

Державний вищий навчальний заклад  
«Запорізький національний університет»  
Міністерства освіти і науки України

Заснований  
у 2009 р.

Свідоцтво про державну реєстрацію  
друкованого засобу масової інформації  
Серія КВ № 15436-4008 ПР  
22 червня 2009 р.

Адреса редакції:  
Україна, 69600,  
м. Запоріжжя, МСП-41,  
вул. Жуковського, 66

Телефон  
для довідок:  
(061) 289-12-98

Факс: (061) 289-12-98

# Вісник

## Запорізького національного університету

– Юридичні науки

№ 1 (II), 2013

Запорізький національний університет  
Запоріжжя 2013

Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2013. – №1 (II). – 261 с.

Затверджено вченою радою ЗНУ (протокол засідання № 5 від 29.01.2013 р.)

Згідно з Постановою Президії ВАК України № 1-05/1 від 10.02.2010 збірник внесений до переліку наукових фахових видань (юридичні науки).

#### **РЕДАКЦІЙНА РАДА:**

- Головний редактор** – Коломоєць Т.О., доктор юридичних наук, професор
- Заступник  
головного редактора** – Бондар О.Г., кандидат юридичних наук, доцент
- Відповідальний редактор** – Лютіков П.С., кандидат юридичних наук, доцент

#### **РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:**

- Ануфрієв М. І. – доктор юридичних наук, доцент
- Бевзенко В. М. – доктор юридичних наук, доцент
- Биргеу М. М. – доктор юридичних наук, професор  
(Республіка Молдова)
- Засць А. П. – доктор юридичних наук, професор
- Дугенець О. С. – доктор юридичних наук, професор  
(Російська Федерація)
- Колпаков В. К. – доктор юридичних наук, професор
- Комзюк А. Т. – доктор юридичних наук, професор
- Кривега Л. Д. – доктор філософських наук, професор
- Кузенко Л. В. – кандидат юридичних наук, доцент
- Кузьменко О. В. – доктор юридичних наук, професор
- Курило В. І. – доктор юридичних наук, професор
- Куц В. М. – кандидат юридичних наук, професор
- Лукашевич В. Г. – доктор юридичних наук, професор
- Мельник Р. С. – доктор юридичних наук, старший  
науковий співробітник
- Петков В. П. – доктор юридичних наук, професор
- Пирожкова Ю.В. – кандидат юридичних наук, доцент
- Приймаченко Д. В. – доктор юридичних наук, доцент
- Сабадаш В. П. – кандидат юридичних наук, доцент
- Самойленко Г. В. – кандидат юридичних наук, доцент
- Тимченко С. М. – доктор історичних наук, професор,  
кандидат юридичних наук
- Тихомиров О. Д. – доктор юридичних наук, професор
- Шевченко А. Є. – доктор юридичних наук, професор
- Шишка Р. Б. – доктор юридичних наук, професор
- Ярмиш О. Н. – доктор юридичних наук, професор

## ЗМІСТ

### **РОЗДІЛ I. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА**

<b>СИЛЬЧЕНКО Н.В.</b>	
ПРОБЛЕМИ ТИПОЛОГІЇ ИСТОЧНИКОВ БЕЛОРУССКОГО ПРАВА .....	11
<b>ГАНЗЕНКО О.О.</b>	
НЕТИПОВІ НОРМИ ПРАВА В МЕХАНІЗМІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ .....	17
<b>ЗАБОРОВСЬКИЙ В.В.</b>	
АДВОКАТСЬКИЙ ЗАПИТ У СВІТЛІ ПРИЙНЯТТЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДВОКАТУРУ ТА АДВОКАТСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ».....	24
<b>ИВАНОВ В.В.</b>	
НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ.....	28
<b>МАЛИШКО В.М.</b>	
ВИНИКНЕННЯ ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ ПРИВАТИРСТВА В ТЮДОРІВСЬКИЙ АНГЛІЇ.....	32
<b>СЕРЕДА А.М.</b>	
РЕОРГАНІЗАЦІЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ В УМОВАХ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 1864 Р. ....	37
<b>ТИМЧЕНКО Г.В.</b>	
МЕТОДИ ВИМІРЮВАННЯ РІВНЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА.....	44
<b>УДОВИКА Л.Г.</b>	
ГЛОБАЛІЗАЦІЯ ЯК ЧИННИК ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ .....	51
<b>ТРЕТЬЯЧЕНКО М.О.</b>	
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ УНІТАРИЗМ: ЗАГАЛЬНЕ ТА ОСОБЛИВЕ.....	58

### **РОЗДІЛ II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО**

<b>ТРИГУБЕНКО Г.В.</b>	
ПРАВО НА ЖИТТЯ В АСПЕКТІ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВНИХ СВОБОД .....	64
<b>БУЧИНСЬКА А.Й.</b>	
ФОРМИ ПУБЛІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПОЛЬЩІ ТА УКРАЇНИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ.....	69
<b>ЗАЙЦЕВА І.О.</b>	
НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СТАТУТНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ: ПРОЦЕДУРА РОЗРОБКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ СТАТУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ .....	76

### **РОЗДІЛ III. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО**

<b>ЧЕХОВИЧ Т.В.</b>	
КРИТЕРІЇ ПРАВОМІРНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ СИЛИ В МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ.....	84

**РОЗДІЛ ІV. ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС;  
СІМЕЙНЕ ПРАВО**

**ЧУРПІТА Г.В.**

ОКРЕМЕ ПРОВАДЖЕННЯ В ДЕЯКИХ КАТЕГОРІЯХ СПРАВ,  
ЩО ВИНИКАЮТЬ ІЗ СІМЕЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН..... 89

**ЖУРАВЛЬОВА З.В.**

СТРАХОВІ ВИПЛАТИ В СИСТЕМІ ОBOB'ЯЗКОВОГО СОЦІАЛЬНОГО  
МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ..... 94

**КОВАЛЬ О.В.**

ДЕРЖАВНІ ГАРАНТІЇ ЗБЕРЕЖЕННЯ ЖИТЛА ДІТЕЙ-СИРИТ ТА ДІТЕЙ,  
ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ..... 100

**НЕЧИПУРЕНКО М.О.**

ХАРАКТЕРИСТИКА ДОГОВОРУ НА ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНКИ МАЙНА ..... 105

**РОЗДІЛ V. ГОСПОДАРСЬКЕ ТА ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО**

**СИДОР В.Д.**

ПОНЯТТЯ ТА ФУНКЦІЇ НАУКИ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ..... 113

**БІЛЕКА А.А.**

ВИХІДНІ ЗАСАДИ ЛОКАЛЬНОГО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО  
РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ КООПЕРАТИВАХ:  
ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ СУЧАСНОЇ ІНТЕРПРЕТАЦІЇ..... 118

**БОРДЕНЮК О.В.**

ПРАВОВІ ОЗНАКИ ЗЕМЕЛЬ ТРУБОПРОВІДНОГО ТРАНСПОРТУ ..... 124

**РОЗДІЛ VI. АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО**

**КОЛПАКОВ В.К.**

КАТЕГОРІЯ "ПРЕДМЕТ" В ПОНЯТТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА..... 130

**СОБАКАРЬ А.О.**

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ  
ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА БЕЗПЕКОЮ ДОРОЖНЬОГО РУХУ ..... 139

**АРМАШ Н.О.**

ВПЛИВ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ НА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-  
ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНИХ ПОЛІТИЧНИХ ДІЯЧІВ  
НА ПРИКЛАДІ ЗАРУБІЖНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ..... 145

**ГЕРМАНЮК М.О., САФРОНОВА Є.М.**

ПРОЦЕДУРНІ ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: АНАЛІЗ  
ПРОБЛЕМ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА НОРМАТИВНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ..... 151

**ДЕЛІЯ Ю.В., ГАЛУСТЯН І.А.**

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ПРОЦЕСІ  
ПОБУДОВИ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ..... 157

<b>КРАСІКОВ О.М.</b>	
ПІСЛЯДИПЛОМНА ОСВІТА В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ОСВІТИ УКРАЇНИ.....	162
<b>МАЦЕЛИК Т.О.</b>	
ЮРИДИЧНІ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА: ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ СФЕРІ.....	167
<b>МЕЛІХОВА О.Ю.</b>	
ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ КЛАСИФІКАЦІЇ.....	172
<b>ПИРОЖКОВА Ю.В.</b>	
БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ: ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ.....	177
<b>САЄНКО С.І.</b>	
ПРОЯВИ ДЕФЕКТНОСТІ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СОЦІАЛЬНО-НОРМАТИВНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ.....	182
<b>ЧОРНА В.Г.</b>	
ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПОЗАШКІЛЬНУ ОСВІТУ УКРАЇНИ.....	187
<b>ЛЄСКІНА І.Є.</b>	
ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ ЯК ПРИНЦИП УПРАВЛІННЯ КАДРАМИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ.....	193
<b>РИБАЛКА Н.О.</b>	
СУТНІСТЬ, ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ.....	199
<b>СТОРОЖУК О.Р.</b>	
ЗАХОЧЕННЯ ЯК ДЕРЖАВНА ГАРАНТІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДИПЛОМАТИЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ.....	205
<b>ТИЩЕНКО А.О.</b>	
ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОБЛІКУ В БАНКІВСЬКОМУ КОНТРОЛІ.....	208

## ***РОЗДІЛ VII. ТРУДОВЕ ПРАВО***

<b>БАКАЄВ Д.С.</b>	
ОКРЕМІ АСПЕКТИ КОНЦЕПЦІЇ ЗЛОВЖИВАННЯ ПРАВОМ В ТРУДОВОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ.....	215

## ***РОЗДІЛ VIII. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА ТА КРИМІНОЛОГІЇ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО***

<b>ДОРОХІНА Ю.А.</b>	
ГЕНЕЗА ДОСЛІДЖЕННЯ ЗМІСТУ ОБ'ЄКТИВНОЇ СТОРОНИ СКЛАДУ ЗЛОЧИНУ.....	221
<b>УЗУНОВА О.В., КАЛЮГА К.В.</b>	
ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИВЧЕННЯ ПРАВА ПРАЦІВНИКАМИ МІЛІЦІЇ ТА ПІДГОТОВКИ ЮРИСТІВ-ПРОФЕСІОНАЛІВ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ: РАДЯНСЬКИЙ ТА СУЧАСНИЙ АСПЕКТИ.....	227

**ШЕХОВЦОВА Л.І.**

ПРО ПОСИЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА СТАТЕВІ ЗЛОЧИНИ, ВЧИНЕНІ ПРОТИ НЕПОВНОЛІТНІХ .....	230
--	-----

**РОЗДІЛ ІХ. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА;  
ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

**НАЗИМКО Є.С.**

ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПОКАРАНЬ НЕПОВНОЛІТНІХ ЗА ВЧИНЕННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРОСТУПКІВ .....	235
---	-----

**БАНДУРИНА Я.Ю.**

ТИПОВІ СЛІДЧІ СИТУАЦІЇ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РОЗСЛІДУВАННЯ КОНТРАБАНДИ ВОГНЕПАЛЬНОЇ ЗБРОЇ ТА БОЄПРИПАСІВ.....	242
--	-----

**ПОМАЗАН С.Г.**

КРИМІНАЛІСТИЧНІ ПРОБЛЕМИ РОЗСЛІДУВАННЯ УМИСНИХ ВБИВСТВ, ЯКІ СКОСНІ ЧЕРЕЗ НЕОБЕРЕЖНІСТЬ .....	247
---	-----

**РОЗДІЛ Х. НАУКОВЕ ЖИТТЯ**

РЕЦЕНЗІЯ .....	255
ІНФОРМАЦІЙНА ДОВІДКА ПРО АВТОРІВ.....	256
ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ СТАТЕЙ У “ВІСНИК ЗАПОРІЗЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ” (СЕРІЯ „ЮРИДИЧНІ НАУКИ”) .....	259

## CONTENTS

### *SECTION I. TOPICAL ISSUES OF THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW*

<b>SIL'CHENKO M.V.</b>	
PROBLEMS OF TIPOLOGIYA OF SOURCES OF BYELORUSSIAN RIGHT .....	11
<b>GANZENKO A.A.</b>	
NOT TYPICAL NORMS OF THE RIGHT IN THE MECHANISM OF LEGAL REGULATION: PROBLEMS OF THE THEORY AND PRACTICE OF APPLICATION .....	17
<b>ZABOROVSKY V.V.</b>	
ATTORNEY REQUEST IN THE LIGHT OF THE LAW ON UKRAINE «ON ADVOCACY AND ADVOCACY».....	24
<b>IVANOV V.V.</b>	
SCIENTIFIC AND PRACTICAL PROBLEMS OF MODERN LAW SCIENCE .....	28
<b>MALISHKO V.N.</b>	
AN ORIGIN OF LEGAL INSTITUTE OF PRIVATEERING IN TUDOR ENGLAND .....	32
<b>SEREDA A.N.</b>	
REORGANIZATION CRIMINAL JUSTICE OF REFORM IN 1864.....	37
<b>TIMCHENKO A.V.</b>	
METHODS OF MEASURING OF LEGISLATION EFFECTIVENESS LEVEL.....	45
<b>UDOVKA L.G.</b>	
GLOBALIZATION AS A FACTOR OF TRANSFORMATION IN UKRAINE LAWMAKING .....	51
<b>TRETYACHENKO M.O.</b>	
EUROPEAN UNITARIANISM: GENERAL AND SPECIAL.....	58

### *SECTION II. CONSTITUTIONAL AND MUNICIPAL LAW*

<b>TRYHUBENKO G.V.</b>	
THE RIGHT TO LIFE IN TERMS OF THE NORMS OF THE CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS .....	64
<b>BUCHYNSKA A.I.</b>	
FORMS OF PUBLIC ACTIVITY OF LOCAL GOVERNMENTS OF POLAND AND UKRAINE: COMPARATIVE ANALYSIS .....	69
<b>ZAITSEVA I.A.</b>	
WAYS OF IMPROVEMENT STATUTORIES LAW-MAKING PROCESS: PROCEDURE OF DEVELOPMENT AND ADOPTION OF STATUTE OF TERRITORIAL COMMUNITY .....	76

### *SECTION III. INTERNATIONAL LAW*

<b>CHEHOVICH T.V.</b>	
CRITERIA FOR THE USE OF FORCE IN INTERNATIONAL LAW .....	84

**SECTION IV. CIVIL LAW AND CIVIL PROCEDUR;  
FAMILY LAW**

**CHURPITA G.V.**

SPECIAL PROCEEDINGS IN CERTAIN CATEGORIES OF CASES ARISING OUT OF FAMILY RELATIONSHIPS .....	89
---	----

**ZHURAVLIOVA Z.V.**

INSURANCE PAYMENTS IN THE SYSTEM OF COMPULSORY SOCIAL MEDICAL INSURANCE IN UKRAINE .....	94
---	----

**KOVAL O.V.**

GOVERNMENT GUARANTEES OF SAVING OF HOUSING FOR ORPHANS AND CHILDREN, DEPRIVED OF PARENTAL CARE .....	100
---	-----

**NECHIPURENKO M.A.**

DESCRIPTION OF CONTRACT ON PROPERTY APPRAISAL .....	105
---	-----

**SECTION V. ECONOMIC AND AGRARIAN LAW**

**SYDOR V.D.**

THE CONCEPT AND FUNCTION OF SCIENCE OF LAND LAW OF UKRAINE .....	113
--	-----

**BILEKA A.A.**

THE ORIGINAL PRINCIPLES OF LOCAL NORVATIVE AND LEGAL REGULATION OF RELATIONS IN THE AGRICULTURAL COOPERATIVES: TO THE CHARACTERISTICS OF A MODERN INTERPRETATION .....	118
--	-----

**BORDENYUK O.V.**

LEGAL FEATURES OF THE LAND PIPELINES .....	125
--	-----

**SECTION VI. ADNINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW**

**KOLPAKOV V.K.**

CATEGORY "OBJECT" IN CONCEPT OF ADMINISTRATIVE LAW .....	130
--	-----

**SOBAKAR' A.A.**

ADMINISTRATIVE AND LEGAL DESCRIPTION OF FORMS OF STATE CONTROL OVER THE TRAFFIC SAFETY .....	139
---	-----

**ARMASH N.A.**

EFFECT FORM OF GOVERNMENT CONTENTS ON ADMINISTRATIVE LEGAL STATUS OF POLITICAL FIGURES ON THE EXAMPLE OF FOREIGN LAW .....	145
---	-----

**GERMANYUK M.O., SAFRONOVA E.N.**

PROCEDURAL PRINCIPLES OF GOVERNMENT SERVICE: ANALYSIS OF PROBLEMS OF REALIZATION AND NORMATIVE FIXING .....	151
--	-----

**DELIYA YU.V., GALUSTYAN I.A.**

INFORMATIVE PROVIDING OF ORGANS OF PUBLIC MANAGEMENT IN THE PROCESS OF CONSTRUCTION OF THE LEGAL STATE: ADMINISTRATIVE LEGAL ASPECT.....	158
--	-----

**KRASIKOV A.M.**

POSTGRADUATE EDUCATION IN THE MODERNIZATION OF THE EDUCATION SYSTEM IN UKRAINE .....	163
---	-----



<b>MACELYK T.A.</b>	
LEGAL ENTITIES OF PUBLIC LAW: FEATURES OF FUNCTIONING ARE IN ADMINISTRATIVE LEGAL SECTOR.....	168
<b>MELIKHOVA O.Y.</b>	
FUNCTIONS OF THE GOVERNMENT IN THE ENVIRONMENTAL FIELD: THEORETICAL ASPECTS OF THE CLASSIFICATION .....	173
<b>PIROZHKOVA YU.V.</b>	
FISCAL POLICY OF ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS CUSTOM LOCAL BUDGETS CONTROL: PROSPECTS OF LEGISLATIVE IMPROVEMENT .....	178
<b>SAYENKO S.I.</b>	
DISPLAYS OF IMPERFECTNESS OF NORMS OF ADMINISTRATIVE LAW ARE IN THE SOCIAL-NORMATIVE SYSTEM OF UKRAINE .....	182
<b>CHORNA V.G.</b>	
LEGAL LIABILITY FOR VIOLATIONS OF LAW-SCHOOL EDUCATION IN UKRAINE .....	187
<b>LESKINA I.E.</b>	
GENDER EQUALITY AS A PRINCIPLE OF PERSONNEL MANAGEMENT IN THE PROSECUTION AUTHORITIES OF UKRAINE .....	193
<b>RYBALKA N.O.</b>	
NATURE, CONCEPT AND CHARACTERISTICS OF POSITIVE IMAGE OF PROSECUTOR ORGANS OF UKRAINE .....	199
<b>STOROZHUK A.R.</b>	
ENCOURAGEMENT AS THE STATE GUARANTEE OF REALIZATION OF THE LEGAL STATUS OF THE DIPLOMATIC SERVICE .....	205
<b>TISHCHENKO A.A.</b>	
LEGAL BASIS OF ACCOUNTING IN BANK CONTROL.....	208

### ***SECTION VII. LABOUR LAW***

<b>BAKAIEV D.S.</b>	
THE ABUSE OF RIGHTS CONCEPTION. DEFINITE ASPECTS.....	215

### ***SECTION VIII. TOPICAL ISSUES OF CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL-EXECUTIVE LAW***

<b>DOROKHINA U.A.</b>	
GENESIS OF RESEARCH OF MAINTENANCE OF OBJECTIVE SIDE OF CORPUS DELICT .....	221
<b>UZUNOVA O.V., KALYUGA K.V.</b>	
PROBLEMATIC ISSUES OF STUDYING LAW BY POLICE OFFICERS AND OF TRAINING PROFESSIONAL LAWYERS IN THE BODIES OF HOME AFFAIRS: SOVIET AND CONTEMPORARY ASPECTS .....	228
<b>SHEKHOVTSOVA L.I.</b>	
ON STRENGTHENING OF CRIMINAL LIABILITY FOR SEXUAL OFFENSES COMMITTED AGAINST MINORS.....	231

**SECTION IX. CRIMINAL PROCEDURE AND CRIMINOLOGY;  
OPERATIONAL SEARCH ACTIVITY**

**NAZYMKO E.S.**

IMPROVEMENT OF PUNISHMENT OF JUVENILES FOR CRIMINAL MISCONDUCT ..... 235

**BANDURINA Y.YU.**

THE TYPICAL INVESTIGATIVE SITUATION AND BASIC DIRECTION  
OF THE INVESTIGATION OF SMUGGLING FIREARMS AND AMMUNITION ..... 243

**POMAZAN S.G.**

THE PROBLEMS OF CRIMINAL INVESTIGATION OF RECKLESS  
WILLFUL HOMICIDES ..... 248

**SECTION X. SCIENTIFIC LIFE**

REVIEW ..... 255

INFORMATIONAL REFERENCES ABOUT THE AUTHORS ..... 256

THE REQUIREMENTS TO THE ARTICLES' REGISTRATION  
IN THE "ZNU JOURNAL" (SERIES "LEGAL SCIENCES") ..... 259

# РОЗДІЛ І. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.1 (476)

## ПРОБЛЕМЫ ТИПОЛОГИИ ИСТОЧНИКОВ БЕЛОРУССКОГО ПРАВА

Сильченко Н.В., д.ю.н., профессор

*Гродненский государственный университет имени Янки Купалы*

В статье посредством рассмотрения двух путей создания права – «сверху – вниз» и «снизу – вверх», а также структуры нормы права уточняются основания деления источников права на основные и дополнительные. При типологии локальных нормативных актов делается вывод о том, что локальные нормативные правовые акты являются подвидом нормативных правовых актов, а коллективные соглашения – подвидом договоров нормативного содержания. Предлагается внести изменения в закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» и легализовать ряд нетипичных нормативных правовых актов.

*Ключевые слова: источники права, типология и классификация источников права, источники основные и дополнительные, локальные нормативные правовые акты, нетипичные нормативные правовые акты.*

Сильченко М.В. ПРОБЛЕМИ ТИПОЛОГІЇ ДЖЕРЕЛ БІЛОРУСЬКОГО ПРАВА / Гродненський державний університет імені Янки Купала, Білорусь

У статті за допомогою розгляду двох шляхів створення права – «зверху – вниз» і «знизу – вгору», а також структури норми права уточнюються підстави ділення джерел права на основні та додаткові. При типології локальних нормативних актів робиться висновок про те, що локальні нормативні правові акти є підвидом нормативних правових актів, а колективні угоди – підвидом договорів нормативного вмісту. Пропонується внести зміни в закон Республіки Білорусь «Про нормативні правові акти Республіки Білорусь» і легалізувати низку нетипових нормативних правових актів.

*Ключові слова: джерела права, типологія і класифікація джерел права, джерела основні і додаткові, локальні нормативні правові акти, нетипові нормативні правові акти.*

Sil'chenko M.V. PROBLEMS OF TIPOLOGIYA OF SOURCES OF BYELORUSSIAN RIGHT / Grodno state university of the name of Yanki, Byelorussia

The article specifies the base to divide the sources of law into primary and secondary ones by considering two ways to create the law – "top-down" and "bottom-up".

The division of the sources of law into primary and secondary ones is primarily based on the significance of one of the three forms of the relevant law in the national legal system. As the legal system of the Republic of Belarus by the main parameters is related to the continental legal family, which is characterized by the leading role of the regulatory part of the right, the main source of law in the Belarusian legal system will be the legal act and the normative content of the contract, and the additional one will be the legal theory (science), the sacred scripture (religious rules), the legal practice, the legal precedent.

If the basic way to create the law in the legal system is the "top-down" way, which is based on the critical role of the government in the formulation of the general nature conduct rules, the leading part in the content of the law will be its own legal part. Accordingly, the main source of law in the legal system will be the legal act and the agreement of the normative content. If the legal system is created by the "bottom-up" basic rule of law, i.e. the path, which is based on the predominant role of civil society in the creation of the law, the main source of law in the national legal system will be the legal custom and the legal precedent.

With the changes in the ways of forming the law, which in their turn are determined by number of economic, social and political reasons, there are also some changes in the content of the law.

The typology of the sources of law, depending on the ways of forming the law, can not only carry out the separation of the sources of law for primary and secondary ones, but rank the additional sources of law among themselves. The shaping of "top-down" law naturally brings the consciousness of law and, accordingly, the sources of law that are most closely tied to this form of law – the legal doctrine (science) and the scripture – to the second most important place. The two remaining additional sources of law – the legal practice and the legal precedent – occupy the last place in the chain of dependencies. This means that they will be dependent not only on the legal act and the normative content of the contract, but on the two other additional sources of law.

Thus, in the typology of local regulations it is concluded that the local regulations are the subspecies of regulations, and the collective agreements are the subspecies of the normative content of agreements. It is

proposed to amend the Law of the Republic of Belarus "On normative legal acts of the Republic of Belarus" and legalize a number of unusual regulations.

*Key words: sources of right, tipologiya and classification of sources of right, sources are basic and additional, local normative legal acts, offtype normative legal acts.*

В ранее опубликованных работах была высказана идея о том, что в Конституции Республики Беларусь для обозначения системы источников современного белорусского права используется понятие нормативный акт, которое является родовым. Самостоятельными типами (группами) источников права в этом случае можно считать: а) нормативные акты национального права; б) нормативные акты международного права; в) нормативные акты высших органов судебной власти. Каждая из групп (типов) нормативных актов, в свою очередь, делится на определенные виды. Нормативные правовые акты, например, являются лишь одним из видов нормативных актов национального права. Кроме нормативных правовых актов, в состав источников национального права входят внутригосударственные договоры нормативного содержания, правовые обычаи, правовые прецеденты, национальная правовая доктрина и канонические (церковные) нормы. Такой же набор источников права выделяется и среди нормативных актов международного правового характера [1]. Нормативные акты высших органов судебной власти Республики Беларусь составляют самостоятельный тип (группу) источников современного белорусского права. Это нормативные акты специального назначения, они имеют отличительную форму и особое содержание, решают специальные задачи и выполняют специфические функции в системе источников национального права [2; 3].

Данная типология источников права была подробно рассмотрена в ряде авторских публикаций [4; 5; 6; 7, 28-31], но её отдельные положения требуют уточнения. В частности, необходимо: а) конкретизировать вопрос о делении источников права на основные и дополнительные; б) уточнить понятие локальных нормативных правовых актов; в) рассмотреть ряд нетипичных источников современного белорусского права

Для правовой системы любого государства важное значение имеет деление источников права на основные и дополнительные, поскольку данная типология позволяет чётко определить главные виды иерархических и функциональных связей между типичными источниками права, а уже затем перейти к изучению структурно-функциональных связей внутри отдельных видов – в нормативных правовых актах, договорах нормативного содержания и т.д.

Деление источников права на основные и дополнительные происходит прежде всего в зависимости от значимости одной из трёх форм права в соответствующей национальной правовой системе. Поскольку правовая система Республики Беларусь по основным параметрам относится к континентальной правовой семье, для которой характерна ведущая роль нормативной части права, то основными источниками права в белорусской правовой системе будут нормативный правовой акт и договор нормативного содержания, а дополнительными – правовая доктрина (наука), священное писание (церковные нормы), правовой обычай, правовой прецедент,

Данный вывод имеет общий характер и его можно конкретизировать, во-первых, посредством анализа путей формирования права и, во-вторых, путём рассмотрения строения нормы права. Причем в зависимости от доминирования пути формирования права в национальной правовой системе определяется субординация и устанавливается иерархия между элементами содержания нормы права [8]. А уже на основе субординации между элементами содержания нормы права можно конкретизировать деление источников права на основные и дополнительные.

Дело тут в том, что к собственно юридической части содержания нормы права тесно привязываются нормативные правовые акты и договоры нормативного содержания, поскольку посредством именно этих видов источников права наиболее полно и точно выражается юридическая часть содержания нормы права. К интеллектуально-психологической части содержания нормы права ближе всего находятся доктрина (наука) и священное писание (канонические или церковные нормы). А к социальной части содержания нормы права плотно примыкают правовой обычай и правовой прецедент.

Если основным путем создания права в правовой системе является путь «сверху – вниз», который основан на решающей роли государства в формулировании правил поведения общего характера, то ведущей частью в содержании нормы права будет ее собственно юридическая

часть. Соответственно этому основными источниками права в данной правовой системе будут нормативный правовой акт и договор нормативного содержания. Если же в правовой системе основным путем создания нормы права будет путь, «снизу – вверх», т.е. путь, который основан на преобладающей роли гражданского общества в деле создания норм права, то основными источниками права в этой национальной системе будут правовой обычай и правовой прецедент.

При переменах в путях формирования права, которые в свою очередь обуславливаются рядом экономических, социальных и политических причин, происходят перемены и в содержании нормы права. Например, нормативная часть нормы права может терять свою значимость и на первые роли в этом случае выдвигается либо социальная часть содержания нормы права, либо интеллектуально-психологическая. В первом случае на роль основных источников права выдвигаются правовой обычай и правовой прецедент, а источники права, которые ранее были основными, трансформируются в дополнительные источники права. Во втором случае основными источниками права будут доктрина (наука) и священное писание (церковные нормы права). Последний вариант деления источников права на основные и дополнительные, как свидетельствует история развития права, встречается в переломные моменты развития общества и его правовой системы, когда разрушается одна правовая система и формируется качественно новая. В этом случае основной частью нормы на какое-то время может стать интеллектуально-психологическая ее часть, а основными источниками права – правовая доктрина (наука) и священное писание.

Типология источников права в зависимости от путей формирования права позволяет не только осуществить разделение источников права на основные и дополнительные, но ранжировать между собой и дополнительные источники права. Путь формирования права «сверху – вниз» закономерно выдвигает на второе по значимости место такую форму права, как правовое сознание, и, соответственно, источники права, которые наиболее плотно привязаны к этой форме права – правовую доктрину (науку) и священное писание. Два оставшихся дополнительных источника права – правовой обычай и правовой прецедент – занимают в этой цепочке зависимостей последнее место. Это значит, что они будут находиться в зависимости не только от нормативного правового акта и договора нормативного содержания, но и от двух других дополнительных источников права.

Деление источников права на основные и дополнительные сопровождается также определением того вида источников права, который является главным и который, в силу данного обстоятельства, закрепляет в системе источников права связи иерархии и соподчинения, и в котором формулируются основополагающие правовые эквиваленты. В белорусской правовой системе главным источником права является нормативный правовой акт. В свою очередь данный вид источников национального белорусского права представляет собой разветвленную систему с самостоятельными видами и подвидами нормативных правовых актов, между которыми складываются субординационные и иерархические связи и зависимости, и в которой выделяются иерархическая и отраслевая структуры.

Данные и другие аспекты нормативных правовых актов исследовались автором на примере советской правовой системы [9] и в условиях создания белорусской правовой системы [10].

Договор нормативного содержания является одним из двух основных источников современного белорусского права, во-первых, потому, что данный источник имеет юридическое значение и юридический вес среди источников внутригосударственного права, а нормы права, содержащиеся в данном источнике права, занимают значительный сегмент в правовом поле действующего белорусского права, а, во-вторых, потому, что договор нормативного содержания содержит в себе первичные нормы права, на которые можно ссылаться при решении самых разных правовых дел – при заключении договоров, при заключении сделок, наконец, при обращении к правоохранительным структурам в случае нарушения норм права, содержащихся в данном источнике права.

Государственная власть является единственным сувереном внутри страны и представляет интересы всего сообщества, определяет условия и порядок формирования, создания и заключения внутригосударственных договоров нормативного содержания с другими социальными субъектами, которые выражают и представляют интересы части населения. В

принципе, государство в состоянии самостоятельно урегулировать отношения в соответствующей сфере общественной жизни, но с помощью договора нормативного содержания адекватность права интересам личности, общества и государства значительно возрастает. К тому же, допуская договор нормативного содержания в качестве источника права в соответствующей сфере общественной жизни, государство, во-первых, рассчитывает на дополнительную поддержку действующего позитивного права со стороны заинтересованных групп населения и, во-вторых, на дополнительную защиту норм права, содержащихся в договорах нормативного содержания, со стороны представляемых эту часть населения организационных структур. Таким образом, сегмент правового поля, который заполняется нормами права, содержащимися в договоре нормативного содержания, определяется государством. А, учитывая тот факт, что такое определение обычно делается посредством издания нормативных правовых актов, можно говорить о том, что, являясь одним из основных источников права, договор нормативного содержания, тем не менее, подчинен главному источнику современного белорусского права – нормативному правовому акту.

Распространенным видом внутригосударственного договора нормативного содержания являются разнообразные соглашения между профсоюзными органами и соответствующими органами государства. На общегосударственном уровне между Советом Министров Республики Беларусь и Союзом Белорусских профсоюзов заключается генеральное соглашение, а между отраслевыми профсоюзами и отдельными министерствами и государственными комитетами, другими центральными ведомствами на основании генерального соглашения заключаются отраслевые соглашения. В этих соглашениях содержатся нормы права, регламентирующие трудовые отношения, отношения по охране труда, отношения по социальному и пенсионному обеспечению, оздоровлению трудящихся и т.д. Ежегодно на предприятиях и организациях, имеющих статус юридического лица, между администрацией и профсоюзными органами или иными представителями интересов трудящихся заключаются коллективные договоры, в которых регламентируются очень важные и значимые для жизнедеятельности личности общественные отношения – порядок дополнительных выплат и премирования, порядок взаимопомощи и ряд других вопросов. Коллективные соглашения являются самой распространенной разновидностью договора нормативного содержания внутригосударственного характера. Они приобретают юридическую значимость и юридическую силу после регистрации в соответствующих органах государства – в исполнительных комитетах (администрации).

Коллективные договоры действуют в рамках отдельных организаций, учреждений и предприятий и поэтому напоминают по данному признаку локальные нормативные правовые акты. Сходство между ними видится и в том, что, как в локальных нормативных правовых актах, так и в коллективных договорах содержатся нормы права, действующие в пределах одной организации, предприятия, учреждения. Дело не меняется, если организация и предприятия находятся на территории нескольких административно-территориальных единиц одного государства, а в ряде случаев – и на территории нескольких государств, например, на территории союзного государства Беларуси и России.

Но в отличие от локальных нормативных правовых актов, которые являются подвидом нормативных правовых актов, коллективные договоры являются разновидностью другого вида источников позитивного права – договора нормативного содержания. Дело в том, что локальные нормативные правовые акты принимаются единолично администрацией органа, учреждения, организации, а коллективный договор – результат волеизъявления двух сторон – администрации и профсоюзной организации коллектива. Таким образом, понятие локальных норм права включает в себя нормы права, содержащиеся в локальных нормативных правовых актах и коллективных договорах, но локальные нормативные правовые акты и коллективные договоры являются подвидами двух самостоятельных видов источников права.

Важной проблемой теории источников права является вопрос о правовой природе нормативных актов, издаваемых органами управления профессиональных союзов и кооперативных организаций. Согласно действующему законодательству Республики Беларусь органы управления профессиональных союзов и потребительской кооперации имеют право участвовать в правотворческом процессе, в создании нормативных правовых актов и договоров нормативного содержания. Возникает вопрос: к какому виду источников права относятся

нормативные акты, которые создаются органами управления профессиональными союзами и организациями потребительской кооперации? Ответ может быть таким.

Если органы управления профессиональных союзов заключают соглашения с органами государства, нанимателями, их объединениями, то они создают такой источник права как внутригосударственный договор нормативного содержания. Право на участие в его создании закреплено в ст.15 Закона Республики Беларусь «О профессиональных союзах» [11]. В данной статье сформулировано правило, согласно которому профессиональные союзы имеют право заключать с соответствующими нанимателями, их объединениями, органами государственного управления соглашения по вопросам защиты трудовых и социально-экономических прав своих членов, определения основных критериев жизненного уровня, размеров компенсаций в зависимости от роста цен, установления прожиточного минимума и своевременного пересмотра размеров пенсий, стипендий, пособий в зависимости от индекса цен, по контролю за осуществлением этих мероприятий, а также по другим вопросам в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Одновременно в ст.6 данного закона закреплено право профсоюзов вносить в установленном порядке в органы государственного управления предложения о принятии, изменении или отмене актов законодательства Республики Беларусь по трудовым и социально-экономическим вопросам. Нормативные правовые акты, затрагивающие трудовые и социально-экономические права граждан (за исключением нормативных правовых актов, в которых содержатся государственные секреты), принимаются органами государственного управления с предварительным уведомлением соответствующих профсоюзов (их объединений). Данные формы участия профессиональных союзов в создании права имеют вполне легальный, правовой характер и возражений не вызывают.

Как в первом, так и во втором случае мы можем достаточно точно определить вид источника права, в создании которого принимают участие профессиональные союзы. Это – договор нормативного содержания. Что касается потребительской кооперации, то на основании статьи 4 Закона Республики Беларусь «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Республике Беларусь» [12] республиканский союз потребительских обществ и Совет Министров Республики Беларусь ежегодно заключают соглашения, в которых определяются прогнозные показатели финансово - хозяйственной деятельности потребительской кооперации. Данные соглашения также являются разновидностью договора нормативного содержания.

Вместе с тем органы управления профессиональных союзов и органы управления потребительской кооперации издают постановления и инструкции, акты с другими названиями по самым разным вопросам внутренней жизнедеятельности и по вопросам взаимоотношений с другими социальными субъектами, на основании которых возникают различные правовые отношения, решаются правовые споры, распределяются и перераспределяются материальные и финансовые средства. Возникает два вопроса: 1) являются или не являются данные акты источниками права?; 2) к каким видам источников права они относятся?

Фактически они выполняют роль источников действующего национального белорусского права, но четких юридических оснований для этого не существует. Ни в законе Республики Беларусь «О профессиональных союзах», ни в законе Республики Беларусь «О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Республике Беларусь», ни в законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» [13] о таких подвидах нормативных правовых актов не упоминается. Хотя обычно в законах, в которых регламентируется деятельность определенных структур, особенно в уставных законах, четко закрепляются виды правовых актов, издаваемых соответствующими структурами.

На мой взгляд, правотворческая деятельность органов профессиональных союзов и органов управления потребительской кооперации находится в правовом поле Основного закона Республики Беларусь, который определяет степень правовой легитимности нормативных актов всех уровней [14]. В данном случае мы имеем дело с молчаливым санкционированием правотворческой деятельности данных структур со стороны белорусского государства. Конечно, такой способ санкционирования не самый лучший путь создания права, потому что любая недоговоренность в вопросах регулирования правотворческой деятельности приводит к формированию «серого права». Следовало бы легализовать деятельность профессиональных

союзов и потребительской кооперации по созданию источников права в форме нормативных правовых актов путем внесения соответствующих дополнений и изменений в указанные законы, а также в закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах в Республике Беларусь».

Что касается вида источников права, в состав которого можно включить акты органов управления профессиональными союзами и потребительской кооперации, то ответ в данном случае может быть таким. Нормативные акты, о которых идёт речь, не входят в состав ни одного из типичных видов источников права. Это – нетипичные источники права.

Два основных источника национального белорусского права – нормативный правовой акт и договор нормативного содержания – дополняются четырьмя дополнительными – доктриной (наукой), священным писанием (церковными) нормами, правовым обычаем и правовым прецедентом. Договор нормативного содержания является одним из двух основных источников национального права. Нормативный правовой акт – один из двух основных, но к тому же и главный источник белорусского права. Среди дополнительных источников права, которые используются в правовой системе Республики Беларусь, устанавливается своя особая иерархия, свои структурные и функциональные связи. Правовой обычай и правовой прецедент находятся в «силовом поле» правовой доктрины (науки) и священного писания (церковных норм).

Понятие локального нормативного акта является собирательным понятием и включает в себя разные по содержанию и видовой характеристике источники права. Локальные нормативные правовые акты – самостоятельный подвид нормативных правовых актов, а коллективные соглашения между администрацией предприятия (учреждения) и органами профессиональных союзов – подвид договора нормативного содержания.

Ряд нормативных актов органов управления профессиональными союзами и кооперативными организациями, издание которых не предусмотрено напрямую действующим законодательством Республики Беларусь, приобретают юридическую значимость и правовой характер только с согласия белорусского государства. По своему содержанию они находятся в правовом поле Основного закона Республики Беларусь и являются легитимными. Деятельность профессиональных союзов и органов потребительской кооперации по созданию нетипичных источников права – одно из доказательств сильного влияния советской правовой системы на правовую систему Республики Беларусь.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Сильченко Н.В. О понятии источников права / Н.В. Сильченко // Правотворчество и технико-юридические проблемы формирования системы российского законодательства в условиях глобализации. – М., Нижний Новгород, 2007. – С. 173-175.
2. Сільчанка М.У. Акты вышэйшых судовых інстанцый у сістэме крыніц сучаснага беларускага права / М.У. Сільчанка // Право и демократия: сб. научных трудов. – Вып. 18 / редкол.: В.Н. Бибило (гл.ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2007. – С. 33-43.
3. Сільчанка М.У. Мадыфікаваныя крыніцы беларускага права / М.У. Сільчанка // Актуальные вопросы совершенствования правовой системы на современном этапе: материалы междунар. науч.-практ. конф., Минск, 11–12 окт. 2012 г. / редкол.: С.А. Балашенко (гл.ред.) [и др.]. – Минск: Бизнесофсет, 2012. – С. 18-21.
4. Сільчанка М.У. Праблемы вызначэння прававой прыроды, відавай прыналежнасці і месца асобных прававых актаў у сістэме крыніц сучаснага беларускага права / М.У. Сільчанка // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. – Серыя 4. Правазнаўства. – 2009. – № 1. – С. 13-19.
5. Сільчанка М.У. Класіфікацыя і эвалюцыя крыніц права ў залежнасці ад тыпу і віду прававой сям'і / М.У. Сільчанка // Право и демократия: сб. научных трудов. – Вып. 20 / редкол.: В.Н. Бибило (гл.ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2009. – С. 75-84.
6. Сільчанка М.У. Праблемы ўліку і рэгістрацыі асобных відаў нарматыўных прававых актаў / М.У. Сільчанка // Актуальные проблемы развития современного белорусского государства и права: материалы респ. науч.-практ. конф. (Гродно, 16 – 17 апр. 2010 г.) / ГрГУ им. Я. Купалы: редкол.: Н.В. Мисаревич (отв. ред.) [и др.]. – Гродно: ГрГУ, 2010. – С. 18-21.



7. Сільчанка М.У. Тэорыя крыніц беларускага права: манаграфія / М.У. Сільчанка. – Гродна: ГрДУ, 2012. – 253 с.
8. Сільчанка М.У. Праблемы абагуленасці, фармальнай азначанасці, структуры (будовы) і эфектыўнасці норм права./ М.У. Сільчанка // Право и демократия: сб. научных трудов. – Вып. 19 / редкол.: В.Н.Бибило (гл.ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2008. – С. 22.
9. Сильченко Н.В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР / Н.В. Сильченко, С.В. Поленина. – М.: Наука, 1987. – 152 с.
10. Сильченко Н.В. Закон: проблемы этимологии, социологии и логики / Н.В. Сильченко. – Мн.: Навука і тэхніка, 1993. – 119 с.
11. О профессиональных союзах: Закон Республики Беларусь // Нацыянальны рэстр прававых актаў Рэспублікі Беларусь. – 2001. – № 32. – 2/335.
12. О потребительской кооперации (потребительских обществах, их союзах) в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь // Нацыянальны рэстр прававых актаў Рэспублікі Беларусь. – 2002. – № 27. – 2/842.
13. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь // Нацыянальны рэстр прававых актаў Рэспублікі Беларусь. – 2005. – № 179. – 2/1152.
14. Чернобель Г.Т. Закон и его нормативно-правовые модусы / Г.Т. Чернобель // Журнал российского права. – 2011. – № 12. – С. 45-55.

УДК 340.13.004.14

## **НЕТИПОВІ НОРМИ ПРАВА В МЕХАНІЗМІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ**

Ганзенко О.О., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет*

У науковій статті досліджується феномен нетипових норм права в механізмі правового регулювання. Аналізуються проблеми теорії і практики застосування норм-принципів, норм-декларацій, норм-дефініцій, норм презумпцій, норм-преюдицій та норм-фікцій. Наводяться конкретні приклади, які ілюструють важливу роль та значення нетипових норм права у механізмі правового регулювання. Формулюються висновки про перспективи розвитку інституту нетипових норм права в Україні.

*Ключові слова: нетипові норми права, механізм правового регулювання, норми-дефініції, норми-принципи, норми-декларації, норми-преюдиції, норми-фікції, норми-презумпції, правозастосування.*

Ganzenko A.A. НЕТИПИЧНЫЕ НОРМЫ ПРАВА В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ / Запорожский национальный университет, Украина

В научной статье исследуется феномен нетипичных норм права в механизме правового регулирования. Анализируются проблемы теории и практики применения норм-принципов, норм-деклараций, норм-дефиниций, норм-презумпций, норм-преюдиций и норм-фикций. Приводятся конкретные примеры, которые иллюстрируют важную роль и значение нетипичных норм права в механизме правового регулирования. Формулируются выводы о перспективности развития института нетипичных норм права в Украине.

*Ключевые слова: нетипичные нормы права, механизм правового регулирования, нормы-дефиниции, нормы-принципы, нормы-декларации, нормы-преюдиции, нормы-фикции, нормы-презумпции, правоприменение.*

Ganzenko A.A. NOT TYPICAL NORMS OF THE RIGHT IN THE MECHANISM OF LEGAL REGULATION: PROBLEMS OF THE THEORY AND PRACTICE OF APPLICATION / Zaporizhzhya national university, Ukraine

In the scientific publication the phenomenon of not typical norms of the right in the mechanism of legal regulation is investigated. The problems of the theory and practice of application of not typical norms of the right in civil, criminal, international law are analyzed.

The conclusion is formulated that the norms-principles are the important element of legal regulation of the public relations. The principle of legality should be a basis of realization and application of other norms of the right.

The special attention is given to the norms-declarations. Their existence also is important, but at the same time carries danger of formation of the disrespectful attitude of the citizens to the legal act, in which the norms-declaration are not carried out in practice. The example of the Ukrainian working Constitution is resulted, in which Ukraine – social and lawful state is underlined, that. At the same time validity, the real legal relations demonstrate to us a low level of legal culture of the officials and citizens, high level of corruption in the state. Thus, social and the lawful state is the purpose of the Ukrainian state, instead of real situation of things. The ordinaries the citizens see that the norms of the Constitution in a reality are not executed, and at them the disrespect for the Basic Law as a whole is formed. Therefore norms-declaration need to be accepted very cautiously, taking into account possible negative influence on legal consciousness of the citizens and society as a whole.

The significant attention is given to norms, which establish the fact of innocence of the person up to the decision of court, because they are a guarantee of observance of the rights and freedom of the man. The special importance of norm, which establish the fact of innocence of the person up to the decision of court, have in sphere of criminal process. The man is innocent in fulfilment of a crime, while the court will not prove his guilt, having accepted the appropriate decision – verdict. Thus, before removal of a verdict of court of the man it is impossible to name as a criminal. It concerns both other citizens, and mass media. The problem of observance of norms is especially sharp which establish the fact of innocence of the person up to the decision of court, is shown during the conclusion of the man under the guard.

The not less important meaning in the mechanism of legal regulation have the norms determining concepts, which give definition of the basic legal concepts, terms. Without them it is impossible correctly to apply the law, code, which is connected to the certain sphere of life, professional terminology. For example, the Tax code cannot be understood without study of the tax laws, appropriate by the term.

The special attention is given to a question of improvement of legal fastening of norms-principles in modern international law. The appropriate offers concerning improvement of international law in a part of observance of norms are formulated which establish the fact of innocence of the person up to the decision of court, concerning innocence of the chapters of the states in fulfilment of crimes against the people.

The concrete examples are resulted which illustrate the important role and meaning of not typical norms of the right in the mechanism of legal regulation. The conclusions about importance of development of institute of not typical norms of the right in Ukraine are formulated.

*Key words: not typical norms of the right, mechanism of legal regulation, norm determining concepts, norms-principles, norm-declaration, norm-fiction, norm, which establish the fact of innocence of the person up to the decision of court, application of the right.*

Актуальність теми і постановка проблеми. Сучасний стан правового регулювання суспільних відносин в Україні умовно можна назвати задовільним. Численні порушення прав і свобод людини, невиконання судових рішень та інші негативні явища все ще залишаються нормою суспільного життя. Для подолання вказаних негативних явищ необхідна злагоджена робота всіх елементів механізму правового регулювання. Не останню роль у процесі стабільного функціонування механізму правового регулювання відіграють нетипові норми права, серед яких: норми-дефініції, норми-декларації, норми-принципи, норми-преюдиції, норми-презупції, норми фікції.

Від дотримання нетипових норм права часто залежать ефективна реалізація та правильне застосування інших норм. Наприклад, правильне та точне розуміння норм-дефініцій суб'єктами правовідносин є умовою правильного та повного використання особою своїх прав та виконання обов'язків.

В українській юридичній науці нетипові норми права останнім часом знаходяться в центрі уваги багатьох науковців. Так, Т.С. Подорожна детально дослідила феномен законодавчих дефініцій, Р.Д. Ляшенко в окремому дослідженні розглянула питання теорії і практики презупцій у праві. Системну концепцію преюдицій у кримінальному процесі розробив Д.В. Шилін. Питання правового регулювання та практики використання презупцій та преюдицій у цивільному судочинстві України дослідив В.В. Масюк. Проте у вітчизняній юридичній науці фактично відсутні наукові дослідження, присвячені комплексному аналізу феномена нетипових норм права, визначенню їх місця в механізмі правового регулювання, що актуалізує необхідність написання даної наукової статті.

Таким чином, дослідження нетипових норм права та їх ролі в механізмі правового регулювання має як теоретичне, так і практичне значення.

Метою написання наукової статті є дослідження феномена нетипових норм права та їх місця в механізмі правового регулювання.

**Юридичні науки**

Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: проаналізувати ступінь дослідження даної теми, з'ясувати правову природу та призначення окремих нетипових норм права, визначити перспективи розвитку нетипових норм права та посилення їх ролі в процесі правового регулювання, сформулювати пропозиції щодо удосконалення наукових підходів щодо розуміння сутності та призначення нетипових норм права.

Предметом дослідження даної статті є нетипові норми права в механізмі правового регулювання.

У теорії держави і права нетиповими (спеціалізованими) нормами права називають норми права, які не мають класичної структури, яка включає гіпотезу, диспозицію та санкцію. До нетипових норм права відносять: норми-принципи, норми-декларації, норми-дефініції, норми-преюдиції, норми-презупції та норми-фікції.

Норми-принципи мають важливе значення в процесі правозастосування. Це, наприклад, основоположні принципи здійснення правосуддя: самостійності та незалежності суддів, формальної рівності всіх перед законом, доведеності вини (коли всі сумніви у винуватості особи трактуються на її користь), презупції невинуватості тощо.

Презупція невинуватості є одночасно і принципом здійснення процесуальної діяльності правоохоронних органів, і нормою-презупцією, яка чітко та однозначно регламентує в кримінальному процесі правовий статус особи, яка підозрюється або обвинувачується у вчиненні злочину.

У цивільному праві, навпаки, діє норма-принцип презупції винуватості, згідно з якою відповідач вважається винуватим, доки він не доведе (або суд не встановить) зворотнє. Наприклад, якщо позов подано щодо відшкодування шкоди, завданої затопленням квартири, особа, яка мешкає поверхом вище, буде вважатися винуватою, якщо не доведе, що затоплення сталося не з її вини (наприклад, внаслідок пориву труб, які знаходяться в перекриттях стелі, або з вини комунальних служб, які проводили ремонтні роботи). Ще більш цікавою є ситуація із встановленням вини водія в разі дорожньо-транспортної пригоди. Якщо в процесі провадження у справі про адміністративне правопорушення буде встановлений винуватець ДТП, то в цивільному процесі щодо відшкодування завданої шкоди (страхових виплат), встановлювати винуватість даної особи вже не має потреби. У такому випадку діє норма-преюдиція, яка також є різновидом нетипових норм права.

Р.Д. Ляшенко зазначає, що в процесі доказування презупції перерозподіляють обов'язки по доказуванню таким чином: сторону, на користь якої встановлена презупція – звільняє від доказування факту, що презюмується (але не позбавляє права надавати докази та обґрунтовувати факти), а на іншу – покладає тягар спростування презупції [1]. Таким чином, презупції часто мають вирішальне процесуальне значення, особливо в кримінальному процесі, адже всі сумніви у винуватості особи трактуються на її користь, і презупція невинуватості, за наявності лише непрямих доказів вини, повинна бути покладена в основу рішення суду, і, відповідно, вирок має бути виправдовувальним.

В.П. Феннич справедливо зауважує, що сутність доказової презупції полягає в тому, що вона виступає процесуальним засобом, який урівноважує інтереси сторін у процесі доказування обставин цивільної справи. Таке врівноваження проявляється в тому, що презюмований факт, як правило, важко доказується, а тому одній стороні надається можливість довести інші факти, які й будуть обумовлювати дію доказової презупції, а протилежна сторона повинна буде довести факти, що спростовують дію презупції [2, 13-14].

Таким чином, норми-презупції відіграють важливу роль у механізмі правового регулювання, особливо, у процесі правозастосування (у цивільному, кримінальному процесі тощо).

Як зазначає В.В. Масюк, застосування в цивільному судочинстві презупцій та преюдицій як нетипових нормативних приписів, виходячи з їх нормативності, забезпечує виконання вимог щодо справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду і вирішення цивільних справ упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, оскільки безпосередньо пов'язано з мотивованістю судових рішень і узгоджується зі ст.6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Правова презупція – це передбачене законом правило (нетиповий нормативний припис), за яким на підставі встановлення певного факту чи

фактичного складу виключається необхідність доказування та вважається таким, що існує інший факт (фактичний склад). У контексті судового правозастосування презумпція становить собою юридичний факт. Презумпції мають важливе теоретичне і практичне значення в теорії доказування, оскільки сприяють досягненню мети судочинства та відображають значущість прав, свобод та інтересів, які підлягають захисту. Презумпції, враховуючи особливості тих чи інших правовідносин, урівноважують права осіб, які беруть участь у справі, у можливості охорони та захисту порушених, невизнаних чи оспорюваних прав та інтересів [3, 17-18.].

Не менш вадливу роль у процесі правозастосування відіграють норми-преюдиції. Як зазначає О.М. Гаргат-Українчук, преюдицією є доказове правило, що встановлює підстави та порядок використання в процесі доказування органом дізнання, слідчим, прокурором, судом, суддею фактів та правових висновків, встановлених такими, що мають юридичну силу рішеннями органу дізнання, слідчого, прокурора, суду, судді в кримінальних, цивільних, господарських або адміністративних справах, якими справу вирішено по суті, як таких, що не потребують повторного доведення. Преюдиція, що реалізується в межах кримінального процесу, розмежовується на преюдицію в кримінальному процесі та кримінально-процесуальну преюдицію. Рішення суду щодо цивільного позову про відшкодування шкоди, завданої злочином, не може мати преюдиціального значення для суду при винесенні вироку, оскільки в цивільному процесі на суд не покладено обов'язок встановлення об'єктивної істини у справі, а судові рішення є обґрунтованим, якщо воно ухвалене на основі повно і всебічно з'ясованих обставин, на які сторони посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні. Тобто суд не зобов'язаний вживати заходів щодо додаткового пошуку доказів, встановлення обставин, які відображали б реальний стан справ. Необхідним є розумний баланс між дотриманням правила про оцінку доказів за внутрішнім переконанням та збереженням значення преюдиції. Преюдиція в кримінальному процесі не несе характеру передвстановлених доказів, а правила використання преюдицій не можуть перебувати в суперечності з принципом оцінки доказів за внутрішнім переконанням [4, 16-18].

Як зазначає В.В. Масюк, преюдиція – це встановлене процесуальним законом правило (нетиповий нормативний припис) звільнення від доказування обставин, встановлених у мотивувальній частині рішення суду в цивільній, господарській, адміністративній справі, при розгляді інших справ, у яких беруть участь ті самі особи або особа, щодо якої встановлено ці обставини або постановою суду у справі про адміністративне правопорушення, вироком, іншим кримінально-процесуальним актом. Нормативний вплив преюдиції зумовлює системну преюдиціальність судових актів. Преюдиціальний характер мають рішення суду як першої (у тому числі заочне), так апеляційної і касаційної інстанцій. Ухвали суду не мають преюдиціального характеру. Узагальнення наукової літератури та судової практики свідчить про те, що преюдиція є похідною категорією від фактичної презумпції істинності судового рішення. Використання та застосування преюдиції відповідає вимогам змагальності, оскільки преюдиціальний факт є наслідком належного і добросовісного виконання особами, які беруть участь у справі, обов'язків по доказуванню. Преюдиціальні факти є засобом підвищення активної поведінки сторін у межах змагальної моделі цивільного судочинства [3, 17-18.].

Д.В. Шилін зазначає, що преюдицією є доказове правило, що встановлює підстави та порядок використання в процесі доказування органом дізнання, слідчим, прокурором, судом, суддею фактів та правових висновків, встановлених такими, що мають юридичну силу рішеннями органу дізнання, слідчого, прокурора, суду, судді в кримінальних, цивільних, господарських або адміністративних справах, якими справу вирішено по суті, як таких, що не потребують повторного доведення. Преюдиція, що реалізується в межах кримінального процесу, розмежовується на преюдицію в кримінальному процесі та кримінально-процесуальну преюдицію. Поняття «преюдиція» не тотожне поняттю «преюдиціальності», оскільки преюдиція є доказовим правилом, а преюдиціальність – це властивість рішення, що є наслідком наявності в нього юридичної сили. Загальноправовою преюдицією в кримінальному процесі є використання при провадженні в кримінальній справі фактів та висновків, встановлених рішенням суду про визнання особи недієздатною або обмежено дієздатною, про визнання особи померлою. Рішення суду щодо цивільного позову про відшкодування шкоди, завданої злочином, не може мати преюдиціального значення для суду при винесенні вироку, оскільки в цивільному процесі на суд не покладено обов'язок встановлення об'єктивної істини у справі, а судові рішення є обґрунтованим, якщо воно ухвалене на основі повно і всебічно з'ясованих

обставин, на які сторони посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, підтверджених тими доказами, які були досліджені в судовому засіданні [5, 11-12].

Важливу роль у механізмі правового регулювання відіграють норми-дефініції, адже правильне та точне розуміння норм-дефініцій суб'єктами правовідносин є умовою правильного та повного використання особою своїх прав та виконання обов'язків. Т.Ф. Подорожна зазначає, що визначення (дефініція) – це один із найважливіших засобів, що забезпечує ясність, однозначність і визначеність понять, які вживаються, зокрема, і в законодавстві. З-поміж багатьох приписів вони посідають найважливіше місце. Тому Т.Ф. Подорожна вважає, що їх доцільно віднести до основоположних, а не до обслуговуючих. Вони не тільки допомагають у реалізації правил поведінки, а й постають основою для створення нових норм, оскільки ті повинні відповідати термінології, що закріплена дефініціями згідно з вимогами відповідної галузі права.

На основі прикладів Т.Ф. Подорожна доводить, що дефініції не виступають «прямими» правилами поведінки. Їх необхідно розглядати не як норму права, а як особливий державно-владний припис, який, на відміну від наукових та повсякденних визначень, є загальнообов'язковим при тлумаченні і застосуванні положень нормативно-правового акта. Законодавчі дефініції мають свою структуру, котра включає три компоненти – термін, частину, що визначає його, та предикативний зв'язок. Початок визначення з терміна, що визначається, свідчить про намір законодавця ввести в нормативно-правовий акт нове для нього поняття. Саме тому спочатку вводиться поняття, а потім воно визначається. Законодавчі дефініції – це вихідні (основоположні), самостійні та специфічні державно-владні приписи, що є короткими визначеннями понять, які використовуються в законодавстві. Вони являють собою особливі елементи механізму правового регулювання, за допомогою яких робляться зрозумілими, власне, регулюючі та охоронні приписи держави – правові норми [6, 6-7].

Особливий інтерес представляють собою норми-фікції, які фактично закріплюють юридичні факти, довести або спростувати які неможливо. Наприклад, згідно із статтею 46 Цивільного кодексу України «Фізична особа може бути оголошена судом померлою, якщо у місці її постійного проживання немає відомостей про місце її перебування протягом трьох років, а якщо вона пропала безвісти за обставин, що загрожували їй смертю або дають підставу припускати її загибель від певного нещасного випадку, – протягом шести місяців, а за можливості вважати фізичну особу загиблою від певного нещасного випадку або інших обставин внаслідок надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру – протягом одного місяця після завершення роботи спеціальної комісії, утвореної внаслідок надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру».

Але ж, фактично, не можна із стовідсотковою впевненістю стверджувати, що особа є померлою. Довести або спростувати факт фізичної смерті особи в даному випадку неможливо, тому що немає самого тіла особи. Таким чином, норма-фікція встановлює юридичний факт, який не можна довести або спростувати, і який тягне за собою важливі правові наслідки.

