЗАСТОСУВАННЯ ФІЗИЧНОГО НАСИЛЬСТВА: ТЕОРЕТИЧНИЙ ПІДХІД.....</i> | 167 |
| <i>Демідова Владислава Вадимівна. ОСОБА ЗЛОЧИНЦЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЖОРСТОКОГО ПОВОДЖЕННЯ З ТВАРИНАМИ.....</i> | 171 |

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОЗНАВСТВО

| | |
|---|-----|
| <i>Поляруш Світлана Іванівна. МІЖНАРОДНИЙ РУХ ЧЕРВОНОГО ХРЕСТА: ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ І СПІВПРАЦІ З УКРАЇНОЮ.....</i> | 176 |
|---|-----|

МОЛОДИЙ ВЧЕНИЙ

| | |
|--|-----|
| <i>Гриценко Володимир Григорович, Сибірцева Людмила Сергіївна. РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ.....</i> | 181 |
| <i>Окопник Олена Миколаївна, Стеценко Світлана Анатоліївна. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НОРМАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУДІВ.....</i> | 184 |
| <i>Окопник Олена Миколаївна, Тертична Валентина Петрівна. ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ПРАВООХОРОНИХ ОРГАНІВ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ.....</i> | 188 |
| <i>Гриценко Володимир Григорович, Шашкова Анастасія Олександрівна. ОСОБЛИВОСТІ СУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СУДОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ.....</i> | 192 |

НАУКОВІ ЗАПИСКИ

Серія:
Право

Випуск 2
Спецвипуск
2017

Відповідальний за випуск – Соболь Є.Ю.
Науковий редактор – Сокурєнко О.А.
Літературний редактор – Громко Т.В.
Технічний редактор – Трошкіна К.Є.

ISBN 978-617-7365-07-4

Підписано до друку 30.11.2017 р.
Формат 60x84x1/16. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.
Друк різнограф. Ум. друк. арк. 20,04. Наклад 100 прим.
Замовлення № 17/4292

Надруковано поліграфічною фірмою «ПОЛІМЕД-Сервіс»,
із матеріалів, наданих замовником.
25006, м. Кропивницький, вул. Гоголя, 95/46
Тел.: (0522) 32-25-62, 22-54-80
E-mail: polimed-kr@mail.ru, polimed.kr@gmail.com

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 93
від 21.06.2000