Можливо особа зазнала психологічної чи психічної травми і переходується під чужим ім'ям в іншій місцевості, не маючи можливості або не бажаючи налагодити зв'язок із родичами. Не можна виключати і можливість умисного викрадення людини та незаконного позбавлення її свободи в невстановленому місці. У той же час, важливість визнання такої особи померлою важко переоцінити. Згідно із ст.47 Цивільного кодексу України «Правові наслідки оголошення фізичної особи померлою прирівнюються до правових наслідків, які настають у разі смерті. Спадкоємці фізичної особи, яка оголошена померлою, не мають права відчужувати протягом п'яти років нерухоме майно, що перейшло до них у зв'язку з відкриттям спадщини. Нотаріус, який видав спадкоємцеві свідоцтво про право на спадщину на нерухоме майно, накладає на нього заборону відчуження [7].

Таким чином, норма-фікція в даному випадку відіграє ключову роль у процесі реалізації прав людини та, у необхідному випадку, у процесі правозастосування. Реалізація вказаної норми має значення, зокрема, для чоловіка або жінки особи, яка визнана померлою, інших родичів щодо оформлення спадщини, розлучення тощо.

Окрему увагу необхідно приділити нормам-деклараціям, адже вони, окрім позитивного впливу на правосвідомість громадян, можуть нести в собі і негативний потенціал щодо впливу на правові переконання та почуття людини. Так, наприклад, у ст.1 Конституції України

закріплено, що України є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Проте реальна дійсність свідчить, що Україна знаходиться ще на шляху формування соціальної і правової держави, маючи ще достатньо високий рівень корупції, значну кількість порушень прав і свобод людини з боку органів державної влади, значний масив невиконаних судових рішень тощо. Ще більше невдоволення в громадян викликають фіктивно-декларативні положення ст.48 Конституції України, згідно із якими «Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло» [8]. Тому звичайна людина, яка не є фахівцем у галузі права, сприймає норми Конституції як такі, що не відповідають дійсності.

А неповага до окремих норм Конституції формує неповагу до Основного Закону в цілому, що завдає значної шкоди індивідуальній та суспільній правосвідомості та посилює правовий нігілізм.

У цьому аспекті позитивним прикладом є Конституція США, у якій фактично немає норм-деклараций (по типу «кожному забезпечується достатній рівень життя»), але чітко закріплені принцип рівності всіх перед законом та система органів державної влади і порядок взаємодії між ними. Завдяки цьому Конституція США залишається фактично незмінною протягом більше двохсот років і є фундаментом політичної і правової системи держави.

Таким чином, норми декларації в процесі законотворчої та нормотворчої діяльності необхідно використовувати дуже обережно, пам'ятаючи про можливі негативні наслідки для правової свідомості суспільства.

У сучасних умовах трансформації правової системи України під впливом глобалізації нетипові норми права застосовуються в новому аспекті, у контексті співвідношення норм національного законодавства з нормами міжнародного права, загальновизнаними стандартами захисту прав і свобод людини. Особливо це стосується норм-принципів міжнародного права, зокрема: принципу непорушності прав і свобод людини, відповідальності керівництва держави за грубі та масові порушення прав людини, тобто фактично за нездатність голови держави, уряду, парламенту вирішити конфліктну ситуацію, захистити цивільне населення від радикально налаштованих груп.

Яскраві приклади практичного застосування норм-принципів міжнародного права щодо конкретних держав ми бачимо на прикладі Лівії, Сирії, Лівану, Косово тощо. Особливо гострою є ситуація в Сирії, де президенту та урядовим військам протистоять не тільки бандитські угруповування так званої Вільної армії Сирії, але і потужні інформаційні ресурси західних ЗМІ, які ведуть проти влади Сирії безпринципну інформаційну війну. Таким чином, норми-принципи починають відігравати одну з ключових ролей у процесі правового регулювання, особливо у сфері міжнародного права.

Д.С. Суханова справедливо обґрунтовує висновок про зростання ролі презумпцій у сучасних міжнародних і національних правових системах, незалежно від їх належності до тієї чи іншої правової сім'ї. Тенденція до універсалізації презумпцій проявляється в їх визнанні та закріпленні як на міжнародному, так і на національно-правовому рівні, взаємообумовленості (міжнародними і національними чинниками), взаємопроникненні і взаємозбагаченні, поступовому визнанні всіма національно-правовими системами, незалежно від їх типології. Зростання ролі презумпцій, на думку С.Д. Суханової, проявляється в розширенні їх каталогу, більшій визначеності, активному використанні в правозастосовній практиці, насамперед судовій. Фундаментальною особливістю презумпцій у сфері прав і свобод є їх обумовленість міжнародно-правовим визнанням людини, найвищою цінністю. У зв'язку із цим права і свободи завдяки приєднанню держав до міжнародних актів про права людини із сфери внутрішньої справи держави все більше перетворюються на загальноцивілізаційну, загальнолюдську цінність. Загальновизнані та закріплені в міжнародно-правових документах, зокрема, такі презумпції: презумпція невідчужуваності прав і свобод людини; презумпція свободи пересування і вибору місця проживання; презумпція невизнання зворотної сили закону; презумпція добросовісності громадян; презумпція невинуватості; презумпція знання закону і презумпція істинності судового рішення [9, 17-18].

Недоліки галузевого законодавства щодо забезпечення міжнародно-правових презумпцій, на думку С.Д. Суханової, обумовлені тим, що, по-перше, у ньому є відсутньою норма-дефініція,

що містить визначення презумпції; по-друге, існують протиріччя між міжнародно-правовими і конституційними нормами та нормами галузевого законодавства, (наприклад, формулювання презумпції невинуватості); по-третє, більшість презумпцій не мають закріплення в чинному законодавстві, а їх зміст логічно випливає з окремих розділів галузевого законодавства [9, 18].

У сучасних умовах виникла необхідність чіткої систематизації нетипових норм права, особливо в галузі міжнародного права. На рівні Статуту ООН необхідно чітко прописати норму-презумпцію невинуватості голів держав за грубі та масові порушення прав і свобод людини, що буде мати наслідком заборону на публікації неперевіреної інформації про винуватість лідера певної країни в злочинах проти власного народу. Винуватість голови держави в грубих та масових порушеннях прав і свобод людини повинна бути доведена вироком Міжнародного кримінального суду на підставі зібраних об'єктивних доказів.

Таким чином, нетипові норми права відіграють важливу роль у механізмі правового регулювання, тому їх дослідження є перспективним напрямком наукової роботи.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Ляшенко Р.Д. Функціональне призначення презумпцій в праві / Р.Д. Ляшенко // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – Том 22 (61). – № 1. – 2009. – С. 316-322.
2. Феннич В.П. Доказові презумпції в цивільному судочинстві: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / В.П. Феннич; НДІ приват. права і підприємництва Акад. прав. наук України. – К., 2009. – 19 с.
3. Масюк В.В. Презумпції і преюдиції в цивільному судочинстві: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / В.В. Масюк; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2010. – 20 с.
4. Гаргат-Українчук О.М. Презумпції у кримінальному процесі України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно розшукова діяльність» / О.М. Гаргат-Українчук; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2010. – 19 с.
5. Шилін Д.В. Преюдиції в кримінальному процесі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно розшукова діяльність» / Д.В. Шилін; Одеська нац. юрид. академія. – Одеса, 2010. – 20 с.
6. Подорожна Т.С. Законодавчі дефініції: поняття, структура, дефініції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Т.С. Подорожна; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2009. – 20 с.
7. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15/print1354711090527869>.
8. Конституція України від 28.06.96 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/>.
9. Суханова С.Д. Міжнародно-правові та національно-правові презумпції у сфері прав і свобод людини і громадянина: порівняльно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / С.Д. Суханова; Міжнародний гуманітарний університет. – О., 2010. – 22 с.

## АДВОКАТСЬКИЙ ЗАПИТ У СВІТЛІ ПРИЙНЯТТЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО АДВОКАТУРУ ТА АДВОКАТСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ»

Заборовський В.В., к.ю.н, доцент

*Ужгородський національний університет*

У даній роботі проведено дослідження правової природи адвокатського запиту як необхідного права для здійснення адвокатом своєї професійної діяльності. Аналізуються практичні аспекти реалізації цього права. Звертається увага на ряд недоліків, що перешкоджають належній реалізації адвокатом свого законного права.

*Ключові слова: адвокат, правова допомога, запит адвоката, ордер адвоката, адвокатська таємниця.*

Zaborovsky V.V. АДВОКАТСЬКИЙ ЗАПРОС В СВЕТЕ ПРИНЯТТЯ ЗАКОНА УКРАЇНИ «ПРО АДВОКАТУРУ ТА АДВОКАТСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ» / Ужгородський національний університет, Україна

В даній роботі проведено дослідження правової природи адвокатського запиту як необхідного права для здійснення адвокатом своєї професійної діяльності. Аналізуються практичні аспекти реалізації цього права. Звертається увага на ряд недоліків, що перешкоджають належній реалізації адвокатом свого законного права.

*Ключевые слова: адвокат, правовая помощь, запрос адвоката, ордер адвоката, адвокатская тайна.*

Zaborovsky V.V. ATTORNEY REQUEST IN THE LIGHT OF THE LAW ON UKRAINE «ON ADVOCACY AND ADVOCACY» / Uzhgorod national university, Ukraine

In this paper the research of the legal nature attorney request as required rights lawyer for their professional activities. Analyzes the practical aspects of the implementation of this law. In particular, disclosed the terms of the issue of attorney related information, the amount of compensation expense in connection with the submission of such a request and confirmation neobhidnistosti procedural position of counsel in a particular case.

The conclusion is that any way to confirm the request is not necessary, because in this case the lawyer sells directly granted to him by law the right to obtain information, and should not be regarded as a specific action on behalf of a client. Moreover, in case of abuse lawyers as representatives of clients in civil cases, their rights, then they may be subjected to disciplinary liability, up to the deprivation status of lawyers.

It is claimed that the new Law of Ukraine "On the Bar and the legal profession" did not solve all the problems related to the full realization of the right to counsel of his request for the proper performance of their duties on lawyers to represent and protect the interests of its customers, and to some extent even complicated implementation advocate their right to request.

*Key words: advocate, legal aid, query of advocate, warrant of advocate, advocate secret.*

Одним із найбільш важливих та абсолютно необхідним для адвоката як представника особи в цивільному процесі є його право на адвокатський запит, без якого значно утруднюється або взагалі є неможливим надання кваліфікованої юридичної допомоги. Такий зв'язок проявляється в тому, що не виконання або неналежне виконання представником конкретної особи в тій чи іншій цивільній справі своїх процесуальних прав та обов'язків, значною мірою залежить від обсягу відомостей, якими володіє адвокат, та які можуть використовуватися як докази для підтвердження позицій свого клієнта. А формування належної та допустимої доказової бази є одним з основних чинників одержання позитивного результату по конкретній справі.

Проблема надання адвокатами професійної правової допомоги, зокрема щодо реалізації ним права на запит завжди була актуальною та була предметом досліджень багатьох сучасних науковців. Серед вчених, які досліджували окремі аспекти даної проблеми, доцільно виокремити праці Подосиннікової Л.А., Токарева Г.В., Хабібулїна В.М., Чебаненко А.М. та інші.

Для розкриття питання про проблему реалізації адвокатом права на запит, автор ставить перед собою завдання провести аналіз правової природи адвокатського запиту враховуючи останні зміни пережбачені Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», дослідити практичні аспекти щодо реалізації цього права, зокрема щодо самої процедури його подання та строків отримання відповіді на запит адвоката, а також проаналізувати умови, що ускладнюють реалізацію адвокатами свого права.

Одним із важливих для адвоката як представника особи в цивільному процесі є його право на адвокатський запит, без якого значно утруднюється або взагалі є неможливим надання кваліфікованої юридичної допомоги.



До прийняття нового Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [1] право адвоката на запит врегулювалося п.3 ч.1 ст.6 Закону України «Про адвокатуру» [2], який передбачав право адвоката запитувати і отримувати документи або їх копії від підприємств, установ, організацій, об'єднань, а від громадян - за їх згодою. Даний Закон не давав ні визначення терміна «адвокатський запит», ні врегулював процедуру його реалізації

Беззаперечно, що новий Закон на значно вищому рівні врегулював дане питання. Врегулюванню права на адвокатський запит вже присвячена значна за розмірами стаття 24. У даному нормативному акті вже чітко розкривається зміст терміна «адвокатський запит», за яким адвокатський запит - письмове звернення адвоката до органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та підпорядкування, громадських об'єднань про надання інформації, копій документів, необхідних адвокату для надання правової допомоги клієнту (ч.1 ст.24 Закону).

Певним позитивним аспектом нового Закону є чітке встановлення строку надання адвокату відповідної інформації. Так, орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, керівники підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань, яким направлено адвокатський запит, зобов'язані не пізніше п'яти робочих днів із дня отримання запиту надати адвокату відповідну інформацію, копії документів, крім інформації з обмеженим доступом і копій документів, у яких міститься інформація з обмеженим доступом. Але в цій же статті вказується, що у разі якщо адвокатський запит стосується надання значного обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, строк розгляду адвокатського запиту може бути продовжено до двадцяти робочих днів з обґрунтуванням причин такого продовження, про що адвокату письмово повідомляється не пізніше п'яти робочих днів із дня отримання адвокатського запиту. Встановлення в даному випадку таких оціночної категорії «значного обсягу інформації» або «значної кількості даних», які є критерієм до можливості подовження строку розгляду адвокатського запиту до 20 робочих днів, може нівелювати ефективність даного механізму отримання інформації.

У даному випадку слід врахувати й те, що подовження строку розгляду адвокатського запиту до 20 робочих днів взяте за аналогією з положень Закону України «Про доступ до публічної інформації» (ч.4 ст.20) [3]. Крім цього, про ототожнення права на адвокатський запит і права на доступ до публічної інформації свідчить і положення п.3 ч.2 ст.24 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», у якій зазначається, що в разі, якщо задоволення адвокатського запиту передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як десять сторінок, адвокат зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк. Розмір таких витрат не може перевищувати граничні норми витрат на копіювання та друк, встановлені Кабінетом Міністрів України відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Отже, у даному випадку можна дійти висновку, що законодавець не робить чіткої різниці між правом на адвокатський запит та правом на отримання публічної інформації. Але в даному випадку повністю не враховується специфіка адвокатської діяльності, оскільки не можна порівнювати суб'єкта, якому потрібна інформація (публічна) для реалізації своїх законних прав, та адвоката, який реалізує свої законні повноваження шляхом збирання певної інформації для захисту прав іншої особи. Тому можна дійти висновку про повне нівелювання законодавцем правом адвоката на запит, порівнявши його з правом будь-якої особи на публічну інформацію.

Розмір вищевказаних витрат на даний встановлюються Постановою Кабінету Міністрів від 13 липня 2011 № 740 «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію» [4] і становлять не більше 0,1 відсотка розміру мінімальної заробітної плати за копіювання або друк копій документів формату А4 та меншого розміру (на сьогодні – 1,15 грн.). Такий виклад вказаної норми може призвести до явного ускладнення використання адвокатом свого права на запит. Так, у даній нормі Закону відсутня пряма вказівка на безоплатність отримання інформації (обсягом до 10 сторінок), а такий стан речей на практиці може призвести до того, що органи і посадові особи надаватимуть адвокатам відповіді на запити лише після проведення оплати, оскільки немає чіткої вказівки на безоплатність надання адвокатам такої інформації. Крім того, адвокат наперед може і не знати

загальний об'єм витребуваної ним інформації, а тому, враховуючи тривалість поштових переписок та вимогу про передню оплату за витребувану інформацію, все це може значно ускладнити (затягнути) процес реалізації адвокатом права на запит. На нашу думку, законодавець повинен чітко закріпити норму, за якою отримання інформації обсягом до 10 сторінок здійснюється на безкоштовній основі, а якщо такий обсяг більший, то уповноважені органи та особи повинні надати таку інформацію в строки, передбачені Законом із докладанням рахунку, який у подальшому повинен оплатити адвокат.

До прийняття Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» як в теорії, так і на практиці залишається дискусійним питання про необхідність підтвердження процесуального становища адвоката щодо конкретної справи, шляхом, наприклад, наданням разом із запитом ордера або копії договору про надання правової допомоги. Це пояснювалося тим, що уповноважені органи та особи часто відмовляли в наданні запитуваної інформацію, посилаючись на необхідність вказівки в інтересах якого клієнта адвокат звертається із запитом на отримання інформації, а на підтвердження цієї обставини просять направити їм договір адвоката з клієнтом про надання правової допомоги. Більше ж науковців та практиків притримувалися думки про безпідставність таких вимог і про неможливість надання таких копій договорів [5, 163; 6]. Такий висновок вони робили, виходячи насамперед із положень ст.9 Закону України «Про адвокатуру», в якій було зазначено, що адвокат зобов'язаний зберігати адвокатську таємницю, предметом якої є питання, з яких громадянин або юридична особа зверталися до нього, а всі основні умови щодо прийнятого від клієнта доручення, якраз і відображені в договорі про надання правової допомоги. А надання адвокатом такої копії «було б прямим порушенням правила збереження адвокатської таємниці з його боку» [7, 41]. Виходячи з цього, великі сподівання були покладені на прийняття нового Закону. Хоча в п.2 ч.1 ст.24 нового Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» і передбачено, що забороняється від адвоката подання разом з адвокатським запитом інших документів, у той же час покладає на адвоката обов'язок додавання посвідченої ним копії свідоцтва про право на зайняття адвокатською діяльністю, ордера або доручення органу (установи), уповноваженої законом на надання безоплатної правової допомоги.

Якщо щодо посвідченої ним копії свідоцтва про право на зайняття адвокатською діяльністю та доручення органу (установи), уповноваженої законом на надання безоплатної правової допомоги (у випадках, передбачених Законом України «Про безоплатну правову допомогу» [8]) не виникає жодних питань, то що стосується ордеру такого відмітити не можемо. Це, насамперед, пояснюється тим, що по-перше, чітко не встановлено правової природи ордера, а по-друге, відповідно до статті 26 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» ордер - письмовий документ, що у випадках, встановлених цим Законом та іншими законами України, посвідчує повноваження адвоката на надання правової допомоги. Він може видавати адвокатом, адвокатським бюро або адвокатським об'єднанням та повинен містити підпис адвоката. Ордер також відноситься до документів, що посвідчують повноваження адвоката на надання правої допомоги. Виходячи з цього можна зробити висновок, що адвокат, який здійснює свою діяльність індивідуально (на основі самозайнятості) мають право видавати ордер. А враховуючи твердження, що ордер: «містить інформацію про клієнта та суть його доручення. Додаючи ордер, адвокат змушений розкрити інформацію про клієнта, яка цим же Законом віднесена до адвокатської таємниці» [9], то новий Закон не тільки не спростив, а певною мірою ускладнив реалізацію адвокатом свого права на запит.

Автор виходить із того, що підтверджувати запит не потрібно, оскільки в даному випадку адвокат реалізує безпосередньо надане йому законом право на отримання інформації, і це не повинно розглядатися як конкретна дія в інтересах того чи іншого клієнта. До того ж, у випадку зловживання адвокатами як представниками інтересів клієнтів в цивільних справах своїми правами, то до них може бути застосована дисциплінарна відповідальність, аж до позбавлення статусу адвоката.

Ще одним з аспектів, який ускладнює реалізацію адвокатами свого права на запит, є встановлення Законом обмеження щодо надання інформації та копій документів, що містять інформацію з обмеженим доступом (до якої відносять і конфіденційну інформацію). Відповідно до ст.21 Закону України «Про інформацію» [10] інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація. Цим же Законом передбачається, що

конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом. Тобто під режим конфіденційної інформації може потрапити будь-яка інформація. Крім цього, відомості, що становлять, наприклад, державну таємницю, банківську таємницю не можуть бути об'єктом адвокатського запиту, оскільки і спеціальним законодавством досить чітко наведено коло осіб, які мають право на отримання таких відомостей. До них, зокрема, можуть належати і органи прокуратури, внутрішніх справ, податкової інспекції, і в даному випадку слід погодитися з твердженням Чебаненка А.М., який вказує на прикрий факт того, що ці органи наділені можливістю отримувати зазначену інформацію, а адвокатура, основною функцією якої і є захист прав і інтересів клієнта, позбавлена такого права [11, 25].

Отже, право адвоката на запит є одним із його найважливіших прав, без якого значно утруднюється або взагалі унеможливується надання кваліфікованої юридичної допомоги. На жаль, новий Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» не вирішив усіх проблем, що пов'язані з повноцінною реалізацією адвокатом свого права на запит для належного виконання адвокатами своїх функцій щодо представництва і захисту інтересів своїх клієнтів.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 липня 2012 р. № 5076-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 62. – Ст. 17.
2. Про адвокатуру: Закон України від 19 грудня 1992 року № 2887-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 9. – Ст. 62.
3. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
4. Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію: Постановою Кабінету Міністрів від 13 липня 2011 № 740 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 54. – Ст. 22.
5. Хабібулін В. Предмет адвокатської таємниці / В. Хабібулін // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 5. – С. 163-165.
6. Подосинникова Л.А. Адвокатский запрос как основная форма истребования адвокатом доказательств при оказании квалифицированной юридической помощи [Электронный ресурс] / Л.А. Подосинникова // Право и жизнь. – 2009. – № 5 (131). – Режим доступа: <http://www.law-n-life.ru/arch/131/131-18.doc>
7. Токарев Г.В. Проблеми реалізації права адвоката на запит інформації (ст.6 чинного Закону України «Про адвокатуру») / Г.В. Токарев // Адвокат. – 2005. – № 11. – С. 40-45.
8. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 червня 2011 року № 3460-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 51. – Ст. 577.
9. Гвозд'їй В. П'ять плюсів і мінусів закону про адвокатуру [Електронний ресурс] / Валентин Гвозд'їй // Правовий тиждень. – 2012. – № 24-26. – Режим доступу: <http://smi.liga.net/articles/2012-08-01/6434558.htm>
10. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
11. Чебаненко А.М. Запит у справі – важлива складова частина діяльності адвоката / А.М. Чебаненко // Адвокат. – 2003. – № 3. – С. 24-25.

## НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

Иванов В.В., к.ю.н., доцент

*Одесский национальный университет им. И.И.Мечникова*

В статье рассматриваются особенности методология юриспруденции, как одной из наиболее актуальных тем юридической науки, которая, с нашей точки зрения, последнее время незаслуженно была обделена вниманием ученых-правоведов. Проведенное исследование показало, что в настоящий момент данная тема наиболее остро нуждается в комплексном исследовании, пересмотре ряда методологических позиций, выработке новых методологических подходов, что связано с произошедшей деидеологизацией научного знания и новыми тенденциями в развитии общества, государства и права.

*Ключевые слова: методология, методологические подходы, общее состояние теории государства и права, юридическая наука.*

Иванов В.В. НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОЇ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ / Одеський національний університет ім. І.І. Мечникова, Україна

У статті розглядаються особливості методології юриспруденції, якій останній час приділялась недостатня увага з боку науковців. Проведене дослідження дало змогу зробити висновок про подальшу необхідність комплексного дослідження та перегляду методологічних підходів, що пов'язане з деідеологізацією наукового пізнання в розвитку суспільства, держави та права.

*Ключові слова: загальний стан теорії держави та права, методологія, методологічні, юридична наука.*

Ivanov V.V. SCIENTIFIC AND PRACTICAL PROBLEMS OF MODERN LAW SCIENCE / Odessa I.I. Mechnikov national university, Ukraine

The features of the methodology of jurisprudence, as one of the most important issues of jurisprudence, which now, from our point of view, are deprived of attention of academics are considered in the article. The conducted research showed that at this time this question is the most urgent and need a comprehensive study, a review of methodological positions, development of new methodological approaches, which are connected with deidealization of scientific knowledge and new trends in the society, state and law development.

Globalization of social development of legal relations, the convergence of legal systems of nowadays requires a certain scientific understanding and methodological support. This scientific methodology theory doesn't reflect in the fact of national legal system opposition to other legal systems and is regarded as a (real or potential). At the same time, there is a tendency of law elements interpenetration in modern legal systems, as well as a certain kind of legal systems theoretical convergence.

Similar processes occur in the practice of state-building. Serious problem of theory of state and law in the context of this issue is the theoretical basis for the allowable limits of international experience in the Construction and further development of the social and legal system of Ukraine.

With a certain confidence it is possible to assert that adoption must not be mechanical copying of state and legal experience, which gave positive results in other countries, without considering the peculiarities of historical development of our society and its national, religious, cultural and linguistic factors, the mentality of people, etc.

Any theoretical construct of noncultural origin should be taken with a degree of severity that in principle, the possibility of extracting from it a positive experience and knowledge.

*Key words: methodology, methodological approaches, legal science, general state of law theory.*

Актуальность избранной к исследованию темы не вызывает сомнений в связи с тем, что методология юриспруденции является одной из наиболее актуальных тем юридической науки, которая, с нашей точки зрения, последнее время незаслуженно была обделена вниманием ученых-правоведов. По нашему глубокому убеждению, в настоящий момент данная тема наиболее остро нуждается в комплексном исследовании, пересмотре ряда методологических позиций, выработке новых методологических подходов, что связано с произошедшей деидеологизацией научного знания и новыми тенденциями в развитии общества, государства и права.

Анализ последних исследований ученых-правоведов говорит о необходимости дальнейшего научного осмысления и особого внимания проблеме методологии юридической науки. Необходимо отметить, что проблемы выработки новых методологических подходов в формировании юридической науки в современных условиях постоянно находились в центре внимания видных ученых теории юридической науки России и Украины. К числу таких ученых-юристов необходимо отнести профессоров Тарасова Н.Н., Керимова Д.А., Сурилова А.В., Недбайло Н.Е., Рабиновича П.М., Оборотова Ю.Н. и многих других видных ученых.

Кроме этого, следует отметить, что в Украине, в начале строительства правовых механизмов в обществе, по данному аспекту акцентировалось внимание в октябре 1996 г. на проводившейся Академией правовых наук Украины в г. Киеве научно-практической конференции «Проблемы методологии современного правоведения». В принятой на конференции резолюции отмечалось, что общее положение разработки методологических проблем украинского правоведения отстает от современных потребностей и характеризуется существенными недостатками [1, 37].

Целью исследования являются установление основных тенденций развития основных институтов государства и права и состояние обеспечения указанных институций методологическим материалами, их состояние и перспективы развития.

Основной материал в статье начинается с анализа Российской юриспруденции, которая, как и украинская, вышла из советской юридической науки и испытывает аналогичные трудности. Директор Института Государства и Права Российской Академии наук академик Б.Н. Топорнин, выступая на проводившейся 2-4 февраля 2000 г. в городе Москве Всероссийской научной конференции «Российское государство и право на рубеже тысячелетий», подчеркивал необходимость усиления методологического и прогностического характера современной юридической науки [2, 241].

Обращение к методологии научного познания фактически является обращением к исследованию самой науки вообще, т.е. уяснения того, что она собой представляет, какие цели и задачи ставит перед собой и какие средства и способы познания для этого исследует и использует.

Что касается юридической науки, то основную роль по обоснованию, разработке и систематизации ее методологии должна взвалить на себя теория государства и права. Являясь фундаментальной, базовой наукой в юриспруденции, теория государства и права должна обобщить используемые юридическими науками (историко-теоретическими, отраслевыми, прикладными) методы научного познания и указать на особенности их применения в юриспруденции, исходя из специфики исследуемых юриспруденцией объектов – государства и права.

В настоящее время, как справедливо отмечает Н.Н. Тарасов, «разброс» исследовательских средств иных наук, привлекаемых юристами, от истории до математики, от экономики до психологии является уже уникальным и требующим осмысления» [3, 31].

Несмотря на то, что работа по осмыслению методологии юридической науки, ее разработке и систематизации в теории государства и права проводилась и ранее (в работах Керимова Д.А. и Сурилова А.В.), задачи, стоящие перед современной юридической наукой, требуют оптимизации деятельности, связанной с обобщением и систематизацией используемых юридической наукой методов, выработкой новых методов и методологических подходов теоретического исследования в юриспруденции, правотворческой и правореализационной деятельности.

Современное же состояние теории права и государства характеризуется тем, что данная наука уделяет все меньше внимания методологии исследования государственно-правовых механизмов. Достаточно просмотреть учебники по теории государства и права, вышедшие за последние десять лет в Украине, Российской Федерации и Белоруссии, чтобы убедиться в обоснованности данного утверждения. Обращаясь к учебникам и учебным пособиям, мы исходим из того, что теория государства и права как учебная дисциплина, в рамках учебного курса того или иного учебного учреждения, отражает основные достижения науки о государстве и праве.

Вследствие возникновения в теории государства и права определенного недостатка знаний, касающихся методологии, они стали восполняться другими науками. В этом смысле мы полностью согласны с профессором М.Н. Марченко, который отмечает, что традиционную для теории государства и права методологическую и футурологическую функции выполняют сейчас отраслевые науки, в связи с чем теория государства и права утрачивает значение фундаментальной, обобщающей общество науки [2, 241].

Естественно, что сложившаяся ситуация, связанная с недостаточным вниманием к проблеме методологии в теории государства и права, является неприемлемой и нуждающейся в скорейшем разрешении. Иначе вместо единой методологии, которая может применяться всеми юридическими науками с учетом специфики объекта и предмета исследования, юридическая

наука будет иметь множество методологий отдельных отраслевых и прикладных наук, которые будут к тому же изобилуют противоречиями. Указанная ситуация негативным образом скажется на развитии теоретического знания о праве и государстве, а в конечном счете выльется в серьезные проблемы, противоречия в правовом регулировании отдельных отраслей социальной жизни и дальнейшей практике правореализации.

Вопросы, связанные с методологией юридической науки, являются постоянно актуальными уже в силу того, что исследуемые юриспруденцией объекты (государство и право) находятся в состоянии постоянного развития, в силу чего происходит постоянное приращение знаний о данных явлениях, непрерывное развитие теоретических знаний о государстве и праве. Теоретики государства и права и ранее справедливо указывали на тесную связь метода и предмета познания [4], отмечали, что накопленная теория на определенном этапе развития науки может переходить в метод исследования других вопросов.

Тем не менее, мы бы хотели выделить некоторые методологические подходы, которые, еще нуждаясь в самостоятельном осмыслении и развитии, определяют направление государственно-правового исследования теории права и государства и других юридических наук на современном этапе их развития.

Одним из основных методологических изменений в современной юридической науке мы считаем деидеологизацию научного знания и закрепления плюрализма теорий и методов познания. Однако здесь не обошлось без, так называемых, перегибов, связанных с отказом от достижений советской науки и необоснованным отрицанием некоторых из используемых ею методов. Так, например, метод материалистической диалектики стал отождествляться некоторыми исследователями с социалистическим учением о праве и государстве. Исходя из того, что данное учение не оправдало себя на практике, посчитали, что и метод материалистической диалектики, положенный в его основу, также ошибочен. Думается, что указанная точка зрения является деструктивной ввиду того, что указанный метод познания, как и другие методы, являются во многих аспектах философски определяющими с точки зрения развития любого общества и познания механизмов его развития. Подавляющее число ученых в области теории и права отмечали признание всеобщего значения диалектики, что в принципе не исключает других научных методов познания.

Следует отметить, что научный метод – сам по себе постоянно развивающийся процесс, который должен соответствовать не только предмету познания, но и изменяющимся условиям данной разновидности познания, должен учитывать развитие технических средств познания. Общая методология не может следовать за изменениями деталей предмета познания. Необходимы специальный подход к изучению конкретного предмета, специфически приспособленные методы исследования, получения, накопления, переработки и исследования информации. Следовательно, существуют общие, частные и специальные методы познания, кроме всеобщего метода, как в сфере науки, так и в сфере практической деятельности.

Кроме этого, мы считаем, что современная юридическая наука должна правильно распорядиться предоставленной ей свободой в выборе методов познания и методологических принципов. В частности, будущее теории права и государства мы видим в разумном сочетании идеалистической и материалистической диалектики и полностью соглашаемся с П.М. Рабиновичем, который называет диалектику «вечнозеленой» парадигмой обществоведения [5, 21].

Хотелось бы также отметить некоторые методологические подходы, которые только начали ставиться на обсуждение в юридической литературе [6, 11; 2] и, с нашей точки зрения, будут определять направления научного исследования государства и права в ближайшее время. Данные методологические подходы являются отражением юридической наукой тех процессов, которые происходят в государственно-правовом развитии Украины, других стран постсоветского пространства и мира в целом.

Кроме указанных процессов проблем построения, развития и методологического обеспечения указанных механизмов, наше внимание привлекли проблемы определения такого научного понятия, как антропологизация. Концептуально научное понятие антропологизации состоит в том, что человек становится центральным объектом исследования юридических дисциплин, а государственно-правовые явления рассматриваются как инструменты, рычаги, способы удовлетворения потребностей человека, социальных общностей и общества в целом.

В этой связи закономерным является и появление такой междисциплинарной, комплексной отрасли знаний, как антропология права. В то же время нужно отметить, что с точки зрения построения теоретической модели права намечается тенденция отказа в отечественной правовой науке от своеобразного юридического романтизма, который особенно ярко проявился в первые годы развития Украины как независимого государства.

Это, прежде всего, проявляется в новом взгляде на проблему соотношения прав личности и государственного интереса, которая все-таки должна решаться исходя из разумного приоритета государства, так целое определяет часть. Иначе, идеализированное представление о безграничной автономии личности в государстве приведет в конечном итоге к войне всех против всех, т.е. к тому положению вещей, которое существовало, когда человечество находилось в догосударственном формировании общественных отношений.

Нам представляется, что современная юридическая наука должна по-новому взглянуть на регулирующие возможности государства, что связано с отмечающейся необходимостью усиления его влияния в социально-политической и экономической сферах. Критика индивидуалистических конструкций примата прав человека над любой социальной общностью, который гипертрофировался в отечественной юридической науке, должна коснуться и проблемы доминирования гражданского общества над правовым государством.

Проведенное исследование дало нам возможность прийти к некоторым выводам о том, что глобализация общественного развития правовых отношений, конвергенция правовых систем современности требует определенного научного осмысления и методологического обеспечения. Данный научный методологический посыл проявляется в том, что национальная правовая система не противопоставляется другим правовым системам, рассматривается как элемент (реальный или потенциальный) других правовых систем. В тоже время, отмечается и взаимопроникновение элементов права в правовые системы современности, а также определенного рода теоретическое сближение указанных правовых систем.

Аналогичные процессы происходят и в практике государственного строительства. Серьезной проблемой, стоящей перед теорией государства и права в контексте данного вопроса, является теоретическое обоснование допустимых границ применения зарубежного опыта в условиях дальнейшего построения и развития общественно-правовых систем Украины.

С определенной степенью уверенности возможно утверждение о недопустимости механического копирования государственно-правового опыта, давшего положительные результаты в других государствах, без учета особенностей исторического развития нашего общества, его национального, религиозного, культурного, языкового факторов, ментальности того или иного народа и т.д.

Кроме этого, нам представляется, что любая теоретическая конструкция инокультурного происхождения должна восприниматься с определенной степенью критичности, что в принципе не исключает возможности извлечения из нее положительного опыта и знаний.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Вісник Академії правових наук України. – К.: Президія Академії правових наук, 1997. – № 1. – 151 с.
2. Теория государства и права на рубеже веков: Проблемы и перспективы / А.В. Поляков, Е.В. Тимошина, Р.А. Ромашов // Правоведение. – 2000. – № 3. – С. 240-246.
3. Тарасов Н.Н. Метод и методологический подход в правоведении: Попытка проблемного анализа / Н.Н. Тарасов // Правоведение. – 2001. – № 1. – С. 31-50.
4. Введение в общую теорию государства и права. Предмет, система и функции науки: учебное пособие / Недбайло П.Е. – Киев: Вища шк., 1971. – 159 с.
5. Рабінович П.М. Трансформація методології вітчизняного правознавства: досягнення і проблеми / П.М. Рабінович // Юридична Україна. – 2003. – № 1. – С. 20-25.
6. Оборотов Ю.Н. Современное государство: основы теории: учебный курс / Ю.Н. Оборотов. – Одесса: Астропринт, 1998. – 132 с.

## ВИНИКНЕННЯ ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ ПРИВАТИРСТВА В ТЮДОРІВСЬКИЙ АНГЛІЇ

Малишко В.М., к.ю.н., доцент

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ*

Досліджуючи особливості англійської правової системи на межі пізнього середньовіччя і початку нового часу, у статті зазначені юридичні підстави застосування приватирства для будівництва Британської імперії.

*Ключові слова: піратство, корсар, приватир, геополітичний бандитизм.*

Мальшко В.Н. ВОЗНИКНОВЕНИЕ ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ПРИВАТИРСТВА В ТЮДОРОВСКОЙ АНГЛИИ / Днепропетровский государственный университет внутренних дел, Украина

Исследуя особенности английской правовой системы на меже позднего средневековья и начала нового времени, в статье указаны юридические причины использования приватирства для строительства Британской империи.

*Ключевые слова: пиратство, корсар, геополитический бандитизм.*

Malishko V.N. AN ORIGIN OF LEGAL INSTITUTE OF PRIVATEERING IN TUDOR ENGLAND / Dnipropetrovsk state university of internal affairs, Ukraine

Based on the information from the dictionaries, encyclopedias and selection of historical and legal sources, the article investigates the heaviest of the international crimes destabilizing normal development of the world community these days – a piracy. The article determines the period of its beginning as well as notional and terminological apparatus of pirates designation in different languages, i.e. the use of such words as «vitalyers», «likedelers», «buccaneers» «filibusters», «corsairs». «Corsair» (Corsaire) – is a French word, «капер» – German, «privateer» – English.

In his exploratory works the author focuses on the essence of the phenomenon of piracy – equipage of corsairs' ship at the expense of individual person or a group of persons and obtainment of patent from the government of their state which protected the corsairs when meeting the friendly ships. Alternatively, the role of patent is determined as a document of corsair protection from capital punishment and the insurance of his status of war prisoner. The focus is made on approximately equal description of the piracy in French and German comprehensive dictionaries and on ignoring of piracy as maritime banditry by the authors of Unabridged modern «Oxford-Rus Dictionary».

In the article the piracy is described as a maritime banditry under the licenses of the states being in the state of war during the epoch of so-called primitive accumulation. The author focuses on the retardation of England from the competitors of world colonial system building which urged British entrepreneurs to get the support of privateering from Tudor Dynasty ruling during XVI cent. This is the time when relationships between England and Spain caused by geopolitical rivalry, were broken. The power in the world which was ruled by great colonial states mostly depended upon who will be the first and long-time ruler of Atlantic seaways. It is proved that this was the union of the British monarchy and pirates which guaranteed the success of privateers, who obtained the patents for robbery from the kings Henry the Eighth, Edward the Sixth and Queen Elizabeth I. Thus, geopolitical banditry became the key tool in building the British Empire.

It is stressed that providing royal patents to the pirates in those days was ranked as equal to the foundation of the capitalist powers oriented at trade and manufacture industries. Shareholders of such enterprises had to coordinate their interests as to both the incomes and losses distribution through the acting norms of the trade law of England of Late Middle Ages. Though, conservative formalism of British common law slowed down the development of market relations. That is why it was complemented by the trade law which was to adopt the expertise of European commercial law based on the international principles. The article outlines the expectations of the members of the House of Commons that in case the pirates succeed, eventually they will be able to invest in various colonial businesses. These were the conditions on which they adopted the right of the Queen to provide the patents for the privateers' invasions to the pirate's leaders.

Besides, the article investigates the key financial motives of providing the governmental patents for the maritime banditry requiring the obtainment of the mortgaged money in case the government has to compensate the losses to Spain or Portugal for the robbery of Elizabeth's subjects in case of their capture. At the same time, the article underlines the fact that during the whole period of Elizabeth's ruling only a part of plunder of foreign ship owners was demanded from the privateers in the form of «hard cash».

To sum up, the author proves the following: as a result of abovementioned British policy of primitive accumulation, practically all the founders of the fleet of island country, its first admirals Drake, Hawkins, Frobisher and Rely were just average bandits. All of them obtained piracy patents from the Queen personally signed by her, for which they had to share the trophy with her. Huge funds accumulated by the State Treasury were spent for the financing of the struggle for creation of powerful kingdom and later empire, whose power was supported by maritime hegemony.



The article is meant for the broad spectrum of scientists, PhD fellows, and those interested in actual historical and legal problem of piracy renewal and its active application in modern world.

*Key words: piracy, corsair, privateer, geopolitical thuggery.*

Згідно з міжнародними стандартами необхідним елементом громадянського суспільства та правової держави є гарантування і забезпечення прав людини. При цьому слід звернути увагу на необхідність компетентного розслідування фактів порушення цих прав, суворо карати насильників та відшкодовувати тим, хто постраждав від насильства. Найсуворішим з міжнародних злочинів, які дестабілюють нормальний розвиток світової спільноти на сучасному етапі його розвитку, помітним стає відродження піратства. У «Великому енциклопедичному юридичному словнику», який є найбільш авторитетним вітчизняним довідниковим виданням з різноманітних галузей та інститутів внутрішньодержавного і міжнародного права, цей феномен знайшов певне відображення. Автор статті про піратство О.С. Переверзева вказала: «Піратство (від грецького «піратос» – грабіжник), морський розбій, у міжнародному праві – незаконні насильницькі дії (затримка, затоплення або грабїж), здійснювані проти торгових суден у відкритому морі приватними чи державними суднами» [1].

Піратство зародилося одночасно з виникненням морської торгівлі і початком війн на морі. Воно значною мірою здійснювалося на власний розсуд морських розбійників. Для позначення піратів у різних мовах використовувалися такі слова, як «вітальєри», «лікедейлери», «буканьєри», «флібустьєри», «корсари». Мета всіх морських розбійників, зокрема тих, які в наш час здійснюють напади на торгові судна в Аденській затоці і в південно-азійському регіоні, одна – напад на торгові судна. Буканьєри і флібустьєри нападали на чуже судно у XVI-XVIII ст. для того, щоб пограбувати його і збагатитися. У більшості випадків їх не інтересувало те, громадянам якої держави належали ці судна. При цьому дії цих розбійників спричиняли меншу шкоду розвитку світової економіки часів занепаду феодалізму і переходу до побудови капіталістичних відносин у розвинених державах світу, ніж корсарство.

«Корсар» (corsaire) – слово французьке, «капер» (kaper) – німецьке, «приватир» (privateer) – англійське. Суть явища була одна – спорядження корсарського корабля на гроші приватної особи або групи осіб і отримання від уряду власної держави патенту, який охороняв корсара під час зустрічі з дружніми кораблями. У протилежному випадку патент охороняв морського розбійника від втрати завдяки тому, що наявність патенту забезпечувала йому положення військовополоненого. Однак такі дії знаходили різноманітні оцінки в енциклопедіях і тлумачних словниках різних мов. На рівні пересічних громадян обізнаність з сутності корсарства пов'язана зі зверненням до «Нового тлумачного словника української мови», де вказано, що корсар – це – «пірат, морський грабіжник» [2]. Приблизно так описують сутність корсарства у французьких і німецьких тлумачних словниках. І зовсім не звертають увагу на піратство як на розбій на морі автори великого сучасного «Оксфордсько-руського словника». Цей словник був чотири рази надрукований американськими філологами, які вважають, що в піратства є лише одне тлумачення: до цього явища слід віднести лише протиправне видання копій художніх фільмів або платівок із записами творів сучасних шоуменів [3]. І такий підхід у значному ступені виправданий, адже сучасні фахівці з піратства в США і Англії вважають за доцільне приховувати «подвиги» власних пращурів, які були найбільш безжалючими і безсоромними морськими розбійниками в історії людства.

Корсарство як морській розбій за ліцензіями держав, які знаходилися в стані війни, стало звичайним явищем у добу так званого первісного нагромадження капіталу. Як зазначено в багатотомній «Військовій енциклопедії», що вийшла з друку в Росії століття тому, за морськими законами XVI-XIX ст. піратством визнавали «морський розбій, що здійснюється приватними особами за приватним починанням і з корисною метою проти чужої власності» [4]. Піратство супроводжувало процес первісного нагромадження капіталу, наслідком якого стало відсторонення безпосереднього виробника матеріальних благ, середньовічного селянина і ремісника, від засобів виробництва і перетворення їх на капіталістичну приватну власність. Цей процес швидкими темпами розвивався в європейських державах на межі пізнього середньовіччя і початку нового часу. Він історично розподілявся більш-менш послідовно між Іспанією, Португалією, Нідерландами, Францією і Англією.

Зрозуміло, що відставання Англії від суперників по утворенню світової колоніальної системи змусило британських підприємців домогтися від династії Тюдорів, яка правила протягом

XVI ст., підтримки приватирства. Офіційна англійська історіографія історії держави і права та історії міжнародного публічного права веде відлік початку побудови Британської імперії від царювання Генріха VIII. Саме тоді був здійснений розрив відносин Англії з Іспанією, викликаний геополітичним суперництвом. Тоді почалися великі географічні відкриття, і центр світової сили переходив від Середземномор'я, де панувала Османська імперія, до Атлантики. Від того, хто першим і на тривалий час встановить власне панування над морськими шляхами в Атлантиці, залежало і те, хто буде панувати у всьому світі, який підпадав під владу великих колоніальних держав. Однак тоді зберігала свою чинність Тордесильська угода між Іспанією і Португалією (1494 р.), за якою вони поділили Західну півкулю. Пізніше, у 1529 р., ця угода була доповнена Сарагоською угодою, за якою дві іберійські монархії поділили між собою і Східну півкулю. Лише після двох із половиною століть після жорстокої боротьби Велика Британія змусила Іспанію і Португалію підписати угоду в Сан-Ідельфонсо, за якою дві вищезгадані угоди були позбавлені юридичної сили.

Ясно, що морський розбій англійських приватирів не мав би перспективи в добу первісного нагромадження капіталу, коли світова колоніальна система контролювалася Іспанією і Португалією. Але союз британської монархії і піратів був запорукою успіху приватирів, які отримали патенти на розбій від королів Генріха VIII, Едуарда VI і королеви Єлизавети I. Так, геополітичний бандитизм став головним засобом побудови Британської імперії [5].

Вони брали участь у приватирстві, оскільки лєвова частка прибутку від морського розбою надходила до королівської казни. І це було закріплено англійською правовою системою того часу. Її особливість полягає в тому, що прецеденти були і є для неї основним джерелом права. Ця особливість пов'язана з тим, що суддя має застосовувати правила, сформульовані в рішенні суддів, прийнятому раніше. Якщо факти, знайдені судом по справі, яку він розглядає, достатньо схожі, а також, якщо попереднє рішення ухвалене судом вищого рівня або (як виняток) судом рівної юрисдикції, суд зобов'язаний слідувати попередньому присудженню. Однакові наслідки британського морського розбою часів правління династії Тюдорів, а згодом і династії Стюартів, вимагали від суддів завжди захищати англійських піратів, оскільки вони користувалися повною прихильністю Корони Англії.

Особливістю англійського права є й те, що воно не визнає поділу на приватне і публічне. Проте в цій системі відокремлені загальне право і право справедливості. Термін «загальне право» (Common Law) двозначного толкування не викликає. Воно виникло у XII ст. як право, загальне для всіх вільних мешканців Англії, на яких поширювалася юрисдикція королівського суду. У сучасному розумінні загальне право – сукупність норм і принципів, сформованих суддями, що призначені Короною Англії. Воно протиставлено статутному праву, тобто тому, яке формується не суддівською, а законодавчою гілкою влади за допомогою ухвалення Парламентом відповідних статутів. Авторитет і сила загального права спиралися на традиції англійської державності, які в XVI ст. забезпечили підтримку англійського піратства.

Поряд із загальним правом в Англії поширювалося право справедливості (Equity). Це право затвердилося в англійській системі протягом XV-XVII ст. через історичні причини. Воно впливало з рішень спеціалізованого органу – Суду канцлера, для якого норми загального права не були обов'язковими. Головний принцип права справедливості в тому, що воно є «милість монарха», а не право потерпілого. Такими потерпілими могли бути лише представники заможних верств населення, які за допомогою права справедливості вирішували власні проблеми. Зрозуміло, що право справедливості стало міцним фундаментом розвитку приватирства, оскільки гарантувало пайовикам піратських експедицій захист права власності на пограбовані речі. Тому англійські пірати завжди свідомо і без побоювань приймали від монархів патенти на приватирство.

Надання королівських патентів піратам у той час прирівнювалося до започаткування капіталістичне налаштованих підприємств, які мали займатися торгівлею і мануфактурною справою. Прикладами таких підприємств були англійські колонії в Америці. Між тим у праві тюдорівської Англії було закріплено неодмінність дії принципу, відповідно до якого «монарх, і тільки монарх, має право створити корпорацію або надати право на її створення» [6]. Саме такою корпорацією стало колоніальне підприємство плімутських купців, які 1573 р. спорядили піратську експедицію на чолі з Ф. Дрейком в іспанські колоніальні володіння на американському континенті. Пізніше експедиція Дрейка здійснила морський похід навколо

всього світу і доклала зусиль до того, щоб в інших британських приватирів не було сумніву стосовно того, що вони в змозі пограбувати будь-яку морську країну світу.

Серед компаньйонів Дрейка були адмірал британського флоту С. Клінтон, могутній аристократ граф Лестер та фаворит королеви К. Хаттон. Пайовики мали узгодити свої інтереси щодо розподілу як прибутків, так і збитків через дію норм англійського торгового права пізнього середньовіччя. Однак консервативний формалізм загального права гальмував розвиток ринкових відносин. Тому його доповнювало торговельне право, яке мало перейняти досвід європейського комерційного права, яке ґрунтувалося на міждержавній основі [7]. Останнє ж дещо ускладнювало рішення королеви стосовно прохань приватирів. Справа в тім, що формально-юридично Єлизавета I мала захищати безпеку європейської морської торгівлі, яка за часів правління її батька забезпечувала великі прибутки для королівської казни. Однак загострення міждержавних протиріч з Іспанією вимагали від неї підтримки піратських експедицій Дрейка та інших приватирів. За допомогою голови королівського уряду лорда Біглі вони повідомили про свої плани Єлизавету I.

Відкритої підтримки піратів королева не продемонструвала, однак надала Дрейку аудієнцію, під час якої, очевидно, остаточно вирішила підтримати піратський набіг на іспанські колонії в Америці власними грошовими коштами. Письмових джерел стосовно обговорення піратських планів у королівському палаці не збереглося. Але сам характер британського права і державного управління поряд із результатами експедиції Дрейка надає можливість реконструювати результати аудієнції. Ясно, що королева мала узгодити своє рішення щодо приватирства з парламентом, адже основною особливістю тюдоровської абсолютної монархії було те, що поряд з могутньою королівською владою діяв цей станово-представницький орган. Під час царювання Єлизавети, упродовж 45 років, головними проблемами для самодержавної володарки, її уряду та парламенту було забезпечення захисту англійського королівства від небезпеки іноземного вторгнення і зміцнення національної незалежності [8]. Саме така політика мала підготувати основу для британської економічної експансії на Балтиці, у Середземномор'ї, Атлантиці, а потім у Тихому та Атлантичному океанах.

Зрозуміло, що міцна королівська влада не була спроможна піти на усунення парламенту від влади, тим більше, що там засідали представники нового дворянства і колоніального купецтва, які пішли на зустріч королеві. З правової точки зору такий крок парламенту був виправданий тим, що діяв принцип верховенства Корони Англії у відносинах зі станово-представницьким органом англійської держави, що було закріплено статутом 1539 р., який прирівнював укази монарха до парламентських законів. Члени Палати громад ухвалили право королеви надати піратським ватажкам патенти на приватирські набіги, сподіваючись на те, що в разі успіху Дрейка та інших піратів із часом і вони зможуть вкладати свої кошти в різноманітні колоніальні підприємства [9].

Ще однією проблемою, пов'язаною з організацією експедиції Дрейка, було те, що надання патенту на морський розбій вимагало отримання державою заставних грошей на той випадок, якщо уряду доведеться відшкодувати збитки Іспанії чи Португалії за розбій підданих Єлизавети в разі захоплення їх у полон. Зрозуміло, що Таємна Рада, до якої входили лорд-канцлер, лорд-хранитель державної печатки, лорд-скарбник та інші особи, котрі повністю підкорялися рішенням своєї володарки, впевнила королеву задовольнити прохання компаньйонів Дрейка, які були достатньо заможні, щоб забезпечити надання заставних грошей до державної скарбниці [10].

Формально Дрейка та інших британських приватирів зобов'язували додержуватися звичаїв морської війни і всі захоплені судна (призи) доставляти до портів Англії, де морський суд, який діяв на підставі норм торговельного права, мав розглядати правомірність дій піратів [11]. Однак упродовж всього царювання Єлизавети I від приватирів вимагали лише частки пограбованого майна іноземних судовласників у вигляді «живих грошей».

Англія ніколи не мала достатніх демографічних ресурсів для боротьби за панування в Європі у порівнянні з континентальними державами, але вона протягом століть боролася за морську гегемонію. До того ж океанський флот вже за часів Єлизавети Тюдор потребував постійних опорних баз далеко від британських островів. Тому ця важка проблема мала розв'язатися за рахунок відкритого розбою на морських комунікаціях під патронатом королеви. У результаті

такої британської політики часів первісного нагромадження капіталу практично всі засновники флоту острівної держави, її перші адмірали Дрейк, Хокінс, Фробішер і Релі були звичайними бандитами. Всі вони одержували від королеви особисто нею підписані патенти на піратство, за що мали ділитися з нею здобиччю. Накопичені державною скарбницею великі кошти йшли на фінансування боротьби за утворення могутнього королівства, а згодом – імперії, чия сила спиралася на морську гегемонію. Такий державний курс Великої Британії продовжувався до середини XIX ст., і лише в 1856 р. європейські держави підписали Паризьку угоду про скасування каперства.

Під час своєї піратської експедиції Дрейк став на якір поблизу сучасного американського міста Сан-Франциско. Англійський пірат не звертав уваги на місцеве населення, оскільки індіанці-язичники, відповідно до британського канонічного і звичаєвого права, вважалися людиноподібними істотами, які не мали душі і тому не могли стати добрими християнами. Не звертаючи уваги на індіанців, Дрейк вирішив, що він першим відкрив територію Каліфорнії для колоніального грабунку і розбою, і тому слід назвати цю країну Новий Альбїон. На честь відкриття піратський адмірал встановив монумент як пам'ять про перебування там англійців. На металевій плиті, яку прикріпили до великого стовбура, вигравірували ім'я королеви Єлизавети, день і рік перебування на березі Каліфорнії його супутників і слова про перехід нової англійської заморської провінції під владу Корони Англії. Саме така церемонія була звичайною для встановлення англійського суверенітету над тими землями, які вводилися до складу Британської колоніальної імперії. Цей акт найкраще засвідчив, що морський розбій завжди об'єднував британську монархію та її підданих з числа піратів [12].

Винагородою для Дрейка стало введення його в шляхетство, здійснене королевою Єлизаветою не лише за участю англійських аристократів, а й у присутності французького посла, країна якого ворогувала з Іспанією. Королева аж до смерті приватира, який неодноразово воював на морі проти ворогів Англії, зокрема взявши участь у знищенні кораблів іспанської «Непереможної армади», називала його «Мій любий піратику». Корабель Дрейка «Золота лань» перебував ціле століття на якірній стоянці на р. Темзі як об'єкт для вшанування пам'яті морського розбійника, слідом за яким продовжували геополітичний розбій на океанських просторах інші приватери, так звані будівельники Британської імперії. І це було врегульовано нормами Конституції імперії, яка стала унікальним явищем, що розвивалося упродовж кількох століть – від пізнього середньовіччя до перемоги буржуазної революції. Вона ніколи не мислилася в сучасному розумінні як писаний Основний закон. Її можна розглядати скоріше як сукупність звичаїв і усталеної юридичної практики, які формувалися протягом сторіч у парламенті, місцевих адміністративних і судових органах. Ця сукупність теорії і практики втілювала основні правила, за якими будувалася держава [13]. Зрозуміло, що складовою цієї Конституції стали і ті правові норми, які за традицією утворювалися завдяки поширенню морської експансії Великої Британії, в авангарді якої виступали приватери.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Шемшученко Ю.С. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2007. – 992 с.
2. Яременко В. Новий тлумачний словник української мови / укл. В. Яременко, О. Сліпущко. – К.: Вид-во «Аконіт», 2008. – Т. 1. – 901 с.
3. Wheeler M. Oxford Russian Dictionary / ed. by M. Wheeler, B. Unbegaun. – N.Y.: Oxford University Press. – 1025 p.
4. Величко К.И. Военная энциклопедия / под ред. К.И. Величко, В.Ф. Новицкого, А.В. Фон-Шварца и др.: в 18 т. – Петербург, 1907-1908. – Т. 18. – 141 с.
5. Тойнби А. Постигание истории / Тойнби А. – М.: Мысль, 1991. – 640 с.
6. Billias J.A. Law and Authority in Colonial America / ed. by J. A. Billias. – Barre: Appleton and Co., 1965. – 121 p.
7. Крашенинникова Н.А. Право средневековой Англии / под ред. О.А. Житкова и Н.А. Крашенинниковой // История государства и права зарубежных стран: учебник [для вузов]. – Ч. 1. – М.: Норма-Инфра-М, 1998. – С. 343.

8. Ивонин Ю.Е. Императоры, короли, министры. Политические портреты XVI века / Ивонин Ю.Е. – Дн.: ДГУ 1994. – 131 с.
9. Штокмар В.В. Очерки по истории Англии XVI века / Штокмар В.В. – Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1957. – 160 с.
10. Pulman M. The Elizabethan Privy Council in the Fifties-seventies / M. Pulman. – Berkeley; Los Angeles: University of California Press. 1971. – P. 34-38.
11. Широкоград А.Б. Адмиралы и корсары Екатерины Великой. Звездный час русского флота / Широкоград А.Б. – М.: Вече, 2006. – 446 с.
12. Можейко И.В. Пираты, корсары, рейдеры. Тайны морей и островов / Можейко И.В. – М.: Астрель, 2010. – 768 с.
13. Романов А.К. Правовая система Англии / А.К. Романов. – М.: Дело, 2002. – 344 с.

УДК 343.1:343.197(091) «1864»

## РЕОРГАНІЗАЦІЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ В УМОВАХ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 1864 Р.

Середа А.М., к.і.н., доцент

*Запорізький національний університет*

У науковій статті на підставі аналізу правових актів та наукової літератури досліджується реорганізація кримінального процесу в умовах судової реформи 1864 р. Аналізуються основні положення Статуту кримінального судочинства. Досліджується історична наступність у розвитку судочинства на українських землях після ліквідації України-Гетьманщини та поширення на її територію російської державно-правової системи.

*Ключові слова:* досудове провадження, досудове слідство, кримінальне судочинство, кримінально-процесуальне право, процесуальні дії, реформа, Статут кримінального судочинства, судовий слідчий.

Sereda A.N. REORGANIZATION OF CRIMINAL JUSTICE OF REFORM IN 1864 / Zaporizhzhya national university, Ukraine

In a scientific article based on the analysis of legal acts and the scientific literature examines the reorganization of the criminal proceedings in the judicial reform of 1864. Analyze the main provisions of the Charter of criminal proceedings. Researches the historical continuity in the development of criminal proceedings on Ukrainian lands after the liquidation of Ukraine-Ghetmanshchyna and spreading to the territory of the Russian state-law system.

*Ключевые слова:* досудебное производство, досудебное расследование уголовное судопроизводство, уголовно-процессуальное право, процессуальные действия, реформа, Устав уголовного судопроизводства, судебный следователь.

Sereda A.N. REORGANIZATION CRIMINAL JUSTICE OF REFORM IN 1864 / Zaporizhzhya national university, Ukraine

In a scientific paper based on the analysis of legal acts and the scientific literature examines the reorganization of the criminal proceedings in the judicial reform of 1864.

In November 1864 were approved and became effective basic acts of judicial reform: «The establishment of court of justice», the «Charter of Civil Procedure», «The Charter of criminal proceedings», the «Charter of the penalties imposed by magistrates».

The author analyzes in detail the main provisions of the Charter of the criminal proceedings. Charter includes: General and three books that were divided into sections and chapters. Displays the main purpose of proceedings in accordance with the Charter.

In the «General Provisions» stressing that «no one can be prosecuted for a crime or misdemeanor, if he was not prosecuted in the order determined by the rules of this Constitution».

Get their books in-depth coverage of the Charter of the criminal proceedings.

Note that in the first book «The order of proceedings in the court of justice of the world» were regulated in detail the problems of jurisdiction of cases, the beginning of cases by magistrates, the testimony of the parties

and witnesses, the decision and the announcement of sentences in the order of consideration of world congresses and executions.

The second book «The order of a court of common ground» separated the several stages of the process, the proceedings in the district courts, appeals against court of justice and the order of execution of criminal sentences.

Trial differed in the world court of justice, in which there was a preliminary investigation and court proceedings in the common areas where the preliminary inquiry was mandatory.

The author considers some stage of the criminal process in general judicial institutions in the second half of the XIX century.

Was displayed specific reorganization of the office of public prosecutor in judicial reform, separation from the provincial government and fixing the judiciary. The activities of the Prosecutor's Office has focused on maintaining a prosecution in the courts, supervision of compliance with the law in the pre-trial investigation and oversight of prisons.

In criminal proceedings, the prosecutor got serious opponents in the form of attorneys and jurors. The prosecutor's office has actually turned into an organ of justice.

Book Three of the Charter in detail the features of investigation and consideration of these cases in the courts.

Legal regulations in 1864 introduced in prosecuting the two sides – the prosecution and the defense, which operated separately and independently of the court, and competition between them. In this regard, the prosecutor or the private prosecutor, on the one hand and the defendant or his lawyer – on the other, used in a judicial contest equally. The parties have the right: to present evidence in support of his evidence, take witness for legitimate reasons, to offer them with the permission of the Chief Justice issues to oppose the evidence, to make comments and explanations for every action that happens on the court and refute the arguments of the other side.

By this is meant the completion of essence mainly been Formation legal process bases on democratic European platform.

*Key words: pre-production, pre-trial investigation, criminal proceedings, criminal process law, inquiry, reform, investigative units, proceedings.*

Поступ України як соціальної, демократичної та правової держави в європейське співтовариство вимагає підвищення ефективності функціонування усіх ланок суспільства. До основних завдань сьогодення необхідно віднести й подальше удосконалення чинного кримінально-процесуального законодавства в напрямі відповідності положенням Конституції України та міжнародно-правовим документам.

Доступність нового Кримінально-процесуального кодексу України розумінню не тільки юристами, але й пересічними громадянами, залежить від якості організації правового матеріалу і зовнішнього його виразу. Ефективність впливу закону на суб'єктів кримінально-процесуальних правовідносин знаходиться в прямому зв'язку з чіткістю викладення кримінально-процесуальних норм. Тому кожна норма зокрема та кримінально-процесуальний закон у цілому повинні бути належним чином сформовані. Однією з проблем, що виникають при формуванні кримінально-процесуальних норм, є недостатній рівень володіння технікою цього процесу. У зв'язку з цим важливим є історико-правовий аналіз кримінально-процесуального законодавства. Актуальним залишається узагальнення та вивчення історичного досвіду реформування судової системи та судочинства другої половини XIX ст., коли в суспільстві також відбувалися кардинальні зміни.

Реформи другої половини XIX ст. у Росії супроводжувалися найважливішими за своїм історичним значенням явищами соціально-економічного і суспільно-політичного життя, тенденцією до її лібералізації.

Вітчизняні дослідники історії держави і права новітнього часу досить активно звертаються до подій другої половини XIX – початку XX ст. тому, що в цей період умови та соціально-економічні і, що важливо, політико-правові процеси були подібні до сучасних. Водночас треба зазначити, що, з одного боку, пряме перенесення досвіду минулої історичної епохи на сьогоденні реалії є неприйнятним, з іншого – ігнорування цього величезного досвіду породжує важкі наслідки, спричиняє повторення помилок і вибір хибного шляху до майбутнього.

Мета роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу кримінально-процесуального законодавства та наукових досліджень дослідити тенденції розвитку кримінального судочинства на українських землях у складі Російської імперії другої половини XIX ст., виявити принципи та

стадії кримінального судочинства. Крім того, необхідно приділити увагу формуванню норм кримінально-процесуального права, закону, які тісно пов'язані з історичними, соціальними та політичними умовами в період судової реформи. У той час процес формування норм кримінально-процесуального права ускладнювався, і, таким чином, створювалася та розвивалася певна техніка.

Характеризуючи теоретичну основу дослідження, слід відзначити, що досить велика увага проблемам судової реформи 1864 р. в різних аспектах міститься у працях видатних вчених К. Арсенєва, О. Гессена, М. Гермета, А. Головачова, М. Грибовського, Г. Джанішева, Н. Карповича, А. Коні, К. Кавеліна, М. Муравйова, М. Балудянського, І. Даниловича, О. Кістяківського, А. Повстанського та ін. Дослідження цих та інших авторів містять цінний матеріал з усіх без винятку питань судоустрою та судочинства, передбачених Судовими статутами 1864 р.

У радянський період кількість напрацювань із проблем судової реформи 1864 р. істотно збільшується з середини 50-х рр. ХХ ст. Серед провідних вчених із зазначеної проблеми слід назвати Т. Воробейкову, А. Дубровіну, В. Козирєва, М. Коротких, Ю. Макаревича, М. Єрошкіна, П. Зайончковського, М. Чельцова-Бебутова. У працях цих та деяких інших істориків права розглянуто історію створення й прийняття Судових статутів 1864 р., досліджено норми цих законодавчих актів.

Сучасний етап відзначається значною увагою до проблем діяльності судових установ та судочинства за судовою реформою 1864 р. у працях відомих українських учених-правників – І. Бойка, В. Кульчицького, М. Кобилецького, О. Михайленка, І. Полякова, Б. Тищика, М. Якимчука, О. Ярмиша тощо. Однак науково-дослідницька робота в цьому напрямку вимагає продовження.

Судова реформа 1864 р. дала серйозний імпульс розвитку кримінального права та процесу.

З середини ХІХ ст. відбувалась підготовка судової реформи, яка вивела проблеми кримінального судочинства на перший план.

Треба зазначити, що правотворчість континентальних західноєвропейських країн другої половини ХІХ ст. в області реформування судової системи та судочинства проходила по шляху відмови від інквізиційного процесу і визнання необхідності введення елементів змагальності. Всі ці питання були дуже актуальними і для російського кримінального процесу і не могли не дискутуватися та розглядатися в ході розробки судової реформи 1864 р. Запозичивши континентальну систему судочинства, за основу був взятий Кримінально-процесуальний кодекс Франції 1808 р. (перший у світовій історії кримінально-процесуальний кодекс).

Так, з 1857 по 1861 р. на розгляд Державної Ради було представлено 14 законопроектів, які пропонували різні зміни в структурі судової системи та судочинства, обмеження числа судових інстанцій, введення усності, гласності, змагальності тощо.

Перший крок у проведенні судової реформи було зроблено в травні 1860 р. Це було прийняття Державною Радою Закону «Про судових слідчих», відповідно до якого вперше в Росії заснувався інститут судових слідчих, незалежних від адміністративної влади. Указом імператора Олександра ІІ від 8 червня 1860 р. «слідча частина» відділялась від поліції у всіх 44 губерніях Російської імперії (в тому числі й на території сучасної України) впроваджувалося 993 посади судових слідчих [1, 179].

Судовим слідчим було надано право перевіряти і доповнювати дізнання, скасовувати розпорядження, прийняті під час провадження дізнання. Отже, функцію кримінального переслідування стали здійснювати судові слідчі, поліція (по справах менш важливим) і прокурори. Судові слідчі могли, як судді, розглядати справи в повітовому суді, крім справ, по яким вони проводили розслідування. До обов'язків судових слідчих відносилися всі слідчі дії, необхідні для того, щоб знайти, отримати і зберегти відомості та докази, які потрібні суду для винесення правильного вироку. Контроль за діяльністю слідчих покладалася на суди, які мали право зупинити і припинити провадження слідства, направляти слідчим відповідні приписи, розглядати скарги на їх дії та рішення. Крім того, судовий слідчий у деяких випадках залучався до розгляду справ у суді, що забезпечувало можливість з'ясування та усунення недоліків під час розгляду справи в суді.

Характерно, що в розглянутий період престиж, авторитет і вплив судових слідчих в системі державних органів забезпечувалися тим, що зазначені посадові особи призначалися і звільнялися міністром юстиції за поданням губернатора за згодою губернського прокурора [2, 33].

У листопаді 1864 р. були затверджені і вступили в силу основні акти судової реформи: «Установа судових установлень», «Статут цивільного судочинства», «Статут кримінального судочинства», «Статут про покарання, які накладаються мировими суддями» [3].

Отже, з другої половини XIX ст. кримінальний процес у Російській імперії регламентувався «Статутом кримінального судочинства» від 20 листопада 1864 р. Статут включав: Загальні положення та три книги, які поділялися на розділи і глави.

Головна мета судочинства, за Статутом «досягнення правди, і рішення суду буде тоді тільки справедливо, коли судді при виникненні сумнівів щодо факту можуть самі особисто або за допомогою експертів переконатися в дійсності дій, до яких вони повинні застосовувати закон і дозволити предмет спору на підставі не формальної, але матеріальної істини» [3].

У «Загальних положеннях» (статті 1 – 32) підкреслювалося, що «ніхто не може підлягати судовому переслідуванню за злочин або проступок, якщо не був притягнутий до відповідальності в порядку, визначеному правилами цього Статуту» (стаття 1) [3].

Закріплюючи цей висновок, стаття 8 «Загальних положень» передбачала, що «ніхто не може бути затриманий під варту, лише у випадках, визначених законами, та утримуватися в приміщеннях, не встановлених на те законом [3].

Аналізуючи книги Статуту кримінального судочинства, зазначимо, що в першій книзі «Порядок судочинства у мирових судових установленнях» (11 глав, статті 33 – 199) детально регулювалися проблеми підсудності справ, початок розгляду справ мировими суддями, показання сторін та свідків, прийняття і оголошення вироків, порядок розгляду в мирових з'їздах та виконання вироків.

Книга друга «Порядок провадження в загальних судових місцях» (6 розділів, статті 200 – 999) відокремлювала кілька стадій процесу, судочинство в окружних судах, обжалування рішень судових установлень та порядок виконання кримінальних вироків [3].

Таким чином, розрізнялося судочинство в мирових судових установленнях, у яких не було попереднього розслідування, і судочинство в загальних судових місцях, у яких попереднє розслідування було обов'язковим.

Необхідно виділити ряд найголовніших ознак інституту мирових суддів, який було запроваджено і на території сучасної України в другій половині XIX ст. Це: виборність, як пріоритетний спосіб комплектування мирових судів, одноособовий розгляд дільничними або почесними мировими суддями малозначних цивільних й кримінальних справ, наявність другої інстанції у вигляді з'їздів мирових суддів, здійснення функцій з примирення сторін та підтримання громадського порядку, скорочений порядок судочинства тощо.

Відповідно до вказаних ознак можна сформулювати визначення мирового суду, як виборного місцевого судового органу, на який покладался розгляд малозначних цивільних і кримінальних справ, охорона громадського порядку, й однією з важливих функцій якого було примирення сторін [4, 13].

Стосовно розгляду справ у мирового судді, встановлювалися три «приводи для початку справи», а саме: 1) скарги приватних осіб, яким завдали шкоду або збитки; 2) повідомлення поліцейських та інших органів адміністративної влади; 3) безпосередньо мировий суддя вбачає злочинні дії, які підлягають переслідуванню незалежно від скарг приватних осіб (статті 42, 47) [3].

У перші роки діяльності мирового суду Сенат зазначав, що суддя має право на порушення справи лише тоді, коли він був очевидцем правопорушення.

Відокремлюючи розгляд справ у загальних судових місцях (окружні суди та судові палати), необхідно зазначити приводи для порушення кримінальної справи. По-перше, це скарги приватних осіб, по-друге, повідомлення поліції, установ і посадових осіб; по-третє, явка з повинною та порушення справи слідчим або прокурором (стаття 297) [3].



Щодо судочинства в окружних судах, до компетенції яких відносилася більшість кримінальних справ, то серед процесуалістів не було єдиної точки зору на те, яка стадія була першою [5, 6]. Різні думки відносно того, яка стадія процесу є першою, були обумовлені відсутністю точного законодавчого вирішення даного питання.

Однак необхідно відокремити певні стадії кримінального процесу в цих судових установах у другій половині XIX ст.

Перша стадія – попереднє розслідування складалося з дізнання та попереднього слідства (статті 249 – 509) [3].

Сам термін «дізнання» відомий давно і передбачав швидше інквізиційне, пошукове начало такої діяльності, аніж слідче, що було скасовано в «Наказі поліції про провадження дізнання» 1860 р. із запровадженням інституту судових слідчих [7, 9].

Дізнання здійснювалося поліцією, жандармами або адміністрацією. При провадженні дізнання поліція всі потрібні їй відомості збирала за допомогою розслідувань, словесних розпитувань і негласного нагляду. При цьому заборонялось застосовувати обшуки та виїмки в будинках. Усі матеріали у ході дізнання поліція повинна була передавати судовому слідчому. Передаючи дізнання слідчому, поліція обов'язково повідомляла про це прокурора або його товариша.

Наступний крок – попереднє слідство, яке здійснювалося судовими слідчими.

Треба зазначити, що Статути 1864 р. створили правову базу, сприятливу для успішної реалізації інститутом судових слідчих своїх функцій у повному обсязі, забезпечили його гармонійне інтегрування в систему нового кримінального судочинства, розповсюдили на судових слідчих принцип незалежності й незмінності, що повинно було забезпечити їх самостійну діяльність на благо правосуддя.

Стаття 262 Статуту встановлювала, що попереднє слідство не може бути розпочато судовим слідчим без достатньої на це підстави і законного для цього приводу. Якщо визначення достатньої підстави в Статуті було відсутнє, то необхідно зазначити, які саме існували законні приводи для початку слідства [3].

Згідно зі статтею 297 Статуту кримінального судочинства відокремлювалися наступні приводи: 1) оголошення і скарги приватних осіб; 2) повідомлення поліції та посадових осіб; 3) явка з повинною; 4) порушення справи прокурором; 5) порушення справи судовим слідчим [3].

Деякі статті Статуту встановлювали і інші, додаткові приводи для початку слідства: заяви керівництва щодо підлеглих – у справах про посадові злочини (стаття 1077), заяви посадових осіб казенних управлінь – у справах про порушення приватними особами статуту казенного управління (стаття 1129), заяви митних відомств – по порушеннях Митного статуту (стаття 1132) тощо [3].

У подальшому матеріали по справі судові слідчі направляли до прокурора, який міг або припинити справу, або порушити її. У разі порушення справи прокурор складав обвинувальний акт, який надсилався до суду.

Зазначимо, що прокуратура була створена в результаті судової реформи 1864 р. у загальних судових місцях. Очолював прокуратуру генерал-прокурор, він же був міністром юстиції.

Основна мета реорганізації органів прокуратури в досліджуваній період, відділити її від влади губернської і прив'язати до судової влади. Автори судової реформи розуміли, що основне завдання прокуратури полягає в представленні в суді публічного інтересу, а не в потребі здійснення державного нагляду за законністю, нагляду за всім і вся. Тому передбачалася поступова ліквідація губернських прокуратур та заміна їх прокурорами судових округів (прокурори судових палат та окружних судів), що відповідало тогочасній європейській моделі розвитку інституту прокуратури.

Діяльність реорганізованої прокуратури була зосереджена на підтриманні обвинувачення в судах, нагляді за додержанням законності при проведенні досудового слідства та нагляді за тюремними установами.

У кримінальному судочинстві прокурор отримав серйозних опонентів у вигляді адвокатів та присяжних засідателів. Отже, із загальнонаглядового органу вона фактично перетворилася на орган системи правосуддя.

За своїм предметом прокурорська діяльність поділялася на дві галузі, не однакові за важливістю та обсягом. Перша, головна, стосувалася судових справ, які поділялися на три групи (справи кримінальні, цивільні та справи щодо судового нагляду і управління), інша – другорядна, що допускалася законом лише як виняток і стосувалася окремих адміністративних справ.

Прокурорську діяльність регулювала «Установа судових установлень» 1864 р. (книга I розділ 3 статті 124 – 136 «Про осіб прокурорського нагляду») [3].

У кримінальних справах до сфери діяльності прокуратури входило викриття та переслідування обвинувачених перед судом за публічні та публічно-приватні злочини, підсудні загальним судам, до виконання вироків включно. Також на прокурорів покладалася «охорона законного порядку провадження» в тих самих справах шляхом застосування встановлених законом заходів та винесення попередніх висновків. Вони також мали здійснювати «охорону розуму та сили законів», а частково й інтересів публічного переслідування в мирових судових установах, переважно в другій їхній інстанції – з'їзді мирових суддів. І зрештою на прокуратуру покладалася нагляд за дотриманням «законного порядку» у разі позбавлення волі та утримання під вартою.

Основними функціями прокурора в кримінальному судочинстві були нагляд за додержанням законів при провадженні досудового слідства та підтримання державного обвинувачення в суді.

При проведенні дізнання та слідства прокурор мав право: вимагати від органів дізнання і досудового слідства кримінальні справи для перевірки, документи, матеріали та інші відомості про вчинені злочини, хід дізнання, досудового слідства і встановлення осіб, які вчинили злочини; скасовувати незаконні постанови судових слідчих та осіб, які проводили дізнання; давати письмові вказівки про розслідування злочинів, про обрання, зміну або скасування запобіжних заходів, кваліфікацію злочинів, проведення окремих слідчих дій та розшук осіб, які вчинили злочини; доручати поліцейським органам (органам дізнання) виконання постанов про затримання, привід, взяття під варту, проведення обшуку, розшук осіб, які вчинили злочини, а також давав вказівки про вжиття необхідних заходів для розкриття злочинів і встановлення осіб, які їх вчинили по справах, що перебували в провадженні стряпчого або судового слідчого; усувати особу, яка проводить дізнання або слідчого від дальшого ведення дізнання або досудового слідства, якщо вони допустили порушення закону при розслідуванні кримінальної справи [8, 96-97].

Функція підтримки державного звинувачення зводилася до того, що прокурор при передачі йому справи складав обвинувальний акт, після чого направляв його до судової палати, і тільки потім палата виносила ухвалу про передачу справи до суду.

Друга стадія – судове слідство. Проводилося під час розгляду справи судом і перегляду доказів у судовому засіданні, на якому повинні були бути присутніми три члени суду, секретар суду та дванадцять присяжних засідателів. Встановлювався порядок судового слідства, яке починалося з оголошення обвинувального вироку, проведення допиту обвинуваченого та свідків, перевірки інших доказів. Закінчувалося судове слідство промовама прокурора або приватного обвинувача і захисника або поясненнями підсудного (статті 678 – 734) [3].

Третя стадія – винесення вироку. Ця стадія ґрунтувалася на заздалегідь винесеному вердикті присяжних про винність або невинність підсудного, який приймався більшістю голосів. Вирок стосувався міри покарання, її визначав коронний суд у дорадчій кімнаті відповідно до вимог, які висував прокурор та запереченням, які надавав захисник (статті 750 – 834) [3].

Четверта стадія – виконання вироку. Вироки окружних судів за участю присяжних засідателів були остаточними і підлягали негайному виконанню поліцією, за винятком випадків, коли коронний суд визнавав, що присяжними засуджений невинний, у цьому випадку справа передавалася на слухання новому складу присяжних (статті 941 – 999) [3].

Остання, п'ята стадія – перегляд вироку. Оскарження вироків окружних судів або їх опротестування прокурором допускалося тільки в касаційному порядку в Сенаті. Треба зазначити, що Сенат і Верховний кримінальний суд були найвищими судовими органами. Їх вирoki скасовувалися лише в порядку помилювання імператором (статті 853 – 940) [3].

У книзі третій Статуту (8 розділів, статті 1000 – 1254) «Вилучення з загального порядку кримінального судочинства» були встановлені наступні вилучення із загального порядку кримінального судочинства, а саме: за злочини проти віри, злочини, які поєднанні з порушенням церковних правил та злочини, скоєнні духовними особами (проводилися за участю духовного відомства) (статті 1000 – 1029); за державні злочини (статті 1030 – 1065); за посадові злочини (статті 1066 – 1123); за злочини проти майна та доходів скарбниці (статті 1124 – 1213); за злочинами проти громадського благоустрою та благочиння (статті 1214 – 1235); за злочини змішаної підсудності військової та цивільної (статті 1236 – 1254) [3].

Книга третя Статуту детально регламентувала особливості розслідування і розгляду названих справ у судах.

Таким чином, становлення кримінального судочинства в зазначений період розглядається як тривалий процес, який, зрештою, привів до остаточного, правового оформлення російського кримінального судочинства в XIX ст. на демократичних принципах: тільки судового порядку кримінального переслідування (стаття 1); презумпції невинності, публічності розгляду справ (стаття 88); незалежності судів і суддів; відділення суду від адміністрації (стаття 5); незмінюваність суддів; безстановості суду; гласності судочинства; змагальності; усності судочинства (стаття 3) [3].

Судові статuti 1864 р. ввели в кримінальний процес дві сторони – обвинувачення і захист, які діяли окремо і незалежно від суду, і змагання між ними. У зв'язку з цим прокурор або приватний обвинувач, з одного боку, а підсудний або його захисник – з іншого, користувалися в судовому змаганні однаковими правами. Сторонам надавалося право: представляти на підтвердження своїх свідчень докази; відводити по законним причинам свідків, пропонувати їм з дозволу голови суду питання, заперечувати проти показань свідків; робити зауваження й давати пояснення по кожній дії, що відбувалася на суді та спростовувати доводи іншої сторони.

У судочинстві в мирових судах вимога усності була витримана в більшій мірі, ніж в загальних судах. Встановлювалася участь суспільства у відправленні правосуддя в особі присяжних засідателів і станових представників. Розгляд справи по суті був обмежений двома інстанціями, встановлювалася особливе касаційне провадження за скасування вироків.

Судова реформа мала завершити в основному формування правової основи процесу на демократичній європейській платформі та встановити систему незалежних цивільних і кримінальних судів. Виникла парадоксальна ситуація, коли в надрах самодержавного ладу з'явився самостійний і незалежний суд. Російські імператори не змогли знайти спільної мови з новою судовою владою, оскільки вважали появу незалежних суддів утиском самодержавних прерогатив. Влада в Росії не могла і не хотіла визнавати судову владу окремо існуючої гілки влади в державі. Від судової реформи чекали лише раціоналізації апарату управління, намагаючись використовувати право як засіб розширення сфери впливу, самодержавної влади та легітиматії самодержавства.

Отже, як показує досвід історичного розвитку російської держави, існування самостійної і незалежної судової системи, дотримання законності і справедливості в застосуванні закону були неможливі в умовах авторитарного механізму функціонування влади. Розроблена на принципах, не сумісних з самодержавним характером російської влади, судова реформа 1864 р. спричинила появу непримиренного протиріччя між існуючими в країні політичними умовами і створеної всупереч цим умовам судової системи та судочинства. Немає нічого дивного в тому, що умови виявилися сильнішими. Російський суд досить швидко повернувся у свій звичайний стан – вірного провідника і виконавця самодержавної волі. У ході судової контрреформи статут кримінального судочинства був доповнений та змінений. Так, у 1871 р. були видані правила про порядок дії корпусу жандармів по розслідуванню злочинів. У 1872 р. було змінено порядок судочинства у справах про державні злочини, для засудження по цих злочинах утворювалася особлива присутність Сенату. У 1878 р. деякі злочини були вилучені з ведення присяжних засідателів і передані до суду судової палати з участю станових представників. У 1887 р. була

обмежена гласність судового розгляду. У 1889 р. знову було зменшено число справ, підвідомчих суду присяжних. У 1897 р. змінені форми судочинства у справах про злочинні діяння малолітніх і неповнолітніх віком від 10 до 17 років.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Гаврилов Б. Современная уголовная политика России / Б. Гаврилов. – М.: ТК Велби, изд-во «Прспект», 2008. – 208 с.
2. Картохина О.И. Следствие вчера, сегодня, завтра / О.И. Картохина // Российский следователь. – 2005. – № 1. – С. 31-38.
3. Свод законов Российской империи. [Электронный ресурс]. – Спб: Тип. Второго Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1857 – 1868. – Т. 16. – Режим доступа: <http://www.runivers.ru>.
4. Шигаль Д.А. До питання розробки інституту мирових суддів у процесі підготовки судової реформи 1864 р. в Російській імперії / Д.А. Шигаль // Проблеми законності: республ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2004. – Вип. 65. – С. 12-16.
5. Фойницкий И.Я. Курс Уголовного права: Часть Особенная: Посягательства на личность и имущество [Электронный ресурс] / И.Я. Фойницкий. – СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1890. – 406 с. – Режим доступа: <http://www.crimpravo.ru>
6. Викторский С.И. Русский уголовный процесс [Электронный ресурс]. / С. Викторский. – М.: Изд-е А.А. Карцева, 1912. – 404 с. – Режим доступа: [http://www.lib.sgap.ru/.../cgiirbis\\_64.exe](http://www.lib.sgap.ru/.../cgiirbis_64.exe)
7. Джига М.В. Провадження дізнання в Україні: навч.-практ. посіб. / М.В. Джига, О.В. Баулін, С.І. Лук'янець, С.М. Стахівський. – К.: Наукова думка, 1999. – 156 с.
8. Савуляк Р. Роль органів прокуратури та судових слідчих при розслідуванні кримінальних справ та їх розгляді в судах за судовою реформою 1864 року і Україні / Р. Савуляк // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2006. – Випуск 43. – С. 95-102.

УДК 340 (005. 54)

#### МЕТОДИ ВИМІРЮВАННЯ РІВНЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВСТВА

Тимченко Г.В., к.ю.н., доцент

*Бердянський інститут державного та муніципального управління  
Класичного приватного університету*

Стаття присвячена дослідженню основних способів та прийомів, за допомогою яких можна встановити рівень ефективності законодавства. Виділено три основні групи методів визначення рівня ефективності законодавства: 1) конкретно-соціологічні; 2) математичні; 3) кібернетичні.

*Ключові слова: ефективність законодавства, конкретно-соціологічні методи, математичні методи, кібернетичні методи.*

Тимченко А.В. МЕТОДЫ ИЗМЕРЕНИЯ УРОВНЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОСТИ / Бердянский институт государственного и муниципального управления Классического частного университета, Украина

Статья посвящена исследованию основных способов и приемов, с помощью которых можно установить уровень эффективности законодательства. Выделены три основных группы методов определения уровня эффективности законодательства: 1) конкретно-социологические; 2) математические; 3) кибернетические.

*Ключевые слова: эффективность законодательства, конкретно-социологические методы, математические методы, кибернетические методы.*

Timchenko A.V. METHODS OF MEASURING OF LEGISLATION EFFECTIVENESS LEVEL / Berdyanskiy institute of state and municipal administration of the Classic private university, Ukraine  
The article is devoted the research of basic methods by which it is possible to set the level of legislation effectiveness. Thorough analysis of the scientific researches devoted to the problem of efficiency in the law which are represented by the treatises of such scientists, as A. Velichko, I. Pavlov, I. Petrov, I. Samoschenko, R. Safarov, D. Chechet and others, allowed the author:

1. To identify and define three basic groups of determination methods of efficiency level of legislation:  
1) concretely sociological (legal experiment, statistical analysis, questionnaire); 2) mathematical methods (comparison, expert estimation, correlation analysis); 3) cybernetic methods.

2. To draw a conclusion, that:

a) any methods can be used during studying structural elements and determination of efficiency level of legislation, the choice will depend on the type of the analyzed criterion;

b) the leading ones are concretely sociological methods, as they are used in such spheres of the theoretical-applied mastering of reality, which apply to the real social processes, forming and functioning of the law in the real life, and consequently at research of problem of legislation efficiency. In particular it is mentioned, that a legal experiment will allow to overcome gap between a theory and practice, will enable a legislator to check up preliminary one or the other legislative decision in definite life conditions, to determine the timeliness of adopt of definite law, to find the correct decision of important sociopolitical question and eventually to provide necessary stability of legislation in whole;

c) should not be ignore mathematical and cybernetic methods at determining of level of legislation efficiency. For example, the method of expert estimations helps to prevent mathematical difficulties of multifactor analysis of extremely difficult phenomenon by the heuristic way. The correlation analysis allows to define the degree of achievement of social purpose with the help of the researched norm, as it is not based on separate, but on mass results. Besides that, with its help it is possible to carry out a transition from non-sign, rich in content, empiric processes to the conceptual and sign processes, and also to solve the most difficult problem of the theory of efficiency – problem to extract legal factor. Application of facilities of technical cybernetics (computers, mobile telephones and others like that) will allow quickly to get and process information about any question which matters for studying and solution of the problem of legislation efficiency.

*Key words: legislation effectiveness, concretely-sociological methods, mathematical methods, cybernetic methods.*

Питання про методи визначення рівня ефективності законодавства, з погляду його практичної важливості і теоретичної складності, є одним із найважливіших. Формулювання понять ефективного законодавства та його ефективності, встановлення критеріїв її оцінки, ще не вичерпує собою всієї проблеми. Для цього також необхідно визначитись із способами та прийомами за допомогою яких можна буде зробити науково обґрунтований висновок про рівень ефективності чинного законодавства, правильно встановити, наскільки вирішуються поставлені перед ним завдання, якою мірою за допомогою обраного інструменту задовольняються інтереси суб'єктів суспільного життя.

У науковій літературі методам визначення рівня ефективності норм права, окремих правових інститутів та галузей права, законодавства, приділялося достатньо багато уваги. Зокрема, цьому питанню присвятили свої праці такі науковці, як І. Петров [1; 2], А. Величко [3], І. Калітс, А. Лауметс та Х. Шнейдер [4], С. Завадський [5], І. Павлов [6] та ін. Разом із тим слід зауважити, що кожен автор, зазвичай, обґрунтовує доцільність застосування якогось одного, конкретного методу, який, на його думку, може бути використаний на практиці в ході аналізу проблеми ефективності та забезпечить отримання достовірних результатів.

З огляду на вищезазначене, **мета** даного дослідження – на основі узагальнення поглядів науковців, визначити основні способи та прийоми вимірювання рівня ефективності законодавства.

Вагома практична пізнавальна роль відводиться конкретно-соціологічному методу, зміст якого полягає в аналізі, переробці й відборі необхідної достовірної інформації про найважливіші сторони юридичної практики, розвиток та функціонування державних і правових інститутів, у тому числі й законодавства, з метою проведення певних теоретичних узагальнень та ухвалення відповідних практичних рішень [7, 27]. Конкретно-соціологічні прийоми застосовуються не у всіх сферах теоретико-прикладного освоєння правової дійсності, а тільки тих ділянок загального шляху дослідження правових явищ, котрі стосуються реальних соціальних процесів, формування та функціонування права в реальному бутті, у фактичному соціальному житті [8, 19], а відтак і при дослідженні ефективності дії норм права, права, законодавства.

В. Казимирчук зазначає, що соціологічні дослідження в праві – один із перспективних напрямків юридичної науки, оскільки право в соціологічних студіях береться й розуміється не статично, не тільки як система норм, а як динамічна система, що охоплює сферу їх реалізації в житті, суспільної дії права. Тобто предметом соціально-правового вивчення є не система правових норм сама по собі, а зв'язок між нормою та її соціальною дією, виявлення всіх чинників, що сприяють впливу права на суспільні відносини, так і перешкоджають цьому [9, 37].

На важливу роль конкретно-соціологічних методів під час аналізу проблеми ефективності норм права, права тощо вказують Ю. Суслов та Е. Фомін [10, 51-52], С. Завадський [5, 110], І. Павлов [6, 155-156], С. Свиридов [11, 28] та ін.

Так, В. Лазарев звертає нашу увагу на те, що в ході вивчення проблеми ефективності не можна обійтися тільки формально-юридичним аналізом, потрібно використовувати конкретно-соціологічні методи, серед яких особливе місце належить експерименту [12, 109]. Слід зазначити, що експеримент являє собою практичну перевірку доцільності та ефективності проєктованого або вже чинного закону чи іншого нормативно-правового акта [7, 28] й на практиці був застосований у правотворчості російської держави ще в XIX столітті [13, 22].

На важливість соціального експерименту у сфері держави і права вказує Р. Сафаров: соціальний експеримент є попередньою практичною перевіркою важливого суспільно-політичного заходу з метою з'ясування його доцільності, ефективності та можливості широкого застосування в подальшому на практиці. Він дозволяє долати розрив між теорією і практикою й одночасно виступає як спосіб пізнання суспільних відносин, їх зміни та як основа формування громадської думки. Предметом соціальних експериментів можуть бути як самі нормативні акти, так і суспільно-політичні заходи, не регламентовані правом. Правовий експеримент є різновидом соціального експерименту, і його основне призначення – знаходження оптимального державно-правового рішення, що адекватно виражає об'єктивні закони й тенденції суспільного прогресу [14, 15].

Перш ніж видати той або інший нормативно-правовий акт (норму права), нормотворчі органи повинні з'ясувати, чи має потребу ця сфера суспільних відносин у правовому регулюванні, які межі необхідні такому регулюванню і, нарешті, яким буде його соціальний ефект. На ці запитання може дати відповідь саме правовий експеримент, що дозволяє заздалегідь перевірити окремі важливі нормативні акти в конкретних життєвих умовах і визначити своєчасність видання того або іншого нормативного акта, знайти правильне рішення важливого суспільно-політичного питання та забезпечити необхідну стабільність нормативних актів тощо. Науковець зазначає, що експеримент є однією з важливих основ підготовки нормативних актів і водночас виступає методом правотворчості. На його думку, слід у законодавчому порядку визначити експеримент як один із методів правотворчості й передбачити застосування деяких правових актів в експериментальному порядку [14, 16-22].

Позицію Р. Сафарова повністю підтримує О. Смирнов, який також додає, що в законодавчому порядку необхідно передбачити: 1) коло органів, яким надається право проводити правові експерименти і видавати дослідні правові норми; 2) коло норм і суспільних відносин, що підлягають перевірці за допомогою правового експерименту; 3) загальну процедуру правового експерименту. Науковець пропонує правові експерименти за цільовим призначенням поділяти на дві групи: 1) експерименти, покликані визначити стан ефективності чинного законодавства; 2) експерименти, спрямовані на вибір науково обґрунтованого нового варіанту правового регулювання. При цьому основними умовами проведення правового експерименту є його легальність і наукова обґрунтованість [15, 40-55].

На відміну від О. Смирнова, А. Пашков та Д. Чечот виділяють такі обов'язкові умови проведення соціального експерименту: а) тимчасовий характер дії нормативно-правових актів (норм права); б) завчасне ознайомлення всіх зацікавлених осіб про дату початку й закінчення експерименту, його цілі й завдання; в) завчасна розробка способів та засобів перевірки результатів експерименту й належна фіксація останніх; г) завчасне визначення територіальних меж експерименту; д) гласність, відкритість проведення експерименту; е) проведення правового експерименту тільки за спеціальним рішенням компетентних органів держави; є) формулювання висновків та розробка пропозицій для правотворчих органів. При цьому вони

зазначають, що деякі норми взагалі не підлягають експериментальній перевірці, оскільки це серйозно обмежило б права та інтереси громадян [16, 8-11].

В. Сойфер, у свою чергу, звертає нашу увагу на те, що при оцінці ефективності правових норм не слід цілком сподіватися на правовий експеримент: це важливий, але далеко не єдиний метод встановлення рівня їх ефективності. Експериментування завжди пов'язане з труднощами, особливо при створенні певних умов, тому до нього слід вдаватися у виняткових випадках. Наприклад, тоді, коли неможливо отримати інформацію про ефективність правових норм іншим шляхом або коли дані соціологічних та інших досліджень неприйнятні для обґрунтування необхідного порядку правового регулювання [17, 85].

Окрім експерименту, до конкретно-соціологічних методів належать аналіз статистичних та архівних даних, офіційних повідомлень і документів, матеріалів судово-прокурорської та арбітражної практики; спостереження; обстеження; усні й письмові опитування, аналіз громадської думки [7, 27].

Так, С. Свиридов зазначає, що для глибокого та всебічного вивчення ефективності правових норм потрібно насамперед мати статистичні дані про практику їх застосування. Статистичний матеріал є цінним джерелом фактичних даних, за допомогою яких дослідник має повну можливість теоретично обґрунтувати ефективність норм права. Проте слід пам'ятати про певну обмеженість статистичних даних, котрі характеризують правові норми лише з кількісного боку й не можуть дати їм якісної характеристики, розкрити чинники, що сприяють або знижують ефективність правових норм [18, 29].

А. Пашков та Д. Чечот до основного засобу виявлення соціальної ефективності правового регулювання відносять аналіз практики застосування правової норми: узагальнення судової, арбітражної, адміністративної практики, практики громадських організацій. Для того, щоб узагальнення практики були дійсним мірилом ефективності правового регулювання, необхідно перш за все зробити їх досить обширними й регулярними [16, 7-8].

Окрім експерименту та статистичного аналізу, науковці вагомого значення надають і такому методу конкретно-соціологічних досліджень, як анкетування.

Анкетування є одним із найпоширеніших конкретно-соціологічних методів, що дає уявлення про стан свідомості людей, їх думки і оцінку явища, що вивчається [17, 84]. Аналіз проблем ефективності у праві, у тому числі й ефективності законодавства, є настільки багатостороннім, що викликає необхідність при застосуванні цього методу дослідження розробляти й заповнювати різноманітні форми анкет. У зв'язку із цим, великого практичного значення набуває методика їх складання й заповнення, адже від уміння визначати коло питань анкет і листів опитування, правильного їх формулювання й постановки залежатиме доброякісність отриманого матеріалу й результат всього дослідження. При організації анкетного методу дослідження ефективності також необхідна координація дослідницької роботи в цій сфері. Створення однотипних анкет і затвердження їх координаційним центром дозволить усунути невиправдане дублювання в дослідницькій роботі, зводити воедино дані, отримані різними дослідниками, і, нарешті, забезпечити контроль за об'єктивністю отриманих матеріалів [19, 122-128].

Особливу увагу при визначенні ефективності правових норм науковці приділяють математичним методам – порівнянню та вимірюванню, методів експертної оцінки та ін. Цілком слушним є твердження, що для подальшого розвитку правової системи, підвищення обґрунтованості норм права та ефективності правового регулювання важливо традиційні методи юриспруденції доповнити математичними методами, створеними для вимірювання соціальних процесів [20, 30].

Так, А. Пашков та Л. Явич, серед спеціальних методів загальнонаукового значення виділяють математичний логічний апарат, без застосування якого важко отримати більш-менш точні дані про ефективність дії правової норми, пізнати якості норми кількісними методами. Математичні методи дозволяють не тільки давати кількісну характеристику об'єктові дослідження, але й судити за ним, про його якісний стан (через діалектичну єдність кількості і якості, форми і змісту, явища і суті). На думку вчених, успішне дослідження ефективності норм права залежить від подальшої розробки наукового поняття ефективної норми, вибору відповідних показників

дієвості правових норм та створення теорії ефективності „середнього рівня”, придатної для застосування кількісних методів в аналізі реалізації права. Така теорія покликана пов’язати загальнотеоретичні положення про правове регулювання суспільних відносин з емпіричними дослідженнями реалізації права, перевести концептуальні поняття історичного матеріалізму й загальної теорії держави і права в операційні поняття, доступні емпіричному аналізу та вимірюванню. Вона дозволить найважливіші показники ефективності юридичної дії репрезентувати у вигляді індикаторів, що піддаються квантифікації, а результати проведених на цій основі вимірювань погодити із загальнотеоретичними положеннями про право і правове регулювання суспільних відносин [21, 40-43].

А. Венгеров, І. Нікітинський та І. Самощенко виділяють чотири рівні вимірювань, котрі можна використати при дослідженні проблем ефективності у праві: номінальна шкала, порядкова шкала, інтервальна шкала та пропорційна. При цьому науковці зазначають, що допускаючи проведення вимірювання на певних рівнях, право об’єктивно вимагає застосування й інших методів, котрі використовуються для вимірювання різних соціальних та соціально-психологічних явищ. Так, для отримання числових величин, що характеризують вимірювані ознаки, потрібно користуватися певними статистичними методами. Значного поширення набуває, зокрема, вибірковий метод. При вимірюванні правових явищ повинні також знайти своє застосування факторний і латентний аналізи, за допомогою яких можливе вимірювання якісних змінних – таких, наприклад, як соціально-економічні, соціально-психологічні чинники тощо. При характеристиці процедури вимірювань у праві доцільно зупинитися й на таких її формах: процес кваліфікації; вимірювання соціальних процесів, які передбачаються самою правовою нормою й результати яких є юридичними фактами для виникнення певних правовідносин; вимірювання суспільних відносин для створення норми права; вимірювання, при якому порівнюються дійсний або гіпотетичний результат дії норми права і та мета, для здійснення якої створюється або повинна бути створена норма права [20, 34-37].

Н. Петров вважає, що найпростішою формою кількісної оцінки предметів, явищ, процесів є порівняння, яке дозволяє розташувати досліджувані об’єкти в певному лінійному порядку і шляхом встановлення „більше” та „менше” скласти думку про кількісну сторону величин, що порівнюються. Порівняння ефективності законодавства може проводитися всіма способами, які відомі статистиці. Разом із тим, науковець звертає нашу увагу на те, що порівняння не може дати відповіді на питання, наскільки відрізняються один від одного порівнювані об’єкти, а це, звичайно, знижує його пізнавальну цінність, як методу кількісної оцінки явища [1, 188, 197-198].

Тому особливого значення при вивченні ефективності правових норм учений надає методів експертних оцінок, котрий, на його думку, має низку істотних переваг: 1) даючи оцінку явищу, експерт може не аргументувати її; 2) правильність оцінки одного експерта може бути перевірена оцінками інших експертів; 3) середня експертна оцінка хоч і не гарантує точність, проте може бути визнана достатньо вірною; 4) експертна оцінка – це не тільки можливий спосіб порівняння, але й спосіб вимірювання ефективності, тобто числова, кількісна оцінка, яка може бути дана групою експертів у балах; 5) цей метод допомагає оминати, евристичним шляхом, математичні труднощі багатофакторного аналізу край складних явищ. У ході дослідження проблеми ефективності Н. Петров пропонує використовувати спрощені методи отримання експертних оцінок, при яких доцільно відмовитися від проведення декількох турів експертизи, зумовлених обміном інформацією про аргументи, покладені в основу кожної оцінки. Учений також підкреслює, що бальні оцінки ефективності законодавства не завжди необхідні, оцінки можуть мати шкалу „більш-менш”, „так” чи „ні”. Поряд із цим важливим, на думку автора, є значення якісного та кількісного складу експертної групи. Так, найбільш прийнятними експертами є особи, котрі пов’язані з правозастосуванням, мають найбільший досвід і найбільш широкі знання. Що ж стосується кількісного складу експертної групи, то слід уникати як дуже великої кількості експертів, так і кількості дуже малої [2, 50-59].

Е. Павлодський, у свою чергу, вказує на можливість і доцільність використання кореляційного аналізу для розв’язання завдання щодо визначення ефективності у праві. На його думку, з’ясування співвідношення мети й результату дії правової норми передбачає вирішення первинного завдання, а саме: вираження мети і результату в поняттях, котрі є доступними для обчислення й зіставлення. Іншими словами, завдання полягає в математичній інтерпретації



порівнюваних понять. Найбільшу складність становлять випадки, коли необхідно дати операціональне визначення мети правового припису, що виражена атрибутивною (якісною) ознакою. Процес виділення такого роду операціональних визначень з присвоєнням їм кількісних показників, тобто процес квантифікації, значно спрощується, якщо зіставлення результату й мети здійснюється не шляхом простого ділення першого на друге, а методом кореляційної залежності. Кореляційний аналіз також дозволяє визначити ступінь досягнення соціальної мети за допомогою досліджуваної норми, ґрунтуючись не на окремих, а на масових результатах [22, 44-45].

Науковець також звертає нашу увагу на те, що застосування кореляційної залежності при визначенні ефективності правових явищ дозволить вирішити найбільш складну проблему теорії ефективності – проблему вичленування правового чинника. Особливість цієї проблеми полягає в тому, що результат дії системи соціальних чинників на регульовані правовою нормою суспільні відносини є неадитивною складністю. Виокремлення елемента з неадитивної складності та його вимірювання не дають уявлення про кількісні показники якості елемента в структурі цієї складності. Результати виміру елемента, що є вичленуваним зі складності, не є рівними параметрам того ж елемента у структурі складності. Важко назвати більш придатний інструмент для вирішення проблеми „вичленування”, ніж кореляція, яка дозволяє встановити зв'язок між окремими ознаками і в тих випадках, коли на результативну ознаку впливає кілька чинників. Особливість кореляції полягає в можливості встановлення зв'язку між результатом та дією правової норми, коли досягнутий результат є наслідком дії не тільки досліджуваного правового чинника, але й інших соціальних регуляторів. Встановлення кореляційного зв'язку між показниками, що характеризують результат дії та мету досліджуваної правової норми, дає можливість судити про її ефективність, якщо інтерпретація здійснена на базі теоретичних положень правової галузі, до якої відноситься досліджувана норма [22, 46-52].

На нашу думку, при визначенні рівня ефективності законодавства не слід забувати також про кібернетичні методи. Застосування засобів технічної кібернетики (комп'ютери, мобільні телефони тощо) дозволить швидко отримувати й обробляти інформацію з будь-якого питання, що має значення для вивчення та вирішення проблеми ефективності законодавства.

Отже, проаналізувавши юридичну літературу, можна виокремити три основні групи методів визначення рівня ефективності законодавства: 1) конкретно-соціологічні, серед яких насамперед слід виділити методи правового експерименту, статистичного аналізу та анкетування; 2) математичні методи (порівняння, експертна оцінка, кореляційний аналіз); 3) кібернетичні методи.

При вивченні структурних елементів та встановленні рівня ефективності законодавства можуть використовуватися будь-які методи. Але провідне місце серед них, на нашу думку, належить конкретно-соціологічним методам. У цілому ж їх вибір залежатиме від виду досліджуваного критерію.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Петров Н.И. Способы сравнения и измерения эффективности правовых норм / Н.И. Петров // Ученые записки Всесоюзного научно-исследовательского института советского законодательства. – 1973. – Вып. 28. – С. 186-198.
2. Петров Н.И. Экспертная оценка эффективности правовых норм / Н.И. Петров // Проблемы совершенствования советского законодательства. – 1975. – Труды 2. – С. 50-61.
3. Величко А.Н. Методика и техника социально-правовых исследований эффективности правовых норм / А.Н. Величко // Проблемы совершенствования советского законодательства. – 1977. – Труды 8. – С. 29-41.
4. Калитс И. Изучение деятельности депутатов с помощью конкретно-социологического метода / И. Калитс, А.А. Лауметс, Х.Х. Шнейдер // Советское государство и право. – 1965. – № 9. – С. 65-70.

5. Завадский С. Конкретно-социологические исследования функционирования права (ПНР) / С. Завадский, А. Подгурецкий // Советское государство и право. – 1969. – № 11. – С. 107-116.
6. Павлов И.В. Социологические исследования в науке о государстве и праве / И.В. Павлов // Советское государство и право. – 1967. – № 11. – С. 154-156.
7. Теория государства и права: Курс лекций / [Байтин М.И., Борисов В.В., Григорьев Ф.А. и др.]; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Юристъ, 2006. – 768 с.
8. Алексеев С.С. Общая теория права: [учебник] / С.С. Алексеев. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Проспект, 2009. – 576 с.
9. Казимирчук В.П. Социологические исследования в праве: проблемы и перспективы / В.П. Казимирчук // Советское государство и право. – 1967. – № 10. – С. 37-45.
10. Эффективность действия правовых норм / [Гишинский Я.И., Ловчикова Е.Н. и др.]; под ред. А.С. Пашкова, Л.С. Явича, Э.А. Фомина. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1977. – 143 с.
11. Свиридов С.А. Эффективность правовых норм о материальной ответственности рабочих и служащих / С.А. Свиридов. – Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1982. – 120 с.
12. Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов (Вопросы теории) / Лазарев В.В. – Казань: Изд-во Казанского ун-та., 1975. – 207 с.
13. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учеб. [для юрид. вузов] / А.Б. Венгеров. – [3-е изд., испр. и доп.; табл.]. – М.: Омега-Л, 2006. – 608 с.
14. Сафаров Р.А. Социальный эксперимент и проблемы государства и права / Р.А. Сафаров // Советское государство и право. – 1964. – № 10. – С. 14-22.
15. Смирнов О.В. Эффективность правового регулирования организации труда на предприятии / Смирнов О.В. – М.: Юрид. лит., 1968. – 184 с.
16. Пашков А.С. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления / А.С. Пашков, Д.М. Чечет // Советское государство и право. – 1965. – № 8. – С. 3-11.
17. Сойфер В.Г. К изучению эффективности норм трудового права / В.Г. Сойфер // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1971. – № 3. – С. 79-86.
18. Свиридов С.А. Эффективность правовых норм о материальной ответственности рабочих и служащих / С.А. Свиридов. – Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1982. – 120 с.
19. Шмаров И.В. Эффективность деятельности исправительно-трудовых учреждений / Шмаров И.В., Кузнецов Ф.Т., Подымов П.Е. – М.: Юридическая литература, 1968. – 184 с.
20. Венгеров А.Б. Общая методика измерений в праве / А.Б. Венгеров, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко // Советское государство и право. – 1970. – № 6. – С. 30-38.
21. Пашков А.С. Эффективность действия правовой нормы (К методологии и методике социологического исследования) / А.С. Пашков, Л.С. Явич // Советское государство и право. – 1970. – № 3. – С. 40-48.
22. Эффективность закона (методология и конкретные исследования) / [Глазырин В.В., Зенков В.Н., Кашепов В.П. и др.]; под ред. Ю.А. Тихомирова, В.М. Сырых. – М., 1997. – 149 с.

## ГЛОБАЛІЗАЦІЯ ЯК ЧИННИК ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВОТВОРЧОСТІ В УКРАЇНІ

Удовика Л.Г., к.філос.н., доцент

*Запорізький національний університет*

В умовах глобалізації та інтеграції правових систем трансформується більшість правових процесів і явищ, у тому числі й правотворчість. У статті обґрунтовуються напрями впливу і основні особливості національної правотворчості під впливом процесів глобалізації та інтеграції.

*Ключові слова: глобалізація, правотворчість, правова система, інтеграція, трансформація.*

Удовика Л.Г. ГЛОБАЛИЗАЦИЯ КАК ФАКТОР ТРАНСФОРМАЦИИ ПРАВОТВОРЧЕСТВА В УКРАИНЕ / Запорожский национальный университет, Украина

В условиях глобализации и интеграции правовых систем трансформируются большинство правовых процессов и явлений, в том числе и правотворчество. В статье обосновываются направления влияния и основные особенности национального правотворчества под влиянием процессов глобализации и интеграции.

*Ключевые слова: глобализация, правотворчество, правовая система, интеграция, трансформация.*

Udovika L.G. GLOBALIZATION AS A FACTOR OF TRANSFORMATION IN UKRAINE LAWMAKING / Zaporizhzhya national university, Ukraine

In a globalized world and the modernization of the Ukrainian state research on law-making is an urgent theoretical and practical problem and determining the characteristics of the transformation law-making process will help to form a comprehensive study of law-making, clarifying directions of its improvement in a globalizing world and the integration of legal systems.

The author proves that in the context of globalization and integration of legal systems undergo significant changes in legal processes and phenomena, including law-making, which is characterized by the following features: 1) activated processes of law-making in general, due to the expansion and deepening regulation, especially in new areas, and areas of legal relations: in the field of computer information, genetic engineering, medical and space technology, etc., in the context of globalization require consistent and adequate regulation at the international and national level, and 2) activates the lawmaking process and legislative activity regarding legal support integration processes; 3) lawmaking process is directed towards bringing national legislation into line with European standards, especially in the area of human rights and democracy, and 4) increasing impact on international law-making factor that increases the impact of international law on national, which makes the process of unification, implementation, harmonization legal principles and norms, 5) changing source base as a whole, the role and importance of judicial lawmaking; 6) face new demands in the system of formal – legal framework of law-making, ie the system of legal principles, methods, tools, rules and methods for creating, adopting and enforcing regulations, 7) increasing impact on national legal system and law-making rules contained in the acts are not individual states and international organizations, 8) in the lawmaking process at one of the first places comes the problem of convergence of national, international, international interests.

Summarizing the above author stresses that outlines areas of globalization and legal integration in the lawmaking process and relevant features of the law-making process in Ukraine is not exhaustive. Given the rapid and at the same time contradictory nature of globalization and legal integration is quite logical to assume about new features, further transformation of law-making in Ukraine in the near future. And quite safe to say that given the chosen course of European integration process of law-making in Ukraine will develop towards convergence with European legal principles and standards. At the same time, achieve goals only possible consideration peculiarities of Ukrainian legal culture, preservation of national legal traditions, harmonious combination of global legal values.

*Key words: globalization, legal creation, legal system, integration, transformation.*

Глобалізаційні процеси посилюють прагнення України до європейського простору, до залучення в міжнародні та загальноєвропейські політичні, правові, економічні структури й процеси, ставлять перед національною правовою системою загалом, правотворчістю зокрема, низку складних і суперечливих питань щодо найбільш оптимальних напрямів і форм інтеграції. Проголошений курс на модернізацію української держави у поєднанні з інтеграційними процесам безпосередньо визначають активізацію й специфіку й правотворчої діяльності, спрямовують її у напрямі вдосконалення законодавства та реального закріплення в ньому гарантованих Конституцією прав і свобод людини й громадянина, приведення юридичних норм у відповідність із рівнем розвитку суспільних відносин. Таким чином, в умовах глобалізації світу й модернізації української держави дослідження проблеми правотворчості є актуальною теоретичною і практичною проблемою.

Зважаючи на значущість правотворчості й законотворчості в контексті трансформаційних аспектів розвитку суспільства загалом, зростання її ролі й значення в умовах глобалізації зокрема, відомі вчені останнім часом приділяють їм все більше уваги, серед них зокрема: І. Андрєєв, І. Биль, Г. Василевич, Ж. Дзейко, О. Зайчук, В. Карташов, Д. Керімов, Т. Кашанін, О. Копиленко, М. Марченко, О. Мурашин, Н. Оніщенко, В. Опришко, Н. Пархоменко, Є. Погорелов, С. Сивець, І. Шутак, О. Ющик та ін. Водночас аналіз свідчить, що поряд із зростанням ролі й значення правотворчості в сучасних умовах стан її дослідження залишається незадовільним. Як наголошують сучасні науковці, «інститут правотворчості має епізодичний характер вивчення, що пов'язується переважно з особливостями потреб розвитку суб'єктів правотворчості, оновлення законодавчої бази тощо», а тому робиться висновок: «сучасний стан наукової дослідженості правотворчості та сама практика правотворчості актуалізують питання комплексного дослідження правотворчості як явища, що розвивається і функціонує в умовах перехідного, трансформаційного етапу свого розвитку» [1, 220-221].

Погоджуючись із необхідністю ґрунтовних комплексних досліджень правотворчості, варто зауважити, що одним з аспектів такого дослідження має стати аналіз тих змін у правотворчості, які відбуваються під впливом не лише внутрішніх чинників, а й зовнішніх, зокрема зумовлених глобалізаційними та інтеграційними трансформаціями. Саме тому з'ясування особливостей процесу правотворчості в умовах глобалізації сприятиме формуванню комплексного розуміння правотворчості, з'ясуванню напрямів його удосконалення в умовах глобалізації світу й інтеграції правових систем.

Дослідження змісту, напрямів впливу і особливостей процесу правотворчості в умовах глобалізації потребує уточнення самого поняття «правотворчість». У сучасній юридичній науці в узагальненому вигляді правотворчість розглядається як багатоаспектна юридична категорія, яка набуває ускладненого характеру завдяки суперечливим факторам, що на неї впливають, зумовлена потребами розвитку суспільства і спрямована на формування і оновлення законодавчої бази держави. У зв'язку з цим та внаслідок відмінних поглядів на зміст, структуру, співвідношення із близькими, але не тотожними поняттями, такими як «правоутворення», «законотворчість», «нормотворчість», існують численні дефініції поняття «правотворчість». Не вдаючись у наукові дискусії з приводу зазначених проблем, що може бути предметом окремого наукового дослідження, важливими в контексті нашого дослідження є декілька аспектів. Насамперед, слід зазначити, що серед низки дефініцій правотворчості на особливу увагу заслуговують ті, які ґрунтуються на розмежуванні підходів до розуміння поняття правотворчості. Згідно з так званим «технічним» розумінням, поняття правотворчості розглядається як процес, діяльність, стадія правоутворення, функція державного органу або його посадових осіб, а мета правотворчості визначається як видання загальнообов'язкових норм у формі офіційно прийнятих нормативних актів. Так, російські вчені М. Матузов і А. Малько вважають, що правотворчість характеризується як діяльність державних органів по ухваленню, зміні, скасуванню юридичних норм [2, 297]. Російський учений М.Н. Марченко зазначає «за своєю соціальною сутністю правотворчість постає як процес зведення державної волі в закон, її оформлення в різноманітних правових актах, у підсумку – державним велінням загальнообов'язкового характеру [3, 715]. Відтак правотворчість постає як активна, розумова, творча діяльність уповноважених суб'єктів, що має офіційний, правовий, процесуальний характер та спрямована на прийняття, зміну або припинення дії правових норм у вигляді форм (джерел) права [1, 230]. Саме тлумачення правотворчості як прямої діяльності держави, що пов'язаний з офіційним закріпленням норм права шляхом формування приписів, їх зміни, доповнення, скасування є найбільш поширеним і пропонується в енциклопедичних [4, 51] та навчальних виданнях [5, 355; 6, 430; 7, 410; 8, 157] та ін.

Водночас, упродовж останнього часу в юридичній науці наголошується: «на сьогодні відчувається гостра потреба у переосмисленні явища правотворчості не лише як форми волевиявлення суб'єкта правотворчості та засобу формування і розвитку законодавства, а і як засобу розвитку трансформаційних процесів у суспільстві» [1, 220-221]. Все частіше увага акцентується і на сутнісному розумінні правотворчості, яке ґрунтується на тому, що правотворчість не зводиться до діяльнісного аспекту. Правотворчість розглядається як атрибут держави, а тому, поряд із формальними ознаками правотворчості, існують її змістовні аспекти, які відображають її соціальну сутність і соціальне призначення. Як наголошує П.М. Рабінович,

«соціальне призначення правотворчості – встановлювати стандарти, еталони, взірці поведінки учасників суспільної життєдіяльності, тобто моделювати суспільні відносини, які – з позицій держави – є припустимими, бажаними або необхідними (обов'язковими) чи забороненими» [9, 125]. Відтак «під правотворчістю розуміють організаційно-врегульовану, особливу форму діяльності держави або безпосередньо народу, внаслідок якої потреби суспільного розвитку й вимоги справедливості набувають правової форми, що знаходить свій вияв у певному джерелі права (нормативному акті, прецеденті, звичаї тощо) [10, 321].

Враховуючи ускладнений характер розвитку правотворчості, зумовлений суперечливими факторами впливу, як внутрішніми (політизацію, корпоратизацію, посиленням процесів лобіювання), так і зовнішніми (правовою глобалізацією, інтеграцією, стандартизацією) широке розуміння правотворчості видається більш актуальним і обґрунтованим. Перевагою широкого розуміння правотворчості є й те, що воно передбачає з'ясування спрямованості тих змін, які відбуваються в правотворчості в умовах глобалізаційних трансформації держави і суспільства. Враховуючи зазначене правотворчість постає як атрибутивна форма діяльності держави, що виявляється в активній, творчій діяльності уповноважених суб'єктів чи безпосередньо народу, зумовлена плінними потребами внутрішньодержавного й глобального суспільного розвитку й оновленням нормативно-правової бази, має офіційний, правовий, процесуальний характер і передбачає встановлення вимог справедливості й забезпечення суспільного розвитку в правових формах.

Аналіз свідчить, що в умовах глобалізації та інтеграції правових систем правотворчий процес в Україні набуває певних особливостей. Поряд із внутрішніми чинниками, які впливають на трансформацію правотворчості, все більшого значення набувають зовнішні чинники, спричинені глобалізацією й інтеграцією правових систем.

1. Глобалізація світу активізує процеси правотворчості загалом, завдяки розширенню й поглибленню правового регулювання. Розширення сфери правового регулювання пов'язано з поширенням дії права як на зовсім нові суспільні відносини, так і на ті з них, які не перебували в полі зору суб'єктів правотворчості. З'являються нові галузі, підгалузі, інститути права й законодавства, такі як інформаційне, космічне, медичне право та ін. Йдеться також про правовідносини в галузі комп'ютерної інформації, генної інженерії, медичних і біологічних технологій тощо. Окрім розширення сфери правового регулювання, відбувається еволюція традиційних правових інститутів, зокрема, трансформується інститут права власності, що виявляється в якісній і кількісній зміні об'єктів права власності. Так, з появою різних об'єктів інтелектуальної (літературної, художньої, промислової) власності істотно розширився обсяг так званого безтілесного майна. Перелік об'єктів права власності на «тілесне» майно збільшився за рахунок різних енергоносіїв.

Прискорення НТП, складно прогнозований характер комп'ютерних, медичних, біологічних технологій, генної інженерії ставить перед процесом правотворчості загалом, її суб'єктами зокрема низку складних, суперечливих питань, відповіді на які необхідно дати професійно й у досить обмежений час. За таких умов регулятивна роль права в керуванні науково-технічним прогресом набуває іншого, більш істотного значення. На жаль, слід визнати, що сучасне національне право й законодавство не має механізму обмеження й нейтралізації шкідливих наслідків науково-технічного прогресу. Насамперед, це стосується військових (ядерних, біологічних та ін.) технологій, генетики, медичної біології, соціальних наслідків НТР.

Зазначена особливість правотворчості виявляється не лише на національному, а й на міжнародному рівні. Водночас, на міжнародному рівні також не розроблено й не ухвалено значну частину універсальних нормативно-правових актів. Існуючі національні акти більшою мірою базуються на регіональних, або тих, що розробляються ЮНЕСКО, ВООЗ, РЄ і ЄС у рекомендаційних документах. Прискорення правотворчого процесу в Україні у цих напрямках, ухвалення низки законопроектів та приєднання до інших міжнародних актів у цих та інших сферах є нагальними питаннями для правотворчого й правозастосовного процесів.

2. Глобалізація світу й інтеграція правових систем активізують правотворчий процес і правотворчу діяльність щодо правового забезпечення безпосередньо інтеграційних процесів. Правове забезпечення інтеграційних процесів відбувається на різних рівнях:

міжнародному, міждержавному, внутрішньодержавному. Саме тому в сучасній юридичній науці звертається увага на формування інтеграційного права як сукупності правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері інтеграційної діяльності. Найбільш поширеною є думка, згідно з якою інтеграційне право ототожнюють з правом регіональних об'єднань держав, зокрема з правом ЄС. Деякі вчені інтеграційне право вважають функціональним додатком до міжнародного або внутрішньодержавного права [11, 7]. Залучення будь-якої держави до інтеграційних процесів вимагає від неї низки невідкладних заходів, прийняття важливих нормативно-правових актів, без яких інтеграційні процеси є неможливими. Повною мірою це стосується й України, яка, прагнучи до приєднання до ряду міжнародних, міждержавних, наддержавних структур та посилення співпраці, практично у всіх сферах суспільного життя потребувала прийняття низки важливих нормативно-правових актів.

Так, правовим підґрунтям регламентації процесу інтеграції України в Європейський Союз стали прийняті Європейською Радою на Копенгагенському саміті Декларації та Угода про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами членами 1994 р. [12], а також Указ Президента України «Про програму інтеграції України до Європейського Союзу» 1998 р. [13] і Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [14] тощо.

3. Процеси глобалізації та інтеграції спрямовують правотворчий процес у напрямі приведення національного законодавства у відповідність із європейськими стандартами, насамперед, у сфері прав людини та демократії. Відбулося визнання й утвердження міжнародних стандартів прав людини, закріплених у Загальній декларації прав людини, пактах про політичні, громадянські, економічні, соціальні й культурні права, міжнародних конвенцій про захист тих або інших категорій громадян (дітей, жінок та ін.), Європейської конвенції про захист прав і свобод людини, та до протоколів до неї, визнання юрисдикції ЄСПЛ [15] обов'язковими з питань тлумачення й застосування Конвенції й протоколів до неї. Загалом, упродовж останнього десятиліття українське національне право й законодавство, зокрема – цивільне, кримінальне, пенітенціарне, соціальне, цивільно-процесуальне, кримінально-процесуальне, зазнало істотних змін у напрямі гуманізації. У сфері захисту демократії також було здійснено низку важливих кроків, зокрема ухвалено низку законів, які вносять суттєві зміни в діяльність політичних партій, виборчого права, місцевого самоврядування та ін.
4. Глобалізація та інтеграція правових систем посилюють вплив на правотворчість міжнародного чинника, тобто посилюється вплив міжнародного права на національне, спричиняє процеси уніфікації, імплементації, гармонізації правових принципів і норм. Посилення взаємодії міжнародного й національного права визнають як вітчизняні, так і закордонні науковці. Збільшення питомої ваги міжнародно-правового масиву в національному законодавстві певною мірою зумовлено тим, що значна частина цих норм діє на випередження, а галузі й інститути міжнародного права виникають значно раніше, ніж відповідні нові галузі й інститути національного права (атомне право, сімейне право та ін.). Таким чином, глобалізація посилює правові взаємозв'язки й взаємозалежності, зміна в правотворчому процесі на міжнародному рівні спричиняє в підсумку зміни в правотворчості на національному рівні.

Україна як демократична та правова держава визнає принцип примату міжнародного права над національним законодавством. Цей важливий принцип було закріплено в Декларації про державний суверенітет, а пізніше – у ст.9 Конституції України, де міжнародні договори України, згоду на обов'язковість яких дала Верховна Рада України, визнаються частиною національного законодавства України, а також в інших нормативно-правових актах, зокрема, у Законі України «Про міжнародні договори України». Окрім базових основоположних міжнародних договорів, Україна є учасницею значної кількості інших міжнародних і регіональних двосторонніх і багатосторонніх договорів, які стосуються прав і свобод людини. У формі законів України про ратифікацію було імplementовано низку міжнародних угод, конвенцій. Окрім того, було підписано значну кількість двосторонніх міждержавних угод, спрямованих на більш ефективне забезпечення та захист прав і свобод людини. На жаль, досвід взаємодії України з окремими міжнародними організаціями свідчить про те, що в процесі

узгодження умов співпраці з окремими із них, наприклад ВТО, Україні далеко не завжди вдавалося захищати свої національні інтереси і відображати їх у нормах, які створювалися в рамках ВТО. Водночас, вступ України до ВТО спричинив зміни в національному законодавстві, що є свідченням впливу глобалізації на процес правотворчості в Україні. Таким чином, Україною розширено внутрішнє законодавство за рахунок імплементації значної кількості міжнародних договорів. Разом із тим, сучасні науковці звертають увагу на те, що в цілому процес ратифікації відбувається несистемно та неузгоджено, без приведення до відповідності системи підзаконних нормативно-правових актів [16, 81-82]. Наслідком цього є низька ефективність реального впливу цих договорів на зміст, обсяг та можливості реалізації прав і свобод людини. До вказаних проблем слід додати низьку обізнаність державних службовців і суспільства в цілому про зміст міжнародних договорів з прав людини, що, безперечно, знижує ефект від їх імплементації.

5. Яскравим прикладом впливу світових глобалізаційних та інтеграційних процесів на правотворчість є зміна джерельної бази загалом, зростання ролі й значення судової правотворчості в Україні, зокрема. І хоча в національній правовій системі України судовому прецеденту офіційно не відведена роль джерела права, його ефективність є незаперечною при заповненні прогалін у законодавстві. У сучасній юридичній науці наголошується: «у внутрішньому правопорядку України діє примат звичаєво-правових загальноновизнаних норм міжнародного права над звичаєво-правовими нормами внутрішнього права. Незважаючи на надзвичайну загальність приписів українського законодавства щодо дій у внутрішньому правопорядку звичаєвих міжнародно-правових норм, в Україні поступово складається судова практика із застосування цих норм» [17, 75] Зростанню ролі судового прецеденту в Україні сприяють декілька чинників, основними з яких є: посилення впливу міжнародного права; офіційне визнання прецедентів ЄСПЛ; правові позиції КС, викладені в мотивувальній частині його рішення, які набувають характеру нормативності не нормативно-правового акта, а судового (конституційного) прецеденту завдяки своїй казуальності і процесуальному режиму провадження; недосконалість законодавства та ін.. Прийняття Закону «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р., Першого протоколу і протоколів № 2, 4, 7 і 11 до Конвенції» означає, що Україна визнала юрисдикцію ЄСПЛ щодо питань тлумачення і застосування цієї Конвенції. Судові прецеденти, створювані ЄСПЛ при вирішенні кожної конкретної справи, повинні слугувати джерелом права в Україні. Наділення судів України правом визнавати недійсними норми органів влади й управління, скасовувати їх свідчить про те, що суд перестав бути лише органом вирішення індивідуальних спорів, а його компетенція зростає і поширюється на нормотворення.
6. Інтеграція правових систем, зумовлена глобалізаційними процесами, ставить нові вимоги в системі формально – юридичних засад правотворчості, тобто системі юридичних принципів, способів, засобів, правил та методів створення, прийняття та введення в дію нормативно-правових актів. Особливого значення набуває модельний закон (міждержавний, міжнародний) як нормативно-правовий документ, що рекомендується державам (у міждержавних співтовариствах) для прийняття в якості їх національного закону і виступає важливим інструментом зближення законодавств. Роль і значення модельних законів зростає і в Україні. Позитивним є той факт, що українські вчені беруть участь у розробці окремих модельних законів. Так, наприклад, модель проекту ЦК для країн СНД схвалена у вересні 1994 р., а в розробці розділу «Міжнародне приватне право» брали участь українські вчені. У подальшому цей розділ знайшов майже повне відображення в нових ЦК Вірменії (1998), Білорусі (1999), Казахстану (1999) та ін.
7. Інтеграція правових систем національного, регіонального, міжнародного рівнів загострює питання щодо посилення впливу на національну правову систему норм, що містяться в актах не окремих держав, а міждержавних об'єднань. Як зауважує І. Дудка, глобалізація в державно-правовому контексті означає формування нових правил, що передбачають підпорядкування їм суверенних держав. Саме міжнародні міждержавні об'єднання, такі, як ЄС, МВФ, МЕРКОСУР слугують основою для глобалізації. Вони диктують правила поведінки суверенним державам. Регіональна інтеграція в різних її формах сприяє «послабленню» державного суверенітету й відкриває «шлюзи» для «потоків» глобалізації [18, 102- 109].

Активізація участі в правотворчості численних міжнародних органів і організацій є новим процесом для національної правової системи.

Глобалізація загалом, економічна, фінансова зокрема, сприяє зростанню кількості різного роду комерційних організацій, діяльність яких безпосередньо пов'язана з розробкою статутів підприємств, положень, правил, посадових інструкцій, деталізацією та конкретизацією законодавчих приписів та ін., а врешті сприяє прискореному формуванню корпоративного права.

На основі досвіду найбільших фінансових корпорацій світу, що розробили й використовують корпоративні кодекси у своїй «корпоративній мережі», приймаються принципи корпоративного керування. Вони істотно вплинули на зміст акціонерного законодавства, у тому числі на Закон України «Про акціонерні товариства» [19]. Таким чином, на правотворчість в Україні в умовах глобалізації та інтеграції правових систем посилюється впливом різного роду міждержавних об'єднань, численних міжнародних органів і організацій, окремих лобістських структур. За таких умов вже на передпроектній та проектній стадіях правотворчого процесу необхідно враховувати юридичні мотиви про необхідність прийняття чи внесення змін до нормативно-правового акта, ймовірні наслідки для національної правової системи і української держави, більш істотне значення надавати експертизі, обговоренню проекту тощо.

8. Разом із тим, глобалізація світу й інтеграція правових систем національного, регіонального, міжнародного рівнів призводить до того, що в процесі правотворчості необхідно враховувати не лише національні інтереси, а й інтереси міждержавні, міжнародні (спільні). Таким чином, наступною, восьмою особливістю процесу правотворчості в умовах глобалізації світу й інтеграції правових систем є посилення необхідності враховувати й узгоджувати в процесі правотворчості інтереси національні, міждержавні, міжнародні.

Таким чином, в умовах глобалізації та інтеграції правових систем правотворчий процес в Україні характеризується наступними особливостями: 1) активізуються процеси правотворчості загалом, завдяки розширенню й поглибленню правового регулювання, насамперед, у нових сферах і галузях правових відносин: у галузі комп'ютерної інформації, генної інженерії, медичних і космічних технологій тощо, які в умовах глобалізації потребують узгодженого й адекватного правового регулювання на міжнародному й національному рівні; 2) активізується правотворчий процес і правотворча діяльність щодо правового забезпечення інтеграційних процесів; 3) правотворчий процес спрямовується в напрямі приведення національного законодавства у відповідність із європейськими стандартами, насамперед, у сфері прав людини та демократії; 4) посилюється вплив на правотворчість міжнародного чинника, тобто посилюється вплив міжнародного права на національне, що обумовлює процеси уніфікації, імплементації, гармонізації правових принципів і норм; 5) змінюється джерельна база загалом, зростають роль і значення судової правотворчості; 6) постають нові вимоги в системі формально – юридичних засад правотворчості, тобто системі юридичних принципів, способів, засобів, правил та методів створення, прийняття та введення в дію нормативно-правових актів; 7) посилюється вплив на національну правову систему і на правотворчість норм, що містяться в актах не окремих держав, а міждержавних об'єднань; 8) у правотворчому процесі на одне з перших місць виходить проблема узгодження національних, міждержавних, міжнародних інтересів.

Резюмуючи зазначене вище, слід наголосити, що окреслені напрями впливу глобалізації та правової інтеграції на правотворчий процес і відповідні особливості правотворчого процесу в Україні не є вичерпними. Зважаючи на стрімкий і, водночас, суперечливий характер глобалізації та правової інтеграції, цілком логічним буде припущення про появу нових особливостей, подальшу трансформацію правотворчості в Україні в найближче майбутнє. Та цілком впевнено можна стверджувати, що, зважаючи на обраний курс європейської інтеграції, процес правотворчості в Україні буде розвиватися у напрямі зближення з європейськими правовими принципами і стандартами. При цьому досягнення поставлених цілей можливе лише за умови врахування особливостей української правової культури, збереження національних правових традицій, гармонійного їх поєднання із світовими правовими цінностями.



## ЛІТЕРАТУРА

1. Дія права: інтегративний аспект: монографія / кол. авторів; відп. ред. Н. Оніщенко. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. – 360 с.
2. Матузов Н.И. Теория государства и права: учебник для вузов по направлению и специальности «Юриспруденция» / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М.: Юристъ. 2005. – 541 с.
3. Теория государства и права: учебник / под ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 2004. – 800 с.
4. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 5: П-С. – 2003. – 736 с.
5. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер. 2006. – 688 с.
6. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник / О.Ф. Скакун. – Харків: Еспада, 2006. – 776 с.
7. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юрид. вузов. – 3-е изд. / А.Б. Венгеров. – М.: Юриспруденция, 2000. – 528 с.
8. Сырых В.М. Теория государства и права / В.М. Сырых. – М.: Былина, 1998. – 512 с.
9. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник / П.М. Рабінович. – Вид. 10-е, доповнене. – Львів: Край. 2008. – 224 с.
10. Загальна теорія держави і права: підручник [для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів] / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачева та ін.; за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Харків: Право. 2002. – 432 с.
11. Ершов С.В. Правовые особенности формирования наднациональной власти ЕС в процессе взаимодействия права ЕС и национального права государств-членов: автореф. дисс. на соискание научн. степени к.ю.н.: спец. 12.00.10 «Международное право. Европейское право» / С.В. Ершов. – М., 2003. – 21 с.
12. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. Закон України від 10 листопада 1994 р. №237/94-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 46. – Ст. 415.
13. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11 червня 1998 р. // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2001. – № 3. – С. 59-67.
14. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
15. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. №3477-IV// Урядовий кур'єр. – №60. – 30 березня.
16. Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: монографія / за заг. ред. А.В. Єрмолаєва. – К.: НІСД, 2010. – 528 с.
17. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5-ти т. – Х.: Право, 2008. – Т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / за ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2008. – 576 с.
18. Щербакова Н.В. Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции (Обзор материалов «круглого стола») / Щербакова Н.В., Лукьянова Е.Г., Скурко Е.В. // Государство и право. – 2004. – № 11. – С.102-109.
19. Про акціонерні товариства: Закон України від 17.09.2008 № 514-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2008. – № 50-51. – Ст. 384.

## ЄВРОПЕЙСЬКИЙ УНІТАРИЗМ: ЗАГАЛЬНЕ ТА ОСОБЛИВЕ

Третьяченко М.О., аспірант

*Запорізький національний університет*

У статті проведений аналіз засад унітарного політико-територіального устрою державної влади в країнах Європи, визначені загальні та особливі риси, притаманні європейській моделі унітаризму, що має сприяти вдосконаленню політико-територіального устрою європейських країн та тенденції його розвитку.

*Ключові слова: публічна влада, територія, унітаризм, державний устрій, організація.*

Третьяченко М.О. ЕВРОПЕЙСКИЙ УНИТАРИЗМ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье проведен анализ основ унитарной политико-территориальной организации государственной власти в странах Европы, определены общие и особенные черты, которые присущи европейской модели унитаризма, что должно способствовать усовершенствованию политико-территориального устройства европейских стран, а также тенденции его развития.

*Ключевые слова: публичная власть, территория, унитаризм, государственное устройство, организация.*

Tretyachenko M.O. EUROPEAN UNITARIANISM: GENERAL AND SPECIAL / Zaporozhzhya national university, Ukraine

Urgent task of the present stage of government of Ukraine is the restructuring of the public authorities of all levels, but the most significant is the problem of power relations in the plane form of political and territorial structure. This is due to the fact that available in Ukraine territorial organization of public authorities, regional and local level of government which was formed according to the system of administrative-territorial structure of Ukraine early Soviet times, does not meet the requirements of the time. Since independence, formed mainly legislation that defines a system of public authorities, their powers, their formation and resource base of their activities, prepared many concepts for administrative-territorial structure of Ukraine.

This attempt, however, was unsuccessful. Among the reasons: poor scientific validity of administrative-territorial reform (there were at least four conceptual approaches to the formation of the administrative-territorial structure), unwillingness, on the one hand, the population of these measures, and on the other - their opposition to same power as party-bureaucratic principle its construction at the time of its implementation to give a real opportunity to decentralize power vertical. As with 2005, changes for the better in this area, there was no problem of efficient spatial reorganization of public authorities in the Ukrainian Unitarian remains problematic legal science.

Actually the success of measures of administrative-territorial structure of the country is impossible without detailed analysis and study of both positive and negative experiences, which acquired foreign countries during its long history. Therefore acquires relevance analysis and study of public and legal framework of the territorial government, as well as the historical experience of the territorial organization of public authorities in Europe, some of them had a lot to do with Ukraine in the distant past, and in the era of the existence of the socialist camp.

The paper analyzed the principles of a unitary political-territorial organization of state power in Europe, identified general and specific features inherent unitary European model, which should help improve the political and territorial organization of European countries and its trends.

The author concludes that the unitary state – is a form of political-territorial system in which there is a simple administrative-territorial (political-administrative, political and territorial) division of the country, higher authorities are united and have full sovereignty throughout the country. European Unitarianism is characterized by the following general features as common to the whole country senior representative, executive and judiciary, and the only constitution financial system, military, administrative units that do not have their own citizenship and do not have their own constitution and so on. However, it has certain features that are caused by historical, social, cultural character of Western and Eastern Europe. Thus, Western Europe is characterized by a high degree of decentralization, while eastern Europe more centralized. However, the main trend of the territorial organization of public authorities in Europe, is the process of further decentralization.

*Key words: public power, territory, unitarianism, government, organization.*

Актуальним завданням сучасного етапу державного будівництва України є перебудова системи органів публічної влади усіх рівнів, але найбільш значимою є вирішення проблеми владних відносин в площині форми політико-територіального устрою. Це пов'язано з тим, що наявна в Україні територіальна організація публічної влади, регіональний і місцевий рівень управління якої склався відповідно до системи адміністративно-територіального устрою України ранніх радянських часів, не відповідає вимогам часу. За роки незалежності сформовано в основному законодавство, що визначає систему органів публічної влади, їх повноваження, порядок формування та ресурсну основу їх діяльності, підготовлено значну кількість концепцій

реформи адміністративно-територіального устрою України, у 2005 році, під керівництвом колишнього Віце-прем'єр-міністра України Р. Безсмертного, здійснена практична спроба вдосконалення територіального устрою України.

Ця спроба, однак, виявилася невдалою. Серед причин цього: слабка наукова обґрунтованість адміністративно-територіальної реформи (існувало щонайменше чотири концептуальні підходи до формування адміністративно-територіального устрою); неготовність, з одного боку, населення до цих заходів, а з іншого – їх неприйняття самою владою, оскільки партійно-бюрократичний принцип її побудови на момент її проведення на давав реальної можливості в децентралізації влади по вертикалі. Оскільки з 2005 р. змін на краще в цій сфері не відбулося, проблема раціональної просторової реорганізації публічної влади в умовах українського унітаризму залишається актуальним завданням юридичної науки.

Аналіз останніх публікацій свідчить, що проблема унітаризму знайшла відображення в деяких публікаціях вітчизняних та зарубіжних фахівців. Серед них: А. Ірінін [10], Р. Колишко [11], Н. Мяловицька [15], А. Глазирін [8], С. Телешун [17], В. Чиркін [18], В. Міщук [14], в дослідженнях яких розкрито сутність унітарної форм державного устрою, виявлені особливості розвитку інтеграційних та дезінтеграційних процесів у сучасному світовому просторі, визначені можливості децентралізації публічної влади в унітарній державі. Ці та інші оприлюднені наукові результати показують, що недостатньо вивченим у цьому ракурсі є зарубіжний, зокрема європейський досвід унітаризму, який безумовно був би корисним для проведення реформи територіальної організації публічної влади України – країни, яка намагається інтегруватися в Європу.

З огляду на це, метою цієї статті є визначення загальних рис та особливостей унітарної форми територіально-політичного устрою в країнах Європи, знання яких могло б сприяти вдосконаленню системи територіальної організації влади в Україні, підвищенню ефективності управління суспільним розвитком у просторовому вимірі.

Унітарна держава виникає передусім у Європі за часів абсолютизму, коли королівська влада, що зміцнилася за допомогою економічних можливостей нового буржуазного класу, стала боротись проти феодалної роздробленості та партикуляризму. «Збір» усіх національних земель у межах єдиних кордонів, централізація державного апарату, прямий контроль над органами влади нижчестоящих територіальних одиниць (колишніх самостійних феодалних земель) зумовлювалось не тільки суб'єктивними потребами корони відродити свою, колись могутню владу, а новими буржуазними відносинами, котрі вимагали створення єдиного ринку та впровадження єдиного централізованого управління на території всієї країни.

Саме в той час унітарна держава набуває своїх основних ознак: єдина територія, що поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, котрі не мають якої-небудь самостійності; єдина структура державного апарату, ланки котрого пов'язані між собою жорсткою вертикальною ієрархією; єдине підданство та єдина державна символіка; єдина правова та судова системи; одноканальна система оподаткування. У класичному своєму вигляді унітарна держава – це визначена в національних кордонах держава, яка складається з різнорівневих політично несамотійних адміністративно-територіальних одиниць, влада і населення котрих підпорядковується єдиному владному центру [7, 227].

Сьогодні унітарна держава є найбільш розповсюдженою формою політико-територіального устрою. В історичному вимірі унітарна держава значно змінилася: вона пройшла шлях від жорстко централізованої держави часів абсолютних монархій до децентралізованих, демократичних республік, які за своїми ознаками досить схожі на федерації (Італія, Великобританія, Іспанія).

Кількість і різноманіття унітарних держав вимагають проведення певних аналітично-класифікаційних операцій. Безумовно такі наукові результати є, але єдності думок щодо цього немає. На нашу думку, можна виділити такі критерії для класифікації унітарних держав: за характером територіального устрою – прості і складні; за статусом адміністративно-територіальних одиниць – симетричні та асиметричні; за ступенем централізації державного управління – централізовані, відносно децентралізовані і децентралізовані.

Централізовані не мають місцевої автономії, а функції влади на місцях здійснюють чиновники. У відносно децентралізованих унітарних державах поряд із чиновниками, призначеними центром, діють обрані відповідною територіальною громадою муніципальні органи. У децентралізованих унітарних державах існує конституційний розподіл повноважень між центральною владою територіальними одиницями, місцеве самоврядування здійснюють виборні органи місцевих адміністративних одиниць, оскільки тут немає чиновників, призначених урядом [16, 262-269].

Прості унітарні держави територіально складаються з адміністративно-територіальних одиниць з відповідними місцевими органами влади й представницькими органами місцевого самоврядування. Вони не мають будь-якої автономії та підпорядковані вищим і центральним органам державної влади. При такій формі державного устрою діють єдина конституція, система законодавства та громадянство. Можуть існувати лише культурно-національні автономії національних меншин, але вони не утворюють адміністративно-територіальних автономій, обмежуючи свою діяльність сприянням всебічному культурно-національному розвитку в галузях освіти, мови, літератури, мистецтва тощо [13]. В унітарно-складних державах, поряд із суто адміністративними територіальними одиницями, діють і адміністративно-територіальні автономії. Симетричні унітарні держави відрізняються від асиметричних статусом адміністративно-територіальних одиниць.

Отже, сучасну унітарну державу можна визначити як державу з таким видом форми політико-територіального устрою, за якого єдина держава не має внутрішнього територіального поділу або ж поділяється на певні адміністративно-територіальні одиниці, які не володіють суверенітетом (але допускається правовий статус автономних державних утворень), мають єдину фінансову систему та збройні сили, адміністративно територіальні одиниці, що не володіють власним громадянством та не мають власної конституції.

Аналізуючи унітарний устрій європейських країн, можна визначити такі загальні риси. Унітарна форма територіально-політичного устрою закріплена в більшості держав Європи конституціями. Так, у Конституції Іспанії йдеться про те, що вона заснована на непорушній єдності іспанської нації, яка є єдиною та неподільною. Основний Закон визнає та гарантує право на національну автономію. Конституція Італії проголошує: «Республіка єдина і неподільна, визнає та заохочує місцеві автономії; здійснює найширшу адміністративну децентралізацію у тих сферах діяльності, які входять до компетенції держави; координує принципи й методи законодавства стосовно вимог автономії та децентралізації» [2, 104]. У другій статті української Конституції зазначається, що суверенітет України поширюється на всю її територію. Україна є унітарною державою. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою [5].

Загальним для європейських унітарних держав є політико-територіальний устрій, в якому діють єдині, загальні для всієї країни вищі законодавчі та виконавчі органи влади, як в центрі так в адміністративно-територіальних одиницях. У Франції, наприклад, вищим і єдиним законодавчим органом державної влади є двопалатний парламент. «Французький парламент складається з двох палат: нижньої – Національних зборів і верхньої – Сенату» [2, 414]. Верховна виконавча влада на території Франції належить президентові; вищу судову владу в державі здійснює Касаційний Суд.

Португальська Конституція визначає поділ влади і взаємозалежність органів державної влади. Жоден орган державної влади, автономної області чи місцевої влади не може делегувати свої повноваження іншим органам, крім як у випадках і в межах, спеціально передбачених Конституцією та законом. До органів державної влади відносяться Президент Республіки, Асамблея Республіки, Уряд, суди. Створення, склад, компетенція та діяльність органів державної влади визначені Конституцією. Президент Республіки представляє Португальську Республіку, забезпечує національну незалежність, єдність держави і нормальне функціонування демократичних інститутів і, за посадою, є Верховним головнокомандувачем Збройних Сил [4, 801-814].

Європейські унітарні держави складаються із адміністративно-територіальних одиниць, які не володіють державним суверенітетом. Вони не мають своїх законодавчих органів, самостійних військових формувань, зовнішньополітичних органів та інших елементів державності. У той же

час місцеві органи влади іноді мають значну самостійність, що залежить від ступеня децентралізації країни. Так, у Фінляндії місцева влада очолюється губернатором, який призначається президентом. У тих країнах, на території якої проживають невеликі за чисельності національності, часто допускаються національні і законодавчі автономії. Яскравим прикладом є Україна. Проте в унітарних державах Європи всі зовнішні міждержавні відносини здійснюють центральні органи, що офіційно представляють країну на міжнародній арені. Також, вони мають єдині збройні сили, керівництво якими здійснюється центральними органами державної влади.

Іспанська Конституція заснована на непорушній єдності іспанської Нації, загальному і неподільному Вітчизні всіх іспанців; вона визнає і гарантує право на автономію для національностей і регіонів, її складових, і солідарність між ними. Територіальний устрій Держави включає муніципії, провінції і засновані автономні Співтовариства. Усі ці утворення користуються автономією при веденні своїх справ. Держава гарантує ефективне здійснення принципу солідарності, закріпленого в статті 2 Конституції, піклуючись про встановлення справедливого і адекватного економічного рівноваги між різними частинами іспанської території і приділяючи особливу увагу острівним територіям. Відмінності в Статутах різних автономних Співтовариств ні в якому разі не повинні давати їм економічних або соціальних переваг.

Особливості унітарної форми політико-територіального устрою виразно проявляються в площині Західна Європа – Східна Європа.

Можна стверджувати, що для західноєвропейських унітарних країн характерною є ідея децентралізації, іноді з асиметричними адміністративно-територіальними одиницями. Так, для адміністративного устрою Французької республіки є характерним поєднання управління місцевих державних адміністрацій і системи місцевого самоврядування, особливо із запровадженням ідеї децентралізації у Франції все більше повноважень поступово переходить від органів центральної влади до органів влади місцевої. Децентралізація також створила в країні три основні рівні територіальних одиниць з повним набором відповідних повноважень для кожного з них. Це комуна, департамент і регіон.

В Італії, Конституція підкреслює, що представницька система в країні повинна бути організована відповідно до вимог децентралізації. Таким чином, основний закон визнав необхідність місцевої автономії в рамках єдиної держави. У відповідності з цим принципом, в Італії була створена струнка система демократичної влади, територіально розчленована на три інстанції: комуна, провінцію і область. Вони, згідно з конституцією, повинні володіти широкою автономією і законодавчою владою, їм повинно бути довірено часткове виконання державних функцій, з тим щоб дати народним масам можливість брати участь у місцевому самоврядуванні.

Відповідно до шостої статті Конституції Португалії, ця країна є унітарною і поважає у своїй організації та діяльності автономний режим островів і принципи субсидіарності, автономії місцевих органів влади і демократичної децентралізації державного управління. Цікавим є приклад Іспанії, яка вважається унітарною, проте децентралізованою країною. Її часто називають країною автономій. Конституція Іспанії передбачає здійснення широкого права автономії спеціальними регіональними автономними об'єднаннями. Такі об'єднання межують один з одним та провінціями, і мають спільні риси історичного, культурного та економічного розвитку, а також острівними територіями і провінціями, що представляють єдину історичну область.

Східноєвропейські країни (Польща, Болгарія, Румунія тощо) більш централізовані, що обумовлено історично. Проте питання реформування адміністративно-територіального устрою в цих країнах є актуальним, тому з плином часу можна очікувати певних змін в цьому регіоні. У більшості східноєвропейських країн конституції закріплюють децентралізацію територіального устрою. Так, наприклад, у статті 15 Основного Закону Польщі сказано: територіальний устрій Республіки Польща забезпечує децентралізацію публічної влади. Територіальний поділ держави враховує соціальні, економічні або культурні зв'язки та забезпечує територіальним одиницям можливість виконувати публічні завдання, спираючись на закон. Проте досить часто такі статті Основного Закону залишаються формальністю [3, 686].

Певною мірою децентралізація проявляється в наданні автономії національним меншинам в східноєвропейських країнах. Так, в Україні Крим має статус автономної республіки, має власний парламент та уряд. Проте національне законодавство має пріоритет над республіканським. Хоча, навіть така автономія не є досить розповсюдженою в східноєвропейських країнах. Якщо ж національні держави Східної Європи надають етнічним меншинам автономію, то робить це, як правило, в екстериторіальній формі – у формі національно-культурної автономії. При цьому конституції країн Східної Європи в різній мірі реалізують право меншин на культурну автономію. Наприклад, Чехія навіть у новій конституції не згадала про національні меншини. Формально гарантовані права і рівність перед законом національних меншин Конституцією Болгарії (ст.36, 54 Конституції Болгарії).

У той же час деяким країнам Східної Європи (Білорусь, Росія, Молдова, Україна) притаманні такі риси, як: формування політичної нації, відсутність громадянського суспільства, панування принципів централізму і унітаризму, силові методи вирішення конфліктів тощо. Східна Європа сьогодні знаходиться на такому етапі розвитку, який Західна Європа успішно пройшла ще в ХІХ ст. Для подолання дезінтеграційних процесів, характерних для частини посттоталітарних країн, у тому числі і України, необхідна акумуляція зусиль і визначення напряму розвитку – вектора інтеграції [4, 25].

Таким чином, можна зробити висновок, що унітарна держава – це така форма політико-територіального устрою, при якій існує простий адміністративно-територіальний (політико-адміністративний, політико-територіальний) поділ держави, вищі органи влади єдині і володіють повним суверенітетом на всій території країни. Європейський унітаризм характеризується такими загальними рисами, як єдині для всієї країни вищі представницькі, виконавчі і судові органи, єдина конституція та фінансова система, збройні сили, адміністративно-територіальні одиниці, які не володіють власним громадянством та не мають власної конституції тощо. Водночас вона має і певні особливості, що зумовлені історичним, соціальним, культурним характером країн Західної та Східної Європи. Так, Західна Європа характеризується високим ступенем децентралізації влади, тоді як східна Європа більш централізована. Проте основною тенденцією розвитку територіальної організації публічної влади в Європі, є процес подальшої децентралізації.

Вивчаючи зарубіжний досвід, можна виділити окремі держави, схожі на Україну за соціальними, географічними чи історичними ознаками, скористатися їх методами і формами організації публічної влади як у центрі, так і на місцях. Це дасть змогу уникнути помилок та швидше пройти шлях до ефективної системи територіальної організації влади. Перспективною і такою, що потребує наукової розробки, на нашу думку, є проблема територіальної організації публічної влади в Європі на місцевому рівні.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституция Испании от 27 декабря 1978 года (консолидированный текст) // Конституции государств Европы: в 3 т. – М.: НОРМА, 2001. – Т. 2. – С. 50-94.
2. Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 года (консолидированный текст) // Конституции государств Европы: в 3 т. – М.: НОРМА, 2001. – Т. 2. – С. 104-132.
3. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 года (консолидированный текст) // Конституции государств Европы: в 3 т. – М.: НОРМА, 2001. – Т.2. – С. 686-732.
4. Конституция Португальской Республики (консолидированный текст) // Конституции государств Европы: в 3 т. – М.: НОРМА, 2001. – Т.2. – С. 748-836.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – 141 с.
6. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 года (консолидированный текст) // Конституции государств Европы: В 3 т. – М.: НОРМА, 2001. – Т. 3. – С. 411-434.
7. Актуальні проблеми теорії держави та права. Частина І. Актуальні проблеми теорії держави / С.М. Тимченко, С.К. Бостан, С.М. Легуша та ін. – 2-е вид., стереотипне. – К.: КНТ, 2008. – 288 с.

8. Глазырин А.А. Федерализм, унитаризм и наше место в мире: диалог обывателей / А. Глазырин, Ю. Шевелев // Социум и власть. 2005. – № 3. – С. 49-56.
9. Грущинська Н.М. Особливості розвитку інтеграційних та дезінтеграційних процесів у сучасному світовому просторі / Н.М. Грущинська // Економічний часопис. – 2010. – № 11-12. – С. 25.
10. Иринин А.Е. Сущность унитарной формы государственного устройства: автореф. на соиск. науч. степени кандидата юридических наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / А.Е. Иринин; Кубанский государственный аграрный университет. – Краснодар, 2007. – 26 с.
11. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 / Колишко Родіон Анатолійович. – К., 2003. – 209 с.
12. Кушниренко А.Г. Унитаризм как принцип конституционного строя Украины и форма государственного единства / А.Г. Кушниренко, Т.Н. Слинько – Х.: Право, 2011. – Вип.1 – С. 193-210.
13. Лукьянова Е.А. Государственность и конституционное законодательство России: дис ... доктора. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Лукьянова Елена Анатольевна. – М., 2000. – 391 с.
14. Міщук В.В. Види унітарних держав: проблеми класифікації / В.В. Міщук // Часопис Київ. ун-ту права. – 2010. – № 3. – С. 48-52.
15. Мяловицька Н.А. Конституційно-правовий статус автономних утворень в унітарних та федеративних країнах Європи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Н.А. Мяловицька; Ін-т законодавства ВР України. – К., 2011. – 39 с.
16. Сенюшкіна Т.А. Автономія як механізм захисту прав національних меншин у багатоетнічних суспільствах / Т.А. Сенюшкіна // Вісник Української Академії державного управління при Президенті України. – 2002. – № 3. – С. 262-269.
17. Телешун С.О. Проблема формулювання національної ідеї в контексті збереження унітарного державного устрою України / С.О. Телешун // Людина і політика. – 2000. – № 3. – С. 76-78.
18. Чиркин В.Е. О публичной власти (постановка проблемы) / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 8-15.

## РОЗДІЛ II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.716 + 341.231.14

### ПРАВО НА ЖИТТЯ В АСПЕКТІ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВНИХ СВОБОД

Тригубенко Г.В., к.ю.н., доцент

*Національна академія внутрішніх справ*

Стаття присвячена аналізу права на життя, закріпленого в ст.2 Конвенції про захист прав і основних свобод людини. Розглядаються позитивні та негативні обов'язки держави, спрямовані на забезпечення права на життя. Зазначено умови застосування сили в разі виникнення ситуацій, передбачених ч.2 ст.2 Конвенції. Особлива увага приділяється практиці тлумачення і застосування ст.2 Європейським Судом з прав людини.

*Ключові слова: Конвенція про захист прав людини і основних свобод, Європейський Суд з прав людини, позитивний обов'язок, негативний обов'язок, виключна необхідність.*

Тригубенко Г.В. ПРАВО НА ЖИЗНЬ В АСПЕКТЕ РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД / Национальная академия внутренних дел, Украина  
Статья посвящена анализу права на жизнь, закреплённого в ст.2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Рассматриваются положительные и негативные обязанности государства, направленные на обеспечение права на жизнь. Отмечены условия применения силы в случае возникновения ситуаций, предусмотренных ч.2 ст.2 Конвенции. Особое внимание уделяется практике толкования и применения ст.2 Европейским Судом по правам человека.

*Ключевые слова: Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Европейский Суд по правам человека, положительная обязанность, негативная обязанность, абсолютная необходимость.*

Tryhubenko G.V. THE RIGHT TO LIFE IN TERMS OF THE NORMS OF THE CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS / National academy of internal affairs, Ukraine

The article is dedicated to the analyses of the right to life recognized by Article 2 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. It examines positive and negative obligations of the state directed to secure the right to life. It indicates the terms of using force in case of the situations described in the second part of Article 2 of the Convention. Special emphasis is given to the practice of interpretation and applying of Article 2 by the European Court of Human rights.

Part of the positive obligation of the state is also procedural or procedural obligations relating to the investigation of any violent death, attempted murder, cases of weapons authorities. Positive duty is to create the necessary legal conditions for the protection of life, including through the adoption of appropriate legislation and negative – in refraining from taking life. Determined that given the law of the European Court of Human Rights, the positive obligation of the state to create a legal framework for the protection of life includes the need to take preventive measures to protect the person whose life is threatened by another person. Positive obligation to protect the right to life consists in the fact that the state should adopt laws protecting the right to life, protection from intentional unauthorized encroachment on it. The State, at its discretion exercise this responsibility, but ultimately the national law must be approved effective criminal law as a deterrent from committing crimes against the person. It is noted that the general legal prohibition on unauthorized deprivation of life by the state will be ineffective if not implemented in practice control procedures over the legality of the use of force, which could potentially lead to fatal consequences. Create legal environment for the protection of life includes a requirement of an effective investigation in the case when individuals were deprived of life due to the use of weapons of representatives of the state. Highlight and revealed contents of negative state obligations to ensure the right to life, requiring it not to deprive of life, until a situation where the use of force is "absolutely necessary." Deprivation of life shall be deemed valid if will fit the cases specified in Art. 2. Only four exceptions: the death penalty, the protection of any person from unlawful violence, deprivation of life when making a lawful arrest or to prevent the escape of a person lawfully detained; action lawfully taken for quelling a riot or insurrection. The main condition for the use of force in all these cases, compliance with the criterion of "exceptional need."

*Key words: Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the European Court of Human rights, positive obligation, negative obligation, absolute necessity.*

Ратифікація Україною Конвенції про захист прав і основних свобод людини (далі Конвенція) започаткувала новий етап у діяльності державних органів. Це пов'язано з тим, що даний



договір став частиною національного законодавства, та визнанням державою обов'язковості юрисдикції Європейського суду (далі Суд) з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції.

У зв'язку з цим тепер будь-який орган державної влади повинен узгоджувати свою діяльність з нормами Конвенції. В особливій мірі це стосується правоохоронних органів, з огляду на функції, покладені на них державою. Що ж до ефективності їх реалізації, то вона неможлива на сьогодні без знання положень Конвенції, адже захист прав і свобод людини в Україні відбувається як на конституційному рівні, так і на конвенційному. З огляду на це, національні правоохоронні органи мають добре орієнтуватися в нормах Конвенції та знати її правові нюанси. На жаль, на сьогоднішній день з цим існують проблеми, які викликані різними обставинами як суб'єктивного, так і об'єктивного характеру. Так, наприклад, незрозумілими для вітчизняного правоохоронця, що здобував освіту при пануванні юридичного позитивізму або взагалі не має юридичної освіти, можуть бути такі поняття, як: позитивні та негативні обов'язки держави; верховенство права, а не закону; свобода розсуду; співрозмірність; пропорційність тощо. Одночасно з цим питання можуть виникати і з приводу окремих прав осіб, закріплених у Конвенції, зокрема права на життя, яке визнано Судом одним із найбільш фундаментальних положень даного документа. Справа в тому, що для забезпечення даного стандарту Конвенції мало знати її норми, необхідно ознайомитися з практикою Суду з приводу їх тлумачення і застосування. Теж саме стосується і інших питань, відповідь на які вимагає знання практики Суду, з якою більшість українських правоохоронців мало знайома.

Щодо досліджень вчених-юристів, практиків, які можуть надати допомогу у вирішенні згаданих проблем, то більшість з них стосуються теоретичного боку питань, який, безперечно, є важливим, але працівника правоохоронного органу більше хвилює практична сторона питання або як теорія допомагає на практиці. На жаль, на сьогоднішній день даними дослідженнями займається значно менша кількість авторів, зокрема такі як: Жуковська О., Зайцев Ю., Свінтов В., Шевчук С. та деякі інші.

**Метою статті** є підвищення рівня правової підготовки правоохоронців шляхом роз'яснення основних положень ст.2 Конвенції та практики тлумачення і застосування її норм Судом. Дана стаття закріплює право на життя [1] і за визначенням Суду, разом зі ст.3 («Заборона катування»), втілює одну з основних цінностей демократичних суспільств, що входять до складу Ради Європи. При цьому вона повинна тлумачитися і застосовуватися таким чином, щоб захист, який нею надається, був практичним і ефективним [2; 3].

Стаття 2 Конвенції передбачає зобов'язання держави, спрямовані на забезпечення кожному права на життя. У тлумаченні цих обов'язків Суд їх загалом визначає як позитивні та негативні. Частиною позитивного обов'язку держави є також процесуальні, або процедурні обов'язки, що стосуються розслідування будь-якого насильницького позбавлення життя, замаху на життя, випадків застосування зброї державними органами. Позитивний обов'язок полягає у створенні необхідних правових умов для захисту життя, у тому числі шляхом прийняття відповідного законодавства, а негативний – в утриманні від позбавлення життя за винятком чітко визначених у ст.2 випадків [4].

Враховуючи практику Європейського Суду з прав людини, позитивний обов'язок держави створити правові умови для захисту життя включає в себе необхідність вживати превентивні заходи для захисту особи, чиє життя перебуває під загрозою з боку іншої особи [5, 4]. Відповідно держава порушуватиме свої зобов'язання за ст.2, якщо державні органи не вжили всіх заходів для запобігання реальної та безпосередньої загрози життю, про яку вони знали чи повинні були знати. Тобто не кожна загроза життю покладає на державу вимогу вжити заходів для її запобігання. Для виникнення позитивного обов'язку держави повинно бути встановлено, що органи влади знали або повинні були знати про існування реального та нагального ризику життю визначеної особи з боку третіх осіб, але не вжили заходів у межах повноважень, які б відвернули загрозу [5].

Позитивні зобов'язання «захищати життя» стосуються і осіб, які знаходяться під вартою. Суд стоїть на позиції, що відповідальність за будь-які ушкодження, отримані під час тримання під вартою, покладається на державу. Особи, які знаходяться під вартою, перебувають у вразливому становищі, і влада повинна забезпечити дотримання їх прав. У випадку, якщо стан

здоров'я особи, затриманої поліцією, був нормальний, але пізніше людина померла, на державу покладається обов'язок надати правдоподібні пояснення подіям, які призвели до її смерті. Ненадання подібних пояснень призводить до встановлення відповідальності влади за цю смерть [6, 3]. Тобто, у випадку настання смерті в ув'язненні існує чітка презумпція провини держави.

Позитивний обов'язок захищати право на життя полягає і в тому, що держава повинна приймати закони про захист права на життя, про захист від умисного самовільного посягання на нього. Держава на свій розсуд здійснює цей обов'язок, проте в кінцевому результаті в національному праві повинні бути схвалені ефективні норми кримінального права в якості стримуючого фактора від скоєння злочинів проти особи. Дотримання таких норм має підтримуватись системою правоохоронних органів, які вживають заходів щодо попередження, припинення порушень зазначених положень чи покарання порушників [5; 4]. В обов'язки держави також включається проведення навчань серед поліції й інших сил, що забезпечують безпеку країни, стосовно правомірного застосування сили у відповідності до національного законодавства і міжнародного права. Адже держава несе відповідальність в разі, якщо діюча система не забезпечила чітких інструкцій, які регулюють застосування сили в мирний час поліцейськими під час індивідуальних дій або в ході операцій переслідування [7].

Процесуальний елемент позитивного обов'язку держави прямо не встановлений у ст.2, однак впливає з її положень в силу дії принципу верховенства права. Суд встановлює, що факт того, що влада проінформована про вбивство, сам по собі призводить до виникнення зобов'язань у відповідності до ст.2 – проводити розслідування. Теж саме стосується і замаху на вбивство. Отже, обов'язок захисту права на життя за ст. 2 Конвенції в поєднанні із загальним обов'язком держави за ст.1 Конвенції «гарантувати кожному, хто знаходиться під її юрисдикцією, права і свободи, визначені в Конвенції» [1] вимагає наявності певної форми ефективного офіційного розслідування, коли особи були позбавлені життя в результаті використання сили. Основною метою такого розслідування є забезпечення ефективності імплементації національних законів, що захищають право на життя. Власне форми розслідування, що досягатимуть такі цілі, можуть різнитися залежно від обставин. Однак незалежно від способу, що застосовується, органи влади мають діяти за власною ініціативою з моменту, коли дізнаються про відповідний факт. Вони не повинні покладатися на те, що близькі родичі подадуть формальну заяву або візьмуть на себе відповідальність за проведення слідчих дій. Це не обов'язок досягти результату, це обов'язок доскласти зусиль [8]. Для забезпечення ефективності розслідування оскаржуваних випадків неправомірного позбавлення життя, від осіб, відповідальних за здійснення розслідування, може загально вимагатися бути незалежними від тих, хто брав участь у відповідних подіях. Суд не встановлює певний перелік процедур, які влада повинна здійснити для забезпечення необхідного розслідування обставин незаконного позбавлення життя, проте зазначає, що органи влади повинні вжити всі розумні заходи для збору всіх доказів стосовно інциденту [9].

Будь-які недоліки в розслідуванні, які підривають можливість встановити причину смерті або відповідальних осіб, будь-то безпосередні правопорушники або ті, хто замовив чи організував злочин, становлять небезпеку недотримання цього стандарту [9, 8]. Також існує вимога щодо негайності та розумного терміну розслідування. Слід визнати, що можуть існувати перешкоди чи складнощі, що перешкоджають прогресу в розслідуванні за конкретної ситуації. Однак негайна реакція з боку органів влади при розслідуванні використання сили, що спричинило смерть, може загально вважатися важливою для забезпечення впевненості громадськості у підтримці верховенства права та запобігання будь-якої можливості змови або замовчування неправомірних дій [10].

Таким чином, процесуальний елемент гарантій права на життя вимагає від держави запровадження та реалізацію механізму розслідування оскаржуваних випадків неправомірного позбавлення життя, який би відповідав критеріям незалежності та ефективності. Унаслідок свого характеру цей аспект не вимагає обов'язкового отримання певного позитивного результату розслідування, але має на меті спонукати органи державної влади за власною ініціативою здійснювати розслідування і забезпечити дотримання органами державної влади верховенства права [11, 68].

Поряд із цим Суд встановлює, що загальна юридична заборона на самовільне позбавлення життя державними органами буде неефективною, якщо на практиці не існує процедури

контролю за законністю використання ними сили, яка потенційно може призвести до летальних наслідків. Створення правових умов для захисту життя включає вимогу проведення ефективного розслідування в разі, коли особи були позбавлені життя внаслідок використання зброї представниками держави [2; 10; 12], та в інших випадках застосування ними зброї, тобто коли жертва залишається живою, проте її життя перебувало під загрозою [13]. Суд відмічає, що в процесуальному відношенні захист права на життя у відповідності до ст.2 Конвенції включає обов'язок влади відзвітувати, чому була застосована смертельна зброя. Це потребує незалежного і публічного розслідування для того, щоб визначити чи було застосування сили виправданим за даних обставин [12]. У цьому контексті також впливає вимога оперативності та невідкладності. Факт непроведення розслідування може мати наслідком визнання порушення державою ст.2 [2; 12]. Проте обов'язок держави не обмежується власне фактом проведення розслідування. Воно повинно містити в собі такі ознаки: оперативність та невідкладність; ефективність не тільки за результатом, але й за своєю методикою; незалежність [11, 66].

Обов'язковість розслідування також поширюється на випадки зникнення жертв після взяття під варту. Суд вважає, що непроведення ефективного кримінального розслідування обставин зникнення є також порушенням процесуальної частини ст.2 [14; 15].

Негативні обов'язки держави, спрямовані на забезпечення права на життя, вимагають від неї не позбавляти життя, поки не виникне ситуація, коли застосування сили є «виключно необхідним». Позбавлення життя буде вважатися правомірним, якщо буде відповідати випадкам, вказаним у ст.2. Виключень всього чотири: смертна кара; захист будь-якої особи від незаконного насильства; позбавлення життя при здійсненні законного арешту або для запобігання втечі особи, яка законно тримається під вартою; вчинення правомірних дій для придушення заворушення або повстання [1]. Такі випадки вичерпні і мають тлумачитися звужено.

Перше виключення, закріплене в ч.1 ст.2, має більш історичне значення, оскільки майже всі держави-члени Ради Європи, у тому числі Україна, ратифікували Протокол № 6 до Конвенції, ст.1 якого говорить про те, що смертний вирок більше не є допустимим виключенням відносно права на життя у мирний час [16]. Закони держав на підставі Протоколу № 6 можуть дозволяти смертний вирок за діяння, вчинені під час війни або невідвортної загрози війни. Вищевикладене свідчить про те, що значимість такого покарання, як смертна кара в державах-членах Ради Європи мінімальна.

Новий Протокол № 13 до Конвенції, який повністю відмінює смертну кару, був відкритий для підписання і ратифікації 3 травня 2002 року [17]. 28 листопада 2002 року він був ратифікований Україною. З моменту набрання чинності протоколу для держав, що його ратифікували, вони не можуть посилатися на виключення відносно смертної кари, передбачені ч.1 ст.2 Конвенції.

Щодо наступних трьох випадків, закріплених у ч.2 ст.2, Конвенція дозволяє застосування сили, що може мати наслідком позбавлення життя, але за відсутності наміру. Суд вважає, що виключення, які викладені в ст.2, звичайно, поширюються на випадки умисного позбавлення життя, але говорять не тільки про них. Текст ст.2 у цілому свідчить, що ч. 2 головним чином визначає не ті випадки, за яких хтось може бути умисно позбавлений життя, а описує ситуації, коли допускається «застосування сили», що може призвести до ненавмисного позбавлення життя. Головною умовою застосування сили в усіх названих випадках є, як вже зазначалося вище, дотримання критерію «виключної необхідності». У випадках застосування сили правоохоронцями необхідно, по-перше, щоб воно було суворо пропорційним досягненню однієї з цілей, передбачених у ч.2 ст.2, узяти до уваги саму ціль, що переслідується і ступінь ризику загрози життю [2; 10; 18]. По-друге, операція, у ході якої застосовується сила, повинна бути ретельно спланована, підготовлена, контролюватися з боку держави з метою мінімізувати дію сили на ураження і ризик жертв [2; 18]. Стосовно першої умови Суд дійшов висновку, що застосування сили на ураження офіційними особами держави відповідає вимогам ст.2, коли базується на сумлінному усвідомленні, що використання такої сили виключно необхідно, навіть якщо таке переконання було помилковим. По відношенню до другої умови, ретельна оцінка повинна бути надана всім фактам перед тим, як прийнято рішення про застосування сили. Зобов'язання довести факт, що кожна операція, у якій застосовувалася сила на ураження ретельно планувалася і контролювалася, покладається на державу, адже сама вона несе

відповідальність за заподіяння смерті внаслідок застосування зброї її представниками, незалежно від того, чи це випадок навмисного позбавлення життя, або ненавмисного.

Отже, ст.2 Конвенції покладає ряд обов'язків на державу, без здійснення яких забезпечення права на життя не можливе. Більшість зобов'язань держава не зможе виконати без ефективної роботи системи правоохоронних органів, зокрема це стосується застосування превентивних заходів для захисту життя осіб, процесуального елемента гарантій права на життя та випадків правомірного застосування сили. Таким чином, знання працівниками правоохоронних органів усіх вищезгаданих нюансів забезпечення права на життя та узгодження з ними своїх дій та рішень сприятиме запровадженню в Україні європейських стандартів прав людини, попередженню порушень Конвенції. А підвищення рівня правової підготовки правоохоронців шляхом роз'яснення норм Конвенції і в подальшому створить передумови для зменшення чисельності скарг до Європейського Суду з прав людини на дії нашої держави.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод із поправками, внесеними відповідно до положень Протоколів №№11 та 14 // Право України. – 2010. – № 10. – С. 215-225.
2. Решение Суда по делу «Макканн и другие против Соединённого Королевства» от 27 сентября 1995 г. // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – Т. 2. – С. 123-149.
3. Решение Суда по делу «Ангелова против Болгарии» от 13 июня 2002 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://umdpl.info>
4. Постановление Суда в деле «Кинан против Соединенного королевства» от 3 апреля 2001 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://tproi.narod.ru>
5. Постановление Суда в деле «Осман против Соединённого Королевства» от 28.10. 1998 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.pravo.ru>
6. Решение Суда по делу «Салман против Турции» от 27 июня 2000 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ehracmos.memo.ru>
7. Постановление Суда в деле «Эврым Ектем против Турции» от 4 ноября 2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://echr.ru>
8. Решение по делу «Муравская против Украины» от 13 ноября 2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://library.khpg.org>
9. Рішення Суду у справі «Гонгадзе проти України» від 8 листопада 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khpg.org.ua>
10. Постановление суда в деле «МакКерр против Соединённого Королевства» от 4 мая 2001 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://umdpl.info>
11. Шевчук С.О. Судовий захист прав людини: практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції / Сергій Олександрович Шевчук. –2-е вид. – К.: Реферат, 2007. – 848 с.
12. Решение по делу «Кайя против Турции» от 19 февраля 1998 г. // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – Т. 2. – С. 475-495.
13. Постановление Суда в деле «Махаури против Российской Федерации» от 4 октября 2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://echr.ru>
14. Решение Суда по делу «Халидова и другие против России» от 2 октября 2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://srji.org>
15. Решение Суда по делу «Гелаевы против России» от 15 июля 2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://srji.org>
16. Протокол №6 до Конвенції про захист прав людини та основних свобод // Право України. – 2010. – № 10. – С. 227-229.

17. Протокол №13 до Конвенції про захист прав людини та основних свобод // Право України. – 2010. – № 10. – С. 232-233.
18. Решение Суда по делу «Исаева, Юсупова и Базаева против России» от 24 февраля 2005 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://srji.org>

УДК 352.07 (477+438)

## **ФОРМИ ПУБЛІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПОЛЬЩИ ТА УКРАЇНИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

Бучинська А.Й., здобувач, ст. викладач

*Житомирський національний агроекологічний університет*

У статті досліджуються правові, організаційні і організаційно-правові форми діяльності органів місцевого (територіального) самоврядування Польщі та України. Особливе значення мають правові форми діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки, вони забезпечують ефективне управління публічними справами. Серед правових форм провідне місце займає нормотворча діяльність, яка надає можливість представницьким органам місцевого самоврядування, в межах своїх повноважень, приймати нормативні та інші акти у формі рішень. Застосування правозастосовчої форми діяльності здійснюється шляхом прийняття індивідуальних рішень виконавчими органами місцевого самоврядування, які здійснюють поточне управління публічними справами. Вбачається за необхідне розширити застосування договірної форми діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, і використовувати її між органами місцевого самоврядування.

*Ключові слова: форми діяльності органів місцевого самоврядування, рішення місцевих рад, розпорядження виконавчих органів місцевого самоврядування, адміністративний договір.*

Бучинская А.Й. ФОРМЫ ПУБЛИЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПОЛЬШИ И УКРАИНЫ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ / Житомирский национальный агроекологический университет, Украина

В статье исследуются правовые, организационные и организационно-правовые формы деятельности органов местного (территориального) самоуправления Польши и Украины. Особенное значение имеют правовые формы деятельности органов местного самоуправления, поскольку, они обеспечивают эффективное управление публичными делами. Среди правовых форм ведущее место занимает нормотворческая деятельность, которая предоставляет возможность представительским органам местного самоуправления, в пределах своих полномочий, принимать нормативные и другие акты в форме решений. Применение правоприменительной формы деятельности осуществляется путем принятия индивидуальных решений исполнительными органами местного самоуправления, которые осуществляют текущее управление публичными делами. Видится за необходимое расширить применение договорной формы деятельности органов местного самоуправления в Украине, и использовать ее между органами местного самоуправления.

*Ключевые слова: формы деятельности органов местного самоуправления, решения местных советов, распоряжения исполнительных органов местного самоуправления, административный договор.*

Buchynska A.I. FORMS OF PUBLIC ACTIVITY OF LOCAL GOVERNMENTS OF POLAND AND UKRAINE: COMPARATIVE ANALYSIS / Zhytomyr national agrarian and ecological university, Ukraine

The author researches legal basis for the activity of local governments of Poland and Ukraine. The main purpose set for local authorities is to ensure efficient management of public affairs on local or regional level. One of the terms of efficiency of local authorities is selection of related forms, which are the external reflection of their activity.

The author considers a tradition division of activity forms of activity of local governments into: legal, organizational and legal-organizational. Legal forms are those types of functions that have legal consequences, namely: legislative, administrative or executive; law-enforcement; enforcement; applicative, etc.. Legal-organizational forms are those appeared in daily practical activity and set by legislation. This group of forms includes: a) sessions; b) assemblies; c) meetings; d) local initiative; e) representation in certain authorities or on a certain territory; f) individual and collective work of deputies, etc.. Organizational form is a type of activity of local governments regarding to exercising their tasks and functions within a set competence, they include: regulative; material and technical; ideological; educative, etc.

Among legal forms of activity of local governments of Poland and Ukraine the leading roles has legislative activity exercised through adoption of representative authority regulative and other laws in a form of decrees

within their authorities. As for decrees adopted by the executive committee of local council, a term "Resolution of Executive Authorities" is hereby suggested to use as the executives adopt legal acts for the execution of decrees of local councils.

An important meaning of activity of local governments is an application of contractual forms, allowing delegating execution of certain tasks in favor of other subjects. In Ukraine, a possibility to conclude administrative contracts set only between local authorities and local governments. The author, taking into consideration Polish experience, suggests expanding the application of contractual form in Ukraine and use it between local government of various level, for instance, Contract between districts or regional government and municipality on delegation of exercising tasks.

After researching the activity of local governments of Poland and Ukraine, the author suggests to implement the following term: "forms of activity of local government" as an external reflection of legislatively set governments authorities regarding to regulation and management of public affairs.

*Key words: forms of activity of local government, decrees of local councils, resolutions of local executives, administrative agreement.*

Основне завдання, яке ставиться перед органами місцевого самоврядування, це забезпечити ефективне управління публічними справами на локальному чи регіональному рівні. Зрозуміло, що з цією метою органи місцевого самоврядування, повинні наділитись реальними повноваженнями, що є головною передумовою виконання ними завдань місцевого самоврядування. Однак одних повноважень, які визначають потенційну можливість діяти певним чином, не вистачить, важливим завданням є встановити відповідні правові і організаційні форми реалізації органами місцевого самоврядування їх прав і обов'язків. Саме встановлення ефективних форм діяльності органів місцевого самоврядування повинно стати запорукою виконання завдань місцевого самоврядування.

**Метою статті** є здійснення порівняльного аналізу польського і українського законодавства щодо форм діяльності органів місцевого (територіального) самоврядування Польщі та України. Завданням є з'ясувати особливості форм публічної діяльності органів місцевого (територіального) самоврядування Польщі та України.

Термін "форма" походить від лат. forma, що означає зовнішній вигляд, зовнішній вияв, зовнішнє вираження. Діяльність органів місцевого самоврядування також має свій зовнішній вияв, що в юридичній літературі прийнято називати формами діяльності органів місцевого самоврядування. А.М. Колодій і А.Ю. Олійник пропонують під "формами діяльності державних і самоврядних органів" розуміти "здійснення певних, передбачених нормативно-правовими актами та практикою державного будівництва видів дій посадових та службових осіб законодавчих, виконавчих, судових та контрольно-наглядових органів і органів місцевого самоврядування, за допомогою яких реалізуються їх завдання і функції в межах компетенції кожного органу" [1, 35]. О.Ф. Фрицький формулює "форми діяльності представницьких органів місцевого самоврядування" як основні, самостійні, конкретні, здійснювані в межах певних правових, організаційно-правових та організаційних рамок дії рад, їх органів, посадових осіб та депутатів, за допомогою яких реалізується компетенція рад та їх органів [2, 189]. Я.В. Журавель під "формою управлінської діяльності органів місцевого самоврядування", розуміє зовнішньо виражене волевиявлення місцевих рад та їх виконавчих органів, що реалізується відповідно до законів та Конституції України в межах власної компетенції задля досягнення поставленої управлінської мети [3, 113].

А.М. Колодій і А.Ю. Олійник форми діяльності державних і самоврядних органів поділяють на правові, організаційні і організаційно-правові. Правовими формами є такі види здійснення функцій, які тягнуть за собою правові наслідки. До них належать: законотворча або нормотворча; управлінська або виконавча; правоохоронна; правореалізаційна; правозастосовна та ін. Організаційно-правовими називають форми, що склалися в повсякденній практичній діяльності і закріплені нормативно-правовими актами. До цієї групи форм належать: а) сесії; б) засідання; в) збори; г) місцеві ініціативи; д) представництво в певних органах чи на певній території; е) індивідуальна і колективна робота депутатів та ін. Організаційна форма є видом діяльності державних і самоврядних органів щодо здійснення ними своїх завдань і функцій у межах визначеної компетенції. До них відносять: регламентуючу; матеріально-технічну; ідеологічну; виховну та ін. [1, 35-37].

Я.В. Журавель, досліджуючи форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, пропонує класифікувати їх на юридично значущі та юридично незначущі. Під

юридично значущими формами управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, необхідно розуміти такі, використання яких спричиняє виникнення конкретного результату. До них відноситься: видання правових актів управління, укладання адміністративних договорів, вчинення інших юридично значущих дій. Юридично незначущими формами управління, вважає такі, які безпосередньо юридичного значення не мають, тобто не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату. До них відносяться організаційні дії та матеріально-технічні операції [3, 113-114].

Незважаючи на існуючі в науковій літературі розбіжності щодо поділу форм діяльності органів місцевого самоврядування. До найважливіших з них, необхідно віднести ті форми, за допомогою яких здійснюється безпосереднє регулювання і управління суттєвою часткою публічних справ. До таких форм переважна більшість науковців відносить правові форми діяльності органів місцевого самоврядування.

Серед правових форм діяльності органів місцевого самоврядування провідне місце займає нормотворча діяльність, що здійснюється шляхом прийняття представницьким органом у межах своїх повноважень нормативних та інших актів у формі рішень. Відповідно до ч.2 і 3 ст.59 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" рада приймає рішення відкритим (у тому числі поіменним) або таємним голосуванням на пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених законом [4].

Відповідно до ч.15 ст.46 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" протоколи сесій та рішення сільської, селищної, міської ради підписуються особисто сільським, селищним, міським головою; районної в місті, районної і обласної ради – головою відповідної ради, і тільки, у разі їх відсутності – відповідно секретарем сільської, селищної, міської ради чи відповідно заступником голови районної в місті, районної ради чи першим заступником, заступником голови обласної ради, або, у випадках, передбачених законом, – депутатом ради, який за дорученням депутатів головував на її засіданні. Водночас, частиною 4 статті 59 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачена можливість вето сільським, селищним, міським головою рішення відповідної місцевої ради в п'ятиденний строк з моменту його прийняття та внесення його на повторний розгляд ради із обґрунтуванням зауважень. У цьому випадку, місцева рада зобов'язана у двотижневий строк повторно розглянути рішення. Якщо рада відхилила зауваження сільського, селищного, міського голови і підтвердила попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради, воно набирає чинності. В.І. Борденюк виражає погляд про необхідність вдосконалення процедури подолання "вето" сільського, селищного, міського голови на рішення відповідної ради, оскільки, "він не може мати переваг у вирішенні питань місцевого значення перед сільськими, селищними, міськими радами, які є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені і в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування" [5, 199].

На підставі вищезазначеного слід вважати, що ч.4 ст.59 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" буде застосовуватись лише тоді, коли голова відповідної ради був відсутній на її засіданні; якщо ж голова був присутній на засіданні відповідної ради, коли приймалось рішення, як виникає з ч.15 ст.46 зазначеного Закону, він зобов'язаний його підписати. Вважаємо, що не врегульованою є правова ситуація, коли сільський, селищний, міський голова був присутній на засіданні місцевої ради, але з мотивованих причин відмовляється підписувати її рішення, що, фактично, є рівнозначне із застосуванням права "вето". Тому пропонуємо ч.15 ст.46 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" після слів "у разі їх відсутності" доповнити "або відмови з мотивованих причин їх підписати".

Окрім представницьких органів місцевого самоврядування, право здійснення нормотворчої діяльності, на підставі ч.6 ст.59 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", належить виконавчому комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, який у межах своїх повноважень приймає рішення. Рішення виконавчого комітету приймаються на його засіданні більшістю голосів від загального складу виконавчого комітету і підписуються сільським, селищним, міським головою, головою районної в місті ради. Відповідно до ч.7 ст.59 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" в разі незгоди сільського, селищного, міського голови (голови районної в місті ради) з рішенням виконавчого комітету ради він може зупинити дію цього рішення своїм розпорядженням та внести це

питання на розгляд відповідної ради. Виникає цілком закономірне питання доцільності внесення головою на розгляд відповідної ради зупинених ним рішень, адже виконавчий комітет повинен видавати нормативно-правові акти на виконання рішень місцевої ради.

На нашу думку, варто було б замість терміна "рішення виконавчого комітету" місцевої ради застосовувати термін "розпорядження виконавчого органу", оскільки виконавчий орган місцевої ради приймає нормативно-правові акти (розпорядження) на виконання її рішень. Така позиція знаходить своє логічне підтвердження в ч.8 ст.59 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні", відповідно до якої сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті, районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає розпорядження. А оскільки правовий статус голови тяжіє до виконавчих органів, вважаємо за доцільне визначити "розпорядження" нормативно-правовими актами виконавчих органів місцевого самоврядування.

У Польщі, подібно як в Україні, основною формою діяльності представницьких органів територіального самоврядування є нормотворча, і це цілком зрозуміло, оскільки, ці органи покликані представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. У процесі здійснення нормотворчої діяльності рада (сеймік) приймають рішення нормативного характеру, затверджують регламент ради (сейміку), статут гміни (повіту, воєводства) тощо. Щодо нормотворчої діяльності виконавчих органів територіального самоврядування, то така діяльність є більшою мірою винятком, ніж закономірністю, адже, головним призначенням цих органів є виконання рішень прийнятих представницьким органом. Тому лише в ситуації, яка вимагає швидкого врегулювання, війт, який є одноособовим виконавчим органом гміни, має право на підставі ч.2 ст.41 Закону "Про гмінне самоврядування" видавати приписи у формі розпорядження [6]. Таке розпорядження повинно бути затверджене на найближчій сесії ради гміни. У випадку, якщо зазначене розпорядження не буде передане на затвердження або буде відмовлено в його затвердженні, рада гміни визначає дату припинення його чинності. Тобто польський законодавець, при здійсненні нормотворчої діяльності органами місцевого самоврядування пріоритет надав представницьким органам.

На наш погляд, з урахуванням польського досвіду, в українському законодавстві також необхідно передбачити можливість здійснення нормотворчої діяльності виконавчих органів місцевих рад тільки в крайніх випадках (наприклад, виникнення надзвичайних екологічних ситуацій). Така діяльність виконавчих органів місцевих рад повинна бути обумовлена двома чинниками: по-перше, виникла необхідність швидкої правової регламентації певної ситуації, і по-друге, рада не працює сесійно.

У процесі реалізації органами місцевого самоврядування управлінських повноважень, важливе значення має правозастосовча форма їх діяльності, в результаті якої відбувається прийняття актів індивідуального характеру. Відповідно до ч.1 ст.59 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" представницьким органам місцевого самоврядування надана можливість, окрім нормативних, видавати інші акти, до яких можна також віднести правозастосовчі. Правозастосовчі акти органів місцевого самоврядування видаються у формі рішень, оскільки, відповідно до вищезазначеної норми, рада приймає нормативні та інші акти лише у формі рішень.

І хоча український законодавець, уповноважив представницькі органи місцевого самоврядування видавати правозастосовчі акти, вважаємо, що правозастосовчий акт повинен, в переважній більшості, видаватись не представницькими а виконавчими органами місцевого самоврядування. Адже виконавчі органи місцевого самоврядування покликані безпосередньо здійснювати поточне управління публічними справами, тому саме до їх повноважень, необхідно віднести прийняття індивідуальних рішень у конкретних справах. До того ж, ці органи працюють на постійній основі, на відміну від рад, які працюють сесійно, що у свою чергу може паралізувати процес прийняття управлінських рішень та діяльність місцевого самоврядування в цілому.

Порівнюючи законодавство Польщі і України щодо правозастосовчої діяльності органів місцевого самоврядування, необхідно зазначити, що польський законодавець прийняття індивідуальних рішень відніс до повноважень виконавчого органу. На рівні гміни, відповідно до ч.1 ст.39 Закону "Про самоврядування гміни", право видавати індивідуальні рішення належить війту, який є одноособовим виконавчим органом. Війт може уповноважити своїх



заступників або інших працівників виконавчого органу видавати рішення індивідуального характеру від свого імені. Як зазначає польський науковець З. Буковський, повноваження війта щодо видання адміністративних рішень мають виключний характер, а це означає, що жоден інший орган, в тому числі рада гміни, не можуть обмежити його самостійність щодо видання таких рішень. Більш того, якщо норма права визначає компетентними щодо прийняття індивідуального рішення органи гміни, то завжди необхідно під таким органом розуміти війта [7, 221-222]. На рівні повіту і воєводства діють колегіальні виконавчі органи, які очолюють відповідно староста і маршалок. Відповідно до ст.38 Закону "Про повітове самоврядування" право видавати індивідуальні рішення належить старості, за винятком тих випадків, коли закон наділяє такими повноваженнями правління [8]. Рішення індивідуального характеру, прийняті правлінням, підписує староста. У рішенні зазначаються імена та прізвища членів правління, які брали участь у видачі даних рішень. На рівні воєводства, подібно як у повіті, згідно зі ст.46 Закону "Про воєводське самоврядування", право видавати індивідуальні рішення належить маршалку, а у випадках, передбачених законом, – сейміку воєводства [9].

Як бачимо, польський законодавець, при прийнятті індивідуальних рішень, прерогативу надав виконавчим органам територіального самоврядування. До того ж, при діяльності колегіальних виконавчих органів, як це має місце на рівні повіту і воєводства, видача індивідуальних рішень, здійснюється, по суті, одноособово старостою і маршалком, які очолюють ці органи.

Отже, дослідивши правозастосовчу діяльність органів самоврядування Польщі та України, в аспекті порівняльного аналізу, вважаємо за необхідне на законодавчому рівні закріпити за виконавчими органами місцевих рад право видавати індивідуальні рішення у формі розпоряджень.

Досліджуючи правові форми діяльності органів місцевого самоврядування, слід звернутись до такої форми управлінської діяльності, як договірна. Зазначена правова форма діяльності органів місцевого самоврядування знайшла своє відображення також і на законодавчому рівні. Зокрема, в ст.ст.60 і 61 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" український законодавець тричі визначив можливість застосування договірної форми діяльності органів місцевого самоврядування. У всіх зазначених випадках використання договірної форми в діяльності органів місцевого самоврядування виникає з управління об'єктами права комунальної власності або коштами місцевих бюджетів. На наш погляд, ці договори мають цивільно-правовий характер, оскільки на їх підставі відбувається цивільний обіг об'єктів права комунальної власності, тому вони повинні регулюватись нормами цивільного права. Договірна форма діяльності органів місцевого самоврядування передбачена також статтею 35 Закону "Про місцеві державні адміністрації", згідно з положеннями якої місцеві державні адміністрації можуть укладати договори з органами місцевого самоврядування з метою здійснення спільних програм [10]. На нашу думку, у цьому випадку йдеться про публічно-правові або адміністративні договори, тому що вони укладаються між суб'єктами владних повноважень.

У науці адміністративного права розглядається поняття "адміністративного договору", яким є угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один із яких завжди є суб'єктом виконавчої влади [11, 141]. Подібне визначення поняття "адміністративного договору" дає В.К. Колпаков, на думку якого, "це визначена актами адміністративного права угода сторін, одна з яких є носієм державно-владних повноважень стосовно інших" [1, 220]. Органи місцевого самоврядування є суб'єктами адміністративного права, тому цілком очевидно є можливість у процесі здійснення ними управлінської діяльності використання такої форми, як адміністративний договір. Нормативно-правове визначення поняття "адміністративний договір" міститься в п.14 ч.1 ст.3 Кодексу адміністративного судочинства України, під яким необхідно розуміти "дво- або багатосторонню угоду, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди" [12].

До характерних рис адміністративного договору, який є різновидом публічно-правового договору відносять наступні: 1) обов'язковим суб'єктом даного договору є орган виконавчої влади (посадова особа); 2) сторони адміністративного договору "перебувають не в однаковому стані", адже одна із сторін має владні повноваження, що дає їй можливість визначати поведінку іншої сторони; 3) головною умовою дійсності адміністративного договору є вимога компетентності органу виконавчої влади як учасника договору; 4) метою адміністративних

договорів є головним чином реалізація публічних інтересів [11, 144-145].

Польський законодавець у законах, які регулюють територіальне самоврядування також закріпив договірну форму діяльності самоврядних одиниць, від імені яких управління здійснюють органи територіального самоврядування. Необхідно підкреслити, що самоврядні територіальні одиниці (гміна, повіт, воєводство), з одного боку, виступають учасниками адміністративних правовідносин, оскільки є суб'єктами, наділеними владними повноваженнями щодо регулювання і управління публічними справами. А з іншого боку, самоврядні територіальні одиниці є юридичними особами, які здійснюють управління комунальною власністю та господарську діяльність, у зв'язку з чим являються учасниками цивільних правовідносин.

Згідно зі ст.8 Закону "Про самоврядування гміни" і ст.5 Закону "Про самоврядування повіту" гміна і повіт можуть укладати договори з органами державної влади стосовно виконання самоврядними одиницями державних завдань. Гміна (повіт) може також виконувати завдання, що належать до компетенції інших самоврядних одиниць, шляхом укладення з ними договорів. Як зазначає польський дослідник З. Леонський, ці договори є адміністративними або публічно-правовими, оскільки, укладаються між суб'єктами, наділеними владними повноваженнями, предметом яких є виконання публічних завдань, у зв'язку з чим регулюються нормами адміністративного права [13, 39-40].

Як учасник цивільних правовідносин, самоврядна територіальна одиниця (гміна, повіт, воєводство) може укладати цивільно-правові договори щодо управління майном. І хоча, як зазначає З. Леонський, у господарському обороті форми цивільного права є ефективнішими, ніж адміністративні форми, однак, необхідно пам'ятати, що орган територіального самоврядування є органом публічної влади, тому при укладенні договорів цивільного права, його діяльність обмежується нормами адміністративного права [13, 40-41].

Отже, порівнюючи використання договірної форми як різновиду правової форми діяльності органів місцевого самоврядування Польщі та України, необхідно відмітити, що польський і український законодавець запровадив дану форму діяльності органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні. Щодо адміністративних договорів, то в Україні передбачена можливість їх укладення лише між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. З урахуванням польського досвіду вважаємо, що необхідно законодавчо закріпити можливість використання договірної форми діяльності між органами місцевого самоврядування України, наприклад, договір між районною чи обласною і сільською (міською) радою про делегування виконання завдань.

Тому, по-перше, пропонуємо в Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачити можливість укладення адміністративних договорів між органами державної влади і органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів щодо виконання публічних завдань. А по-друге, закріпивши за територіальною громадою статус юридичної особи, визнати її самостійним учасником цивільного обороту з можливістю укладати цивільно-правові договори, у першу чергу щодо управління майном комунальної власності.

Окрім правових форм діяльності органів місцевого самоврядування, необхідно виділити організаційно-правові форми діяльності цих органів, оскільки за їх допомогою реалізуються правові форми діяльності органів місцевого самоврядування. До організаційно-правових форм діяльності органів місцевого самоврядування відносяться: сесії рад місцевого самоврядування; засідання виконавчих комітетів рад, постійних комісій; робота депутатів на всій території відповідної територіальної громади; організація і проведення місцевих референдумів, загальних зборів громадян; місцеві ініціативи членів територіальної громади; громадські слухання.

Польський і український законодавець визначили сесію основною організаційно-правовою формою діяльності представницьких органів місцевого самоврядування. У цілому в законодавстві двох держав порядок скликання і проведення сесій є подібним. Існують деякі відмінності, але вони, на наш погляд, є несуттєвими, наприклад, відповідно до ч.2 ст.46 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" перша сесія новообраної сільської, селищної, міської ради скликається відповідною територіальною виборчою комісією не пізніше як через два тижні після реєстрації новообраних депутатів ради в кількості, яка забезпечує повноважність

складу ради, а згідно з ч. 2 ст. 20 Закону "Про гмінне самоврядування" перша сесія новообраної ради гміни скликається головою попереднього складу ради протягом семи днів після оголошення результатів виборів до рад на території всієї держави.

Організаційні форми діяльності органів місцевого самоврядування – це вид діяльності органів місцевого самоврядування щодо здійснення їх завдань і функцій у межах визначеної компетенції. Вони не тягнуть за собою правових наслідків. Можна виділити внутрішньоорганізаційну і матеріально-технічну форми діяльності органів місцевого самоврядування.

Внутрішньоорганізаційна форма діяльності органів місцевого самоврядування має забезпечити ефективність організаційно-правових форм діяльності цих органів, їх нормального функціонування. Більшою мірою внутрішньоорганізаційна форма діяльності органів місцевого самоврядування стосується голови відповідної ради, який здійснює підготовку сесій та виконавчого органу місцевого самоврядування, який повинен забезпечити виконання рішень представницького органу. Здійснення організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування зазвичай не регулюється на законодавчому рівні. При організаційних формах діяльності особливого значення набуває досвід голів рад та депутатів, який здобувається на підставі професійних знань, практичних навичок, організаторських здібностей, а також конкретних і обґрунтованих заходів, що розробляються і здійснюються представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування. Важливу роль щодо організації діяльності органів місцевого самоврядування, на наш погляд, мають відігравати статuti територіальних громад. Саме цими локальними нормативно-правовими актами можна регламентувати організаційні питання діяльності органів місцевого самоврядування.

Матеріально-технічні форми діяльності органів місцевого самоврядування можна поділити на дві групи: матеріальні і технічні. Ці форми реалізуються секретарем та апаратом ради і виконавчого органу. До матеріальних форм діяльності органів місцевого самоврядування прийнято відносити операції, пов'язані з постачанням, прийманням та передачею матеріальних, грошових та інших коштів, а також майна, устаткування тощо.

Дослідивши форми діяльності органів місцевого самоврядування Польщі та України, можна запропонувати наступне визначення поняття: "форми діяльності органів місцевого самоврядування" є зовнішнім виразом реалізації органами місцевого самоврядування законодавчо визначених владних повноважень щодо регулювання і управління публічними справами. Усі форми діяльності органів місцевого самоврядування можна поділити на правові, організаційно-правові і організаційні. Провідну роль у діяльності органів місцевого самоврядування відіграють правові форми, серед яких важливе значення має нормотворча і правозастосовча форми. Потребує подальшого вдосконалення договірна форма, яка дозволяє органам місцевого самоврядування, які є різновидом органів публічної влади, діяти на рівних і співпрацювати з органами державної влади.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Колодій А.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підруч. [2-ге вид., перероб. і доп.] / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 504 с.
2. Муніципальне право України: [підруч.] / [В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.]; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
3. Журавель Я.В. Форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування / Я.В. Журавель // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 5. – С. 113-116.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Борденюк В.І. Правовий статус сільського, селищного, міського голови у контексті законодавчих ініціатив / В.І. Борденюк // Право України. – 2011. – № 3. – С. 193-200.
6. O samorzndzie gminnym: ustawa z dn. 8 marca 1990 r. // Dziennik Ustaw. – 2001. – № 142. – Poz. 1591.

7. Bukowski Z. Ustrój samorządu terytorialnego / Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P. – Toruń: Dom Organizatora, 2003. – 384 s.
8. O samorządzie powiatowym: ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. // Dziennik Ustaw. – 2001. – № 142. – Poz. 1592.
9. O samorządzie województwa: ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. // Dziennik Ustaw. – 2001. – № 142. – Poz. 1590.
10. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
11. Адміністративне право України: підруч. [для юрид. вузів і фак.] / [Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2001. – 528 с.
12. Кодекс адміністративного судочинства України: [наук.-практ. комент.] / [Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, А.В. Басов та ін.]; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. А.Т. Комзюка. – К.: Прецедент; Істина. – 823 с.
13. Leocski Z. Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce / Z. Leocski. – Poznań: Dom Wydawniczy "Jawica", 1994. – 108 s.

УДК 341.17: 06.013

## **НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СТАТУТНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ: ПРОЦЕДУРА РОЗРОБКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ СТАТУТУ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

Зайцева І.О., здобувач

*Мариупольський державний університет*

Стаття присвячена дослідженню проблем реформування етапів та стадій статутної нормотворчості в галузі муніципального права. Питанням технології статутного нормотворчого процесу та проведення аналізу етапів “становлення” статуту територіальної громади як цілісного юридичного документу.

*Ключові слова: статут територіальної громади, нормативно-правовий акт, правотворча ініціатива громади, суб’єкти правотворчості, юридичний документ, об’єкти регулювання, технологія статутного нормотворчості.*

Zaitseva I.A. ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УСТАВНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА: ПРОЦЕСС РАЗРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ УСТАВА ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБЩИНЫ / Мариупольский государственный университет, Украина

Статья посвящена исследованию проблем реформирования этапов и стадий уставного нормотворчества в отрасли муниципального права. Вопросам технологии уставного нормотворческого процесса и анализа этапов становления устава территориальной общины, как целостного юридического документа.

*Ключевые слова: устав территориальной общины, нормативно-правовой акт, правотворческая инициатива общины, субъекты правотворчества, юридический документ, объекты регулирования, технология уставного нормотворчества.*

Zaitseva I.A. WAYS OF IMPROVEMENT STATUTORIES LAW-MAKING PROCESS: PROCEDURE OF DEVELOPMENT AND ADOPTION OF STATUTE OF TERRITORIAL COMMUNITY / Mariupol state university, Ukraine

The article considers the challenge of reforming the types and studies of the law-making process of statute of territorial community in the system of municipal law. The proposition is improving the law-making process of two stages development and adoption stages for the Statute of territorial Community. In the article was proposed the procedure of the creation new theoretical methodology aspects of law-making process and analysis stages of the establishment of the Statute of the territorial Community as an integrative legal normative act. The main legal normative act of the territorial Community which establishes the main rules of behavior of members of the Community.

The organizational-legal nature of the Charter of Community is characterized different from other legal acts and procedures of creating and adopting the Charter of the Territorial Community. The qualitative procedure of development directly affects effective implementation of local constitution and efficiency of Statutory Law Institute of Municipal Law of Ukraine.

Legal scholars distinguish three phases regarding statutory rulemaking procedure – the first stage is the project development of the charter, the second stage is the adoption of the Charter, and the third stage – the statute.

The first two phases of development and adoption of the Charter are the source for the "birth" of the charter of the Territorial Community as an integrated legal instrument. Usually in law science all these phases are divided into stages.

The design phase of the charter of the Territorial Community usually consists of law-making initiatives, consideration of projects received and suggestions for preliminary discussions of the draft Constitution.

According to the author, the stage of development of the draft Constitution will only be successful if thorough studies are conducted of all aspects of the Constitution. The Constitution is subject to regulation and deep analysis of relevant information in order to choose the best options and fully understand possible consequences. Finally, the draft of the Charter should be clearly visible to the community and the involved local parties.

The article analyzes the following stages of the rulemaking procedures of the Charter as a municipal comprehensive document and explains new methodology developed by the author of the authorized rule-making process:

1. Create conditions for the adoption of the Charter of the Territorial Community by sharing common understanding of problems and solutions and specific responsibility for both the local authorities and the community.
2. Develop a plan for the future of the local Constitution, the concept of a territorial community legal procedure.
3. Decide on relevant local authority and local government regarding the establishment of the draft Statute of the Territorial Community.
4. Involve the public to collaborate on the project of the Constitution.
5. Published the draft Charter for demonstration and public discussions of the future of the project document. Organize a public hearing to assemble the views of experts on municipal law and offer members of the public to reconcile indifferences on the regulation of local activity.
6. Discussions in the media with the aim of collecting and processing proposals from the community.
7. Agree a development plan for the draft of the Charter of the Territorial Community.
8. Implement awareness of the public discussion of the draft of the Charter directly with the residents of the community: Public hearings, meeting in the community, local referendum and local initiatives.
9. Arrangement discussion and debate the proposals and comments, approval of proposals and comments on the content of the Charter of the Territorial Community.
10. Adopt the final plan of the Charter of the Territorial Community representative's body and take it to a local referendum. Adopt it with a majority of the votes. Include it in the Charter of the Territorial Community by the justice authorities.
11. Published the Statute of the Community and display it on the official website of the local authority and other media.
12. Apply the standards of the Charter in practice, litigation and statutory rights.
13. Control by public supervision governed by community residents, local authorities and compliance reports with the statutory rules and judicial review of compliance with the rules of conduct in the community. The use of the judicial function and the ability to review by the local mayor, a referendum is required in case of breaches of statutory law.

*Key words: Statute of territorial Community, legal act, law-making process, communities initiative, lawmaker, document.*

Конституційне визнання місцевого самоврядування та прийняття Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» сприяло зміцненню правового статусу територіальних громад, визначивши їх первинними суб'єктами місцевого самоврядування та основними носіями його функцій і повноважень.

Важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади та органів і посадових осіб місцевого самоврядування є правові акти, прийняті в системі місцевого самоврядування, насамперед та в першу чергу, статути територіальних громад. Адже чинне законодавство України про місцеве самоврядування закріплює, що з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах законодавства може прийняти статут територіальної

громади села, селища, міста (частина перша ст.19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Варто зазначити, що починаючи з 1990 р., коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування, окремі аспекти проблеми статутів територіальних громад досліджувалися у наукових працях таких вчених, як М.О. Баймуратов, Ю.Ю. Бальций, В.Р. Барський, О.В. Батанов, В.І. Борденюк, Ю.О. Волошин, В.А. Григор'єв, Р.К. Давидов, Ю.В. Деля, В.М. Кампо, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, П.М. Любченко, М.П. Орзіх, О.С. Орловський, В.Ф. Погорілко, Х.В. Приходько, О.В. Прієшкіна, М.О. Пухтинський, В.П. Рубцов, В.Л. Федоренко, Н.О. Чудик, В.М. Шкабаро та інших вчених.

Незважаючи на важливість проблематики організаційно-правового забезпечення реалізації муніципального статутного права в системі місцевого самоврядування України, залишається ще чимало прогалин, які повинні заповнити подальші наукові дослідження. Відкритим залишається питання процесуального та кадрового забезпечення муніципального статутного нормотворення, формування цілісного інституту муніципального статутного права, сутнісної, змістовної, функціональної та структурної характеристики його основної правової форми – статуту територіальної громади тощо.

Організаційно-правову природу статуту територіальної громади чудово характеризують, відмінні від інших правових актів, такі процедури, як розробка та прийняття статуту територіальної громади. Якісно проведена процедура розробки безпосередньо впливає на ефективне муніципальне правозастосування, і відповідно ефективність інституту муніципального статутного права.

Правознавці виділяють зазвичай три відносно самостійні етапи статутної нормотворчої процедури: перший етап – розробка проекту статуту; другий етап – прийняття статуту; третій – набуття чинності статуту.

Перші два етапи: розробки і прийняття статуту є початковими в процесі “народження” статуту територіальної громади, як цілісного нормативно-правового документу. У свою чергу ці етапи підрозділяються на стадії.

Етап розробки проекту статуту територіальної громади зазвичай складається з правотворчої ініціативи, розгляду проектів, що поступили, пропозицій і попереднього обговорення проекту статуту.

Саме цей етап є початковим у процесі “вироблення” статуту територіальної громади. Цей етап характеризується особливостями, які властиві тільки статуту і є відмінними від розробки проектів інших нормативно-правових актів місцевого самоврядування.

У нині діючій системі місцевого самоврядування не визначено суб'єктів, які мають право внесення проекту статуту територіальної громади на розгляд у місцевій раді. В існуючій практиці місцевого самоврядування суб'єктами, що мають право внесення проекту статуту територіальної громади, є:

- 1) окремі жителі територіальної громади або їх групи, що мають виборче право;
- 2) громадські і політичні об'єднання громадян, зареєстровані на даній території;
- 3) депутати представницького органу місцевого самоврядування;
- 4) сільський, селищний, міський голова.

Враховуючи, що чинний закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає самостійність територіальних громад, то в розробці статуту, суб'єктами цієї процедури не можуть бути органи державної влади.

Законодавцем не прописана процедура підготовки статутів територіальних громад. Проекти місцевих правових актів можуть вноситися депутатами представницького органу територіальної громади, сільським, селищним, міським головою, іншими виборними органами місцевого самоврядування, ініціативними групами громадян, а також іншими суб'єктами правотворчої ініціативи, встановленими нормами самого статуту територіальної громади.

Вітчизняні науковці зауважують, що питання суб'єктів статутної нормотворчості також залишилося поза увагою законодавства, тому необхідно окреслити коло суб'єктів локальної правотворчої статутної ініціативи. О.В. Батанов вважає, що таке право може бути надане мешканцям – членам територіальної громади, які володіють виборчим правом; громадським та політичним об'єднанням громадян, зареєстрованим на даній території; органам самоорганізації населення; органам місцевого самоврядування відповідних територіальних громад; відповідним сільським, селищним, міським головам [3].

Щодо питання про правотворчу місцеву ініціативу громадян, то згідно зі ст.9 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” 1997 р. з місцевою ініціативою можуть виступити члени територіальної громади, як правило це ініціативна група громадян, у порядку, встановленому законом і статутами територіальних громад. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади, відповідно, рішення прийняте з питань, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або ж статутами територіальних громад [4].

А.Ф. Ткачук наголошує, що ст.9 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” розвиває положення ст.140 Конституції України, яка декларує право територіальної громади здійснювати місцеве самоврядування як через обрані органи, так і безпосередньо. Важливість даної норми полягає в тому, що вона надає право жителям територіальної громади ініціювати розгляд у місцевій раді будь-якого питання, що відноситься до її компетенції, яке є важливе для громади, але яке не виноситься на розгляд ради через небажання це зробити головою чи депутатами місцевої ради [5].

Наприклад, Статут територіальної громади міста Житомира розроблявся органами міського самоврядування самостійно, спеціалістами юристами міськвиконкому, і був прийнятий міською радою 2/3 голосів від встановленого числа депутатів. У даному випадку роль жителів громади була зведена до мінімуму. Більшість статутів територіальних громад взагалі не вказують порядок розробки статуту територіальної громади, відносячи дане питання в цілому до інших актів місцевого самоврядування [6].

Підготовка проекту статуту територіальної громади – юридично складний і тривалий у часі процес. На цьому етапі проводиться аналітична, змістовна, порівняльна робота, яка призводить зрештою до створення статуту як цілісного юридичного документу [7].

На думку автора, етап розробки проекту статуту буде успішним, якщо досконально вивчені всі сторони даного явища, які підлягають регламентації, поданий аналіз необхідної інформації, вибрані найкращі варіанти, прораховані можливі наслідки. При цьому юристами, економістами, соціологами повинні вивчатися різні варіанти статутів, вже прийнятих і діючих у системі місцевого самоврядування. Зрештою, у проекті статуту повинні чітко вимальовуватися об'єкти регулювання і весь перелік питань локальних відносин.

Аналіз нормотворчої процедури розробки, прийняття і внесення змін до статутів територіальних громад показує значні розбіжності в підходах розробників до процедури розробки статуту територіальної громади.

При процедурі розробки проекту статуту територіальної громади дослідники зазначають необхідність дотримуватись ряду правил:

На початку роботи потрібне використання наукової концепції, яка повинна передбачати :

- 1) характеристику предмета і цілей майбутнього статуту;
- 2) аналіз правових актів місцевого самоврядування;
- 3) огляд досвіду розробки статутів інших територіальних громад;
- 4) основні положення та норми створюваного статуту;
- 5) прогнозування наслідків застосування проєктованих норм;
- 6) зразкову структуру Типового статуту територіальної громади.

Проект Статуту територіальної громади має бути опублікований, акт – проект майбутнього Статуту розміщений на місцевому порталі для попереднього обговорення, збору пропозицій і зауважень самого населення.

Рекомендація автора щодо стадії публікації проекту статуту в засобах масової інформації територіальної громади для попереднього обговорення його населенням, відноситься до важливого принципу розвитку істинного народовладдя в Україні. Суспільне обговорення має на меті оцінку і критику положень проекту найважливішого нормативно-правового акта місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що В.Ю. Барвицький пропонував прийняття статуту через процедуру місцевого референдуму. Хоча Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає, що статут може бути прийнятий представницьким органом місцевого самоврядування [8, 12], однак не забороняє проведення його через референдум.

На нашу думку, статут має прийматися саме на місцевому референдумі, що є реально демократичним механізмом процесу прийняття статуту територіальної громади. Пряме волевиявлення громадян є найбільш демократичним джерелом правотворчості, крім того це надасть статуту більшого авторитету “в очах” власної громади та значимості документа з боку місцевої влади, виступаючи актом договору про взаємодію між владою та громадою на місцях.

Дана позиція підтримується і самими громадами, які прагнуть надати статутам більшої значущості, а в конфліктних ситуаціях забезпечити легітимність статуту шляхом проведення місцевого референдуму. У такому випадку автори “Посібника з розвитку громад” пропонують компромісний вихід – провести низку заходів з громадського обговорення проекту статуту, заключні громадські слухання і прийняти статут двома третинами голосів від загального складу місцевої ради, а також у такий самий спосіб вносити зміни і доповнення до статуту. Запропонований варіант передбачає залучення жителів громади до розроблення положень статуту, адже місцеві ради приймають статuti територіальних громад механічно.

Автор вважає за необхідне провести самостійний аналіз етапів становлення статуту територіальної громади як цілісного документа, і запропонувати наступу технологію статутного нормотворчого процесу.

1. Створення передумов для прийняття статуту територіальної громади: розуміння владою і громадою необхідності спільного вирішення конкретних проблем та відповідальності за розвиток території громади.
2. Розробка концепції – плану майбутнього статуту територіальної громади спеціалістами міськвиконкому.
3. Рішення відповідного представницького органу місцевого самоврядування про створення проекту статуту територіальної громади.
4. Залучення широкої громадськості до співпраці над проектом статуту територіальної громади.
5. Опублікування для демонстрації та загального обговорення матеріалів проекту майбутнього статуту, заслуховування і врахування думки експертів та представників громадськості з питань узгодження всіх варіантів.
6. Проведення обговорення в ЗМІ територіальної громади, з метою збору конкретних письмових пропозицій та зауважень щодо змісту проекту статуту територіальної громади.
7. Розробка попереднього узгодженого проекту плану статуту територіальної громади.
8. Проведення роз’яснювальної роботи серед громадськості, обговорення проекту безпосередньо з жителями територіальної громади.
9. Проведення дискусій та обговорення пропозицій та заперечень, затвердження пропозицій та заперечень щодо змісту проекту статуту в інтернет-мережі.
10. Затвердження остаточного плану статуту територіальної громади представницьким органом місцевого самоврядування та прийняття статуту територіальної громади



більшістю голосів від загального складу ради або шляхом проведення місцевого референдуму. Реєстрація статуту органами юстиції у встановленому Законом порядку.

11. Опублікування статуту територіальної громади та розміщення документа на офіційному сайті місцевої влади та в інших місцевих засобах масової інформації для ознайомлення з текстом Статуту членами громади.
12. Впровадження статуту територіальної громади в життя громади, правозастосування норм статуту територіальної громади на практиці.
13. Реалізація положень і принципів статутного права в практичній діяльності місцевого самоврядування. Громадський і судовий нагляд за дотриманням правил поведінки в громаді. Застосування судових санкцій у разі порушення норм статутного права.

У Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" не передбачено обов'язкове обговорення проекту статуту. Проте ця процедура ще раз би підкреслила самостійний характер місцевого самоврядування як істинної форми народовладдя.

Основне завдання процедури обговорення проекту статуту полягає в можливості усвідомлення місцевим населенням безпосередньої можливості управління місцевими справами [9].

Процес суспільного обговорення проекту статуту територіальної громади зазвичай має бути обмежений терміном, який встановлюється представницьким органом місцевого самоврядування. У різноманітних територіальних громадах він може бути визначений по-різному, у цьому і виявляється право кожної територіальної громади на здійснення місцевого самоврядування в межах своєї території. Але в більшості існуючих статутів територіальних громад даний термін, як правило, не визначається.

Підходячи до завдання юридичного оформлення проекту статуту, фахівцям треба пам'ятати, що, як і будь-який офіційний документ, статут територіальної громади повинен мати свої реквізити. До них відносяться:

- форма акта (найменування документа);
- заголовок;
- дата прийняття;
- підпис місцевого голови;
- місце і дата підписання;
- реєстраційний номер.

Будучи за своєю природою підзаконним нормативно-правовим актом, статут територіальної громади містить у собі правові норми. Норми, що містяться в статуті, є в більшості своїй специфічними, оскільки покликані регулювати відносини в окремо взятій територіальній громаді. Виходячи з цього, можна з'ясувати і сам зміст правових норм, що закріплюються в статуті: за яких умов норма повинна діяти; правила поведінки учасників правовідносин; заходи примусу для виконання норм [7].

Зміст правової норми повинен визначитися цілями статуту територіальної громади, що готується, і положеннями інших нормативно-правових актів. У тексті статуту територіальної громади положення мають бути викладені у вигляді нормативних правових приписів – правових формул, що виражають завершену думку.

При підготовці проекту повинні забезпечуватися логічна послідовність викладу правових норм і перехід від загальних положень до конкретних. Загальні приписи у свою чергу визначають мету статуту територіальної громади, сферу регульованих ним відносин. Необхідно прагнути до зрозумілості і чіткості викладення нормативних приписів, зміст положень має бути доступним і зрозумілим як посадовим особам місцевого самоврядування, так і самому населенню громади, які мають користуватися даними нормами на практиці.

Як обов'язковий компонент у статуті мають бути передбачені спеціальні правові механізми, що забезпечують його дотримання (заходи заохочення, контроль, порядок вирішення суперечок), а також засоби захисту встановлених прав громадян та інших осіб [1].

Наступним логічним етапом є внесення проекту статуту на розгляд місцевої ради і процедури його прийняття.

Що стосується усталеного порядку прийняття статутів територіальних громад, то Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" 1997 р. визначає тільки одного суб'єкта прийняття статуту територіальної громади – це представницький орган місцевого самоврядування. Що ж до прийняття статуту населенням безпосередньо, то в цьому Законі ця можливість не передбачена. У свою чергу, ст.19 Закону встановлює, що "Статут територіальної громади села, селища, міста може бути прийнятим представницьким органом місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах Закону" [10, 7]. Тобто тут прямо встановлено, який саме суб'єкт зобов'язаний приймати статут територіальної громади.

Дана норма суперечить демократичним принципам, де пріоритет належить тим нормативно-правовим актам, які приймаються самим населенням, пряме волевиявлення громадян служить найбільш демократичним джерелом правотворчості. У даному випадку сама територіальна громада, її населення фактично випадає з процесу нормотворчості статуту територіальної громади. Вирішення цієї проблеми автор вбачає в підключенні до процесу розробки і прийняття статуту територіальної громади ініціативної групи членів територіальної громади, що внесла б проект статуту або окремих положень статуту, і виступала в даному нормотворчому процесі як найбільш зацікавлений суб'єкт статутної нормотворчості. Шляхом збору пропозицій від населення територіальної громади та внесення на розгляд місцевої ради і затвердження даних положень нормами муніципального статутного права.

Місцева ініціатива, громадські слухання, збори за місцем проживання громадян мають бути закріплені в змісті статуту територіальної громади доцільно було б закріпити окремо процедуру безпосереднього волевиявлення населення в окремій статті, а назва статті може повністю відповідати даному питанню. Наприклад, "Про порядок прийняття і правозастосування Статуту територіальної громади щодо проведення місцевих ініціатив членів громади".

Прийняття статуту територіальної громади відрізняється досить складною і відмінною від інших нормативно-правових актів процедурою. Це пояснюється тим, що статут територіальної громади є специфічним нормативно-правовим актом та має вищу юридичну силу, ніж інші акти системи місцевого самоврядування.

Вивчення практики прийняття статуту територіальної громади в Україні показує, що в більшості своїй статuti приймаються кваліфікованою більшістю голосів депутатів представницького органу місцевого самоврядування. Такий спосіб є найбільш поширеним у сучасній практиці прийняття статуту територіальної громади [2].

Статут територіальної громади приймається відповідною радою не менше ніж 2/3 голосів від встановленого числа депутатів відповідної ради. Що стосується визначення загальної чисельності депутатів представницького органу місцевого самоврядування, то вона закріплена в регламенті цього органу відповідно до вимог чинного законодавства про місцеве самоврядування.

Оскільки чинним законодавством не встановлений альтернативний варіант прийняття статуту територіальної громади безпосередньо самим населенням, однак зазвичай використовується форма прямого волевиявлення населення – місцевий референдум. Якщо місцеве населення виступає з ініціативою про прийняття статуту на референдумі, таке право йому повинно бути надано.

Як відмічає Ю.О. Тихомиров, відповідь на питання про способи оформлення безпосереднього волевиявлення населення, яким є статут територіальної громади, про можливість надання йому юридичного сенсу, про співвідношення такого рішення з правовими актами дуже складна і її доводиться шукати в механізмі саморегуляції поведінки. Громадяни, їх колективи, соціальні спільності самі виробляють правила поведінки, норми, оформляють їх в положеннях статутів територіальних громад і добровільно їх наслідують. Відбувається фіксоване пряме волевиявлення, яке стає юридично значущим рішенням-актом. Цей акт має високу значимість і цінність і його слід включити в загальну систему правових актів [11].

На думку автора, організаційно-правовий механізм муніципального статутного нормотворення має бути побудований

- на принципі реалізації громадянської правосвідомості, складовими якого є вироблення, прийняття і застосування соціально-правових норм статуту територіальної громади, як найвищому акті-рішенні жителів громади на основі соціального партнерства, шляхом прямого волевиявлення і добровільного наслідування цих норм самими членами громади;
- на підході до процедури статутного нормотворчого процесу в частині змістовного наповнення процесів вироблення і прийняття статуту територіальної громади заходами, пов'язаними з реалізацією активності членів територіальної громади у вигляді правотворчої ініціативи, соціального моніторингу, безпосереднього обговорення та прийняття проекту статуту членами територіальної громади.

У запропонованій авторській технології нормотворчого процесу етап вироблення проекту статуту територіальної громади є ефективним насамперед через механізми залучення громадян до процесу вироблення і проектування статутних положень. Наголошено, що вдосконалення цього етапу статутної нормотворчої процедури має здійснюватися з максимальним використанням ініціативи громадськості, через розгляд проектів, що поступили від громадян, пропозицій і рекомендацій від попереднього обговорення проекту статуту безпосередньо членами громади. Найширшого залучення громадськості потребує й етап прийняття статуту територіальної громади, на якому має бути задіяний механізм прийняття статуту територіальної громади безпосередньо населенням на місцевому референдумі.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Кухарук О. Запровадження статутів територіальних громад – підстави та переваги / О. Кухарук, В. Бойко // Місцеве самоврядування та статутне право в Україні: зб.мат. – Чернігів, 2003. – С. 5-8.
2. Заяць Д.Д. Статутне регулювання системи місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 / Д.Д. Заяць. – Львів, 2009. – 211 с.
3. Батанов О. Питання розробки та прийняття статуту територіальної громади / О. Батанов // Юридичний журнал. – 2004. – №3. – С. 38-40.
4. Посібник з розвитку громад. Практичний порадник для небайдужих / А. Дуда, Л. Єльчева, І. Ібрагімова та ін. – К.: «Лат & к», 2008. – 458 с.
5. Ткачук А. Місцеве самоврядування в Україні / А. Ткачук, Ю. Саєнко, Ю. Привалов // Розбудова держави. – 1997. – №10. – С. 52-58.
6. Росенко М.І. Статут територіальної громади / М.І. Росенко // Теорія та практика державного управління: зб. наукових праць. – Вип. 3 (18). – Х.: ХарРІДУ НАДУ, 2007. – С. 329-337.
7. Тихомиров Ю.А. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская – М.: Юриформцентр, 1999. – 381 с.
8. Барвицький В. Методичні рекомендації з підготовки статуту територіальної громади [Електронний ресурс] / В. Барвицький. – Режим доступу: <http://uargrom.net/file/f4834/metod.rekomend.statut.pdf>.
9. Орзіх М.П. Місцеве самоврядування в незалежній Україні / М.П. Орзіх; за ред. М. Пухтинського // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків. – К.: Атіка, 2002. – С. 61-70.
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України, Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України // Чинне законодавство зі змінами та допов. Станом на 5 черв. 2009 р. – К.: ПАЛИВОДА А.В., 2009. – 88 с.
11. Тихомиров Ю.А. Аналитическая информация про порядок подготовки и реализации законов / Ю.А. Тихомиров. – М.: Юстицинформ, 2000. – 79 с.

## РОЗДІЛ III. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 432.87

### КРИТЕРІЇ ПРАВОМІРНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ СИЛИ В МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

Чехович Т.В., к.ю.н., доцент

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка*

Стаття присвячена дослідженню проблеми правового співвідношення принципів незастосування сили в міжнародному праві та поваги прав людини, аналізу питання використання такого інструмента підтримки міжнародної безпеки й захисту прав людини як колективного застосування сили, вивченню правових підстав й практичного застосування сили на захист міжнародного правопорядку й прав людини, яке здійснюється в рамках механізму примусових заходів ООН.

*Ключові слова: заборона застосування сили, принцип незастосування сили, гуманітарна інтервенція, індивідуальна та колективна самооборона, загроза миру.*

Чехович Т.В. КРИТЕРИИ ПРАВОМЕРНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ СИЛЫ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ / Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Украина

Статья посвящена исследованию проблемы правового соотношения принципов неприменения силы в международном праве и уважения прав человека, анализу вопроса использования такого инструмента поддержки международной безопасности и защиты прав человека как коллективное применение силы, изучению правовых оснований и практического применения силы на защиту международного правопорядка и прав человека, которое осуществляется в рамках механизма принудительных мероприятий ООН.

*Ключевые слова: запрещение применения силы, принцип неприменения силы, гуманитарная интервенция, индивидуальная и коллективная самооборона, угроза миру.*

Chehovich T.V. CRITERIA FOR THE USE OF FORCE IN INTERNATIONAL LAW / Kiev national university of the name of Taras Shevchenko, Ukraine

This article is devoted to the problem of legal value principles use of force in international law and human rights, analysis of the use of such an instrument of maintaining international security and human rights as a collective force, the study of the legal basis and practical application of force in defense of international law and human rights, which is part of the mechanism of coercive measures UN.

Considered more specifically the situation of legitimate use of coercion by the United Nations, that the forces in the form of measures not related or associated with the armed forces. It is determined that at the beginning of the XXI century. governments for the vast majority of the world is the inherent desire to maintain and preserve international stability becomes dominant mutually beneficial cooperation. Therefore, the use of force ceases to be compelling and reliable means of achieving superpower objectives while implementing diplomatic, economic and other measures of national interests is much wider. It is determined that unauthorized humanitarian intervention can not be based on the exception to the principle of prohibiting the use of force or threat of force. It was found that the UN Charter directly determines two situations lawful use of armed forces: the collective action to maintain or restore international peace and security (Article 42) and the right of individual or collective self-defense in response to an armed attack (Article 51). Determined that a special case of the lawful use of force may be armed struggle waged by national liberation movements that represent nations and peoples who aspire to independence, that is, the right to self-determination in the form of state. Argued that the prohibition of the use of force, according to the semantic content of this principle applies to all activities inconsistent with the UN Charter. According to the Declaration on Principles of International Law 1970 p., The principle of non-use of force also includes the duty of States to refrain from the threat or use it as a means of settling international disputes, including territorial and border.

*Key words: ban the use of force, the principle of non-use of force, humanitarian intervention, individual and collective self-defense, a threat to peace.*

Сучасний міжнародний підхід до проблеми прав людини виводить її за межі внутрішньої компетенції держави. Світове співтовариство сьогодні прийшло до розуміння того, що є ряд грубих і масових порушень прав людини, які, де б вони не відбувалися, становлять загрозу загальній безпеці й ніколи не можуть бути терпимі. Проблема захисту прав людини стає питанням міжнародної безпеки.

Практика Ради Безпеки ООН пішла шляхом визнання прямою загрозою миру масових порушень основних прав і свобод людини у внутрішньодержавних конфліктах, особливо коли вони носять серйозний і систематичний характер. Такі злочинні діяння, як геноцид, апартеїд,

масові вбивства, винищення людей та інші злочини проти людства є міжнародними злочинами. Зазначені й подібні ним злочинні діяння повинні припинятися. Мова вже йде навіть не про право втручатися, а про відповідальність за захист, що лежить на кожному члені міжнародного співтовариства, коли справа стосується порятунку життя людей у країнах, де відбуваються масові злочинні діяння.

ООН неодноразово заявляла про свою готовність «розпочати колективні дії, своєчасним і рішучим способом, через Раду Безпеки, відповідно до Статуту, у тому числі на підставі глави VII, з урахуванням конкретних обставин і в співробітництві з відповідними регіональними організаціями, якщо виникне необхідність, якщо мирні засоби будуть недостатніми, а національні органи влади явно будуть не в змозі захистити своє населення від геноциду, військових злочинів, етнічних чистень і злочинів проти людства».

На підставі глави VII Статуту ООН має розвинутий механізм примусових заходів, що діють у захист міжнародного правопорядку й прав людини, від заходів економічного впливу до використання військової сили. Однак сьогодні цей механізм проходить перевірку на міцність. Зокрема, багатьма критикується занадто складна процедура прийняття рішень Радою Безпеки про примусові заходи (право вето), що найчастіше приводить до бездіяльності ООН у ситуаціях, коли існує реальна загроза міжнародному миру й безпеці.

Прихильники концепції так званої «гуманітарної інтервенції» стверджують, що в подібних випадках міжнародне співтовариство не може залишитися осторонь і рішення про застосування сили може бути прийняте самостійно державою, групою держав або регіональною організацією. Як правове обґрунтування концепції робиться посилення на нібито існуючий пріоритет норм, що проголошують невід'ємні права й свободи людини, над такими міжнародно-правовими принципами, як незастосування сили або її загрози й невтручання у внутрішні справи іншої держави. Дана позиція не є абстрактною теорією, а відображає зовнішньополітичну практику окремих держав і регіональних блоків (воєнна операція НАТО в Югославії в 1999 році й в Іраку у 2003 році – одні з прикладів подібної практики). З огляду на вищевикладене, сьогодні є досить актуальним дослідження проблеми правового співвідношення принципів незастосування сили в міжнародному праві та повага прав людини. Особливо гостро стоїть питання використання такого інструмента підтримки міжнародної безпеки й захисту прав людини, як колективне застосування сили. Самого серйозного вивчення заслуговують правові підстави й практичне застосування сили на захист міжнародного правопорядку й прав людини, яке здійснюється в рамках механізму примусових заходів ООН (це й невоєнні санкції, і санкції із застосуванням збройної сили, і операції по підтримці миру).

Дослідження проблематики правомірності застосування сили в міжнародному праві знайшло відображення в працях як вітчизняних, так й зарубіжних фахівців у галузі міжнародного публічного права, зокрема: Антонович М.М., Анцелевич Г.О., Аметистова Е.М., Балдинюка О.В., Блищенко І.П., Буткевича В.Г., Буткевич О.В., Кисельова І.Я., Лукашука І.І., Мотиля В.І., Покрещука О.О., Ржевської В.С. та інших авторів.

Мета цієї наукової розвідки полягає в проведенні всебічного аналізу існуючих міжнародно-правових механізмів регламентації та критеріїв правомірності застосування сили щодо захисту міжнародного правопорядку й прав людини.

Незважаючи на заборону застосування сили, закріплену в Статуті ООН, дотепер відсутня загальна думка щодо правомірності різних аспектів застосування сили або погрози силою, і тим більше щодо практичного застосування норм, що регулюють застосування сили.

Різні аспекти застосування збройної сили неодноразово обговорювалися після прийняття Статуту ООН на різних рівнях. Немає одностайності щодо правомірності застосування сили в різних випадках і в доктрині міжнародного права. Після терористичних актів 11 вересня 2001 року різні міжнародно-правові аспекти застосування збройної сили або погрози силою дістали нового звучання [3, 94].

Відповідно до буквального прочитання статті 51 глави VII Статуту ООН держава-член ООН може застосувати силу лише у відповідь на скоєний збройний напад: «Даний Статут ні в якій мірі не зачіпає невід'ємного права на індивідуальну або колективну самооборону, якщо відбудеться збройний напад на члена Організації, доти поки Рада Безпеки не прийме заходів,

необхідних для підтримки міжнародного миру й безпеки. Заходи, прийняті членами Організації при здійсненні цього права на самооборону, повинні бути негайно повідомлені Раді Безпеки й жодним чином не повинні зачіпати повноважень і відповідальності Ради Безпеки, відповідно до даного Статуту, щодо прийняття в будь-який час таких дій, які він визнає за необхідне для підтримки або відновлення міжнародного миру й безпеки» (Статут ООН, гл.VII, ст.51). Однобічне застосування попереджувальної військової сили виходить за рамки формулювання, яке міститься в Статуті ООН [5, 94].

У той же час Статут лише підтверджує «невід'ємне право на індивідуальну або колективну самооборону», і в ньому підкреслюється, що він «ні в якій мірі не зачіпає» цього атрибута будь-якої суверенної держави.

Деякі юристи вбачають у цій фразі незаперечні докази того, що Статут закріпив існуючі раніше міжнародно-правові принципи застосування збройної сили, у тому числі й під час відсутності нападу. Інші роблять наголос на словах «якщо відбудеться збройний напад». Трактуючи статтю 51 у сполученні з пунктом 4 статті 2, вони настільки ж упевнено стверджують, що з 1945 року в міжнародному праві виникли принципово нові правила, що допускають застосування державами військової сили лише в порядку самооборони у відповідь на напад або із санкції Ради Безпеки ООН: «Всі члени Організації Об'єднаних Націй утримуються в міжнародних відносинах від погрози силою або її застосування як проти територіальної недоторканності або політичної незалежності будь-якої держави, так і будь-яким іншим способом, несумісним із цілями Об'єднаних Націй» (Статут ООН, гл.I, ст.2, п.4) [6, 102].

Наведені положення Статуту ООН свідчать про те, що сучасне міжнародне право зовсім не забороняє застосування збройної сили й тим більше використання інших примусових дій у міжнародних відносинах, учасником яких є не тільки держави, але й організоване співтовариство держав в особі ООН. Остання не тільки має право, але й повинна застосовувати примусові дії, включаючи використання збройних сил, у спільних інтересах міжнародного співтовариства, для підтримки або відновлення загального миру й безпеки.

Більш того, Рада Безпеки в принципі юридично правомочна у зазначених випадках відразу ж прийняти рішення про використання збройних сил, не прибігаючи для підтримки міжнародного миру до попереднього використання інших примусових дій. Така основна суть концепції колективної безпеки, втіленої в Статуті ООН.

Однак, відповідно до сучасного міжнародного права й Статуту ООН, держави зобов'язані утримуватися у своїх міжнародних відносинах від загрози збройною силою або її застосування. Інакше кажучи, встановлена заборона на використання збройної сили державою (групою держав) у їх відносинах з будь-якими іншими державами.

Розглянемо більш конкретно ситуацію правомірного застосування Організацією Об'єднаних Націй примусу, тобто сили, у вигляді заходів, не пов'язаних або пов'язаних з використанням збройних сил. Для цього необхідно, щоб Рада Безпеки, по-перше, установила наявність погрози миру, порушення миру або акту агресії з боку будь-якої держави, прийнявши відповідне рішення. У випадку встановлення Радою наявності зазначеної ситуації вона повинна, по-друге, ухвалити рішення щодо застосуванні невоєнних або збройних примусових дій. По-третє, Рада може прийняти рішення, що засуджує дії будь-якої держави й вимагати від неї припинення таких дій, не прибігаючи до примусових заходів [5, 96].

Статут ООН передбачає наступні випадки правомірного застосування сили: в рамках індивідуальної чи колективної самооборони на підставі ст.51 Статуту ООН; в межах колективних заходів примусового характеру (ст.41 та ст.42 Статуту ООН) у разі встановлення Радою Безпеки факту загрози миру, порушення миру або акту агресії (ст.39 Статуту ООН); заходи проти ворожих держав (ст.107 та 53 Статуту ООН) [2, 113]. Цілком очевидно, що ст.107 та 53 на сьогодні втратили свою актуальність, а тому аналізуватись не будуть.

Ст.51 Статуту ООН закріплює «невід'ємне право на індивідуальну або колективну самооборону». При цьому ця стаття застосовується лише у випадку «збройного нападу на Члена Організації». Як відомо, конституюючими елементами держави є поряд з владою та територією також і її населення, тому постає питання, чи можна кваліфікувати масові грубі порушення прав населення або напади на нього як такі, що охоплюються ст.51? Окремі

науковці наполягають на тому, що захист населення є не менш важливим, ніж захист окремих політичних структур, [9, 828] або стверджують, що гуманітарна інтервенція є реалізацією ст.51 у внутрішньодержавній сфері [4, 204; 8, 56].

Проте такі аргументи можна відхилити з огляду на наступне. По-перше, п.1 ст.4 передбачає, що членами Організації Об'єднаних Націй можуть бути лише держави, а тому тільки вони є адресатами цієї норми [7, 430]. По-друге, напад на територію держави та порушення прав людини є різними поняттями, які не слід ототожнювати. Іншими словами, лише напад на територію держави, а не на її населення може слугувати підставою для реалізації права на індивідуальну чи колективну самооборону. Тому аргумент виправдання односторонньої гуманітарної інтервенції на підставі ст.51 детальніше не розглядатиметься.

Як ми з'ясували, Статут ООН прямо визначає дві ситуації правомірного застосування збройної сили: це колективні дії для підтримки або відновлення міжнародного миру й безпеки (ст.42) і здійснення права на індивідуальну або колективну самооборону у відповідь на збройний напад (ст.51).

У першій ситуації необхідна санкція Ради Безпеки ООН, яка діє на підставі Глави VII Статуту, у другій – державі або державам, що здійснюють право на самооборону, слід негайно сповістити Раду Безпеки про заходи, що вживаються ними. Для примусових дій Рада Безпеки може також використовувати регіональні органи за умови, що такі дії вживають за уповноваженням Ради й під її керівництвом.

Окремим випадком правомірного застосування сили може бути збройна боротьба, яку ведуть національно-визвольні рухи, що представляють нації й народи, що прагнуть до самостійності, тобто до реалізації права на самовизначення у формі державотворення. На такій позиції протягом довгого часу твердо стояла вітчизняна міжнародно-правова доктрина. Більше того, вона вважала таке застосування сили способом реалізації національно-визвольним рухом права на самооборону.

Об'єднання зусиль держав, що здійснюється за Статутом ООН з метою забезпечення і підтримання миру припускає: заходи забезпечення і підтримання безпеки (гл.7 Статуту ООН); примусові заходи з використанням збройних сил (ст.42 Статуту ООН); роззброєння (ст.47 Статуту ООН); заходи з використанням збройних сил регіональних організацій і угод під керівництвом Ради Безпеки (гл.8 Статуту ООН).

Таким чином, заборона застосування сили поширюється на всі дії, несумісні зі Статутом ООН (п.4 ст.2). Відповідно до Декларації про принципи міжнародного права 1970 р., принцип незастосування сили також включає обов'язок держав утримуватися від погрози силою, або її застосування як засобу вирішення міжнародних спорів, у тому числі територіальних і прикордонних. За змістом Декларації 1970 р., під терміном «сила» розуміється, відповідно до положення п.4 ст.2 Статуту ООН, не тільки збройна сила, але також економічна, політична, ідеологічна, інші форми примусу. Разом із тим, у певних випадках Статут ООН допускає можливість застосування сили відповідно до ст.ст.42 та 51 Статуту. У міжнародному співтоваристві держав відсутній наддержавний орган, здатний примушувати до дотримання норм права, тому боротьба з агресією реалізується за допомогою звернення держав до індивідуальної або колективної самооборони й застосування колективних санкцій за рішенням Ради Безпеки ООН.

Існують два винятки, що стосуються даної заборони: стаття 42 і стаття 51 Статуту ООН. Стаття 51 підтверджує «невід'ємне право на індивідуальну або колективну самооборону». Стаття 42 дозволяє використання збройної сили Радою Безпеки в тому випадку, якщо Рада вирішить на основі статті 39 Статуту, що ситуація становить «...загрозу миру, порушення миру або акт агресії».

Відповідно до статті 24 Статуту, тільки Рада Безпеки може визначати, чи існує загроза миру, порушення миру або акт агресії, і є, таким чином, єдиним органом у системі колективної безпеки ООН, що володіє правом вирішувати, «...які заходи можуть бути застосовані відповідно до статей 41 і 42 для зміцнення або відновлення миру і безпеки». У державній практиці прийнято не зараховувати великі порушення фундаментальних прав людини до сфери винятково внутрішньої компетенції держави. Стаття 2 в цьому плані не залишає й натяку на

двозначність: Рада, відповідно до статті 42, має право вводити примусові заходи, коли, як відзначено в статті 39, злодіяння й інші систематичні або масові порушення фундаментальних прав людини усередині держави становлять загрозу миру або впливають на підтримку чи відновлення міжнародного миру і безпеки.

Важливим, з концептуальної точки зору, є те, що здійснювані в рамках колективної системи безпеки ООН дії в тому вигляді, у якому вони закладені в Статуті цієї організації, справді свідчать і підтверджують, що «примусові заходи», відповідно до статей 39 і 42 глави 7, можуть і будуть проводитися Радою Безпеки з метою поліпшення ситуації при порушенні прав людини, оскільки такі ситуації становлять загрозу миру і впливають на міжнародні мир і безпеку. Рада Безпеки має такі повноваження і, отже, не перевищує їх у даних ситуаціях.

Однак сьогодні переважна більшість юристів виступає проти права на гуманітарну інтервенцію з таких основних причин. По-перше, Статут ООН і сучасне міжнародне право не передбачають таке право. По-друге, діяльність держав за останні два сторіччя, і особливо після 1945 р., у кращому випадку вказує лише на кілька явних випадків гуманітарної інтервенції, яких, відповідно до більшості оцінок, взагалі не існує. По-третє, існуючі можливості зловживання таким правом ставлять під сумнів і саму необхідність існування цього права.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Статут Організації Об'єднаних Націй від 26.06.1945 р. / [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
2. Левин Д.Б. Международное право и сохранение мира / Д.Б. Левин. – М.: Междунар.отношения, 1971. – 350 с.
3. Орбелян А.С. Вопросы применения силы в решениях Международного суда ООН: статья / А.С. Орбелян // Московский журнал международного права. – 2008. – №2. – С. 94-106.
4. Софайер А. Международное право и Косово / А. Софайер // Мир после Косово: реф. сб. – М.: РАН ИНИОН; Центр науч.-информ. исслед. глобал. и регионал. пробл., 2001. – С. 204.
5. Тарасова Л.Н. Защита прав человека и международно-правовое регулирование применения силы / Л.Н. Тарасова // Вестник РУДН. Серия Юридические науки. – М. – 2006. – № 2 (20). – С. 94-103.
6. Тарасова Л.Н. Санкции ООН и международная защита прав человека / Л.Н. Тарасова // Актуальные проблемы современного международного права: материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции, 2006. – М.: Инфа – С. 100-114.
7. Kimminich O. Der Mythos der Humanitären Intervention / O. Kimminich // Archiv des Völkerrechts. – 1995. – Bd. 33. – S. 430.
8. Köck H.F. Die Humanitäre Intervention / Köck H.F. // Gustenau G. Humanitäre militärische Intervention zwischen Legalität und Legitimität. – Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000. – S. 56.
9. Wedgwood R. NATO's Campaign in Yugoslavia / Wedgwood R. // AJIL. – 1999. – Vol. 93. – P. 828.



## РОЗДІЛ ІV. ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 347.91+347.62

### ОКРЕМЕ ПРОВАДЖЕННЯ В ДЕЯКИХ КАТЕГОРІЯХ СПРАВ, ЩО ВИНИКАЮТЬ ІЗ СІМЕЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Чурпіта Г.В., к.ю.н., доцент

*Національна академія внутрішніх справ*

У науковій статті досліджуються особливості окремого провадження в деяких категоріях справ, що виникають із сімейних правовідносин. На підставі аналізу цивільного процесуального та сімейного законодавства України виокремлюються особливості процесуальної форми розгляду справ про надання права на шлюб, визнання шлюбу неукладеним, а також визнання розірвання шлюбу фіктивним. Встановлюється коло осіб, які беруть участь у таких справах, а також особливості змісту ухвалених за результатами їх розгляду судових рішень.

*Ключові слова: окреме провадження; надання права на шлюб; визнання шлюбу неукладеним; визнання розірвання шлюбу фіктивним.*

Чурпіта А.В. ОСОБОЕ ПРОИЗВОДСТВО ПО НЕКОТОРЫМ КАТЕГОРИЯМ ДЕЛ, ВОЗНИКАЮЩИХ ИЗ СЕМЕЙНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ / Национальная академия внутренних дел Украины, Украина

В научной статье исследуются особенности особого производства по некоторым категориям дел, возникающих из семейных правоотношений. На основании анализа гражданского процессуального и семейного законодательства Украины выделяются особенности процессуальной формы рассмотрения дел о предоставлении права на брак, признание брака незаключенным, а также признания расторжения брака фиктивным. Устанавливается круг лиц, участвующих в таких делах, а также особенности содержания принятых по результатам их рассмотрения судебных решений.

*Ключевые слова: особое производство; предоставление права на брак, признание брака незаключенным; признания расторжения брака фиктивным.*

Churpita G.V. SPECIAL PROCEEDINGS IN CERTAIN CATEGORIES OF CASES ARISING OUT OF FAMILY RELATIONSHIPS / National academy of internal affairs of Ukraine, Ukraine

In the scientific article the peculiarities of special proceedings in certain categories of cases arising out of family relationships are being analyzed. Based on the analysis of civil procedural and family law of Ukraine the peculiarities of procedural form of consideration of the cases about recognition of the right for marriage; recognition of marriage as not concluded; the recognition of divorce as fictitious are pointed out.

It is established that the applicants in the case of recognition of the right for marriage can be: in case of an application submitted under Part 2 of Art. 23 of Family code of Ukraine - a person who has attained the age of sixteen; in case of an application submitted under Part 4, Art. 26 of Family code of Ukraine – the own child of the adopter and his/her adopted child; the children adopted by the adopter. The attention is paid to the fact that the typical feature of the procedural form of this category of civil cases of special proceedings is plurality of persons acting in civil procedural status of applicant, because the right to marry should be provided to each of the intending spouses. It is proven that during the court hearing of the cases of right to marry the court has to prove that the granted right meets the interests of the applicant. In particular, the objection of parents (caretaker) of the right to marry cannot be the basis for refusal in meeting the application, if the court establishes that the providing of this right meets the interests of the applicant (s).

Cases of recognition of the marriage as not concluded have the following specific of procedural forms: the applicants for the cases on recognition of the marriage as not concluded can be any interested persons; during the court consideration of the cases of recognition of the marriage as not concluded the court must establish the fact of absence of a bride and (or) the groom during state registration of the marriage; the marriage is recognized as not concluded from the date of its state registration.

As for the cases of recognizing of the divorce as fictitious it is stated that: in cases of marriage dissolution done by state civil registration body upon the application of one of the spouses, by the court decision upon the joint application of the couple which have children, or upon the divorce application of one of the spouses, recognition of the divorce to be fictitious is not permitted. In this case, while marriage dissolution under Articles 109, 110 of Family Code of Ukraine the interested person (f.e. children of the couple or one of them) having the basis defined by the law shall have the right to protect their violated rights, freedoms or interests in another way – by applying for court review in the light of new circumstances. One of the procedural

peculiarities of the proceedings of this category of civil cases is that during court proceedings on the recognition of divorce as fictitious court must establish that the woman and the man continued to live as a family and had no intention to stop the marriage.

*Key words: special proceedings; the recognition of the right to marriage; recognition of marriage as not concluded; the recognition of divorce as to be fictitious.*

Однією з ознак правової держави є законодавче закріплення і реальне забезпечення основних прав людини, тобто наявність налагодженого правового механізму їх охорони і захисту. Одним із способів захисту прав і свобод людини і громадянина є судовий захист, у результаті якого забезпечується відновлення порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави. Незважаючи на те, що судовий захист прав, свобод та інтересів здійснюється в порядку різних видів судочинства, у межах цієї наукової розвідки ми торкнемося лише одного аспекту – особливостей захисту в порядку цивільного судочинства прав та свобод людини і громадянина, що виникають із сімейних правовідносин. Відповідні категорії справ є достатньо поширеними в судовій практиці.

Згідно з положеннями Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) справи, що виникають із сімейних правовідносин, розглядаються в порядку позовного, наказного та окремого провадження. Кожен із зазначених видів цивільного судочинства опосередковує особливу процедуру розгляду і вирішення цивільних справ, характеризується певною специфікою процесуальної форми. Водночас, особливий науковий та практичний інтерес становить процедура розгляду цивільних справ, що виникають із сімейних правовідносин, в порядку окремого провадження – непозовного виду цивільного судочинства, яке завжди «балансує» на межі з іншим його видом – позовним провадженням. Так, відповідно до ч.6 ст.235 ЦПК України, якщо під час розгляду справи у порядку окремого провадження виникає спір про право, який вирішується в порядку позовного провадження, суд має залишити заяву без розгляду і роз'яснити заінтересованим особам, що вони мають право пред'явити позов на загальних підставах.

Комплексний аналіз правових норм ЦПК України дає підстави стверджувати: в порядку окремого провадження розглядається 17 категорій цивільних справ, що виникають із сімейних правовідносин. Проаналізуємо детальніше специфіку процесуальної форми тих із них, спеціальна процедура розгляду яких прямо не регламентована нормами цивільного процесуального права, хоча, водночас, частково знайшла своє відбиття у матеріальному законодавстві. Такими, зокрема, є справи про: надання права на шлюб, визнання шлюбу неукладеним, визнання розірвання шлюбу фіктивним.

Процесуальні особливості розгляду в порядку окремого провадження указаних справ уже були предметом поодиноких розвідок вчених-процесуалістів та фахівців із сімейного права. Відповідні дослідження проводили Ю.В. Білоусов, В.І. Борисова, І.В. Жилінкова, В.В. Комаров, В.М. Кравчук, М.О. Німак, З.В. Ромовська, В.І. Тертишніков, О.І. Угриновська, С.Я. Фурса, М.М. Ясинок та інші.

Водночас, науковці досліджували, здебільшого, матеріально-правові аспекти вирішення справ про надання права на шлюб, визнання шлюбу неукладеним, визнання розірвання шлюбу фіктивним або зосереджували свою увагу на загальній процедурі розгляду справ в порядку окремого провадження. Особливості процесуальної форми цих справ, як правило, залишалися поза межами наукових досліджень.

Виходячи із зазначеного, *метою* цієї наукової розвідки є виокремлення процесуальних особливостей розгляду в порядку окремого провадження цивільних справ про надання права на шлюб, визнання шлюбу неукладеним і визнання розірвання шлюбу фіктивним.

Насамперед, зупинимось на справах про *надання права на шлюб*.

Надання права на шлюб – новий інститут сімейного права України. Кодекс про шлюб та сім'ю України 1969 р. дещо по-іншому регулював зазначені правовідносини і передбачав правовий інститут «зниження шлюбного віку», що суперечило суті цієї правової категорії як такої, яка є сталою, і не може змінюватися залежно від конкретної життєвої ситуації. Крім того, шлюбно-сімейне законодавство УРСР розгляд відповідного питання відносило до компетенції не суду, а інших юрисдикційних органів – державних адміністрацій, а також виконкомів місцевих рад (до

речі, відповідна норма ще й до нині діє в законодавстві деяких країн СНД, наприклад, Російської Федерації). У сучасному сімейному та цивільному процесуальному законодавстві України встановлено, що вирішення питання про надання права на шлюб належить до цивільної юрисдикції суду.

Зазначена категорія сімейних справ є особливою: законодавець хоча і виокремлює справи про надання права на шлюб у переліку справ окремого провадження, спеціального процесуального механізму їх розгляду цивільне процесуальне законодавство України не передбачає. Отже, розгляд справ про надання права на шлюб здійснюється на підставі загальних положень окремого провадження з урахуванням специфіки регулювання відповідних правовідносин нормами сімейного законодавства України.

Відповідно до ч.2 ст.23 СК України особі, яка досягла шістнадцяти років, за рішенням суду може бути надано право на шлюб, якщо буде встановлено, що це відповідає її інтересам. Крім того, у судовому порядку може бути надано право на шлюб між рідною дитиною усиновлювача та усиновленою ним дитиною, а також між дітьми, які були усиновлені ним (ч.4 ст.26 СК України).

Аналіз наведених вище норм сімейного законодавства України дає підстави стверджувати: заявниками у справі про надання права на шлюб можуть бути:

- 1) у випадку подання заяви на підставі ч.2 ст.23 СК України – особа, яка досягла шістнадцяти років;
- 2) у випадку подання заяви на підставі ч.4 ст.26 СК України – рідна дитина усиновлювача та усиновлена ним дитина; діти, які були усиновлені усиновлювачем. Слід акцентувати увагу на тому, що характерною особливістю процесуальної форми цієї категорії цивільних справ окремого провадження є множинність осіб, які виступають у цивільному процесуальному статусі заявника, адже право на шлюб має бути надано кожному з майбутнього подружжя.

Як заінтересовані особи у справах про надання права на шлюб можуть брати участь: майбутнє подружжя заявника, його батьки, піклувальник, усиновлювач. При цьому, як вбачається із положень СК України, згода батьків, піклувальника, усиновлювача щодо надання заявникові права на шлюб не вимагається. Водночас, їхня думка має бути врахована судом під час розгляду справи по суті.

Цивільне процесуальне законодавство України не містить обмежень щодо здійснення представництва при розгляді цієї категорії цивільних справ. Отже, як заявник, так і інші заінтересовані особи, згідно із ч.1 ст.38 ЦПК України, можуть брати участь у справі про надання права на шлюб як особисто, так і через представника. Поряд із цим, у разі, коли зазначені особи не в змозі самотійно захистити свої інтереси, з відповідною заявою має право звернутися до суду прокурор (ч.2 ст.45 ЦПК України).

У заяві про надання права на шлюб повинні бути викладені обставини, що свідчать про наявність підстав для надання заявникові (заявникам) відповідного права. Слід зазначити: ні сімейне, ні цивільне процесуальне законодавство України не передбачають навіть приблизного переліку таких підстав. Як правило, у судовій практиці ними вважаються: вагітність, народження дитини, перебування у фактичних шлюбних відносинах тощо.

До заяви про надання права на шлюб на підставі ч.2 ст.23 СК України обов'язково необхідно додати свідоцтво про народження заявника, а якщо підставою подання заяви є ч.4 ст.26 СК України – свідоцтво про народження рідної дитини усиновлювача та рішення суду про усиновлення ним другої дитини або рішення суду про усиновлення усиновлювачем двох дітей та докази, що підтверджують відсутність між усиновленими дітьми такого ступеню кровного зв'язку, що унеможливило укладення шлюбу відповідно до СК України.

Крім того, якщо вимога про надання права на шлюб пред'явлена на підставі ч.2 ст.23 СК України, у заяві необхідно обов'язково вказати прізвище, ім'я та по-батькові особи, з якою заявник у майбутньому планує укласти шлюб. Адже право на шлюб надається судом тільки стосовно конкретної особи з урахуванням усіх обставин справи. При цьому, якщо з цієї

особою державна реєстрація шлюбу не відбудеться, для укладення шлюбу з іншою особою заявникові необхідно повторно звертатися до суду для отримання відповідного права.

Під час судового розгляду справ про надання права на шлюб суд має встановити відповідність надання зазначеного права інтересам заявника. Хоча відповідна вимога встановлена у законі тільки щодо надання права на шлюб неповнолітній особі на підставі ч.2 ст.23 СК України, вбачається, при вирішенні питання про надання права на шлюб на підставі ч.4 ст.26 СК України суд також має виходити з інтересів заявників.

Крім того, слід звернути увагу на те, що відповідно до п.2 Постанови Пленуму Верховного Суду України № 11 від 21 грудня 2007 р. «Про практику застосування судами законодавства при розгляді справ про право шлюб, розірвання шлюбу, визнання його недійсним та поділ спільного майна подружжя» заперечення батьків (підкувальників) щодо надання права на шлюб не може бути підставою для відмови у задоволенні заяви, якщо судом буде встановлена відповідність надання такого права інтересам заявника (заявників).

Виходячи із зазначеного критерію, за результатом судового розгляду суд може надати право на шлюб заявникові (заявникам), а також відмовити у наданні відповідного права. У разі надання права на шлюб у резолютивній частині судового рішення суд повинен зазначити прізвище, ім'я та по-батькові особи, право на шлюб з якою надається судом (п.2 указаної Постанови Пленуму Верховного Суду).

Правом на шлюб особа наділяється з моменту набрання рішенням суду законної сили. Водночас, для укладення шлюбу відповідне судове рішення, поряд із заявою про реєстрацію шлюбу, має бути подане до органу державної реєстрації актів цивільного стану.

Другою категорією справ, на особливостях якої ми зосередили свою увагу, є справи про *визнання шлюбу неукладеним*.

Державна реєстрація шлюбу встановлена для забезпечення стабільності відносин між жінкою та чоловіком, охорони прав та інтересів подружжя, їхніх дітей, а також інтересів держави та суспільства. Відповідно до частин 1, 2 ст.34 СК України присутність нареченої та нареченого в момент реєстрації їхнього шлюбу є обов'язковою. Реєстрація шлюбу через представника не допускається. Тому порушення цієї норми, а саме – реєстрація шлюбу за відсутності одного з наречених, присутність іншої людини як нареченого (нареченої), реєстрація шлюбу за піддробленими документами, за довіреністю тощо, – свідчить про те, що такий шлюб не є укладеним.

Виходячи із норм СК України, справи про визнання шлюбу неукладеним мають таку специфіку процесуальної форми:

- 1) заявниками у справах про визнання шлюбу неукладеним можуть бути будь-які заінтересовані особи. Ними найчастіше є подружжя або один із нього.

Як випливає із ст.48 СК України, відповідну заяву має право подати і прокурор, але він не стає заявником у такому випадку, а залишається особою, якій законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб.

Як інші заінтересовані особи у справах, що аналізуються, можуть брати участь: другий з подружжя; діти подружжя; відповідний орган державної реєстрації актів цивільного стану та інші особи.

Заявник та інші заінтересовані особи можуть брати участь у відповідних справах особисто або через представника (ч.1 ст.38 ЦПК України);

- 2) під час судового розгляду справ про визнання шлюбу неукладеним суд має встановити факт відсутності нареченої і (або) нареченого під час державної реєстрації шлюбу;
- 3) шлюб визнається неукладеним від дня його державної реєстрації. Водночас, на підставі відповідного рішення суду запис про такий шлюб, а також свідоцтво про шлюб мають бути анульовані органом державної реєстрації актів цивільного стану (ст.48 СК України).

Поряд із визнанням шлюбу неукладеним, сімейне законодавство України передбачає зворотню можливість – *визнати розірвання шлюбу фіктивним*. Так, у встановлених законом випадках

шлюб припиняється внаслідок його розірвання органом державної реєстрації актів цивільного стану за заявою подружжя, яке не має дітей (ст.106 СК України). Водночас, відповідно до ст.108 СК України розірвання шлюбу, здійснене у зазначеному порядку, може бути визнане судом фіктивним, якщо він встановить, що жінка та чоловік продовжували проживати однією сім'єю і не мали наміру припинити шлюбні відносини.

У випадках розірвання шлюбу органом державної реєстрації актів цивільного стану за заявою одного з подружжя (ст.107 СК України), за рішенням суду за спільною заявою подружжя, яке має дітей (ст.109 СК України), або за позовом одного з подружжя про розірвання шлюбу (ст.110 СК України), визнання розірвання шлюбу фіктивним не допускається. При цьому при розірванні шлюбу судом на підставі статей 109, 110 СК України заінтересована особа (наприклад, діти подружжя або одного з них) за наявності визначених у законі підстав має право захистити свої порушені права, свободи чи інтереси в інший спосіб – шляхом подання заяви про перегляд судового рішення у зв'язку з нововиявленими обставинами.

Системний аналіз норм сімейного та цивільного процесуального законодавства України дає підстави стверджувати, що розгляд справ про визнання розірвання шлюбу фіктивним характеризується такими особливостями:

- 1) заявниками в таких справах можуть бути будь-які заінтересовані особи, наприклад, один з колишнього подружжя, діти подружжя (одного з них), орган державної реєстрації актів цивільного стану, органи квартобліку тощо.

Визначення інших заінтересованих осіб залежить від того, хто є заявником, тобто у відповідному процесуальному статусі можуть брати участь у справі колишнє подружжя (один із них), діти подружжя (одного із них), орган державної реєстрації актів цивільного стану, органи квартобліку та інші особи.

Заявники та інші заінтересовані особи у справах про визнання розірвання шлюбу фіктивним можуть здійснювати свої права та виконувати обов'язки у суді особисто або через представника (ч.1 ст.38 ЦПК України).

Відповідно до ст.45 ЦПК України в зазначених справах за наявності визначених у законі підстав можуть брати участь органи та особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб;

- 2) виходячи з того, що розірвання шлюбу може бути визнано судом фіктивним за умови, що воно було здійснене органом державної реєстрації актів цивільного стану за спільною заявою подружжя, яке не має дітей, до відповідної заяви, за можливості, слід додавати свідоцтво про розірвання шлюбу, видане відповідним органом. Водночас, у випадку його відсутності суд на підставі ч.2 ст.235 ЦПК України може за власною ініціативою витребувати необхідні докази, у тому числі таке свідоцтво;
- 3) під час судового розгляду аналізованої категорії цивільних справ суд має встановити, що жінка та чоловік продовжували проживати однією сім'єю і не мали наміру припинити шлюбні відносини;
- 4) розірвання шлюбу є фіктивним від дня державної реєстрації розірвання шлюбу відповідним органом. Водночас, згідно із ст.108 СК України орган державної реєстрації актів цивільного стану на підставі рішення суду має анулювати актовий запис, а також свідоцтво про розірвання шлюбу.

Виокремлення процесуальних особливостей розгляду в порядку окремого провадження справ про надання права на шлюб, визнання шлюбу неукладеним і визнання розірвання шлюбу фіктивним дозволило дійти таких **висновків**:

1. Враховуючи той факт, що ЦПК України не передбачає спеціальної процедури розгляду і вирішення зазначених категорій справ, цивільне судочинство має здійснюватися на підставі загальних положень окремого провадження, регламентованих у гл.1 розділу IV ЦПК України, а також відповідних норм сімейного законодавства України.
2. При вирішенні питання про надання права на шлюб як на підставі ч.2 ст.23, так і на підставі ч.4 ст.26 СК України суд має виходити з інтересів заявників. При цьому

заперечення батьків, усиновлювачів, піклувальників щодо надання права на шлюб не може бути підставою для відмови у задоволенні вимоги заявника (заявників), якщо судом буде встановлена відповідність надання такого права його (їх) інтересам.

3. Прокурор, який звертається до суду із заявою про визнання шлюбу неукладеним не стає заявником, а набуває цивільного процесуального статусу органу та особи, якій законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб.
4. При розірванні шлюбу судом на підставі статей 109, 110 СК України визнання розірвання шлюбу фіктивним не допускається. Водночас, заінтересована особа (наприклад діти подружжя або одного з них) має право захистити свої порушені права, свободи чи інтереси у інший спосіб – шляхом подання заяви про перегляд судового рішення у зв'язку з нововиявленими обставинами.

Дослідження процесуальних особливостей розгляду в порядку окремого провадження інших категорій цивільних справ, які виникають із сімейних правовідносин, виходить за межі цієї статті і становить *перспективні напрямки подальших наукових розвідок*.

УДК 342.951: 368.9.06

## СТРАХОВІ ВИПЛАТИ В СИСТЕМІ ОБОВ'ЯЗКОВОГО СОЦІАЛЬНОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

Журавльова З.В., здобувач, приватний нотаріус

*Класичний приватний університет*

У статті проведено дослідження питання дії механізмів здійснення страхових виплат застрахованим особам в системі обов'язкового соціального медичного страхування в Україні. Зазначено про чіткий цільовий режим Фонду обов'язкового медичного страхування. Розглянуто місце медичних установ та аптечних закладів в організаційно-правовому механізмі обов'язкового медичного страхування. Визначено публічно-правовий характер договорів про медичне обслуговування населення. З'ясовано питання використання тарифів на оплату медичної допомоги. Розкрито ретроспективний та перспективний аспекти механізму здійснення страхових виплат.

*Ключові слова:* Застрахована особа, страхові виплати, обов'язкове медичне страхування, Фонд обов'язкового державного соціального медичного страхування, цільові кошти, фінансовий контроль.

Журавльова З.В. СТРАХОВЫЕ ВЫПЛАТЫ В СИСТЕМЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО СОЦИАЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ В УКРАИНЕ / Классический приватный университет, Украина  
В статье проведено исследование вопроса действия механизмов осуществления страховых выплат застрахованным лицам в системе обязательного социального медицинского страхования в Украине. Отмечен четкий целевой режим Фонда обязательного медицинского страхования. Рассмотрено место медицинских учреждений и аптечных учреждений в организационно-правовом механизме обязательного медицинского страхования. Определен публично-правовой характер договоров о медицинском обслуживании населения. Выяснен вопрос использования тарифов на оплату медицинской помощи. Раскрыты ретроспективный и перспективный аспекты механизма осуществления страховых выплат.

*Ключевые слова:* Застрахованное лицо, страховые выплаты, обязательное медицинское страхование, Фонд обязательного государственного медицинского страхования, целевые средства, финансовый контроль.

Zhuravliova Z.V. INSURANCE PAYMENTS IN THE SYSTEM OF COMPULSORY SOCIAL MEDICAL INSURANCE IN UKRAINE / Classic private university, Ukraine

This article has addressed matters related to the mechanisms of insurance payments by insured persons in the system of compulsory social medical insurance in Ukraine. The exact target-oriented schedule of the Fund of Compulsory Medical Insurance is specified. The place of medical establishments and pharmaceutical institutions in the organizational and legal mechanism of compulsory medical insurance is considered. The public and legal nature of contracts of public medical services is determined. The question of using tariffs of payment for medical care is cleared up. The retrospective and perspective aspects of the mechanism of insurance payments are developed. The retrospective aspect provides for reimbursement of cost of medical services rendered by medical establishments. The perspective aspect on the contrary stipulates the prepayment of such expenses by means of transferring monthly advance money on requests of medical

establishments. In this connection one of the important matters related to financing the compulsory medical insurance is that of sizes and structure of cost of administration of insurance medical payments; it may concern the servicing of insurance and advance payments by treasury or banking systems. The prepayment and further preparation of completion reports allow repaying costs of medical care (treatment) for such categories of persons, in particular, as occupational accident victims, at the expense of the Social Insurance Fund from Occupational Accidents and Diseases of Ukraine.

Separately the author inquired into the question that is subject to gaining the right to insurance payments in the system of compulsory medical insurance, especially the question of obtaining, termination and lost of the status of registered persons in this kind of social insurance by the individuals. For studying this matter the positive experience of Germany is researched.

The special attention in this article is paid to exercising the right of citizens to the qualified medical care, free choice of doctors, selection of treatment options according to their recommendations and health institutions.

It is the article author's opinion that the accounting of the author offered mechanisms for the system of insurance payments to the OMC will allow implementing an idea of social justice and principles as follow: "employable persons pay for non-employable citizens" living with them in the territory of the same country, principle of solidarity – every citizen should be covered with social insurance care in case of achievement of retirement age ("society of social security system"), principle of service provision – every non-employable citizen (pensioner) is rendered free services. More generally the above events and principles are the instruments of implementation of ideology of distribution among elderly and young citizens of the same country.

*Key words: Insured, insurance payments, mandatory health insurance fund compulsory state social insurance, trust funds, financial control.*

Дослідження питань механізму здійснення страхових виплат в системі обов'язкового соціального медичного страхування, яка на сьогодні формується в Україні, є актуальним напрямком сучасних наукових пошуків. Науковий інтерес до цієї проблематики (правові основи, статус коштів, обсяги здійснення страхових виплат, порядок контролю за цільовим використанням цих коштів) викликаний як потребами сучасного розвитку українського суспільства, так і потребами подальшого розвитку науки фінансового права в Україні. Актуальність дослідження запропонованого питання пов'язана також з відсутністю комплексних досліджень, єдиних наукових та практичних підходів до розуміння сутності, порядку здійснення страхових виплат у системі обов'язкового медичного страхування (далі – ОМС), яка нині проходить етап свого становлення. Досвід інших країн (країни СНД, Європа, де діє обов'язкове медичне страхування) з регулювання питань здійснення видаткових зобов'язань публічними страхувальниками у сфері обов'язкового медичного страхування вже містить як сталі положення, так і ґрунтовні наукові дослідження вказаних питань.

За мету запропонованої наукової статті було визначено дослідити основні положення, які стосуються здійснення страхових виплат в системі обов'язкового соціального медичного страхування в Україні. Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких наукових завдань: з'ясувати правові засади, зміст та порядок здійснення страхових виплат в системі обов'язкового соціального медичного страхування.

Обов'язкове соціальне медичне страхування за своїм спрямуванням має забезпечувати отримання застрахованими особами необхідної медичної допомоги та медичних послуг, за рахунок коштів соціального страхування. У кожному разі суб'єктами отримання (застрахованими особами) реалізується право на отримання певних матеріальних благ (виплат або забезпечення), яке має бути гарантованим (мати юридичне закріплення можливостей реалізації) та реалізовуватися у визначені строки (періоди) надання медичної допомоги.

Так, недофінансування в основний капітал (будівлі, споруди) медичних установ за рахунок коштів страхової медицини може призводити до переведення пацієнтів на більш короткі строки госпіталізації, вони вимушені більше часу проводити у чергах за консультацією спеціаліста та отриманням діагностичних аналізів. Наприклад, у 2005 році Верховний Суд Канади, розглядаючи справу про монополію держави в провінції Квебек на надання медичних послуг, вказав, що очікування у тривалих чергах порушує право людини на збереження свого здоров'я [1].

Зокрема, поруч із питаннями отримання застрахованою особою медичної допомоги на догоспітальному та госпітальному етапах виникають питання про відшкодування за рахунок коштів обов'язкового медичного страхування (страхових виплат) вартості перебування ("ліжко-місця"), медикаментозного забезпечення, лабораторного та інструментального

обстеження, харчування, проїзду до та від спеціалізованого лікувального закладу, компенсації оплати за користування застрахованою особою готелем, та інших витрат.

Однак світова практика обов'язкового медичного страхування показує, що не вся медична допомога може надаватися безоплатно застрахованим особам за рахунок коштів цього виду соціального страхування (наприклад, протезування, складні хірургічні втручання, пластична хірургія, хвороби, які викликані асоціальним способом життя пацієнта тощо). Відповідно до Основ законодавства України, право на забезпечення за обов'язковим державним соціальним страхуванням мають застраховані громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства та члени їх сімей, які проживають в Україні, якщо інше не передбачено законодавством України, а також міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України [2, ст.3].

Також, відповідно до Основ, обов'язковому державному соціальному страхуванню підлягають: особи, які працюють на умовах трудового договору (контракту) на підприємствах, в організаціях, установах незалежно від їх форм власності та господарювання, та у фізичних осіб; особи, які забезпечують себе роботою самостійно (члени творчих спілок, творчі працівники, які не є членами творчих спілок), громадяни – суб'єкти підприємницької діяльності [2, ст.7]. Додатково цим законом визначено, що іншими законами з окремих видів обов'язкового державного соціального страхування перелік застрахованих осіб може бути розширено та доповнено. Для підтвердження статусу застрахованої особи видається єдиний для всіх видів соціального страхування документ суворої звітності – Свідоцтво про загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – Свідоцтво, та ЗОДСС) [2, ст.8].

Системний аналіз законодавства показує, що наявність одного лише Свідоцтва не може бути достатнім для отримання фізичною особою допомоги за певним видом соціального страхування; для цього законодавство встановлює поняття “страховий стаж”, до якого включає період (строк), протягом якого ця особа підлягає ЗОДСС та за який сплачено внески на страхування (нею особисто або роботодавцем) [2, ст.9]. Водночас, на нашу думку, право на життя є більш значущим у порівнянні з вимогою про сплату страхових внесків для отримання невідкладної (екстреної) медичної допомоги, тому цей її вид має надаватися всім категоріям громадян незалежно від наявності страхового медичного стажу. Напевно, саме з подібних міркувань виходив законодавець у Російській Федерації, взагалі не здійснивши визначення терміна “страховий медичний стаж” у спеціальному законі [3].

З метою формування режиму законності та фінансової дисципліни, дотримання вимог бюджетного законодавства вважаємо, що в новій галузі – обов'язковому медичному страхуванні правовий режим фондів коштів, які акумулюються на спеціальних рахунках Фонду обов'язкового медичного страхування, має визначатися чітким цільовим призначенням (режимом). Слід наголосити, що питання акумуляції та витрачання цих коштів відносяться до публічної сфери та охоплюються сферою дії (предметом) фінансового права.

Для формування цілісного організаційно-правового механізму здійснення виплат у системі обов'язкового медичного страхування варто розглянути основні блоки (групи) відносин, явищ та механізмів, які вже отримали практику правового регулювання в законодавстві інших країн. Оскільки обов'язкове медичне страхування існує в Російській Федерації від 1991 року, ми пропонуємо розглядати ці важливі питання, спираючись на досвід цієї країни.

Не вдаючись в аналіз питань розподілу компетенції суб'єктів та сферу нормативно-правового регулювання, зазначимо, що в організаційно-правовому механізмі ОМС усі медичні установи, які здійснюють діяльність у сфері ОМС, мають бути включені до спеціального єдиного державного реєстру (на сьогодні в Україні майже усі вони є неприбутковими установами). Цей механізм дозволяє чітко визначити не лише поточний статус медичної установи, але й види медичних послуг (за КВЕД), які вона має право надавати.

Отримання коштів медичними установами для надання гарантованих державою (Програма, Стандарт) послуг у системі ОМС за бюджетно-страхової моделі відбувається за рахунок публічних договорів (про надання та оплату медичної допомоги, про надання фінансового забезпечення, про медичне обслуговування населення). Такий механізм вже пройшов апробацію в Російській Федерації та формується в Україні. Зокрема, Основи законодавства про охорону здоров'я (статтю 18) доповнено нормою наступного змісту: “Медична допомога



надається безоплатно за рахунок бюджетних коштів у закладах охорони здоров'я, з якими головними розпорядниками бюджетних коштів укладені *договори про медичне обслуговування населення*. Особливості укладення договорів про медичне обслуговування населення визначаються законом" [8, ст.18]. Наявність такого механізму дозволяє визначитися в кожному окремому випадку із взаємними обов'язками та відповідальністю Фонду ОДСМС та медичної установи (лікувального закладу) за конкретний період часу, враховуючи специфіку медичної діяльності установи та інші показники (індикатори).

Використання тарифів на оплату медичної допомоги та диференційованих подушових нормативів фінансової забезпеченості поруч із нормативно-правовим визначенням медичної послуги в Російській Федерації в Галузевому Класифікаторі "Прості медичні послуги" (2001) дозволило визначитися з основами медичної допомоги [4]. Так, цим Класифікатором *проста медична послуга* визначається як неподільна послуга, що виконується за формулою "пацієнт + спеціаліст = один елемент профілактики, діагностики або лікування" [4, розд. 01.03]. Класифікація медичних послуг поділена на 25 типових розділів, здійснюється за Міжнародною класифікацією процедур у медицині (МКБ-10), ВОЗ, Женева, 1978) включає діагностичні, профілактичні, терапевтичні, рентгенорадіологічні, медикаментозні, хірургічні та лабораторні процедури [4].

В Україні вже формуються засади для запровадження цього механізму: так, частиною 5 статті 18 Основ законодавства про охорону здоров'я визначено, що обсяги бюджетного фінансування визначаються на підставі науково обґрунтованих нормативів з розрахунку на одного жителя [8, ст.18].

Кожен випадок надання медичної допомоги медичною установою має отримувати свою фіксацію як у письмовій обліковій медичній документації (амбулаторній, стаціонарного хворого, санаторно-курортній), так і електронній базі даних медичної установи, відповідно до яких (за встановленими тарифами) має формуватися вартість наданої пацієнту однієї простої медичної послуги. На нашу думку, визначення її вартості та облік має здійснюватися централізовано в межах кожної медичної установи відділом бухгалтерського обліку. Такий механізм дозволяє, по-перше, здійснювати статистичний облік стану та динаміки захворюваності на території обслуговування; по-друге, здійснювати нарахування вартості оплати праці лікарів закладу, середнього і молодшого медичного персоналу; по-третє, виробити практику обрахування вартості кожної простої медичної послуги для здійснення фінансового контролю та правоохоронної діяльності.

По закінченні відповідного звітнього періоду (місяць) медична установа має формувати рахунок на оплату (відшкодування вартості) наданих медичних послуг для подання до територіального відділення Фонду ОДСМС, та вести зведений Реєстр сформованих рахунків.

На нашу думку, такий же механізм можливо використовувати аптечними закладами (які також мають бути внесені до спеціального реєстру аптечних закладів, що здійснюють діяльність у сфері ОМС) для часткової оплати державою вартості медикаментів (реімбурсації) застрахованим особам. На сьогодні цей механізм є подібним до повернення державою ПДВ. За допомогою вказаних механізмів можливо сформувати основи для здійснення спеціалізованого фінансового контролю за цільовим використанням коштів ОМС, обсягами, строками, якістю та умовами надання медичної допомоги, як це вже зроблено в Російській Федерації [5].

Важливе значення для дотримання фінансової дисципліни та цільового використання коштів у галузі обов'язкового медичного страхування мають відігравати акти виконаних робіт, що мають складатися щомісячно між територіальними відділеннями Фонду ОДСМС та медичними установами (лікарнями, поліклініками). За своїм значенням та місцем в інформаційному забезпеченні фінансування ОМС ці фінансові документи також мають прогностичне та аналітичне значення, оскільки на їх підставі можливо здійснювати не лише облік витрачання цих цільових коштів, але й проводити глибоку регіональну та загальнодержавну аналітичну роботу.

Цілісний механізм здійснення страхових виплат має включати не лише *ретроспективні* механізми (вказані вище), але й перш за все *перспективні* (авансування). До таких механізмів, на нашу думку, можна віднести авансування медичної допомоги за рахунок коштів ОМС шляхом перерахування щомісячних авансових коштів за заявками медичних установ. У зв'язку з цим одним з важливих питань, пов'язаних з фінансуванням ОМС, є питання про розміри та

структуру витрат на адміністрування страхових медичних виплат; це стосується обслуговування страхових та авансових виплат за казначейською або банківською системами.

На нашу думку, механізм здійснення страхових виплат шляхом авансування та складення в подальшому актів виконаних робіт дозволяє здійснювати погашення витрат на медичну допомогу (лікування) для таких категорій осіб, зокрема, як потерпілі від нещасного випадку на виробництві, за рахунок коштів Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України. Зокрема, такий механізм вже запроваджено та апробовано в Правилах обов'язкового медичного страхування, які діють у Російській Федерації [6].

З використанням такого самого механізму можливо здійснювати фінансування вартості медичної допомоги, яка має надаватися всім непрацездатним громадянам України (пенсіонерам) та членам їхньої сім'ї для реалізації права на матеріальне забезпечення за рахунок суспільних фондів споживання не лише шляхом надання трудових і соціальних пенсій, але й фінансування гарантованого рівня медичної допомоги за рахунок ОМС. В такому разі будуть здійснюватися надходження від коштів пенсійного страхування в загальні витрати на фінансування охорони здоров'я.

Запровадження вказаного механізму до системи страхових виплат в ОМС дозволить реалізовувати ідею соціальної справедливості та принципи: "працездатні платять за непрацездатних громадян", які проживають з ними на території однієї держави, принцип солідарності – кожен громадянин має бути охоплений соціальною страховою допомогою на випадок досягнення пенсійного віку ("суспільство соціальної захищеності"), принцип надання послуг – кожен непрацездатний громадянин (пенсіонер) обслуговується безкоштовно, він має лише пред'явити Свідоцтво про загальнообов'язкове державне соціальне страхування. У більш загальному вигляді вказані явища та принципи є інструментами реалізації ідеології розподілу між похилими та молодими громадянами однієї країни.

Запровадження механізму страхових виплат шляхом авансування дозволяє здійснювати фінансування вартості медичної допомоги (лікування) з коштів ОМС за творчих працівників (вихователів, вчителів, викладачів, наукових працівників) та студентів за рахунок залучення страхових внесків (бюджетних коштів) від спеціального уповноваженого органу – Міністерства освіти і науки, молоді та спорту, щодо вказаних категорій громадян.

Звісно, основним питанням, яке стосується отримання права на страхові виплати в системі ОМС, є питання про набуття, зупинення та втрату фізичними особами статусу застрахованої особи в цьому виді соціального страхування. На нашу думку, у цьому механізмі варто врахувати досвід Німеччини, де вже сформована стала практика. Так, у цій державі для набуття статусу застрахованої особи з 1949 по 2004 рік страхові внески на ОМС здійснювалися працівниками та роботодавцями у рівних частках (по 7,1%), з липня 2005 року доля працівника у сплаті внеску зросла на 0,4%). За того, хто заробляє менше 400 євро, страховку повністю сплачує роботодавець (за єдиною ставкою 11%) [7]. З метою встановлення єдиних вимог і підходів у Німеччині також сформовано певні критерії визначення бази страхових нарахунків у системі ОМС та верхню межу доходів (заробітної плати), з якої беруться внески на обов'язкове медичне страхування [7].

Згідно з положеннями частини 1 статті 6 Основ законодавства про охорону здоров'я, кожен громадянин України має право на охорону здоров'я, що передбачає, зокрема, кваліфіковану медичну допомогу, включаючи *вільний вибір лікаря*, вибір методів лікування відповідно до його рекомендацій і *закладу охорони здоров'я* [8]. Подібні права також мають іноземці та особи без громадянства [8, ст.11]. Відповідно до закону громадянам України, а також іноземцям та особам без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, гарантуються свобода пересування та вільний вибір місця проживання на її території (за винятком визначених законом обмежень). Реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження [9].

Отже, у теорії та на практиці для реалізації права застрахованих осіб на вибір медичної установи в Україні в системі здійснення страхових виплат за рахунок фонду коштів ОМС мають функціонувати спеціальні механізми. Правове регулювання механізму забезпечення

вибору пацієнтами лікувального закладу в Російській Федерації складається з норм закону щодо медичного страхування, Правил обов'язкового медичного страхування [6] та підзаконних нормативно-правових актів Федерального фонду ОМС.

Відповідно до статті 16 Закону Про медичне страхування, у Російській Федерації усі фізичні особи, на яких поширюється ОМС, мають право вибору страхової медичної організації шляхом подання відповідної заяви в порядку, передбаченому Правилами ОМС, вибору лікаря шляхом подання відповідної заяви на ім'я керівника медичної організації, заміну страхової медичної організації, де раніше була застрахована особа [3].

У Німеччині більшість застрахованих осіб не мали права вибору лікарняної каси та були приписані до цих кас за місцем проживання (принцип реєстрації), місця роботи або професійної групи. Такий примусовий розподіл призвів до значних розбіжностей у ставках страхових внесків унаслідок різниці в доходах та структурі ризику. За Законом про структуру охорони здоров'я (1993 рік) майже всі члени лікарняних кас отримали право вільного вибору лікарняної каси та її зміни один раз на рік за умови письмового попередження адміністрації каси за три місяці. Пізніше такий механізм (попередження) було усунуто та з 2002 року замінено на вимогу щодо мінімального терміну членства в касі – 18 місяців [7, 61-62].

На нашу думку, у разі запровадження в Україні Фонду ОДСМС як спеціального уповноваженого органу у сфері обов'язкового медичного страхування, реалізація права вільного вибору медичної установи буде стосуватися лише змін у персоніфікованому обліку застрахованої особи, які мають вноситися територіальними відділеннями Фонду ОДСМС. За територіальним принципом та існуючим адміністративно-територіальним поділом України, у кожній області мають діяти філії Фонду ОДСМС, а в районах – відділення. Сферою охоплення кожного з відділень мають бути райони області, райони міста, міста Київ та Севастополь. До кожного з цих відділень й будуть "прикріплені" застраховані особи. Фактично питання вибору медичної установи в межах обласного центру означає зміни в облікових персоніфікованих даних пацієнта (передання історії хвороби до іншої лікарні), у випадку переїзду особи до іншої області – передання відомостей про застраховану особу до іншого відділення Фонду ОДСМС, де має здійснюватися облік цієї застрахованої особи для здійснення виплат у системі ОМС (принцип "гроші йдуть за пацієнтом (застрахованою особою)").

*Висновки.* Здійснення страхових виплат у системі обов'язкового соціального медичного страхування в Україні (яка формується) є специфічним видом діяльності публічного страховика – Фонду обов'язкового державного соціального медичного страхування, та має реалізовуватися на належних правових засадах. Ці виплати мають забезпечувати отримання застрахованими особами необхідної медичної допомоги та медичних послуг, за рахунок коштів цього виду соціального страхування. Реалізація цієї мети досягається шляхом реалізації у нормах діючого законодавства різних механізмів та інструментів, основні з яких досліджені автором у цій статті. Проведений науковий аналіз дозволив поглибити як наукове пізнання у галузі обов'язкового медичного страхування, так і розуміння сутності діючих механізмів та інструментів в межах діючих систем обов'язкового медичного страхування.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Романчук Я. Система здравоохранения – яркий пример провала государства [Электронный ресурс] / Я. Романчук. – Режим доступа: <http://liberty-belarus.info/Kapitalizm-dlya-lyuboznatelnyh.html>.
2. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 14.01.1998 р. № 16/98-ВР (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 6. – Ст. 219.
3. О медицинском страховании граждан в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 28.06.1991г. № 1499-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 17.
4. О введении в действие отраслевого Классификатора "Простые медицинские услуги" 91500.09.0001-2001: приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 10.04.2001 года № 113 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rudoctor.net/medicine2009>.

5. Порядок организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию: приказ Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 01.12.2010 года № 230 (с изменениями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ora.ffoms.ru/portal/page>.
6. Правила обязательного медицинского страхования: приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 28.02.2011 г. № 158н (с изменениями) // Федеральная газета. – 2011. – 11 марта. – № 5427.
7. Busse R. Health Care Systems in Transition: Germany / Busse R., Riesberg Annette. – Copenhagen, WHO Regional Office for Europe on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies, 2004. – P. 59-61.
8. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ (зі змінами) // Голос України. – 1992. – № 238. – 15 грудня.
9. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 року № 1382-ІV (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 2004. – № 1. – Ст. 4.

УДК 347.233.8

## **ДЕРЖАВНІ ГАРАНТІЇ ЗБЕРЕЖЕННЯ ЖИТЛА ДІТЕЙ-СИРИТ ТА ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ**

Коваль О.В., аспірант

*Національна академія внутрішніх справ*

Роботу присвячено дослідженню державних гарантій щодо збереження житла дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, що закріплені в нормативно-правових актах. Проводиться аналіз можливостей реалізації задекларованих прав, з метою виявлення проблем, які при цьому виникають та їх вирішення.

*Ключові слова: житло, житлові приміщення, право власності, право користування, збереження житла, діти-сироти, діти позбавлені батьківського піклування.*

Коваль О.В. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ГАРАНТИИ СОХРАНЕНИЯ ЖИЛЬЯ ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ОСТАВШИХСЯ БЕЗ ПОПЕЧЕНИЯ РОДИТЕЛЕЙ / Национальная академия внутренних дел, Украина  
Работа посвящена исследованию государственных гарантий по сохранению жилья детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которые закреплены в нормативно-правовых актах. Проводится анализ возможностей реализации задекларированных прав, с целью выявления проблем и их решение.

*Ключевые слова: жилье, жилые помещения, право собственности, право пользования, сохранность жилья, дети-сироты, дети оставшиеся без попечения родителей.*

Koval O.V. GOVERNMENT GUARANTEES OF SAVING OF HOUSING FOR ORPHANS AND CHILDREN, DEPRIVED OF PARENTAL CARE / National Academy of Internal Affairs, Ukraine  
The work is devoted to the study of government guarantees of saving of housing for orphans and children, deprived of parental care, which is embodied in legal acts. In this work is analysed of the possibility implementation of the declared rights, on purpose to identify problems and their solution.

Should be noted that legislation contains provisions that protect the housing rights of orphans and children deprived of parental care. In particular, this protection is implemented in two ways: saving of housing and providing of new housing.

First of all, the main condition for the preservation of housing for orphans and children deprived of parental care is the availability of housing. Therefore, in case of availability of housing in such category of persons, which belonging to them by right of ownership or the right to use, should talk about the state guarantees their safety during their stay in the respective institution or under custody or under guardianship.

Analysis of legislation gives reason to believe that saving of housing for orphans and children deprived of parental care is implemented by applying the prohibitions, obligations and responsibilities. The prohibition includes rejection on its exclusion in the absence of consent of guardianship. The obligation includes duty to division or sharing of housing or eviction of parents, which are deprived of parental rights. The responsibility applies to local state administration and local self-government in case of violation of the saving and return of property in good condition and quality.

Thus, the law provides for the use of such housing by third parties throughout the orphans and children deprived of parental care stay in the respective institution or under custody or under guardianship. It is about providing the housing for rent, which in turn can affect the condition and quality of the housing. At the same time, responsibility for disparity and deterioration of housing is not provided.

As follows, the existence of legal provisions concerning state guarantees of saving of housing for such category of children in which they lived, is not enough for a proper solution. In addition, some legal rules contain a number of inaccuracies that gives rise to them double interpretation and creates the opportunity for abuse.

This work investigates these questions and problematic moments in order to find ways to solve them.

*Key words: housing, homes, right of ownership, right of use, saving of housing, orphans, children deprived of parental care.*

Нещодавно Україна звітувала перед міжнародною спільнотою про двадцятирічний термін реалізації Конвенції ООН про права дитини. Одним із здобутків слід вважати те, що на виконання вимог зазначеної Конвенції було приведено у відповідність до міжнародних стандартів національне законодавство, покликане врегульовувати дану сферу відносин.

Відповідно до ст.52 Конституції України утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу [1]. Держава бере під свою охорону кожна дитину-сироту і дитину, позбавлену батьківського піклування, так зазначено у ст.5 СК України [2]. Гарантії соціального захисту та право на особливий захист і допомогу з боку держави дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, передбачені ст.25 Закону України «Про охорону дитинства» [3]. Згідно зі ст.1 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», державним утриманням визнається повне забезпечення відповідно до державних соціальних стандартів матеріальними та грошовими ресурсами дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб із їх числа для задоволення їх життєво необхідних потреб та створення умов для нормальної життєдіяльності [4]. Саме тому, одним із основних завдань держави визначено – забезпечення захисту прав вихованців закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, для чого необхідним є: ухвалення рішення щодо збереження житлових та інших майнових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, не пізніше як через місяць від дня надання дитині відповідного статусу; забезпечення випускників шкіл-інтернатів, які потребують житла, соціальним гуртожитком; удосконалення механізмів збереження житлових та майнових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [5].

При цьому, незважаючи на численну кількість норм, що покликані забезпечувати захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, науковці наполягають на тому, що державний механізм соціального захисту таких дітей у багатьох випадках явно не спрацьовує, і як результат, після закінчення інтернатних закладів кожен п'ятий вихованець не має житла, кожен другий вдається до протиправних дій, кожен сьомий – до спроби самогубства [6, 11]. Саме тому питання державних гарантій відносно можливостей реалізації права на житло дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є актуальним та важливим. Дослідження потребує практичне застосування задекларованих положень.

В основу даної статті покладено наукові дослідження вітчизняних та російських фахівців у галузях цивільного та житлового права, а саме: Б. Гонгало, М. Галянтича, В. Грибанова, О. Дзери, П. Крашенинникова, Є. Мічуріна, О. Підпригори, Н. Саніахметової, П. Седугина, В. Чігіра, Т. Федосєєвої, Є. Харитонова. Питання стосовно способів реалізації права на житло піднімалося в наукових статтях та працях В. Борисової, О. Воронової, О. Старцева, М. Хавронюка. Проблематика сирітства досліджувалась такими вченими, як: Г. Бевз, О. Безпалько, Л. Волинець, М. Галагузовою, А. Капською, Л. Тарусовою, І. Трубавіною. Питання соціального становлення та захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, піднімалися в наукових статтях та працях О. Антонова-Турченко, Н. Комарової, Л. Леонтьєва, І. Пеши,

Є. Рибінського. При цьому проблематика захисту саме житлових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, залишається недостатньо вивченою.

Дослідження спрямоване на узагальнення та аналіз закріплених законодавством державних гарантій щодо збереження житла дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, з метою вивчення механізму реалізації таких прав, виявлення проблем, які при цьому виникають, та способів їх вирішення.

Основною умовою збереження житла дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є наявність самого житла. Тому в разі наявності житла у вказаній категорії осіб, належного їм на праві власності чи на праві користування, слід вести мову про державні гарантії його збереження на час перебування у відповідному закладі або під опікою чи піклуванням.

За даними Державної служби статистики України, за минулий рік кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, становить 95956 осіб, із них мають житло – 61331 особа (у тому числі на праві приватної власності – 12925 осіб, а на праві користування – 48406 осіб) [7, 41]. При цьому, за станом утримання житла, із 61331 об'єктів у придатному для проживання стані знаходиться – 58368, у непридатному для проживання стані – 2963) [7, 43].

Відповідно до ст.16 Конвенції ООН про права дитини (гарантовано недоторканість житла дитини) [8]. Українське законодавство також містить аналогічні положення. Зокрема, збереження права користування житлом, у якому дитина-сирота чи дитина, позбавлена батьківського піклування, раніше проживала, гарантоване ст.248 СК України [2]. Відповідно до ст.32 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», за вказаними дітьми, а також особами із їх числа зберігається право на житло, у якому вони проживали з батьками, рідними тощо до встановлення опіки чи піклування або до влаштування у відповідні заклади [4]. Даною нормою законодавець, використовуючи узагальнююче поняття «житло, у якому проживали», не зазначає, на якому саме праві належало таке житло дитині. Тому можемо стверджувати, що під зазначене узагальнююче поняття може підпадати житло, що належало дитині-сироті чи дитині, позбавленій батьківського піклування, як на праві власності, так і на праві користування.

Натомість у Роз'ясненні Міністерства Юстиції України щодо соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, зазначено, що в разі передачі таких дітей під опіку чи піклування, влаштування в будинки дитини, дитячі будинки, школи-інтернати, дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї жиле приміщення, у якому вони проживали, зберігається за дітьми протягом усього часу перебування їх в цих закладах, в опікунів чи піклувальників, дитячому будинку сімейного типу, прийомній сім'ї незалежно від того, чи проживають у жиллому приміщенні, з якого вибули діти, інші члени сім'ї [9]. В даному випадку так само не зазначено чи на праві власності, чи на праві користуванні належало житло дитині, і крім того, замість терміна «житло, в якому проживали» використано термін «жиле приміщення, в якому проживали», що значно звужує перелік об'єктів, щодо яких держава бере на себе зобов'язання по їх збереженню. Така думка обґрунтовується тим, що деякі науковці відносять до «житла» і нежилі приміщення, котрі можуть входити до складу жилих кімнат, квартир, будинків [10, 63].

Цікавим є положення ч.4 ст.25 ЗУ «Про охорону дитинства», яким зазначено, що держава забезпечує дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, а також особам з їх числа, які до передачі під опіку чи піклування, влаштування в дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї, заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, мали впорядковане житло, що зберігалось за ними, вселення їх у ці приміщення і повернення їм майна, що знаходилося в цих приміщеннях [3]. Перш за все слід відмітити, що змінена термінологія, замість прийнятного терміна «житло, в якому проживали» використано термін «впорядковане житло, яке мали». І знову ж таки не зазначено, які права на житло мала така дитина: право власності чи право користування. На нашу думку, використання терміну «впорядковане житло, яке мали» не є коректним, оскільки, по-перше, використання такої ознаки, як «впорядкованість» також значно звужує перелік об'єктів, щодо яких держава бере на себе зобов'язання по їх збереженню, а по-друге, цей термін значно вужчий аніж термін «житло, в якому проживали», саме через правовідносини, які виникають щодо такого житла.

Але все ж таки, основним нормативним документом, що регулює питання збереження жилого приміщення за тимчасово відсутніми громадянами є чинний Житловий кодекс, ч.1 ст.71 якого визначено, що при тимчасовій відсутності наймача або членів його сім'ї за ними зберігається жила приміщення протягом шести місяців [11]. У нашому випадку, коли мова йде про дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, застосовується п.3 ч.3 ст.71 чинного Житлового кодексу, де передбачена можливість збереження житла за дітьми вказаної категорії понад шість місяців, а саме: протягом усього часу їх перебування в родичів, опікуна чи піклувальника, прийомній сім'ї, дитячому будинку сімейного типу, закладі для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [11].

Ще однією нормою, яка захищає житлові права дітей, позбавлених батьківського піклування, є ст.167 Сімейного кодексу України, якою передбачена можливість виселення батьків з жилого приміщення, у якому приживає дитина, відносно якої вони позбавлені батьківських прав, або примусовий поділ чи примусовий обмін займаного приміщення на інше [2]. Однак, на думку багатьох науковців, це положення практично не застосовується: діти залишаються проживати разом із батьками, які пиячать, вживають наркотики, ведуть аморальний спосіб життя, при цьому на таких дітей не поширюються пільги щодо отримання позачергового житла, хоча фактично житлом вони не забезпечені [6, 28].

У даному випадку, як вихід із ситуації, може бути взяття на квартирний облік осіб, які потребують поліпшення житлових умов, чи обліку осіб, які мають право на отримання житла за державними житловими програмами. Питання про взяття дитини на облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, за клопотанням служби у справах дітей за місцем її походження, вирішує районна, районна у м. Києві та Севастополі держадміністрація, виконавчий орган міської, районної в місті ради. Документи дитини, необхідні для взяття її на облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, готує та подає служба у справах дітей [12]. Ст.39 Житлового кодексу передбачений порядок взяття громадян на облік потребуючих поліпшення житлових умов, зокрема щодо дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які досягли 16 років, а також осіб з їх числа визначено, що вони беруться відповідними органами місцевого самоврядування на облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, за місцем їх походження або проживання до влаштування в сім'ї громадян, заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [11].

Слід зазначити, що чинним законодавством передбачена можливість використання третіми особами житла, в якому раніше проживала дитина-сирота чи дитина, позбавлена батьківського піклування. Згідно з ч.3 ст.25 Закону України «Про охорону дитинства» жила приміщення, яке зберігається за дітьми, може бути передано в оренду іншим громадянам на строк до повернення дітей із зазначених закладів, від опікунів чи піклувальників, з прийомної сім'ї чи дитячого будинку сімейного типу. Порядок збереження і передачі в оренду жилого приміщення та іншого майна дитини затверджується Кабінетом Міністрів України [3].

Відповідно до ч.2 ст.32 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», відповідальність за збереження зазначеного житла і повернення його дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, а також особам із їх числа після завершення терміну перебування у сім'ї опікуна чи піклувальника, прийомній сім'ї, дитячому будинку сімейного типу, закладі для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, – покладається на місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування (за місцем знаходження житла) [4]. Так, Л. Леонтєва, Н. Комарова, Л. Волинець зазначають, якщо за дитиною закріплене житло, воно зберігається до досягнення нею повноліття, а відповідальність за його збереження покладається на органи опіки та піклування за місцем перебування майна [13, 25].

Крім того, відповідно до ч.3 ст.32 Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» жилі приміщення, в яких проживали діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, не можуть бути відчужені без отримання на це згоди органів опіки та піклування, яка може надаватися лише в разі гарантування збереження права на житло таких дітей [4]. Тобто, саме органи опіки та піклування зобов'язані здійснювати контроль за додержанням батьками або особами, які їх замінюють, майнових та житлових прав дітей при відчуженні жилих приміщень та купівлі нового житла. Таким чином, залучення органів опіки та піклування в разі відчуження такого житла є гарантуванням захисту прав

на житло вказаної категорії осіб, оскільки без отримання згоди від цих органів провести дії відносно відчуження буде неможливо.

Підсумовуючи, можемо зазначити, що чинне законодавство містить норм, які забезпечують захист житлових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Зокрема цей захист реалізується у двох напрямках: збереження житла та забезпечення новим житлом.

Однак, наявність законодавчих положень щодо державних гарантій відносно збереження за дітьми вказаної категорії житла, в якому вони проживали, для належного врегулювання недостатньо. Крім того, деякі правові норми містять ряд неточностей, що дає підстави для їх подвійних тлумачень та створює підґрунтя для зловживань. Перш за все слід звернути увагу на багатозначність терміна «житло, в якому проживали». Оскільки нормами закону не передбачено, які права в дитини-сироти чи дитини, позбавленої батьківського піклування, відносно такого житла, можемо стверджувати, що під його визначення підпадає житло, яке може належати як на праві власності, так і на праві користуванні.

Слід зазначити, що в нормотворчих документах термінологія щодо такого житла дещо різниться, зокрема використовуються такі поняття, як «житло», «жиле приміщення», «впорядковане житло». Крім того поняття, які визначають правовідносини відносно такого житла так само не єдині, а саме: поряд із поняттям «житло, в якому проживали», використовується поняття «впорядковане житло, яке мали». Тому, з метою уникнення подвійних тлумачень необхідним є використання єдиної термінології.

Аналіз положень законодавства дає підстави стверджувати, що збереження житла за дитиною-сиротою та дитиною, позбавленою батьківського піклування, реалізується шляхом застосування заборон, зокрема на його відчуження за відсутності згоди органу опіки та піклування, або зобов'язань, зокрема провести поділ, обмін житла або виселення батьків, позбавлених батьківських прав, та запровадження відповідальності за збереження житла і його повернення покладається на місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування. При цьому законом передбачена можливість використання такого житла третіми особами протягом усього часу перебування дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування, у відповідному закладі або під опікою чи піклуванням. Мова йде про надання такого житла в оренду, що у свою чергу може вплинути на стан та якість такого житла, за невідповідність та погіршення яких, на жаль, відповідальність не передбачена.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К.: Парлам. вид-во. – 2010. – 63 с.
2. Сімейний кодекс України: із змінами і доповненнями станом на 15.06.2012 р.: відповідає офіційному текстові. – К.: Правова єдність, 2012. – 80 с.
3. Про охорону дитинства: Закон України від 26.04.2001 р. № 2402-III. З подальшими змінами // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 30. – Ст. 142.
4. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: Закон України від 13.01.2005 № 2342-IV. З подальшими змінами // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 6. – Ст. 147.
5. Загальнодержавна програма «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року, затвердженої Законом України від 5 березня 2009 року № 1065-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 29. – Ст. 395.
6. Комарова Н.М. Методичні рекомендації для соціальних працівників, державних службовців щодо розвитку сімейних форм виховання / Н.М. Комарова, І.В. Пеша. – К.: Державний інститут проблем сім'ї та молоді, 2006. – 92 с.
7. Захист дітей, які потребують особливої уваги суспільства: статистичний збірник / відп. ред. І.В. Калачова. – К.: Держкомстат України, 2012. – 78 с.
8. Конвенція ООН про права дитини від 20.11.1989 року // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – 1990. – № 1 – С. 205.



9. Роз'яснення Міністерства Юстиції України від 13.07.2011 року «Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» // Баланс-Бюджет. – 2011. – № 31.
10. Седугин П.И. Жилищное право: учеб. для вузов / П.И. Седугин. – М.: ИНФРА-М: НОРМА, 2002. – 320 с.
11. Житловий кодекс Української РСР: зі змінами і доповненнями станом на 26.10.2010 р.: відповідає офіційному текстові. – К.: Правова єдність, 2010. – 57 с.
12. Порядок провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 року № 866 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 76. – Ст. 2561.
13. Збірник наукових праць Державного інституту розвитку сім'ї та молоді (за підсумками 2006 р.) / упорядники: Леонтєва Л. С., Комарова Н. М., Волинець Л.С. – К.: Державний інститут розвитку сім'ї та молоді, 2006. – 192 с.

УДК 347.454

## ХАРАКТЕРИСТИКА ДОГОВОРУ НА ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНКИ МАЙНА

Нечипуренко М.О., здобувач

*Запорізький національний університет*

У статті йдеться про характеристику договору на проведення оцінки майна як його властивостей, які зумовлюють понятійний апарат у договірному праві та елементи механізму його регулювання. Автор критикує віднесення виділення договорів за їх характеристикою як видів і вважає, що вид стосується змісту договору, а характеристика – його властивостей.

Автор характеризує досліджуваний договір у першу чергу як договір, що відноситься до певного типу договорів за його економічною спрямованістю та правовою сутністю. Він стверджує, якщо акт чи висновок про оцінку майна має правове значення поза договором, то скоріше йдеться про підрядний тип договору на оцінку майна. Ця віднесеність детермінує інші властивості договору.

*Ключові слова:* договір, договір на проведення оцінки майна, характеристика договору, змішаний договір, самостійний договір, договірний тип.

Нечипуренко М.А. ХАРАКТЕРИСТИКА ДОГОВОРА НА ПРОВЕДЕНИЕ ОЦЕНКИ ИМУЩЕСТВА / Запорожский национальный университет, Украина

В статье речь идет о характеристике договора на проведение оценки имущества как его свойств, которые определяют понятийный аппарат в договорном праве и элементы механизма его регулирования. Автор критикует отнесение выделения договоров по их характеристике как видов и считает, что вид касается содержания договора, а характеристика – его свойств.

Автор характеризует исследуемый договор в первую очередь как договор, относящийся к определенному типу договоров по его экономической направленности и правовой сути. Он утверждает, что, если акт или заключение об оценке имущества имеет правовое значение вне договора, то скорее речь идет о подрядном типе договора на оценку имущества. Эта отнесенность детерминирует другие свойства договора.

*Ключевые слова:* договор, договор на проведение оценки имущества, характеристика договора, смешанный договор, самостоятельный договор, договорный тип.

Nechipurenko M.A. DESCRIPTION OF CONTRACT ON PROPERTY APPRAISAL / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article focuses on the characteristics of the contract for the evaluation of the property as its properties, which determine concepts in contract law, and elements of the mechanism of its regulation. The author criticizes the classification allocation of contracts for their character as a species, and believes that the form for the content of the contract, and its characteristic properties. Stated doctrinal position of the contract specifications for the evaluation of the property.

The contract for the assessment of property under Art. 11 of the Law of Ukraine "On the assessment of property, property rights and professional activities in Ukraine", but only in a general form. Therefore there is a need to evaluate it for legal properties and through them the ability to perform regulatory and other features of the contract. Usually obvious properties of any contract covered by its definition. But lawmakers are not formulated legal concept of this agreement and at this stage it is left to analyze scientists.

The contract for the characteristic is two-way, consensual, compensation, consumer, mixed (relates to two subjects: the goods (the contract) and services (the way of his having an independent value)). However, such characteristic is in its other contracts. Some of the properties true of our study agreement for the assessment of property. In other words, we are talking about some legal "stamps" that reveal the legal property agreement. Duplex - allocation of rights and obligations of the parties; reimbursable - economic equivalence sign or barter; consensual - the duration liabilities and feature its implementation shall apply to consumers - spread it the Law of Ukraine "On Protection of Consumers' Rights and entrepreneurial - belonging to the turnover of operations, the presence of the effects of public persuasion, which provided for a specific example of trading activity, extra charges entrepreneur - to conclude a treaty with those who turned to him with an offer (public contract).

The author describes the monitoring contract in the first place as an agreement relating to a specific type of contracts by its economic nature and legal effect. He argues that if the act or opinion of the valuation of the property is the legal significance of the agreement is, the more likely it is a type of contract agreement for the valuation of property. This determines the relatedness of the other properties of the contract.

However, the properties and efficiency of matching and duties related to more general categories, namely transactions. Here or talking about dual use of such properties or on their use only for bilateral contracts, which are agreements (Part 2 of Art. 202 CC of Ukraine).

The possibility of performance of the contract for the evaluation of the property as a separate contract is decided in favor of accepting the contract atypical contract as a species, is a type of works contracts. By arguments motivate the impossibility that the contract for the integrated appraisal of the property or associated contract because the contract is considered to be a combination of Engineered in one document a number of different independent contracts. Integrated contract is one which has a single integrated unit or a unit whose elements contain the signs belonging to different contracts, but in a particular contract does not appear as a single object. Of the treaty has a purpose and can not be considered an integrated contract.

By the risk of the contract for the valuation of property can not accept risky in the sense of the aleatory, since it contains only the general features of the business agreement, which characterized as a specific sign of the riskiness of business.

*Key words: contract, contract to assess the property, characteristic of the contract, a mixed contract, a separate contract, the contractual type.*

Постановка проблеми зумовлена наступними причинами: 1) зазвичай характеристика договору є його невід'ємним атрибутом, який частково вже закладено в його визначенні договору вказівкою на модус виконання (реальне чи консенсуальне); 2) розподіл прав та обов'язків сторін економічного спрямування, зокрема оплатність чи безоплатність; 3) неоднозначністю її тлумачення в чинному законодавстві як видів договору; 4) потребою встановити властивості такого договору та їх вплив на правове становище його сторін.

Емпірична база проблематики досить широка. Вона представлена роботами як із договірною спрямування (М.І. Брагінський, С.М. Бервено, В.В. Вітрянський, Л.К. Веретельник, В.В. Луць, В.С. Мілаш, С.О. Погребной, Р.Б. Шишка та інші), так і фахівців, які досліджували договір на проведення оцінки майна (О.В. Воскресенська) а в Україні (А.Г. Нецадим). Російські дослідники приділили більше уваги цій проблематиці, але єдиного підходу так і не виробили. Основна проблема зводиться до пересікання категорій «вид договору» та «характеристика договору» як його загальна властивість: 1) правочину щодо кореспондованості права та обов'язків на основі його оплатності та безоплатності, моменту виникнення та більше виконання обов'язку на основі конструкції реальності та консенсуальності, стосовно форми (усна чи письмова в тому кваліфікована); 2) власне договору, де ці властивості повторюються, але на основі врахування галузевої приналежності (цивільно-правові чи господарсько-правові, комплексні), спрямування регулювання (підприємницькі чи споживчі), сполучення чи чистоти елементів договору (змішані) тощо. Досі чітко не сформовано поняття виду договору і видом йменуються, на наш погляд помилково, характеристика договору, а потім вона ж застосовується для характеристики договору. Прикладів тому більш ніж треба і вони через навчальні видання закладаються у свідомість юристів і переходять із покоління в покоління. Водночас звертають на себе увагу позиції тих, хто чітко розрізняє вид договору та його характеристику (Л.К. Веретельник, Р.Б. Шишка) на основі багатоланкової класифікації договорів. Хоча, на наш погляд, навряд чи характеристика договору стосується його виду. Тут вбачається певний компроміс між більшістю науковців, які характеристику договору схильні вважати їх загальними видами, та тими, хто проводить між ними різницю.

Мета цієї статті полягає у формулюванні авторського бачення характеристики договору на проведення оцінки майна чи іншого об'єкта, що має цінність.

Об'єктом є договір із проведення оцінки як вид правовідносин, елементи механізму його правового регулювання та їх властивості.

Предметом є положення чинного законодавства про договір та договір на проведення оцінки, практика оцінної діяльності, конструкції договору в доктрині договірного права.

Договір на проведення оцінки майна передбачений ст.11 Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» [11], але лише в загальному виді. Тому виникає потреба оцінити його за правовими властивостями і через них на здатність виконувати регулятивну та інші функції договору. Зазвичай очевидні властивості всякого договору охоплюються його дефініцією. Але законодавець не сформулював легального поняття цього договору і на даному етапі залишив це для аналізу науковців.

На наш погляд, властивості договору можуть бути встановлені лише в результаті поглибленого аналізу змісту його елементів та через його функції. Не дарма науковці намагаються більш поглиблено підійти до характеристики договорів: М.М. Сибільов через виділення характеристичних чи загально класифікаційних договорів [13, 419], подвійну класифікацію цивільно-правових договорів, яка була розроблена Л.К. Веретельник, яка врахувала їх основні риси через їх властивості [3, 4]. Водночас висхідним для них є те, що вони все рівно виходять із класифікації договорів, що ставить питання про вид як напрямок правового регулювання договором та властивість – юридичні прояви загального спрямування, які характеризують його як загальну правову категорію та екстраполюються на всякий тип, вид та підвид договору.

Як вже зазначалось, наразі основна помилка характеристики договорів та їх класифікації полягає в намаганні надати властивостям договору значення виду [15, 536; 16, 214]. Навіть якщо в основу таких видів договорів покладається дихотомічний підхід [7, 322], то це принципово справи не змінює, а призводить до неоднозначного розуміння (тлумачення) цих опорних категорій у договірному праві.

Професор Р.Б. Шишка висловився про надання властивостям договору значення виду, за тією підставою, що такі договори не мають мети і не можуть бути підставою для встановлення цивільних прав та обов'язків та не є правоутворюючими, а підпорядковані виду та відображають властивості [17, 81]. Договори (оплатні – безоплатні, абстрактні-каузальні (вставка наша М.Н), тим більше умовні чи безумовні на вказаній та послідуєчій сторінці (що стосується лише правочинів) та інші, що наведені, на наше глибоке переконання, видами договорів не є, а стосуються властивостей виду чи навіть підвиду договору. Конкретний вид договору може розглядатися в контексті певного типу, до якого він відноситься чи тяжіє. Зокрема договір роздрібної купівлі-продажу за попередніми замовленнями, є різновидом купівлі-продажу в системі договорів на передачу майна у власність (товаророзпорядчих договорів).

Проте він за характеристикою є двостороннім, консенсуальним, оплатним, споживчим, змішаним (стосується двох предметів: товару (предмет цього договору) та послуги (спосіб його надання що має самостійне значення)). Проте такими за своєю характеристикою є й інші договори. Частина із властивостей стосується й досліджуваного нами договору на оцінку майна. Іншими словами, йдеться про певні правові «штампи», які розкривають правові властивості договору: двохсторонність – розподіл прав та обов'язків його сторін; оплатність – економічну ознаку еквівалентності чи товарообміну; консенсуальність – строк існування зобов'язань та особливість його виконання, споживчість – поширення на нього положень Закону України «Про захист прав споживачів» [12], а підприємницький – приналежність до товаророзпорядчих операцій, наявність наслідків публічного спрямування, що передбачені для певної, наприклад, торговельної діяльності, можливість додаткових обтяжень підприємця – укласти договір з тим, хто до нього звернувся із офертою (публічний договір).

Водночас властивості економічності та збігу виникнення і виконання обов'язків стосуються більш загальної категорії, а саме правочинів. Тут або йдеться про подвійність застосування таких властивостей чи про застосування їх лише стосовно двосторонніх правочинів, які і є договорами (ч.2 ст.202 ЦК України [14]). Другий підхід є більш виправданим, але він є заручником узагальнення при класифікації правочинів, де не виділяється, які стосуються всіх правочинів, а які – лише двосторонніх та багатосторонніх. Не вдаючись у подальшому в розкриття цієї проблеми, ми на методологічному рівні виходимо з тих проявів, які стосуються

двосторонніх правочинів, тобто договорів. Тим ми уникаємо поширення на досліджуваний договір штучних характеризуючих його ознак. Не виправданим, на наш погляд, є перенесення правових властивостей більш вищого рівня (правочинів) на категорії їх складової (двосторонній правочин). Загальновизнано, якщо є загальний акт, який може бути застосований для врегулювання правовідносин, та спеціальний, то застосовується саме останній, за виключенням, коли він не суперечить загальному (абз.2 ч.4 ст.4 ЦК України).

Характеристика чи властивості договорів у більшій чи меншій мірі притаманні всім договорам і вона відображає властивості договорів та:

- спосіб виникнення зобов'язань визначається через категорії публічний договір (ст.633 ЦК), договір приєднання (ст.634 ЦК); попередній договір (ст.635 ЦК);
- кореспондованість (комунікаторність) суб'єктивних прав та юридичних обов'язків сторін через односторонність, двосторонність чи багатосторонність;
- послідовність стадій виконання зобов'язань за договором (модус виконання) визначається їх реальністю, за якою момент укладення договору та його виконання збігається чи консенсуальністю, коли ці моменти віддалені в часі;
- міновість, як економічну властивість, визначає оплатність, а доброчинність – безоплатність;
- застосовуване для регулювання відносин за договором законодавство визначає змішаність (різними інститутами договірного права), комплексність (різними галузями права). Галузеву приналежність, конкретизує вказівка на його вид (цивільно-правовий, господарський, житлово-правовий, сімейно-правовий);
- інструментальне призначення відображають споживчий договір, що передбачений ст.1 Закону України «Про захист прав споживачів», інвестиційний договір – форма інвестування;
- предмет уточнюється категоріями речовий та зобов'язальний договір.

Характеристика договору закладена уже в його визначення. Так, запропоноване нами в попередніх публікаціях визначення договору про оцінку майна, розроблене із використанням положень: 1) про двосторонній синалагматичний договір; 2) про консенсуальний договір; 3) про оплатний договір.

Оскільки в доктрині досі змішується характеристика (встановлення властивостей договору) та видізація (поділ на види), то слід торкнутися проблеми їх класифікації. Класифікацію договорів намагались провести визначні дослідники договірного права: М.В. Гордон – залежно від правового результату, на досягнення якого спрямований договір здійснив, для чого він обрав мету договору і за нею поділив договори на види [4, 66] чи точніше на їх групи.

О.С. Юффе – за специфікою матеріального відношення, що ним опосередковується, або за колом юридичних умов, об'єктивно необхідних для утворення зазначеного договірного зобов'язання, які потрібні для утворення самостійного типу договору [8, 416].

В.Г. Олюха висловився, що типи договорів повинні відображати самостійну специфіку як у матеріальному відношенні, що лежить у їх основі, так і в предметі договору. Щодо видів, окреслених певним типом договору, вказані характеристики носять загальний характер, і в кожному окремому з них проявляють свою індивідуалізацію, необхідну для утворення виду, тобто таку, без якої його існування, як виду, неможливе [10, 92].

С.М. Бервено – за сферою застосування, чи за предметом виділив два типи договорів майнові та організаційні. Майнові договори спрямовані на регулювання діяльності сторін договору з приводу певного майнового блага, а організаційні призначені створювати передумови для наступної підприємницької чи іншої діяльності [1, 226]. Крім того, він виділив основний договір, що породжує права й обов'язки сторін, та попередній договір, за яким його сторони зобов'язуються протягом певного строку укласти в майбутньому основний договір на визначених ним умовах; вільні й обов'язкові договори [1, 227], а серед обов'язкових – публічні, на користь сторін договору та на користь третіх осіб [1, 229], за визначеністю предмета –

однооб'єктні та альтернативні [1, 230]. С.М. Бервено вважає можливим проведення класифікації цивільно-правових договорів залежно від сфери економічних та соціальних відносин, які ними опосередковуються [1, 233], зокрема у сфері культури, освіти, агропромислового комплексу, ядерній промисловості, сімейних відносинах. Вважаємо, що такому підходу не вистачає єдиної теоретичної основи. Усе, що наводить автор, ми можемо віднести до сфери юридичної характеристики договору як більш високого рівня абстракції. Проте ми не підтримуємо його визначальне методологічне положення, що такими є види договорів.

Заслужують уваги багатоступеневі класифікації договорів з поетапним використанням юридичних або економічних ознак, які найбільше підійшли до розмежування видів договорів та їх характеристики. Тим більше, що законодавство надає для цього підстави. Так, у ст.1 Закону України «Про захист прав споживачів» з'явилися терміни «споживчий договір», «договір, укладений на відстані», «договір, укладений поза торговельним або офісним приміщенням», які спричинили значні проблеми в розумінні видів договорів. Виникло запитання: тут йдеться про нові різновиди договору або про форму чи інший прояв властивостей договору. Ми схильні вважати, що властивостями договорів, які укладають підприємці, є: 1) із споживачами (споживчий договір); 2) певним способом (на відстані); 3) укладення його в певному місці (поза торговельними та офісними приміщеннями), як виключення з Правил торгівлі, де заборонено учиняти торгівлю поза такими приміщеннями.

У доктрині права класифікація договорів йде від загальних підходів до функціональних. На зміну одноланковим конструкціям класифікацій прийшли багатоланкові, розгалужені та функціонально-спрямовані, що відображають багатоманітність договірних конструкцій: типів, інститутів, субінститутів і різновидів. Запропоновані конструкції страждають загальним недоліком: ігнорують договори, що широко використовуються, намагаються інколи об'єднати те, що не поєднується, змішують критерії та рівні класифікації. Навіть в останньому досить фундаментальному виданні з договірного права [7], як ми вважаємо, так і не вказано чітко, де вид договору, а де тип, а де його характеристика.

Чинне законодавство України при регулюванні договірних відносин визначилось у його засадах (ст.6 ЦК України) – правочинній (ст.626 ЦК України) та зобов'язальній (статті 173, 179 ГК України) основах, розосередженні окремих видів договорів за кодифікованими, поточними законами та іншими нормативними актами, змісті способів забезпечення виконання тощо. Зокрема останній надає підставу виділити забезпечені договори та не забезпечені, що має практичне значення при укладенні та виконанні договору. Не забезпечені договори не викликають у разі їх невиконання чи неналежного виконання акцесорних зобов'язань і практично є безперспективними щодо судового захисту порушених прав. Ці чинники впливають на розуміння підходів їх характеристики з огляду на можливі правові наслідки.

Для характеристики договору може використовуватись галузь врегульованих договором правовідносин: господарська – господарський, побутова – побутовий, споживчий тощо. Водночас не виключене пересікання окремих властивостей договору. Зокрема, оскільки договір на проведення оцінки майна виконує суб'єкт підприємництва чи принаймні господарювання, то він є господарським, але якщо він укладається з людиною-споживачем, то є споживчим. Відповідно можливе змішане використання критеріїв характеристики договорів, що лише поглиблює їх тлумачення та розуміння правових наслідків.

Є більш вузькі сфери застосування договору: інвестиційна, банківська. Зокрема важко собі уявити господарський, особливо підприємницький договір, безоплатним. При тому характеристика договору – певна програма (алгоритм), яка дозволяє визначити: яким чином він укладався, яку мету прагнули досягти сторони, які правові наслідки та механізм його регулювання. Зокрема, якщо ми характеризуємо договір на оцінку майна як непойменованій, це свідчить про відсутність спеціальних норм права, які б були розраховані на врегулювання відносин за цим договором. Одна вказівка та цей договір у спеціальному законі та встановлення його умов ще не забезпечують його усебічне регулювання. З другого боку, він вказаний у законодавстві, тож формально не може бути непойменованим. Виходом може бути диференціація непойменованих договорів на: не вказані актами законодавства; вказані але не розкриті. Тоді ми маємо змогу охарактеризувати цей договір як відносин непойменованій – вказаний, але не розкритий у законодавстві.

Л.К. Веретельник на підставі структури розділу II глави 52-53 ЦК України та його розділу III книги п'ятої виділила дві класифікаційні групи договорів: характеристичні та функціональні. Як вона вважає, перші характеризують конкретний договір як вид зобов'язання і основні риси договору та його оцінку за найбільш загальними правовими критеріями, визначають правове становище сторін та процедуру їх укладення. У свою чергу, ці договори вона поділила на дві групи: 1) характеризує його як зобов'язання (односторонні, двосторонні та багатосторонні договори); 2) друга – як договір з позиції загальних властивостей та правових конструкцій.

Видається, що такий підхід може бути нами застосований у подальшому. Розроблене нами визначення започатковане на двохсторонності договору, де кожна зі сторін має взаємні суб'єктивні права та юридичні обов'язки стосовно іншої сторони та є одночасно і кредитором за одним зобов'язанням, і боржником за зустрічним. Так, виконавець повинен провести оцінку майна, оформити її у висновок і передати його замовнику, а замовник – оплатити їх. Зазвичай такі договори є синалагматичними – одна сторона є зобов'язаною, якщо інша виконає перед нею своє зобов'язання, або одна із сторін отримує право вимоги стосовно іншої, якщо виконає своє зобов'язання.

Договір на оцінку майна є оплатним та передбачає грошове надання замовника за отриманий результат професійним оцінщиком. Тож цей договір є еквівалентним, де плата за оцінку майна має відповідати витратам праці на її проведення та іншим накладним витратам.

Він є консенсуальним, і для його укладення досить однієї домовленості сторін. Обов'язки сторін за таким договором виникають з факту та моменту досягнення домовленості за всіма істотними умовами у належній формі і виконуються певний час.

Цей договір відноситься до зобов'язальних, за якими виконуються дії виконавця. Навіть якщо результат втілюється в матеріальний носій (висновок чи звіт), це не змінює його спрямування та форму існування отриманого за договором результату. Він має певні елементи фідучіарності: замовник передає виконавцю інформацію про його майно, яка є комерційною таємницею чи має конфіденційний характер, та отримує таку ж інформацію за результатами проведеної оцінки. Відповідно, виконавець повинен забезпечувати їх нерозголошення, а якщо це допустить – понести негативні наслідки.

Можна стверджувати, що договір на проведення оцінки майна є вільним, тобто таким, що укладеється виключно волевиявленням його сторін і не ставиться в залежність від будь-якого примусу до укладення договору та наслідки ігнорування імперативів закону чи рішення суду. Водночас законом передбачено випадки, коли така оцінка проводиться обов'язково. Тож у цих випадках договір є волюнтарним і залежить від припису законодавця.

Договір на проведення оцінки майна здебільше є договором про приєднання, тобто таким, умови якого встановлені однією із сторін у формулярах або інших стандартних формах, який може бути укладений лише шляхом приєднання другої сторони до запропонованого договору в цілому. С.О. Бородовський обґрунтовано вважає, що „...договір приєднання необхідно розглядати як форму укладання договору, а не як вид договору” [2, 4]. Такі умови та форми розробляє виконавець, який має стандартні контракти, які пропонується заповнити замовнику. Втім, друга сторона може запропонувати свої умови договору, але чи погодиться на це професійний оцінщик є скоріше риторичним питанням.

З огляду на зазначене вважаємо, що місце договору про приєднання не в главі 52 ЦК України, а в главі 53 ЦК України. Зокрема, його доцільно розмістити після ст.645 ЦК України, де йдеться про укладення договору. Тим більше, що і укладення договору є не матеріально правове явище, а процедурне. Специфіка приєднання в тому, що він може бути змінений або розірваний на вимогу сторони, яка приєдналася, якщо вона позбавляється прав, які зазвичай мала, а також якщо договір виключає чи обмежує відповідальність другої сторони за порушення зобов'язання або містить інші умови, які обтяжливі для сторони, яка приєдналася. При тому сторона, що приєдналася, повинна довести, що вона не прийняла б цих умов, якщо б могла формувати умови договору.

Договір на проведення оцінки майна підпадає під регулювання актами цивільного та господарського законодавства, він може вважатися комплексним. Не виключено, що деякі з цих договорів одночасно можуть бути і змішаними (поряд з оцінкою майна охоплювати і

рекомендації із його капіталізації, інвестування тощо) і комплексними (регулюватися окрім норм цивільного права також нормами господарського права, законодавства про промислову власність, якщо у його склад входять немайнові активи). Слід згадати пропозицію про інтегровані та конгломеровані договори. В.А. Ойгензіхт конгломерованими вважав такі договори, коли в одному документі оформляються два чи декілька різних договорів із механічним поєднанням різнорідних частин [9, 5]. Інтегрованим договором за ним є такий, який має єдиний комплексний об'єкт, чи об'єкт, елементи якого містять у собі ознаки приналежності до різних договорів, але в конкретному договорі не виступають як єдиний об'єкт. Досліджуваний договір має чітку мету і не може бути таким.

Є.О. Суханов виділив нетипові договори, які не передбачені цивільним законодавством, але не суперечать йому. Правда, він тут же їх називає непоійменованими договорами, до яких застосовуються норми найбільш близького з них виду чи типу договору та загальні положення зобов'язального та договірної права [6, 223]. Тут йдеться або про послугу, яка є нематеріальною, або про підряд, який закінчується результатом, що віддільний від діяльності підрядника. Відповідно, якщо акт чи висновок про оцінку майна має правове значення поза договором, то скоріше йдеться про підрядний тип договору на оцінку майна, а він детермінує інші його властивості.

Досить непросто є питання про можливість характеризувати договір на оцінку майна як ризиковий (алеаторний), тобто такий, у якому вигода чи втрата сторін не може бути визначена в момент укладення договору і залежить від настання чи ненастання тих чи інших обставин. За ЦК України до таких договорів віднесені й договори підряду, де підрядник на свій ризик повинен виконати певну роботу (ст.837 ЦК України). Ризик розголошення інформації про замовника та його майно повинен, на наш погляд, покладатися на виконавця, що кращим чином забезпечує інтереси замовника та забезпечує необхідність виконавцем приймати всі залежні від нього організаційні та інші заходи. Відповідно алеаторність є загальна інформаційного спрямування, яка полягає в протиправному розголошенні інформації, та спеціальна чи кваліфікуюча, яка властива для певних видів договорів.

Так, у ст.1964 Французького ЦК [5] ризиковим договором визнана двостороння угода, за допомогою якої вигоди і втрати залежать від усіх сторін чи від однієї, чи від невідомої для декількох сторін події. Сюди відносять договір страхування, морську позику, парі, пожиттєву ренту.

З огляду на зазначене договір на оцінку майна є ризиковим не більше ніж інші договори. Проте надання йому алеаторності означає посилення позиції замовника.

Висновок за цим дослідженням не претендує на новизну, оскільки стосується оцінки договору на проведення оцінки майна за відомими в законодавстві та доктрині властивостями, які характеризують його як правову категорію та вказують на прояви механізму правового регулювання. Водночас посилені аргументи щодо розмежування підходів до виділення видів та характеристики договорів; обґрунтовано необхідність введення додаткового критерію – забезпечення виконання, і характеристику договорів як забезпечених та не забезпечених.

Тож у механізмі правового регулювання відносин за договором на проведення оцінки майна слід зважати на його характеристику.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Бервено С.М. Проблеми договірної права України: монографія. / С.М. Бервено. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 392 с.
2. Бородовський С.О. Укладення, зміна та розірвання договору у цивільному праві України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.03 / Бородовський Станіслав Олександрович. – Івано-Франківськ, 2005. – 211 с.
3. Веретельник Л.К. Класифікація договорів: автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. юрид. наук: 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Ламара Котеївна Веретельник. – Х.: ХНУВС, 2006. – 20 с.
4. Гордон М.В. Система договорів в советском гражданском праве / М.В. Гордон // Ученые записки Харьковского юридического института. – 1954. – Вып. 5. – С. 64-87.

5. Гражданский кодекс Франции (Кодекс Наполеона) / пер. с франц. В. Захватаев. – К.: Истина, 2006. – 1008 с.
6. Гражданское право: в 2 т. – Т. II, полутом 1: учебник / отв. ред. проф. Суханов Е.А. – М.: Изд. БЕК, 2000. – 876 с.
7. Договірне право. Загальна частина: навч. посіб. / Т.В. Боднар, О.В. Дзера, Н.С. Кузнєцова та ін.; за ред. О.В. Дзери. –К.: Юрінком Інтер, 2008. – 896 с.
8. Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву: из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права» / О.С. Иоффе. – М.: Статут. – 2000. – 417 с.
9. Ойгензихт В.А. Нетипичные договорные отношения в гражданском праве: уч. пособие./ В.А. Ойгензихт. – Душанбе: Изд-во Тадж. ун-та, 1984. – 128 с.
10. Олюха В.Г. Цивільно-правовий договір: поняття, функції та система: дис. юрид. наук: 12.00.03 / В.Г. Олюха. – Київ, 2003. – 190 с.
11. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні: Закон України від 12.07.2001 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001.– № 47. – Ст. 251.
12. Про захист прав споживачів: Закон України від 12 травня 1991 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. –1991. – №30. – Ст. 379.
13. Сибільов М.М. Договірне зобов'язання та його виконання / М.М.Сибільов // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2-3 (33 – 34). – С. 414-424.
14. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://kodeksy.com.ua/tsivil\\_nij\\_kodeks\\_ukraini.htm](http://kodeksy.com.ua/tsivil_nij_kodeks_ukraini.htm)
15. Цивільне та сімейне право України: підруч. / за ред. Харитонова Є.О., Голубєєвої Н.Ю. – К.: Правова єдність, 2009. – 968 с.
16. Цивільне право України. Особлива частина: підруч. / за ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнєцової, Р.А. Майданика. – 3-тє вид., [перероб і допов]. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 1176 с.
17. Шишка Р.Б. Проблема видів та характеристики цивільних та господарських договорів / Р.Б. Шишка // Розробка механізму правового регулювання договірних відносин у підприємницькій діяльності / за ред. академіка В.В. Луця. – К.: НДІ приватного права і підприємництва АПрН України, 2009. – С. 76-225.



## РОЗДІЛ V. ГОСПОДАРСЬКЕ ТА ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.41

### ПОНЯТТЯ ТА ФУНКЦІЇ НАУКИ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Сидор В.Д., д.ю.н., доцент

*Чернівецький факультет Національного університету «Одеська юридична академія»*

У публікації проведено всебічний аналіз загальнотеоретичних засад науки земельного права України. Досліджено такі функції науки земельного права, як: емпірично-описова, практично-прикладна, оціночно-нормативна (методологічна), ідеологічна, інтерпретаційна, прогностична. Обґрунтовується думка, що сутність функцій науки земельного права полягає в об'єктивному відображенні дійсності та законів розвитку земельного права.

*Ключові слова: земельні відносини, юридична наука, наука земельного права, функції науки, земельне законодавство.*

Сидор В.Д. ПОНЯТИЕ И ФУНКЦИИ НАУКИ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА УКРАИНЫ / Черновицкий факультет Национального университета «Одесская юридическая академия», Украина

В публикации проведен всесторонний анализ общетеоретических основ науки земельного права Украины. Исследованы такие функции науки земельного права, как: эмпирически-описательная, практически-прикладная, оценочно-нормативная (методологическая), идеологическая, интерпретационные, прогностическая. Обосновывается мнение, что сущность функций науки земельного права заключается в объективном отражении действительности и законов развития земельного права.

*Ключевые слова: земельные отношения, юридическая наука, наука земельного права, функции науки, земельное законодательство.*

Sydor V.D. THE CONCEPT AND FUNCTION OF SCIENCE OF LAND LAW OF UKRAINE / Chernovtsy faculty of National university «Odessa law academy», Ukraine

This publication conducted a comprehensive analysis of general science principles of land law in Ukraine. Investigated such functions of land law science, as: empirically-descriptive, practical-applied, evaluative-normative (methodological), ideological, interpretational, prognostic.

Empirically-descriptive function of land law science meets the empirical level of knowledge, the primary stage of research. Implementation of this feature aims to provide scientific theoretical knowledge of regulatory land-legal material. As empirical facts can be considered separate regulations, the rules of land law, different legal facts, law-enforcement activities, ordering land laws, the structure of public authorities in the field of land resources.

Practical-applied function of land law science can solve scientific problems, the formation of the state of knowledge about the legal regulation of land relations, the development of its theory and the concept of land relations, land rights standards analysis, classification, bringing in some institutions, the study of the practice of land legal norms, developing practical recommendations and proposals to improve regulation of land relations.

Evaluative-normative (methodological) function of land law science is that science land law defines such regulations (methodological) provisions and principles of scientific research legal reality, various rules and guidelines of practice in the field of law-making, law enforcement. These rules are formulated on the basis of evaluating the effectiveness of public relations regulation rules of land law, which allows to identify weaknesses and address the gaps in the legal regulation, improving land legislation.

Spreading scientific knowledge among the population, achieved performance ideological functions of land law science. Thus, due to the dramatic changes in the field of land relations, emerging legal justice participants, revealed the content of laws and subordinate regulations. Science of land law helps focus on the use of these or other legal means, warning subjects of land relations on possible errors and violations of land legislation.

Interpretive function of land law science is to explain the nature and results of land reform, basic properties and laws of the land and legal phenomena.

Importance should also prognostic function of science land law. Studying the effect of land-law, analyzing their positive or negative influence on the development of public relations, science land law outlines ways of regulation of land relations, predicting the direction of land legislation.

The idea that the essence of functions of land law science is an objective reflection of reality and the laws of the land law.

*Key words: land relations, jurisprudence, science of land law, functions of science, land legislation.*

Сьогодні наука земельного права переживає складний період реформування, пов'язаний, перш за все, із зміною принципу співвідношення публічного і приватного інтересів у регулюванні земельних відносин. Проникнення приватно-правового регулювання в земельні відносини передбачає не лише вивчення нових інститутів, але і переосмислення тих, які є традиційними для земельного права. Сучасне земельне законодавство розвивається досить інтенсивно, і наука земельного права повинна прагнути до того, щоб сприяти цьому процесу, вирішуючи поточні і перспективні проблеми вдосконалення земельного законодавства. Недоліки земельного законодавства обумовлені відсутністю орієнтирів і пріоритетів щодо заміни адміністративних методів управління на дієві ринкові закони. Безсистемність, внутрішні суперечності, відсутність чіткої політики в галузі правотворчості не сприяє удосконаленню вітчизняної науки земельного права. Усе це вимагає проведення комплексних наукових досліджень, спрямованих не лише на вивчення процесів у трансформації суспільних земельних відносин, але й на розробку теоретичних підходів подальшого удосконалення земельного законодавства України і рекомендацій щодо його оптимізації. Наукові досягнення в галузі земельного права передбачають виявлення юридичних властивостей цієї галузі права, відкриття нових ефективних моделей правового регулювання найважливіших земельних відносин. Важливе значення має науковий підхід до визначення функцій науки земельного права.

Фундаментом для науки земельного права України стали праці таких представників радянської науки земельного, колгоспного і сільськогосподарського права, як: Г.О. Аксеньонок, В.П. Балезін, З.С. Беляєва, Ц.В. Бичкова, Ю.О. Вовк, Л.І. Дембо, І.І. Євтихєв, П.Д. Індиченко, М.Д. Казанцев, С.П. Кавелін, М.І. Козир, О.Н. Колотинська, М.Т. Осипов, Г.Н. Полянська, О.А. Рускол, П.Д. Сахаров, І.О. Серєда, О.М. Турубінєр, В.С. Шелєстов, В.В. Янчук та ін. Сучасним науковим розробкам проблем правового регулювання земельних відносин присвячені дослідження таких вчених, як: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, О.Г. Бондар, А.П. Гетьман, В.М. Єрмоленко, В.В. Костицький, М.В. Краснова, П.Ф. Кулинич, Н.Р. Малишева, А.М. Мірошніченко, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, О.М. Пашенко, О.О. Погрібний, В.І. Семчик, А.М. Статівка, Н.І. Титова, В.Ю. Уркевич, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та ін. Численні дискусії з найважливіших теоретичних проблем формування земельного права дозволили сформулювати основні поняття науки земельного права, більш чітко визначити предмет і систему земельного права, його системоутворюючі чинники, джерела і принципи, а також основоположні інститути земельного права. Проте в сучасних умовах важливе значення має науковий підхід до визначення функцій науки земельного права.

Метою даної публікації є всебічний аналіз загальнотеоретичних засад науки земельного права України, визначення її поняття та основних функцій.

Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що науку слід розглядати як процес творчої діяльності для отримання нового знання, і результат цієї діяльності у вигляді цілісної системи знань, сформульованих на основі певних принципів. В юридичній енциклопедії наука визначається як сфера людської діяльності, функцією якої є вироблення і теоретична систематизація об'єктивних знань про дійсність. Вона також є однією з форм суспільної свідомості, складовою частиною духовної культури суспільства [1, 72].

Наука в її широкому розумінні розглядається Н.О. Багай як система знань про різноманітні форми матерії, про сутність соціальних явищ та форми їх відображення у свідомості людини, їх об'єктивні властивості та закономірності виникнення, будови, змісту, функціонування, взаємодії та розвитку. Наука як системне утворення складається з окремих галузей наукових знань, які можна умовно поділити на три основні групи: природничі науки, суспільні (соціальні) науки та науки про мислення і пізнання. Суспільні науки, предметом дослідження яких є явища суспільного життя, за своєю структурою є неоднорідними. Часто витоки суспільних наук містяться в природних явищах, чим пояснюється органічний взаємозв'язок природничих (об'єктивних) і суспільних (суб'єктивних) елементів у багатьох суспільних науках (наприклад, у науках земельного, екологічного, аграрного права та ін.). Таким чином, частина суспільних наук перебуває в тісному генетичному та структурному взаємозв'язку з

природничими науками. Важливою зараз є об'єктивна потреба взаємозбагачення науки аграрного, земельного, екологічного права і природничих наук [2, 6].

Наука земельного права покликана досліджувати сутнісний зміст окремих правових понять, правових категорій і правових інститутів, тобто давати наукове тлумачення. Ця задача виконується за допомогою підготовки видання юридичних довідників, юридичних енциклопедій та самостійних монографічних робіт.

В юридичній літературі наука земельного права визначається як галузева юридична наука, предметом дослідження якої є земельні відносини, земельне право як галузь права, його система, предмет та методи правового регулювання, земельно-правові норми та правові інститути, земельне законодавство як система, практика його застосування, а також окремі нормативно-правові акти, що регулюють земельні відносини з точки зору закономірностей їх виникнення, змісту, функціонування, взаємодії, розвитку і напрямів удосконалення. Специфічною рисою земельно-правової науки, що належить до групи суспільних (соціальних) наук, є її органічний зв'язок з науками екологічного, аграрного права, а також з природничими науками [3, 22].

Земельне право як наука розглядається В.І. Семчиком як творча науково-пізнавальна, науково-дослідницька і навчальна діяльність у галузі земельних правовідносин, спеціалізована частина правової науки України. Предметом науки земельного права виступають не лише норми права і правові інститути, що складають систему галузі, а й, крім того, питання розвитку земельного законодавства (правотворчої і правозастосовної діяльності), історії земельного права, концепції та ідей земельного права, їх наукового обґрунтування і реалізації, вивчення досвіду розвитку земельного права у зарубіжних країнах. Предметом науки земельного права є не лише норми права і правові інститути, що становлять систему галузі права, а й теоретичні питання розвитку земельного права і законодавства, земельних правовідносин, правотворчої та правозастосовної діяльності, концепцій та ідей земельного права, їх наукового обґрунтування та реалізації, вивчення стану і досвіду історичного розвитку земельного права в Україні та зарубіжних країнах, розробки проектів земельного законодавства [4, 17].

Велику роль наука земельного права відіграє в дослідженні проблем ефективності дії різних правових інститутів, окремо взятих правових норм. Вивчення наукою земельного права практики застосування тих чи інших норм правоохоронними органами дає можливість робити висновки про необхідність вдосконалення правового механізму їх реалізації.

Предметом науки земельного права України є теорії, уявлення та ідеї, у яких відображається земельне право як об'єктивна реальність, що склалася на основі об'єднання взаємопов'язаних норм, що становлять комплексну галузь права. Наука земельного права за останні роки пройшла етап осмислення кардинальних проблем, що стосуються розкриття суті і основних принципів організації правового регулювання земельних відносин у сучасних ринкових умовах.

Розвиток сучасної земельно-правової науки пов'язаний із науковими розробками як загальнотеоретичних проблем земельного права та законодавства, так і з питаннями розвитку його окремих правових інститутів. Динаміка соціально-економічного життя в державі обумовила розвиток сучасної науки земельного права на якісно новій основі. Йдеться, зокрема про те, що в умовах незалежної Української держави суттєво розширюється система науки земельного права, її предмет за рахунок формування якісно нових правових інститутів, а також коло суб'єктів земельних відносин у зв'язку з реалізацією земельної реформи, радикалізується земельне законодавство за сучасних умов [5, 77-78].

Методологічну основу функціонування земельного права України, на думку В.В. Носіка, мають становити вчення національної та зарубіжної філософської, економічної, екологічної, аграрної, біологічної, юридичної та інших доктрин про взаємозв'язок землі, людини, суспільства і природи, а також про використання землі як основи економічного, соціального, державно-правового, демографічного, духовного, культурного розвитку народу та збереження землі і довкілля. У взаємозв'язку земля-людина-природа виняткова роль належить землі, оскільки особливості землі як об'єкта правового регулювання суспільних відносин зумовлені її об'єктивними фізичними ознаками і функціями, які вона виконує в природі, економіці, суспільстві, а також суб'єктивними юридичними властивостями, які визначають її як об'єкт земельного права [6, 53].

Важливе значення має науковий підхід до визначення функцій науки земельного права. Функції науки земельного права – це основні напрями наукової діяльності, що виражаються в її завданнях та цілях. Наука земельного права України досліджує земельне право як галузь права, її становлення, етапи розвитку, закономірності функціонування, перспективи розвитку, реалізуючи тим самим пізнавальну функцію земельного права як науки. Основними функціями науки земельного права є емпірично-описова, практично-прикладна, оціночно-нормативна (методологічна), ідеологічна, інтерпретаційна, прогностична функції.

Емпірично-описова функція науки земельного права відповідає емпіричному рівню пізнання, первинному етапу наукового дослідження. Здійснення цієї функції покликано забезпечити наукове теоретичне пізнання нормативного земельно-правового матеріалу. В якості емпіричних фактів можна розглядати окремі нормативно-правові акти, норми земельного права, різноманітні юридичні факти, правозастосовну діяльність, систематизацію земельного законодавства, структуру органів державної влади в галузі земельних ресурсів.

Практично-прикладна функція науки земельного права полягає у вирішенні наукових проблем, формуванні знань про стан правового врегулювання земельних відносин, розробці своєї теорії і концепції про земельні відносини; аналізі норм земельного права, їх класифікації, об'єднанні в певні інститути; дослідженні практики реалізації земельно-правових норм, розробці практичних рекомендацій і пропозицій стосовно підвищення ефективності правового регулювання земельних відносин.

Оціночно-нормативна (або методологічна) функція науки земельного права полягає в тому, що наука земельного права формує такі нормативні (методологічні) положення, принципи наукового дослідження правової дійсності, різноманітні правила та рекомендації практичної діяльності в галузі правотворчості, правозастосування, реалізації права учасниками земельних відносин. Зазначені правила формулюються на підставі оцінювання ефективності регулювання суспільних відносин нормами земельного законодавства, що дозволяє виявляти недоліки і усувати прогалини правового регулювання, удосконалюючи земельне законодавство.

Поширюючи наукові знання серед населення, досягається виконання ідеологічної функції науки земельного права. Тим самим, у зв'язку з кардинальними перетвореннями в галузі земельних відносин, формується правосвідомість учасників правовідносин, розкривається зміст законів та підзаконних нормативно-правових актів. Наука земельного права допомагає орієнтуватися на використання тих чи інших правових засобів, застерігаючи суб'єктів земельних відносин від можливих помилок і порушень земельного законодавства.

Інтерпретаційна функція науки земельного права полягає в поясненні сутності та результатів земельної реформи, основних властивостей та закономірностей земельно-правових явищ.

Важливе значення належить також прогностичній функції науки земельного права. Вивчаючи дію земельно-правових норм, аналізуючи їх позитивний або негативний вплив на розвиток суспільних відносин, наука земельного права окреслює шляхи розвитку правового регулювання земельних відносин, прогнозує напрямки розвитку земельного законодавства. Головна особливість правового прогнозування полягає у визнанні того, що право розвивається завжди на основі змін у суспільному бутті, у фактичних суспільних відносинах людей. Тому і передбачити розвиток права можливо лише на базі відомого чи передбаченого розвитку суспільства в цілому. Проте прогностичний характер відображення в праві має свої межі, які умовно можна поділити на соціальні, гносеологічні і власне правові. Соціальні межі виражаються в тому, що законодавство повинно не тільки правильно відобразити майбутній розвиток суспільних відносин, а й враховувати реальні суспільні, конкретно-історичні можливості його досягнення. Соціально-правове прогнозування може бути плідним лише тоді, коли воно здійснюється на основі вивчення загальних закономірностей розвитку суспільства. Для цього необхідно аналізувати економічні, політичні, соціально-психологічні, демографічні та інші явища в житті суспільства, які в сукупності визначають можливості правового регулювання суспільного життя, виявити об'єктивні закономірності цих явищ [7, 19].

Наука земельного права вивчає досвід зарубіжного земельного законодавства, щоб використовувати його при розробці теоретичних положень. Варто погодитись із думкою П.Ф. Кулинича, який підкреслює, що в період цивілізаційного оновлення правової системи різко підвищується роль юридичної науки як свого роду авангарду правового прогресу та її

відповідальність за соціально-економічну ефективність законодавчих нововведень. Зазвичай сферою пошуку орієнтирів служить багатовіковий правовий досвід західноєвропейських та інших країн з усталеною ринковою економікою, а також правовий досвід східноєвропейських країн, які раніше від України та інших країн СНД розпочали цивілізаційне оновлення власних правових систем та перебувають на крок уперед у розвитку законодавчого регулювання земельних відносин [8, 149]. Зокрема, дослідження зарубіжного досвіду здійснення земельної реформи дало змогу А.М. Мірошниченку виокремити певні техніко-юридичні прийоми, що могли б бути впроваджені в законодавство України: приватизацію земельних ділянок виключно на конкурентних засадах із надання певним категоріям громадян права кредиту (Польща), задоволення вимог про реституцію земельних ділянок у разі, якщо повернення земельної ділянки в натурі є неможливим (Албанія), створення спеціальних квазісудових землепорядних органів, які могли б оперативно і фахово приймати рішення щодо землеустрою (Болгарія), надання права управління державними землями спеціалізованим підприємствам (Німеччина) або агенствам (Польща) та ін. [9, 132].

На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що наука земельного права за останні роки пройшла етап осмислення кардинальних проблем, що стосуються розкриття суті і основних принципів організації правового регулювання земельних відносин у сучасних ринкових умовах. Предметом науки земельного права України є теорії, уявлення та ідеї, в яких відображається земельне право як об'єктивна реальність, що склалася на основі об'єднання взаємопов'язаних норм, що становлять комплексну галузь права. Велике значення науки земельного права в науковому виявленні оптимального співвідношення законодавчого регулювання земельних відносин. Наука земельного права з урахуванням виявлених прогалин у нормах земельного законодавства вносить пропозиції щодо їх вдосконалення, виявляє потребу й об'єктивну необхідність розробки нових напрямків законотворчої роботи, зумовлює концептуальні основи подальшого розвитку та вдосконалення земельного законодавства.

Функції науки земельного права безпосередньо пов'язані з впливом земельного законодавства, з практичною реалізацією його якостей офіційно-владного регулятора земельних відносин, його роллю і місцем у структурі національного законодавства. У функціях науки земельного права розкривається її сутність і соціальне призначення. Будучи продуктом суспільного розвитку, матеріальних, духовних та інших потреб людей, земельне законодавство як нормативний регулятор земельних відносин здійснює на нього активний зворотний вплив. Цей вплив здійснюється наукою земельного права саме шляхом виконання нею своїх функцій. Функції науки становлять найбільш суттєві напрямки і сторони її впливу на суспільні відносини, у яких розкривається природа і соціальне призначення науки земельного права. Сутність функцій науки земельного права полягає в досягненні мети науки земельного права – об'єктивному відображенні дійсності та законів розвитку земельного права.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Т. 4: «Н-П». – К.: Укр. енциклопедія, 1998. – 719 с.
2. Багай Н.О. Розвиток науки аграрного права України: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсове право» / Н.О. Багай; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2002. – 20 с.
3. Земельне право України: підручник / [Шульга М.В. (кер. авт. кол.), Анісімова Г.В., Багай Н.О., Гетьман А.П. та ін.]; за ред. М.В. Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
4. Семчик В. Земельне право України як галузь науки та навчальна дисципліна / В. Семчик // Право України. – 2012. – № 7. – С. 12-21.
5. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. / Методологічні засади розвитку екологічного, земельного, аграрного та господарського права / за ред. Ю.С. Шемшученка. – Х.: Право, 2008. – 480 с.
6. Носік В.В. Юридична природа сучасного земельного права України / В.В. Носік // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 7-8 (81-82). – С. 50-58.

7. Законодавство: проблеми ефективності. / [Авер'янов В.Б., Бобровник С.В., Головченко В.В. та ін.]; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К.: Наук. думка, 1995. – 232 с.
8. Кулинич П.Ф. Актуальні проблеми розвитку земельного права України на початку ХХІ століття / П.Ф. Кулинич // Науковий вісник НУБіП України. – К., 2010. – № 156: Сер.: право. – С. 148-157.
9. Мірошніченко А. Досвід проведення земельних реформ у країнах Європи та Америки / А. Мірошніченко, П. Пушкар // Право України. – 2009. – № 9. – С. 123-132.

УДК 349.422.2 (477)

## ВИХІДНІ ЗАСАДИ ЛОКАЛЬНОГО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ КООПЕРАТИВАХ: ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ СУЧАСНОЇ ІНТЕРПРЕТАЦІЇ

Білека А.А., к.ю.н., доцент

*Інститут права імені Володимира Сташица  
Класичного приватного університету*

Статтю присвячено дослідженню вихідних засад локального правового регулювання внутрішньокооперативних відносин у сільськогосподарських кооперативах України. Досліджено вплив ринкових відносин в економіці України на розвиток локального нормативно-правового регулювання у сільськогосподарських кооперативах. Здійснено теоретичне дослідження поняття і особливостей локального нормативно-правового регулювання. Проаналізовано чинне законодавство України у сфері регулювання аграрних кооперативних відносин, виявлено шляхи його подальшого вдосконалення, зроблено висновки з проблеми дослідження та внесені конкретні пропозиції щодо вдосконалення локального нормативно-правового регулювання у сільськогосподарських кооперативах України.

*Ключові слова:* сільськогосподарський кооператив, сільськогосподарський виробничий кооператив, сільськогосподарський обслуговуючий кооператив, локальне нормативно-правове регулювання, локальний нормативно-правовий акт, Статут, Правила внутрішньогосподарської діяльності, Правила внутрішнього розпорядку.

Білека А.А. ИСХОДНЫЕ НАЧАЛА ЛОКАЛЬНОГО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ КООПЕРАТИВАХ: К ХАРАКТЕРИСТИКЕ СОВРЕМЕННОЙ ИНТЕРПРЕТАЦИИ / Институт права имени Владимира Сташица Классического частного университета, Украина

Статья посвящена исследованию исходных начал локального правового регулирования внутрикооперативных отношений в сельскохозяйственных кооперативах Украины. Исследовано влияние рыночных отношений в экономике Украины на развитие локального нормативно-правового регулирования в сельскохозяйственных кооперативах. Осуществлено теоретическое исследование особенностей локального нормативно-правового регулирования. Проанализировано действующее законодательство Украины в сфере регулирования аграрных кооперативных отношений, выявлены пути его усовершенствования, сделаны выводы, касающиеся проблемы исследования и внесены конкретные предложения, касающиеся усовершенствования локального нормативно-правового регулирования в сельскохозяйственных кооперативах Украины.

*Ключевые слова:* сельскохозяйственный кооператив, сельскохозяйственный производственный кооператив, сельскохозяйственный обслуживающий кооператив, локальное нормативно-правовое регулирование, локальный нормативно-правовой акт, Устав, Правила внутрихозяйственной деятельности, Правила внутреннего распорядка.

Bileka A.A. THE ORIGINAL PRINCIPLES OF LOCAL NORVATIVE AND LEGAL REGULATION OF RELATIONS IN THE AGRICULTURAL COOPERATIVES: TO THE CHARACTERISTICS OF A MODERN INTERPRETATION / Institute of law named after Vladimir Stashys Classic private university, Ukraine

The article is devoted to the study of the original principles of local legal regulation in internally cooperative relations in the Ukrainian agricultural cooperatives. The influence of market relations in the economy of Ukraine on the development of local normative-legal regulation in the agricultural cooperatives was studied. The theoretical study of the local normative and legal regulation concepts and features was conducted. The

current Ukrainian legislation in the sphere of regulation the agricultural cooperative relations was analyzed, ways of its further improvement were identified, the conclusions were made on the problem of the study and specific proposals on the improvement of local normative-legal regulation in the agricultural cooperatives of Ukraine were made.

The modern stage of the society democratization objectively expanded the self-regulation sphere of certain public relations areas. The usage of general permitted principle «Everything that is not prohibited, is allowed» in the regulation of agrarian cooperative relations enhances the value and role of local regulatory legal acts.

Modern agro-cooperative legislation demonstrates the leading local regulation, which appears as a response to the weaknesses of the current normative-legal state system. The local methods either offset absence of national standards, or even initiate certain changes to the acts of the Central state bodies, which are lagging behind from the modern response to the actual needs of economic development.

Local normative-legal act of the agricultural cooperative is a legal form of expression decentralized legal norms General and special laws on agricultural cooperation in the form of an official legal document by agricultural cooperative management bodies, which specifies, details and specializes their content and to a certain extent, is a mean of eliminating legislative gaps with respect to the conditions of each agricultural cooperative.

Order (procedure) of the adoption (development, discussion and design), local normative-legal acts in the agricultural cooperative society should be clearly described and enshrined in the Charter. All members of an agricultural cooperative (or its affiliated companies) must be involved in this process, and local normative legal acts should be adopted by the general assembly as the supreme management body of the cooperative.

*Key words: agricultural cooperative, agricultural production cooperative, an agricultural service cooperative, local normative-legal regulation, local normative legal acts, Charter, Rules of on-farm activities, Rules of internal order.*

У сучасних умовах поступово удосконалюється аграрне кооперативне законодавство і особливої актуальності набувають проблеми науково-теоретичного дослідження вихідних засад локального нормативно-правового регулювання в сучасних сільськогосподарських кооперативах.

19 січня 2013 року набула чинності нова редакція Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» [1], яка встановлює, що відтепер ним регулюються лише окремі питання діяльності сільськогосподарських кооперативів, у той час як загальні правила їх створення, функціонування і ліквідації встановлюються Законом України «Про кооперацію» [2], до якого також були внесені необхідні зміни.

Аналізу юридичної природи локального регулювання відносин у сільськогосподарських кооперативах приділялась певна увага серед науковців, проте, слід констатувати, що досі ця проблема залишається достатньо теоретично не вирішеною у сучасній українській та зарубіжній аграрно-правовій думці.

Свого часу ідея локального нормативно-правового регулювання активно розвивалась представниками науки колгоспного, а згодом сільськогосподарського та трудового права. Цим питанням присвячувались дисертаційні та монографічні праці, зокрема, кандидатська дисертація професора Г. Бистрова [3], у якій досліджувались локальні нормативно-правові акти колгоспів. Дослідженню Примірних правил внутрішнього розпорядку колгоспу присвячені праці професора О. Іванова [4]. С. Василюк зосередив свою увагу на вивченні основних теоретичних і практичних питань правового регулювання внутрішнього розпорядку в колгоспах [5].

Окремі аспекти локального правового регулювання, а саме Статутів сільськогосподарських кооперативів, висвітлені в кандидатській дисертації та монографії В. Федоровича [6]. В. Уркевич у своєму дисертаційному дослідженні та ряді публікацій також аналізує зміст локальних нормативно-правових актів, що регулюють майнові відносини у сільськогосподарському кооперативі [7-9].

Належне локальне правове регулювання кооперативних відносин неможливе без з'ясування самої сутності і природи такого регулювання, потреби в ньому та його особливостей, місця локальних кооперативних норм і локальних кооперативних актів серед інших норм права. Ці питання здебільшого були предметом дослідження фахівців у галузі теорії права без урахування їх галузевої належності. Зокрема, у дисертаційній роботі М. Томашевської на тему «Корпоративні акти в системі джерел права України» комплексно досліджено та з'ясовано правову природу корпоративних актів у системі джерел права України. У роботі аналізуються загальнотеоретичні проблеми поняття, ознак, функцій, сутності корпоративних актів та

корпоративних норм, розглядається юридична сила корпоративних актів та їх місце в ієрархічній системі нормативно-правових актів, висвітлені особливості корпоративної нормотворчості та уніфікації корпоративних актів. Автор наводить ряд ознак, за якими здійснюється класифікація корпоративних актів. Детально розглядаються проблеми створення та прийняття корпоративних актів, визначено вимоги юридичної техніки щодо структури, мови, стилю та юридичної термінології корпоративного акта. З'ясовано форми, види та правила уніфікації корпоративних актів, проаналізовано зарубіжний досвід у сфері застосування корпоративних актів. Дано практичні рекомендації щодо підвищення ролі та ефективності застосування корпоративних актів як джерела права в Україні [10].

У 2009 р. у Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого О. Тичковою захищена кандидатська дисертація на тему «Локальні корпоративні норми у цивільно-правовому регулюванні». Дисертація містить комплексне дослідження регулювання корпоративних відносин на локальному рівні – установчих документів та внутрішніх актів корпорацій. Доводиться нормативно-правова природа локальних корпоративних актів, основні засади їх прийняття, що ґрунтуються на цивілістичній природі корпоративних відносин.

Значна увага приділяється змісту статуту як основного акта локального регулювання корпоративних відносин. Вносяться пропозиції щодо вирішення на локальному рівні питань, які постають у практиці діяльності корпорацій та при здійсненні учасниками своїх прав. Проте в роботі проблеми локального нормативно-правового регулювання аграрно-кооперативних відносин не розглядалися [11].

У 2011 році в Національному університеті «Юридична академія імені Ярослава Мудрого» В.В. Панченко захистила кандидатську дисертацію за спеціальністю 12.00.06 – земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право на тему: «Внутрішньогосподарські локальні нормативно-правові акти сільськогосподарських підприємств як форма аграрного права». Досліджено поняття «джерела аграрного права» та «форми аграрного права», обґрунтовано положення про те, що ці поняття не тотожні, визначено юридичну природу, місце внутрішньогосподарських локальних нормативно-правових актів сільськогосподарських підприємств у системі права України. Окремо досліджено ознаки та особливості внутрішньогосподарських локальних нормативно-правових актів, які регулюють внутрішні відносини в сільськогосподарських підприємствах, проведено їх класифікацію. Особливу увагу приділено оптимізації локального нормотворчого процесу в сільськогосподарських підприємствах. З'ясовано зміст кожної із стадій локального нормотворчого процесу в сільськогосподарських підприємствах, запропоновано його стадійність. Визначено перспективні напрями оптимізації локального нормотворчого процесу органами управління сільськогосподарських підприємств [12]. Утім, автор не входить у роботу в особливості локального нормативно-правового регулювання відносин у сільськогосподарських кооперативах.

Проте, навіть з урахуванням цінного наукового доробку вітчизняних науковців, на сьогодні в дослідженні локального нормативно-правового регулювання та локальних нормативно-правових актів у сільськогосподарських кооперативах України залишається цілий пласт проблем як теоретичного, так і прикладного значення.

Мета цієї статті полягає в дослідженні вихідних засад локального правового регулювання внутрішньокооперативних відносин у сільськогосподарських кооперативах України.

Реалізація мети передбачає вирішення таких завдань: виявити вплив ринкових відносин в економіці України на розвиток локального правового регулювання в сільськогосподарських кооперативах; здійснити теоретичне дослідження поняття і особливостей локального нормативно-правового регулювання; проаналізувати чинне законодавство України у сфері регулювання аграрних кооперативних відносин, виявити шляхи його подальшого вдосконалення, зробити висновки з проблеми дослідження та внести конкретні пропозиції щодо вдосконалення локального нормативно-правового регулювання в сільськогосподарських кооперативах України.

Нова редакція Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» створює реальні перспективи для розвитку локального нормативно-правового регулювання діяльності сільськогосподарських кооперативів. Стимулює нове ставлення до внутрішньокооперативних



актів та значно підвищує їхню роль (насамперед, Статутів).

Як слушно зазначає Т.С. Іскужин, локальне правове регулювання суспільних відносин є суто підзаконною діяльністю. Тому не лише в процесі створення локальних правових норм, але й у процесі їх застосування, дотримання законності є обов'язковим [13, 11].

Підзаконний характер локального правового регулювання передбачає: 1) правильне визначення меж локального регулювання; 2) дотримання порядку (процедури) прийняття локальних нормативно-правових актів.

В умовах правової держави має бути переглянута концепція так званих рекомендаційних правових норм, тобто норм, які є не обов'язковими, але бажаними в застосуванні й адресовані державою сільськогосподарським кооперативам як самостійним суб'єктам господарювання приватного типу.

Локальне регулювання є фактором забезпечення динамічності нормативно-правової системи. Характерно, що воно «обслуговує» обидва прояви динамічності національного права. Вже за самим своїм предметом воно призначене, у першу чергу, забезпечувати його динамічність у просторі, пристосувати право до регулювання відносин, що відрізняються в умовах різних кооперативів.

Отже, сучасне централізоване правове регулювання визначає мету, вказує напрями діяльності, а засоби і методи їх досягнення мають обирати самі сільськогосподарські кооперативи відповідно до інтересів своїх членів, юридичною формою яких мають виступати локальні нормативно-правові акти. Державне забезпечення законності у сфері локального правового регулювання в сільськогосподарських кооперативах має, на наш погляд, включати: 1) захист прав сільськогосподарських кооперативів самостійно вирішувати в межах закону питання прийняття необхідних для нормального функціонування локальних нормативно-правових актів; 2) державний нагляд і контроль за дотриманням вимог законності в процесі прийняття локальних правових актів; 3) встановлення порядку захисту прав членів кооперативів і осіб, які працюють у них за трудовим договором, що впливають із локальних норм; 4) дієву державну охорону прав, які виникають на підставі локальних нормативно-правових актів.

Що стосується порядку (процедури) прийняття розробки, обговорення й оформлення локальних нормативно-правових актів у сільськогосподарському кооперативі, то видається, що вона має бути чітко розписана і закріплена в Статуті. До цього процесу обов'язково мають бути залучені всі члени сільськогосподарського кооперативу (або ж його підрозділи), а приймати локальні нормативно-правові акти, безумовно, мають загальні збори як вищий орган управління кооперативу.

Локальний нормативно-правовий акта сільськогосподарського кооперативу – це правова форма вираження децентралізованих правових норм загального та спеціального законодавства про сільськогосподарську кооперацію у вигляді офіційного юридичного документа органів управління сільськогосподарського кооперативу, що конкретизують, деталізують та спеціалізують їх зміст і певною мірою є засобом усунення законодавчих прогалин стосовно умов кожного сільськогосподарського кооперативу.

Основними локальними нормативно-правовими актами в сільськогосподарських кооперативах є Статут, Правила внутрішньогосподарської діяльності (для сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу), Правила внутрішнього розпорядку (для сільськогосподарського виробничого кооперативу).

Слід позитивно відзначити, що тепер Закон України «Про сільськогосподарську кооперацію» чітко пов'язаний із загальним Законом України «Про кооперацію», зокрема, щодо вимог до Статуту, органів управління, контролем за їх діяльністю, прав та обов'язки членів, формування майна та фондів, розрахунку цін і тарифів, трудових відносин.

У новій редакції Закону України «Про сільськогосподарську кооперацію» визначено, що Примірні статuti для сільськогосподарського виробничого кооперативу та сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу, а також Примірні правила внутрішньогосподарської діяльності сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу мають розроблятися Міністерством аграрної політики та продовольства України. На жаль, поки

що ми не маємо цих документів.

Загалом, Закон зобов'язує кооперативи протягом року привести свої статuti у відповідність із новою редакцією, проте до приведення статутів у відповідність до Закону, кооперативи мають керуватись діючими статутами лише в частині, що не суперечить цьому Закону.

Отже, у вирішенні правових питань виробничо-господарської, фінансової, збутової та іншої діяльності важливу роль відіграє їх правова регламентація, що здійснюється на основі внутрішньокооперативних нормативно-правових актів, які називають локальними нормативно-правовими актами сільськогосподарських кооперативів і які мають власну класифікацію. На нашу думку, видається доцільним називати цей блок нормативно-правових актів «сільськогосподарські кооперативні нормативно-правові акти».

У системі правових актів сільськогосподарські кооперативні акти мають найменшу юридичну силу у зв'язку з найнижчим рівнем їх загальності й обмеженістю повноважень сільськогосподарського кооперативу щодо нормотворчості.

Система сільськогосподарських кооперативних актів на рівні окремо взятого сільськогосподарського кооперативу має ієрархічну будову, у якій юридична сила акта залежить від місця і повноважень органу, що його прийняв, у структурі управління. Найвищими за юридичною силою є акти вищого сільськогосподарського кооперативного органу (загальних зборів), їм має відповідати решта сільськогосподарських кооперативних актів.

Відсутність єдиного правотворчого центру є однією з причин значної розрізненості сільськогосподарських кооперативних актів. Для їх ефективного функціонування необхідним є проведення уніфікації, яка забезпечує узагальнення зовнішньої форми та суттєвих ознак сільськогосподарських кооперативних актів, а також визначає типові способи та методи сільськогосподарського кооперативного регулювання.

Дія сільськогосподарських кооперативних актів є найбільш ефективною в умовах громадянського суспільства, що передбачає високий рівень правової культури та самоорганізації громадян. Функціонування в суспільстві великої кількості недержавних інститутів, метою діяльності яких є виявлення та аналіз нагальних суспільних проблем, охорона та захист індивідуальних і колективних прав своїх членів, залучення громадськості та широкого професійного загалу до публічного обговорення цих проблем, надає можливість виробити на сільськогосподарському кооперативному рівні такі шляхи їх вирішення, які потім стають загальноприйнятною нормою, незалежно від того, здобувають вони закріплення в праві чи ні.

З огляду на викладене пропонуємо такі заходи вдосконалення дії сільськогосподарських кооперативних актів: заснування інститутів громадського та/чи професійного контролю в різних сферах суспільних відносин у формі відповідних об'єднань і організацій; підвищення авторитету і значущості цих утворень шляхом запровадження обов'язкових умов щодо членства в них суб'єктів відповідних видів діяльності; розробка та видання спеціалізованими державними органами й недержавними установами рекомендованих зразків і форм сільськогосподарських корпоративних актів, що надасть кооперативам загальне уявлення про форму й оптимальний зміст внутрішніх документів та спростить процедуру їх реєстрації; підвищення рівня виконання сільськогосподарських кооперативних норм шляхом встановлення ефективної системи відповідальності за їх порушення із запровадженням заходів впливу громадської думки, які мали б публічний характер і передбачали залучення громадськості та засобів масової інформації.

Видається, що ефективність реформування аграрних відносин в Україні значною мірою залежатиме від подальшого вдосконалення всієї сфери державного регулювання аграрно-кооперативних відносин, що включатиме як централізований, так і локальний методи регулювання, оскільки внутрішньоорганізаційні норми, передусім, забезпечують гнучкість правового регулювання, пом'якшуючи основну суперечність законодавства між необхідністю його динамізму та стабільності одночасно.

*Проведене дослідження дозволило сформулювати наступні висновки.*

Сучасний етап демократизації суспільства об'єктивно розширив сфери саморегуляції певних

сфер суспільних відносин. Посилення значення локально-правового регулювання сьогодні, крім загальних, має й спеціальні підстави, які умовно можна поділити на дві групи: 1) ті, які зумовлені правовим становищем сільськогосподарських кооперативів як демократичних аграрних утворень, діяльність яких виражає виключно інтереси своїх членів та 2) ті, які пов'язані з фактичним станом аграрного кооперативного законодавства в Україні, наявністю прогалин у галузі регламентації земельних та інших відносин у сільськогосподарських кооперативах.

Застосування загальнодозвільного принципу «Все, що не заборонено, дозволено» до регулювання аграрних кооперативних відносин посилює значення та роль локальних нормативно-правових актів.

Сучасне аграрно-кооперативне законодавство демонструє випереджальне локальне регулювання, яке виникає як реакція на недоліки діючої державної нормативно-правової системи. При цьому локальними засобами або компенсується відсутність загальнодержавних норм, або навіть ініціюються певні корективи до актів централізованих державних органів, які відстають від сучасного реагування на актуальні потреби економічного розвитку.

Локальний нормативно-правовий акт сільськогосподарського кооперативу – це правова форма вираження децентралізованих правових норм загального та спеціального законодавства про сільськогосподарську кооперацію у вигляді офіційного юридичного документа органів управління сільськогосподарського кооперативу, що конкретизують, деталізують та спеціалізують їх зміст та певною мірою є засобом усунення законодавчих прогалин стосовно умов кожного сільськогосподарського кооперативу.

Порядок (процедура) прийняття (розробка, обговорення й оформлення) локальних нормативно-правових актів у сільськогосподарському кооперативі має бути чітко розписана і закріплена в Статуті. До цього процесу обов'язково мають бути залучені всі члени сільськогосподарського кооперативу (або ж його підрозділи), а приймати локальні нормативно-правові акти, безумовно, повинні загальні збори як вищий орган управління кооперативу.

Примірні статuti для сільськогосподарського виробничого кооперативу та сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу, а також Примірні правила внутрішньогосподарської діяльності сільськогосподарського обслуговуючого кооперативу та Примірні правила внутрішнього розпорядку сільськогосподарського виробничого кооперативу мають бути найближчим часом розроблені Міністерством аграрної політики та продовольства України, враховуючи нагальну потребу сільськогосподарських кооперативів у цих рекомендаційних актах.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про сільськогосподарську кооперацію: Закон України від 17 липня 1997 року (в редакції Закону України від 20.11.2012 № 5495-VI) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon2.rada.gov.ua
2. Про кооперацію: Закон України від 10 липня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon2.rada.gov.ua
3. Быстров Г.Е. Теоретические основы сельскохозяйственного законодательства в условиях развития агропромышленного комплекса СССР: автореф. дис.. на соиск. ученой степени д.ю.н.: спец. 12.00.06 «Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право» / Г.Е. Быстров. – М., 1986. – 48 с.
4. Иванов О.С. Правила внутрішнього розпорядку колгоспу / О.С. Иванов; [за ред. В.З. Янчука]. – К.: Урожай, 1974. – 55 с.
5. Василюк С.Ф. Правовое регулирование внутреннего распорядка в колхозах / С.Ф. Василюк. – Л.: Изд-во «Вища школа», 1986. – 164 с.
6. Федорович В.І. Правове регулювання створення, реорганізації і ліквідації сільськогосподарських кооперативів: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юр. наук: 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В.І. Федорович; Львів. держ. ун-т. – Л., 1998. – 17 с.

7. Уркевич В.Ю. Правові проблеми становлення сільськогосподарських кооперативів в умовах ринкової економіки: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юр. наук: 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В.Ю. Уркевич; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2001. – 20 с.
8. Уркевич В. До питання про локальні нормативні акти, що регулюють майнові відносини у сільськогосподарському кооперативі // Підприємництво, господарство і право. – 2000. – № 9. – С. 65-67.
9. Уркевич В. Майнові фонди сільськогосподарського кооперативу: сутність та правова регламентація // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 1. – С. 69-73.
10. Томашевська М.О. Корпоративні акти в системі джерел права України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / М.О. Томашевська; Інститут законодавства Верховної ради України. – К., 2005. – 19 с.
11. Тичкова О.Ю. Локальні корпоративні норми у цивільно-правовому регулюванні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / О.Ю. Тичкова; Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – Х., 2009. – 19 с.
12. Панченко В.В. Внутрішньогосподарські локальні нормативно-правові акти сільськогосподарських підприємств як форма аграрного права: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В.В. Панченко; Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – Х., 2011. – 22 с.
13. Искужин Т.С. Обеспечение законности в сфере локального правового регулирования общественных отношений / Т.С. Искужин // Аграрное и земельное право. – 2005. – № 7. – С. 11-14.

УДК 349.4

## ПРАВОВІ ОЗНАКИ ЗЕМЕЛЬ ТРУБОПРОВІДНОГО ТРАНСПОРТУ

Борденюк О.В., асистент

*Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича*

Встановлено публічно-правовий характер суспільних відносин, що виникають і розвиваються в галузі забезпечення необхідними земельними ділянками підприємства трубопровідного транспорту. Визначено правові ознаки земель трубопровідного транспорту: призначенні для виконання статутних цілей та завдань спеціалізованих підприємств; можуть перебувати тільки в державній та комунальній власності; поділяються на землі, зайняті магістральними трубопроводами, та землі, зайняті промисловими трубопроводами; їх розміри визначаються на підставі нормування; землі трубопровідного транспорту підлягають зонуванню.

*Ключові слова:* землі трубопровідного транспорту, правові ознаки, земельні відносини, магістральний трубопровід, земельні ресурси, газотранспортна система.

Борденюк О.В. ПРАВОВЫЕ ПРИЗНАКИ ЗЕМЕЛЬ ТРУБОПРОВОДНОГО ТРАНСПОРТА / Черновицкий национальный университет имени Юрия Федьковича, Украина

Установлен публично-правовой характер общественных отношений, возникающих и развивающихся в области обеспечения необходимыми земельными участками предприятия трубопроводного транспорта. Определены правовые признаки земель трубопроводного транспорта: предназначены для выполнения уставных целей и задач специализированных предприятий; могут находиться только в государственной и коммунальной собственности; делятся на земли, занятые магистральными трубопроводами, и земли, занятые промышленными трубопроводами; их размеры определяются на основании нормирования; земли трубопроводного транспорта подлежат зонированию.

*Ключевые слова: земли трубопроводного транспорта, правовые признаки, земельные отношения, магистральный трубопровод, земельные ресурсы, газотранспортная система.*

Bordenyuk O.V. LEGAL FEATURES OF THE LAND PIPELINES / Chernovcy national university named after Yuriy Fedkovych, Ukraine

One of the modes of transport that requires the allocation of land for the statutory purposes and objectives of the specialized enterprises are pipelines. Established public law nature of social relations that emerge and develop in the area of land required pipeline companies. Pipeline transport is the most economical and effective means of transporting liquid oil, gas and chemical products. Its features are the lack of rolling stock, and hence the empty runs, continuous operation regardless of weather and climatic conditions, ease operation mode and transportation management. Its development is due to the development in Ukraine oil and gas industry. Over the past decade pipelines developed most rapidly.

Construction of pipelines leading to significant land degradation. On the one hand, reduced the area of agricultural and forest land, broken landscapes, on the other - adverse effects of oil and gas harmful to human health, because it excludes the possibility of carcinogenic effects, which can develop even at the lowest concentration of harmful substances. Chance of deterioration in the quality of the environment by natural and anthropogenic factors in the construction and operation of oil and gas is a threat to ecosystems in the surrounding landscapes. For the construction of pipelines, as well as other linear structures, giving priority to agricultural land provided mainly non-agricultural land or farmland of poorer quality.

Along the pipeline set protection zones. Land within the protection zones are not removed and used with limitations (encumbrances) by law or contract. The procedure for establishing the size and mode of use of the protection zone object pipelines by legislation of Ukraine. The legal regime of protection zones objects pipelines – as established by law a special regime of use of land owners and land users, enterprises pipelines so that the land within the protected zones of objects pipelines to ensure appropriate conditions for their operation, preventing them damage and to reduce the potential negative impact on people, adjacent land, natural objects and the environment in general. In the construction and operation of pipelines specially authorized executive body in the field of land continuously monitor the condition of the soil in these and adjacent areas.

Defined legal features of land pipelines: the appointment for the fulfillment of the goals and objectives of the specialized enterprises; may be only in state and communal property; divided into lands occupied by magistral pipelines and land occupied by industrial pipelines; dimensions are defined on the basis of valuation; land pipelines subject to zoning.

*Key words: land pipelines, legal features, land relations, magistral pipe, land resources, system of gas transportation.*

Актуальність обраної теми дослідження обумовлена проведенням в Україні земельної реформи, що змінила підходи до правового регулювання використання земель трубопроводного транспорту. Розвиток економіки та перехід України на інноваційний шлях розвитку припускає залучення все більшої кількості приватних інвестицій у державний сектор, використання механізмів державно-приватного партнерства, тому важливо зберегти державну монополію на землі трубопроводного транспорту та забезпечити умови стабільності і зацікавленості для інвестора.

Паливно-енергетичний комплекс, що включає галузь трубопроводного транспорту, є базою розвитку економіки України, інструментом проведення внутрішньої і зовнішньої політики. Контроль за транспортуванням та реалізацією нафтогазопродуктів є стратегічним засобом державного регулювання національної економіки. Трубопроводна галузь впливає на економіку та екологію країн – споживачів паливних ресурсів. Будівництво та обслуговування магістральних трубопроводів неможливо без використання земельних ділянок, а іноді й територій цілих регіонів і навіть сусідніх держав.

У вітчизняній науці земельного права правовий режим земель трубопроводного транспорту досліджувався в основному в рамках викладення програми навчальної дисципліни «Земельне право України» на рівні підручників та навчальних посібників, серед яких варто виділити дослідження В.І. Андрейцева, В.К. Гуревського, І.І. Каракаша, П.Ф. Кулинича, А.М. Мірошниченка, В.В. Носіка, О.О. Погрібного, В.І. Семчика, В.Д. Сидор, М.В. Шульги та ін. Спеціальні наукові дослідження правового режиму земель трубопроводного транспорту досі не проводились. У зв'язку з цим виникає необхідність системного підходу до розуміння ознак земель трубопроводного транспорту.

Метою даної публікації є виділення правових ознак земель трубопроводного транспорту шляхом проведення комплексного аналізу земельного законодавства та законодавства про трубопроводний транспорт України.

Переходячи до викладення основного матеріалу, хочемо зазначити, що трубопроводний транспорт є найбільш економічним і ефективним засобом транспортування рідкого палива,

пального і технологічного газу та хімічних продуктів. Його розвиток обумовлений розвитком в Україні нафтової, нафтопереробної і газової промисловості. Положення законодавства про трубопровідний транспорт поширюється на відносини в галузі трубопровідного транспорту, призначеного для транспортування вуглеводнів, хімічних продуктів, води та інших продуктів і речовин з місць їх знаходження, видобутку (промислів), виготовлення або зберігання до місць їх переробки чи споживання, перевантаження та подальшого транспортування.

Значення і роль транспорту закріплено ст. 1 Закону України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 року, в якій визначається, що транспорт є однією з найважливіших галузей суспільного виробництва, яка покликана задовольнити потреби населення та суспільного виробництва в перевезеннях [1]. Нафтопровідний транспорт України включає в себе 12 основних нафтопроводів загальною протяжністю біля 33 тис. км. Нафтопровідна мережа представлена транс-європейським нафтопроводом «Дружба», протяжність якого в межах України – 680 км. По ньому нафта з Росії через територію України поставляється в країни Центральної Європи (Словаччини і Угорщини). Решта нафтопроводів має внутрішньодержавне і міждержавне значення і забезпечує нафтопереробні заводи України нафтою, основна частка якої поки що надходить з Росії. Зокрема, це нафтопроводи Самара – Лисичанськ – Кременчук – Херсон і Мічуринськ – Кременчук. Через ці нафтопроводи в Україну надходить сибірська нафта. Важливе значення мають нафтопроводи, які поставляють вітчизняну нафту на нафтопереробні заводи: це Гнідинці – Розбишівське – Кременчук довжиною 395 км; Кременчук – Херсон (428 км), Долина – Дрогобич (58 км), Битків – Надвірна (15 км), Качанівка – Охтирка.

Газопровідний транспорт є не лише найбільш ефективним, а й фактично єдиним видом транспорту в Україні для транспортування газу. Загальна протяжність газопроводів України сягає 33 тис. км. Основу становлять магістральні газопроводи, збудовані в 50-х і 60-х роках ХХ ст. для експорту газу з України: Дашава – Київ – Москва, Шебелинка – Брянськ, Шебелинка – Острогжськ – Москва, Дашава – Мінськ – Вільнюс – Рига. Три перших газопроводи нині використовуються для поставок в Україну газу з Росії та Туркменістану. Для газифікації країни були збудовані такі газопроводи: Дашава – Дрогобич, Дашава – Стрий, Дашава – Долина – Львів, Угорськ – Івано-Франківськ, Шебелинка – Харків, Шебелинка – Дніпропетровськ – Кривий Ріг – Одеса – Кишинів, Шебелинка – Київ – Красилів – західні райони України. З Прикарпаття йдуть газопроводи в Польщу, Словаччину, Чехію. Через територію України прокладено магістральні газопроводи з Оренбурга, Західного Сибіру, якими Росія експортує газ у Західну Європу. Ми володіємо унікальною газотранспортною системою. Ліва частина російського газу транспортується в Європу саме нашими трубопроводами. Це поки що. Адже системі вже понад 30 років. Тому потрібно в стислі строки її модернізувати, реконструювати, значно знизити затрати на прокачку газу й запропонувати партнерам конкурентні переваги. У цьому полягає шанс України як транзитної країни [2, 3].

В Україні створено мережу продуктопроводів: аміакопровід Тольятті – Горлівка – Одеса, етиленопровід Чепіль (Угорщина) – Калуш. Завершується спорудження газопроводів Торжок – Долина, Тула – Шостка – Київ, Джанкой – Феодосія – Керч, Глібовське – Сімферополь – Севастополь.

Землями транспорту, згідно з ч.1 ст.11 Закону України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 року визнаються землі, надані в користування підприємствам і організаціям транспорту згідно із Земельним кодексом України, для виконання покладених на них завдань щодо експлуатації, ремонту, вдосконалення і розвитку об'єктів транспорту [1].

Одним із видів транспорту, що потребує виділення земель для реалізації статутних цілей та завдань спеціалізованих підприємств, є трубопровідний транспорт. Земельний кодекс України в ч.1 ст.73 закріпив, що до земель трубопровідного транспорту належать земельні ділянки, надані під наземні і надземні трубопроводи та їх споруди, а також під наземні споруди підземних трубопроводів [3].

Слід зазначити, що будівництво трубопроводів приводить до істотного погіршення якості земель. З одного боку, зменшуються площі земель сільськогосподарського і лісогосподарського призначення, порушуються ландшафти, з іншого – несприятливий вплив нафтогазопродуктів шкідливо впливає на здоров'я людини, оскільки не виключається можливість канцерогенного ефекту, який може розвиватися навіть при мінімальній концентрації шкідливих речовин.

Вірогідність погіршення показників якості навколишнього природного середовища під впливом природних і техногенних факторів при будівництві та експлуатації нафтогазопроводу становить загрозу екосистемам на прилеглих ландшафтах. Тому при виборі еколого-економічних рішень слід розробляти комплекс природоохоронних заходів, який повинен звести до мінімуму вплив антропогенних чинників на стан земель.

Транспортування нафти, газу та іншого вуглеводневої сировини відповідно до міжнародних стандартів відноситься до сфери обороту екологічно значимих товарів [4, 24]. Тому входження України у світовий ринок передбачає необхідність правового вирішення проблеми належного виробничого екологічного контролю.

Для будівництва магістральних трубопроводів, як і інших лінійних споруд, з урахуванням пріоритету земель сільськогосподарського призначення згідно з ч.3 ст.23 Земельного кодексу України надаються переважно несільськогосподарські угіддя або сільськогосподарські угіддя гіршої якості [3]. Оскільки закон вимагає, щоб лінії електропередачі та зв'язку, магістральні трубопроводи та інші комунікації проводились головним чином уздовж шляхів, трас тощо, то не виключена можливість проходження цих лінійних споруд в одному технічному коридорі [5, 352]. Під технічним коридором законодавець розуміє земельну ділянку, в межах якої прокладено систему трубопроводів і комунікацій.

Важливою правовою ознакою земель трубопровідного транспорту є положення п.(б) ч.4 ст.83 та п.(б) ч.4 ст.84 Земельного кодексу України, якими передбачено, що землі під об'єктами трубопровідного транспорту належать до земель комунальної та державної власності, які не можуть передаватись у приватну власність [3].

Класифікатор видів цільового призначення земель, затверджений наказом Державного комітету України із земельних ресурсів від 23 липня 2010 р. № 548 (із змінами, внесеними згідно з Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства № 587 від 28.09.2012 р.), визначає поділ земель на окремі види цільового призначення земель, які характеризуються власним правовим режимом, екосистемними функціями, видом господарської діяльності, типами забудови, типами особливо цінних об'єктів. Під кодом 12.06 класифікатор зафіксував ділянки, призначені для розміщення та експлуатації об'єктів трубопровідного транспорту. Цей код та цільове призначення земель застосовуються для забезпечення обліку земельних ділянок за видами цільового призначення у державному земельному кадастрі [6].

У зв'язку з цим конкретизації підлягає поняття «об'єкти трубопровідного транспорту». Закон України «Про трубопровідний транспорт» від 15 травня 1996 року в ст.1 визначає об'єкти трубопровідного транспорту як магістральні та промислові трубопроводи, включаючи наземні, надземні і підземні лінійні частини трубопроводів, а також об'єкти та споруди, основне і допоміжне обладнання, що забезпечують безпечну та надійну експлуатацію трубопровідного транспорту. При цьому законодавець розмежовує магістральний трубопровід – технологічний комплекс, що функціонує як єдина система і до якого входить окремий трубопровід з усіма об'єктами і спорудами, зв'язаними з ним єдиним технологічним процесом, або кілька трубопроводів, якими здійснюються транзитні, міждержавні, міжрегіональні поставки продуктів транспортування споживачам, або інші трубопроводи, спроектовані та збудовані згідно з державними будівельними вимогами щодо магістральних трубопроводів; а також промислові трубопроводи (приєднані мережі) – всі інші немагістральні трубопроводи в межах виробництва, а також нафтобазові, внутрішньопромислові нафто-, газо- і продуктопроводи, міські газорозподільні, водопровідні, теплопровідні, каналізаційні мережі, розподільчі трубопроводи водопостачання, меліоративні системи тощо [7].

Уздовж трубопроводів встановлюються охоронні зони. Земля в межах охоронних зон не вилучається, а використовується з обмеженнями (обтяженнями) відповідно до закону або договору. Порядок встановлення, розмір та режим використання охоронної зони об'єкта трубопровідного транспорту визначаються законодавством України. Спеціальним законом у цій сфері є Закон України «Про правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів» від 17 лютого 2011 року, який у ст.1 визначає охоронну зону об'єктів магістральних трубопроводів як територію, обмежена умовними лініями уздовж наземних, надземних і підземних трубопроводів та їх споруд по обидва боки від крайніх елементів

конструкції магістральних трубопроводів та по периметру наземних споруд на визначеній відстані, на якій обмежується провадження господарської та іншої діяльності.

Правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів – установлений законодавством особливий режим використання земель власниками та користувачами земельних ділянок, а також підприємствами магістральних трубопроводів, що встановлюється в межах земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів для забезпечення належних умов їх експлуатації, запобігання їх ушкодженню та для зменшення можливого негативного впливу на людей, суміжні землі, природні об'єкти та довкілля в цілому [8].

Аналіз екологічного стану земель в системі трубопроводів показав, що основною проблемою сучасної економіки є протиріччя між економічними (задоволення матеріальних потреб) і екологічними (дотримання допустимих меж забруднень або рекультивациі земель) інтересами господарюючих суб'єктів. Характер цього протиріччя вимагає формування механізмів для їх вирішення на стадії будівництва і експлуатації трубопроводів з урахуванням вимог землекористування і якості навколишнього природного середовища. Існуючі механізми управління природоохоронною діяльністю не забезпечують повною мірою функціонування системи оптимального землекористування в даній галузі. У зв'язку з цим необхідно використання економічних важелів впливу на господарські системи, як найбільш відповідних ринковим перетворенням.

При спорудженні та експлуатації трубопроводів спеціально уповноважені органи виконавчої влади в галузі охорони земель здійснюють постійний контроль за станом ґрунтового покриву на цих та прилеглих до них ділянках [9, 470].

Відчутний вплив на формування довгострокової стратегії розвитку транспортних комунікацій Україні повинно здійснювати вигідне геостратегічне розміщення її території, через яку традиційно пролягають давні торгові шляхи між Сходом та Заходом, Півднем та Північчю. Наявність на території України транспортних коридорів накладає свій відбиток на функціонування всієї мережі транспортних комунікацій держави. А саме, воно зобов'язує її працювати в синхронному режимі, з більшою відповідальністю відносно графіків роботи та доставки, буде поступово змушувати всю транспортну систему працювати в режимі та на рівні функціонування міжнародних транспортних коридорів, тобто на європейському рівні. Це означає, що рівень техніки, технології, організації, нормативно-правового забезпечення повинен відповідати європейському.

На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що трубопровідний транспорт є найбільш економічним і ефективним для транспортування рідкого палива, пального і технологічного газу, хімічних продуктів. Його особливостями є відсутність рухомого складу, а звідси і порожніх пробігів, постійний режим роботи незалежно від стану погоди та кліматичних умов, простота в експлуатації та режимі управління перевезеннями. Його розвиток обумовлений розвитком в Україні нафтової, нафтопереробної і газової промисловості. За останні десятиліття трубопровідний транспорт розвивався найбільш швидкими темпами.

До основних ознак земель трубопровідного транспорту можна віднести наступні: 1) землі трубопровідного транспорту призначені для виконання статутних цілей та завдань державних підприємств, дочірніх підприємств Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України», що провадять діяльність з транспортування магістральними трубопроводами і зберігання у підземних газосховищах, та Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України»; 2) землі трубопровідного транспорту магістральних трубопроводів можуть перебувати тільки в державній та комунальній власності; 3) землі трубопровідного транспорту поділяються на землі, зайняті магістральними трубопроводами, та землі, зайняті промисловими трубопроводами; 4) землі трубопровідного транспорту в залежності від виду об'єктів транспортної інфраструктури поділяються на землі, зайняті лінійними трубопроводами та землі, зайняті підприємствами нафтогазового комплексу; 5) розміри ділянок у складі земель трубопровідного транспорту визначаються на підставі затверджених у встановленому порядку норм (для типових об'єктів – трубопроводів) або затверджених у встановленому порядку проектів (для нетипових об'єктів – промислових підприємств); 6) землі трубопровідного транспорту підлягають зонуванию, оскільки навколо потенційно небезпечних об'єктів встановлюються охоронні зони; 7) в окремих випадках землі трубопровідного транспорту



можуть не відводитися як окремі земельні ділянки (наприклад, для розміщення промислових трубопроводів), однак правовий режим таких земель зазнає істотних змін внаслідок встановлення сервітутів та охоронних зон зона.

Встановлені в результаті аналізу земельного законодавства та законодавства про трубопровідний транспорт України ознаки земель трубопровідного транспорту можуть бути використані в подальших дослідженнях правового режиму земель зазначеної категорії.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про транспорт: Закон України від 10 листопада 1994 року № 232/94-ВР // Відомості Верховної Ради України від 20.12.1994. – 1994. – № 51, стаття 446.
2. Савіцький О.П. Україна розпочала модернізацію ГТС / О.П. Савіцький // Трубопровідний транспорт. – 2011. – № 4 (70). – С. 2-5.
3. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №3-4. – Ст. 27.
4. Боголюбов С.А. Глобализация и развитие экологического законодательства / С.А. Боголюбов // Журнал рос. права. – 2004. – № 5. – С. 14-27.
5. Земельне право України: підручник / [Шульга М.В. (кер. авт. кол.), Анісімова Г.В., Багай Н.О., Гетьман А.П. та ін.]; за ред. М.В. Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
6. Про затвердження Класифікації видів цільового призначення земель: Наказ Держкомзему України від 23.07.2010 р. № 548 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 85. – Ст. 3006, код акту 53279/2010.
7. Про трубопровідний транспорт: Закон України від 15 травня 1996 року № 192/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 29. – Ст. 139.
8. Про правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів: Закон України від 17 лютого 2011 року № 3041-VI // Голос України від 25.03.2011. – № 54.
9. Семчик В.І. Поняття, принципи і система земельного права // Земельне право України: підручник [для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / Семчик В.І., Кулинич П.Ф., Шульга М.В. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – 600 с.

## РОЗДІЛ VI. АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

### КАТЕГОРИЯ "ПРЕДМЕТ" В ПОНЯТИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Колпаков В.К., д.ю.н., профессор

*Национальный авиационный университет*

В статье исследуется предмет административного права Украины. Анализируются этапы его познания, системные характеристики и обновленное содержание. Предлагается дефиниция административного права.

*Ключевые слова: предмет административного права, публичная администрация, публичная власть, правовые отношения, отношения административных обязательств.*

Колпаков В.К. КАТЕГОРИЯ "ПРЕДМЕТ" У ПОНЯТТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА / Національний авіаційний університет

У статті досліджується предмет адміністративного права України. Аналізуються етапи його пізнання, системні характеристики і оновлений зміст. Пропонується дефініція адміністративного права.

*Ключові слова: предмет адміністративного права, публічна адміністрація, публічна влада, правові відносини, відносини адміністративних зобов'язань.*

Kolpakov V.K. CATEGORY "OBJECT" IN CONCEPT OF ADMINISTRATIVE LAW / National aviation university, Ukraine

The author explores the nature of administrative law in Ukraine, analyzes its history and structure, system and content, its performance, offers a definition of administrative law. Public administration during formation undertakes to respond for interests of society and citizens. Among them there are obligations of a public character, implementation of which requires using of authority credentials by the public administration.

During its implementation there are relations that are proposed designated as «relations of administrative obligations». Relationship to fulfill of administrative obligations of public administration before society are object of administrative and legal regulation, or object of administrative law.

By this category – by relations of administrative obligations – four types of relationships are combined, each of which is an integral part of the object of administrative law. It is a relationship: a) public administration, b) relationship of administrative services, c) relationship of responsibility of public administration for wrongful acts or omissions, d) relationship of responsibility for violation of the order and rules (administrative tort relationship).

The characteristic feature of all the above types of administrative relations is the fact that the bodies of public administration are the ruling party in them, which exercises its executive and administrative powers. The author presents the administrative law as a branch of law, which means the public relations are formed and protected, functioning of the public administration (public administration) are organized and supported.

*Key words: administrative law, public administration, public authority, legal relations, ratio of administrative obligations.*

**Содержание парадигмы "понятие административного права".** Понятие в праве – это отражение путем обобщенного описания результатов научного осмысления соответствующих сегментов правовой действительности. Они всегда объективируются через термины, дескрипторы, определения и являются словами научного языка, которым ученые пытаются выразить, сформулировать сущность изучаемых правовых явлений и процессов.

Цель создания понятий состоит в том, чтобы представить объект осмысления в наиболее конкретном и определенном виде. Обобщенность описания не является самоцелью этого процесса. Она – средство достижения оптимальной определенности. Инструментарием, который используется для достижения такой определенности, служат известные приемы познания: сравнение, анализ, синтез, абстрагирование, идеализация, обобщение, умозаключения.

Понятийная форма является наиболее рациональным внешним выражением знаний о соответствующем объекте и позволяет системно осветить его общие и специальные признаки,

включая связи между его составляющими, их историко-правовую природу, процессы развития, интегративные характеристики, особенности взаимодействия с другими компонентами права и т.д.

Общими являются признаки, которые присущи как категории "понятие административного права", так и понятиям других отраслей права. Во-первых, это те, которые выделяют право среди других социальных явлений. Исходя из того, что право – это научно обоснованные представления о разрешениях и запретах в сфере жизнедеятельности человека, которые возникли в результате взаимодействия сознания и бытия и закрепились в нормативной (юридической) форме как регуляторы должного или допустимого поведения, ими являются: а) нормативность, б) формальная определенность и в) государственная обеспеченность.

Во-вторых, это признаки, детерминирующие отрасли в системе права. Будучи присущими всем без исключения отраслям, они различаются между собой и, таким образом, выступают критериями отграничения одной отрасли права от другой. Прежде всего, это однородность и системность общественных отношений, регулируемых отраслью, автономность совокупности правовых норм и институтов, наличие предмета и метода правового регулирования.

Специальными являются признаки, присущие только категории "понятие административного права". Они выделяют в правовой системе именно административное право. Это особенности административно-правовых отношений, которые являются отношениями административных обязательств, особенности метода правового регулирования, которые выражаются в специфическом балансе применения таких регулирующих средств, как предписания, запреты и разрешения; полиструктурность предмета, особенности понятийного аппарата, функций, источников, субъектов, процесса.

Понятия имеют количественные и качественные характеристики. Качественные характеристики отображаются в описании признаков объекта, совокупность которых образует содержание понятия. Количественные характеристики – в указании на наличие относительно самостоятельных частей, образующих целое. Они характеризуют объем понятия. Содержание и объем понятия изменяются в процессе развития соответствующей науки.

Для категории "понятие административного права" содержание аккумулируется в совокупности таких признаков, как системность, подзаконность, полиструктурность, публичность, властность, нормативность и других.

Объем отражается в таких его составляющих, как коллективные субъекты административного права, индивидуальные субъекты административного права, органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, объединения граждан, публичные служащие, публичная администрация, формы публичного администрирования, субъекты государственного управления, акты административного принуждения, административные услуги и другие.

С целью сравнения отметим, что категория "понятие административного права" вместе с такими категориями, как "понятие гражданского права", "понятие уголовного права", "понятие трудового права", "понятие финансового права" и другими являются составляющими понятия "правовая система".

Особенностью категории "понятие административного права" является его структурированность. В структуре отражается логика связей между компонентами, которые входят в понятие, обеспечивают его целостность и тождественность самому себе. Структурная упорядоченность категории "понятие административного права" может осуществляться по логике "дерева" и по логике "иерархии".

Применение логики "дерева" предполагает выделение исходного и производных понятий, а также их трансформацию во времени. Такая структура дает возможность увидеть, последовательность развития понятия в соответствии с процессом поэтапного накопления знаний.

Примером структуризации по логике "дерева" может служить эволюция понятия "предмет административного права": 1) в 1940 году Г.И. Петров предметом административного права определяет отношения государственного управления, 2) в 1949 году С.С. Студеникин предметом административного права определяет отношения власти и подчинения, в которых одной из сторон выступает орган, который повелевает, 3) в 1958 году И.Г. Мревлишвили

выдвигает идею об отсутствии предмета административного права, 4) в 1959 году Г.И. Петров предметом административного права определяет горизонтальные и вертикальные правоотношения 5) в 1962 году И.М. Пахомов определяет, что предметом регулирования советского административного права являются общественные отношения, которые складываются между людьми в сфере государственного управления; 6) в 1975 году А.П. Ключниченко предметом административного права определяет отношения между носителями прав и обязанностей в сфере советского государственного управления; 7) в 1986 году Р.С. Павловский предметом административного права определяет отношения, которые складываются в связи с реализацией функций государственного управления по поводу исполнительно-распорядительной деятельности; 8) в 1994 году Л.В. Коваль предметом административного права определяет отношения, возникающие в связи с осуществлением государственного управления, в том числе и отношения негосударственного управления, 9) в 2001 году А.С. Васильев в предмет административного права включает отношения, возникающие в ходе осуществления государственного управления, охраны общественного порядка, обеспечение государственным аппаратом реализации прав и интересов граждан; 10) в 2003 году В.К. Колпаков предметом административного права определяет отношения публичного управления; 11) в 2004 году В.Б. Аверьянов к предмету административного права относит отношения, возникающие в ходе осуществления государственного управления, деятельности органов исполнительной власти, административных судов, применения мер административного принуждения, в процессе внутренней организации и деятельности аппаратов государственных органов; 12) в 2008 году В.К. Колпаков предметом административного права определяет отношения административных обязательств, в которые включает: отношения публичного управления; отношения административных услуг; отношения ответственности публичной администрации за неправомерные действия или бездействие; отношения ответственности субъектов общества (индивидуальных и коллективных) за нарушение установленного публичной администрацией порядка и правил.

Структуризация по "иерархии" базируется на соподчиненности составляющих, которая существует на конкретном этапе научных знаний об административном праве. Такой подход обеспечивает возможность увидеть расположение компонентов понятия на иерархических ступенях, а также системные связи между ними.

Так, на сегодняшнем уровне развития административно-правовой доктрины представление о коллективных субъектах административного права дают понятия: публичная администрация, объединения граждан, общественные объединения, трудовой коллектив, предприятие и т.д. Представление о публичной администрации создают понятия: органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, институт Президента Украины и т.п. Представление об органах исполнительной власти базируется на понятиях: высший орган исполнительной власти, центральные органы исполнительной власти, местные органы исполнительной власти. Представление о центральных органах исполнительной власти дают понятие: министерство, государственный комитет, центральные органы исполнительной власти со специальным статусом и т.д. Аналогичным образом структурируются и все остальные составляющие понятия "административное право".

Важной особенностью категории "понятие административного права" является системность. Это означает, что данная категория представляет собой единое целое (систему), которое состоит из самостоятельных компонентов (подсистем). Она, как и любая система, характеризуется единством относительно внешней среды, разнообразием внешних и внутренних связей, интегративными свойствами, историчностью и способностью к эволюции.

Именно способность к эволюции генерирует активность, последовательность и преемственность научного поиска в области административного права, развитие административно-правовых теорий и, как следствие, наращивание содержания и объема категории "понятие административного права".

Изучение административного права предусматривает, что его понятие должно быть усвоено обучающимися лицами. Процесс усвоения сопровождается возникновением вопросов о корреляции существующих научных разработок с требованиями и особенностями организации учебного процесса. Такая корреляция достигается путем унификации и оптимизации учебного

материала, необходимого для формирования соответствующих знаний, и обоснованного выделения учебного времени, за которое необходимые знания могут быть усвоены.

В результате возникает своеобразная институциональная матрица, в которую заложены результаты научных исследований, требования нормативных документов по учебному процессу, особенности его администрирования в конкретном учебном заведении, опыт преподавания учебной дисциплины, характеристики лиц, которые проходят обучение.

С учетом этого, раскрытие понятия административного права обеспечивается изучением таких тем: содержание и объем категории "понятие административного права"; институализация административного права; административное право в юридической отраслевой классификации; понятийный аппарат административного права; предмет административного права, метод административного права; принципы административного права, система и структура административного права; функции административного права; источники административного права; дефиниция административного права.

**Институализация административного права** [1]. Генетика административного права характеризуется триединством камералистики, полицеистики и правовых установлений по ограничению усмотрений администрации в ее отношениях с гражданином. Каждый из этих видов социальной практики в соответствующих социально-экономических условиях выполнил функции обязательного инструмента по обеспечению прогресса в сфере регулирования правовых отношений, создал возможности для становления и существования административного права в его современном понимании.

Для понимания их роли в институализации этой юридической отрасли необходимо иметь в виду, что они не были последовательно сменяющимися друг друга этапами социальной практики, имели разные предпосылки возникновения и параллельно существовали на длительных отрезках истории.

В то же время, на фазах эволюционных изменений между ними возбуждались интеграционные связи, которые порождали новые характеристики отношений человека с властью. Конечным результатом их взаимодействия оказалась новая отрасль – административное право.

*Камеральная деятельность* известна со времен феодализма. Ее название происходит от латинское слова "camera" (казна) – хранилище денег, золота, драгоценностей и других ценностей, принадлежавших королям, царям, князьям, монастырям и т.д..

Содержание камеральной деятельности состояло в приумножение фондов властителя, а целью – получение максимально возможных прибылей. Фактически она охватывала все домениальное хозяйство, все источники поступлений в казну. Единственным основанием принятия решений и осуществления действий в сфере камерального хозяйствования была воля властителя. Она фиксировалась в актах правителя, решениях церкви, правовых аналогиях, прецедентах, традициях.

Непосредственная реализация воли властителя в сфере камерального хозяйствования возлагается на специальные структурные образования. Эти квази-административные органы имели форму и функции, которые соответствовали пониманию их назначения верховным распорядителем финансово-имущественных ресурсов. Как правило, они занимаются военной службой, судебными делами, оборотом имущества, чеканкой монет, кредитами и долгами.

Знания о камеральной деятельности в период феодализации существовали в виде рекомендаций по удовлетворению финансово-имущественных потребностей.

Впоследствии камеральные знания систематизируются, приобретают теоретические свойства и представляются научной и учебной дисциплиной с названием "камералистика". Исследователи указывают на ее междисциплинарный характер и разделение, во-первых, на знания о практике, торговли, строительства, выращивания животных и растений, добыче полезных ископаемых, использования лесов. Во-вторых, на знания об управлении финансами и общественным благоустройством, т. е. внутренними (полицейскими) делами.

В университетах Российской империи (Санкт-Петербург, Казань, Харьков) камералистика преподавалась примерно с 1843 по 1863 год. Во второй половине XIX в. как отрасль науки и

учебная дисциплина она прекратила существование, а термин "камералистика" вышел из употребления.

В завершении обзора общих черт камералистики, необходимо высказать предостережение относительно ее идеализации и попыток отождествления с современными трактовками понятий "наука" и "учебная дисциплина". По этому поводу уместно напомнить слова К. Маркса, который в 1873 году охарактеризовал камералистику как смесь самых разнообразных сведений, чистилищный огонь которых должен выдержать каждый преисполненный надежд кандидат в германские бюрократы [2, 13].

*Полицейская деятельность.* Вторым видом социальной практики, который оказал большое влияние на формирование административного права, является полицейская деятельность.

Термин "полиция" происходит от греческого "полис", то есть город-государство. Поэтому в первоначальном понимании содержание полицейской деятельности совпадает с понятием управления общегосударственными делами. Сюда входят дорожное хозяйство, здравоохранение, строительство, публичный порядок и спокойствие, почтовая связь, мануфактура, торговля и другие объекты, которые образуют сферу внутреннего управления в государстве. Научные знания об этой деятельности получили название "полицейская наука", "полицейское право".

Главное назначение полицейского права заключается во внедрении тотального подчинения государственным интересам все составляющие общественной системы. С этой целью юридический инструментарий ориентируется на применение жестких принудительных мер за невыполнение любого полицейского требования.

Полицейскому праву принадлежит решающая роль в возникновении полицейского государства и формировании таких его характеристик, как: правительственная опека, вмешательство органов управления во все сферы жизни, пренебрежение интересами человека, разветвленность и закрытость бюрократического аппарата.

В правовых источниках тема полицейского государства присутствует уже в XVIII в., Но его классическое определение формулируется в начале XX в. Его дает видный французский юрист Раймон Карре де Мальберг (1861-1935). В своей работе "К общей теории государства" (1922 г.) он пишет, что "полицейское государство" – это государство, в котором административная власть произвольно, по своему усмотрению, путем принятия решений навязывает обществу меры, которые считает полезными. Это государство, в который администрация действует принципу "цели оправдывают средства" [3, 259].

*Деятельность по ограничению усмотрений администрации в ее отношениях с гражданином.* Введение нормативно-правовых установлений по ограничению усмотрений администрации в ее отношениях с гражданином стало решающей предпосылкой формирования в детерминации административного права.

На длительном цивилизационном пути – от античности до постмодерна – люди стремились найти справедливую форму государственного устройства, при которой закон стал бы доминантой жизни, признавался обязательным руководством как для общества, так и для власти, ограничивал административный произвол, гарантировал гражданам беспристрастность рассмотрения правовых вопросов.

К этому поиску причастны мыслители античности, представители механистического материализма, западного либерализма, теории разделения властей, идеи прямого народного правления, немецкой классической философии. Их взгляды сгенерировали априорное понимание правового государства, которое впоследствии было воплощено в законодательстве. Наиболее рельефное отражение они нашли в положениях конституционных законов США и Франции.

На этом нормативном материале категория "правовое государство" превращается из философско-правовой кабулации в своеобразную калькуляцию новой практики государственного строительства, а накопленные знания выводятся из перманентного рефлексии на уровень исследований правовой действительности.

Результат нормативных нововведений проявляется в новом взгляде на сущность управления, которая концентрируется в тезисе: управленческая деятельность должна базироваться на законе и осуществляться на основе четкого определения: а) прав и обязанностей человека по отношению к государству и б) прав и обязанностей государства относительно человека.

Упорядоченность управленческой деятельности путем нормативного закрепления взаимных прав и обязанностей между государством и гражданином возникает источником доктрины, на базе которой сформировалась новая юридическая отрасль – административное право.

Она является наиболее характерным критерием, по которому разграничиваются полицейское и административное право, а также полицейское и правовое государство. Институционально-правовое развитие идея о юридической ответственности государства перед гражданином получила в формировании административной юстиции (административных судов) [4].

Признание независимости Украины правовым государством и закрепление в нормах Конституции положения об ответственности государства перед человеком за свою деятельность, обусловили необходимость обновления административно-правовой доктрины. Важный этап этого процесса связывается с Концепцией административной реформы в Украине, которая была введена в действие Указом Президента Украины от 22 июля 1998 года. Концепция определила, что основой реформаторских усилий является изменение взаимоотношений государства и гражданина. В их новой парадигме государству отведена функция своеобразного "сервисного центра" по обслуживанию интересов личности, а административному праву – функция юридического обеспечения такого обслуживания.

Сегодня административное право преодолело управленческий догмат в определении своей сущности и понимается как отрасль, которая генетически связана с практикой защиты прав человека юридическими средствами.

**Предмет административного права.** Доминирующим фактором представлений об отрасли права является совокупность отношений, которые этой отраслью регулируются, и образуют ее предмет. Для современного украинского административного права определения предмета носит принципиальный характер. Его установление в соответствии с современными реалиями должно стать важным шагом в обновлении административно-правовых институтов и объективного освещения их роли в углублении процессов формирования правового государства и гражданского общества.

В советский период предмет административного права представляется как отношения в сфере государственного управления или исполнительно-распорядительной деятельности. Такой подход, с некоторыми интерпретациями, сохраняется до 90-х годов прошлого века. Во всяком случае, Ю.М. Козлов в 1995 году его предметом определяет отношения, которые возникают, изменяются и прекращаются в сфере государственного управления. Под влиянием такого понимания предмета административного права, начинает формироваться украинская концепция этой юридической отрасли.

*На первом этапе* знания о предмете в украинском административном праве базируется на традициях советской правовой школы. Согласно им, содержание предмета административного права составляют однородные отношения государствами-управленческой направленности.

В данном аспекте наиболее характерной можно считать позицию Л.В. Коваля [5, 6]. Он в свое время писал, что предметом административного права являются общественные отношения, возникающие при осуществлении государственного управления.

*Второй этап* установления предмета административного права характеризуется тем, что накопление соответствующих знаний осуществляется в условиях коренных изменений в социальной и экономической сферах. На их основе формируются новые по своему содержанию общественные отношения. Как результат, возникает насущная необходимость в их юридическом обеспечении.

В свою очередь, правовое осмысление новых закономерностей общественного развития побуждает к новому пониманию роли права и связей между государством и гражданином. В новом правопонимании державоцентризм и патернализм, которые цементируют идеологию

"традиционного" советского административного права, оказываются в числе других маргинальных доктрин.

Таким образом, объективные обстоятельства вынуждают к реформированию административного права. Они требуют определить место и выяснить роль в теоретическом и нормативном обслуживании процессов государственного строительства, в формировании правового государства. Через некоторое время становится ясно, что решение возникших проблем невозможно без переосмысления и обновления предмета этой отрасли права.

На наш взгляд, принципиальное значение для обновления понятия предмета административного права имели два теоретических вывода, которые были сделаны в развитие идей Концепции административной реформы в Украине.

Во-первых, это вывод о том, что административное право не может развиваться как моноцентрическая отрасль, то есть как отрасль, имеющая единственный системообразующий нормативный центр, во-вторых, вывод о том, что административное право является правом полиструктурным.

Не менее значительную роль сыграло восприятие украинской административным правом, как важного системообразующего компонента его предмета, отношений, возникающих по инициативе подвластной стороны. Они были внедрены в отечественную административно-правовую теорию под названием реординационных отношений.

На базе этих результатов, понятие предмета административного права становится более широким и выходит за пределы государственного управления. Об этом, прежде всего, свидетельствуют его определения в учебной литературе. Так, в учебнике под редакцией А.М. Бандурки он представлен как правовые отношения, возникающие в основном в государственном управлении [6, 59]. В учебнике под редакцией Ю.П. Битяка к предмету административного права причисляются отношения: а) связанные с деятельностью органов исполнительной власти, б) внутриорганизационной деятельностью государственных органов, предприятий, учреждений, организаций, в) управленческой деятельностью органов местного самоуправления, г) осуществлением негосударственными субъектами делегированных полномочий органов исполнительной власти, д) осуществлением правосудия в форме административного судопроизводства [7, 25].

Формулируются также понятие предмета административного права, как отношений, складывающихся в сфере публичного управления, и в процессе организации и функционирования органов государственного управления.

В научных источниках тщательно исследуется место административного права в публично-правовой сфере [8, 38-65], теоретически обосновывается новая структура его предмета [9]. В результате административное право определяется отраслью публично-правового регулирования, которая обеспечивает функционирование публичной администрации [10, 37].

Таким образом, на втором этапе развития знаний о предмете административного права становится понятным следующее: во-первых, к предмету административного права относятся не только отношения государственного управления, но и другие управленческие отношения. Их совокупность образует отношения публичного управления; во-вторых, кроме управленческих в него входят отношения, возникающие при осуществлении правосудия в форме административного судопроизводства. Это отношения ответственности субъектов властных полномочий за неправомерные действия; в-третьих, в него входят отношения ответственности за нарушение установленных правил – отношения административной ответственности; в-четвертых, в предмет административного права входят отношения, возникающие по инициативе субъектов не имеющих властных полномочий при их обращении в органы публичной администрации (отношения реординации). В дальнейшем они получают название "сервисных" отношений, а затем отношений публичных или административных услуг [11].

Третий этап установления предмета административного права – это обобщение и систематизация теоретических и эмпирических данных, применение системного подхода как метода исследования накопленного материала. Центральным вопросом на этом этапе стало выяснение наличия или отсутствия в совокупности структурных компонентов предмета административного права интегративных качеств.



Его принципиальная важность обусловлена тем, что отсутствие таких качеств делала указанную совокупность конгломератным образованием и фактически ставила под сомнение их единство, а значит существование предмета в новом формате. Наличие интегративных качеств неопровержимо свидетельствовала, что эта совокупность является системой и имеет все основания рассматриваться как предмет отрасли права.

В этой связи необходимо отметить, что в советской правовой доктрине предмет административного права представляется системным образованием. Интегративный характер взаимодействия его составляющих исследователи доказывали на основании следующих признаков: а) все отношения предмета – являются однотипными отношениями б) все отношения предмета – являются отношениями власти и подчинения в) все отношения предмета возникают в результате осуществления государственного управления строго определенными структурами – органами государственного управления.

Ни один из вышеприведенных интегративных признаков не отыскивается в совокупности новых структурных составляющих предмета современного украинского административного права. Ни как нельзя назвать однотипными отношения административных услуг и отношения ответственности. Не являются они также отношениями власти и подчинения. Далеко не все отношения обновленного предмета возникают в результате осуществления государственного управления.

Совокупность отношений обновленного предмета административного права превращают в систему, а значит и в предмет отрасли, другие факторы. Это категории "публичная администрация", "публичное администрирование", "отношения административных обязательств".

"Публичная администрация" уже фактически занимает место, которое в советском административном праве принадлежало категории «государственное управление». Сегодня научное осмысление и дальнейшая разработка теории публичной администрации является одним из главных направлений доктринального обновления административного права Украины. Важной почвой его трансформации в современную юридическую отрасль европейского содержания.

Это движение не является простым изменением терминологии. Теория публичной администрации имеет принципиальные отличия от теории государственного управления, как по юридическому наполнению, так и по идеологической сути.

Ее становление и признание ставит точку на попытках приспособить учение о государственном управлении доктрине правового демократического государства. Государства, где нормативно признается его ответственность перед человеком, где права человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства.

Публичная администрация, как правовая категория, имеет два измерения: функциональный и организационно-структурный. При функциональном подходе – это деятельность соответствующих структурных образований по выполнению функций, направленных на реализацию публичного интереса. Таким интересом в украинском праве является интерес социальной общности, легализованный государством. Таким образом, например, выполнение публичной администрацией правоохранительных функции означает системную деятельность всех структурных образований, имеющих такую функцию. Считаем, что такую деятельность целесообразно обозначить термином "*публичное администрирование*".

При организационно-структурном подходе публичная администрация – это совокупность органов, которые образуются для осуществления (реализации) публичной власти. В украинском праве публичной признается власть: а) власть народа, как непосредственное народовластие; б) государственная власть – законодательная, исполнительная, судебная; в) местное самоуправление. Из изложенного следует, что публичную власть в Украине осуществляют следующие органы: Во-первых, Верховная Рада Украины (парламент), Президент Украины (как властный институт), местные советы. Они реализуют власть народа, что находит выражение в избирательных процессах. Во-вторых, все органы и учреждения, реализующие государственную власть. Например, органы исполнительной власти, суды и

другие. В-третьих, все органы и учреждения, реализующие местное самоуправление. Например, исполнительные комитеты местных советов.

Публичная администрация в административном праве европейских стран, в большинстве случаев определяется как совокупность органов и учреждений, реализующих публичную власть путем выполнения закона, подзаконных актов и совершение иных действий в публичных интересах. Такое ее понимание является актуальным и для украинской правовой системы.

Таким образом, публичная администрация – это система организационно-структурных образований, которые на законных основаниях получили властные полномочий для их реализации в публичных интересах.

Все это обуславливает необходимость рассматривать теорию публичной администрации как методологическую основу административного права и использовать ее понятия как базовое в формировании административно-правовых отношений.

Следующим системообразующим для предмета административного права фактором является категория "*отношения административных обязательств*". Сущность этих отношений обусловлена содержанием норм Конституции Украины, регламентирующих ответственность государства перед человеком, признающих главной обязанностью государства обеспечение прав и свобод человека, верховенство права, ограничение полномочий и действий публичной администрации Конституцией и законами Украины.

Из них следует, что публичная администрация при образовании принимает на себя обязательства по удовлетворению интересов общества и граждан. Среди них есть обязательства публичного характера, выполнение которых требует использования публичной администрацией властных полномочий. В ходе их реализации возникают отношения, которые предложено обозначить как "*отношения административных обязательств*" [12].

Именно они – отношения по выполнению административных обязательств публичной администрации перед обществом – являются предметом административно-правового регулирования, или предметом административного права.

Этой категорией – отношениями административных обязательств – объединяются четыре типа отношений, каждый из которых является составной частью предмета административного права. Это отношения: а) публичного управления; б) отношения административных услуг; в) отношения ответственности публичной администрации за неправомерные действия или бездействие; г) отношения ответственности за нарушение установленного порядка и правил (административно-деликтные отношения).

Характерным признаком всех вышеназванных видов административно-правовых отношений является то, что органы публичной администрации выступают в них властной стороной, которая реализует свои исполнительно-распорядительные полномочия, то есть имеет право на принятие властного (обязательного) решения.

Вышеизложенное дает основания представить административное право как отрасль права, средствами которой (нормы, отношения, законодательство, методы, формы, статусы субъектов, способы реализации норм, нормативные и индивидуальные акты и т.д.) формируются, охраняются и защищаются публичные правоотношения, организуется и обеспечивается функционирование публичной администрации (публичное администрирование).

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права в 3 т. – Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю. Н. Стариков. – М.: НОРМА, 2002. – 728 с.
2. Маркс К. Капитал. Предисловие ко второму изданию // К. Маркс, Ф. Энгельс // Сочинения. – Изд. 2, т. 23. – М.: Изд-во политической литературы, 1960. – 920 с.
3. Рулан Н. Историческое введение в право / Н. Рулан – М.: Nota Bene, 2005 – 668 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-37. – Ст. 446.

5. Коваль Л.В. Адміністративне право України: курс лекцій (Загальна частина) / Л.В. Коваль – К.: Основи. – 1994. – С. 6.
6. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту. внутр. справ, 2004. – 480 с.
7. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005.– 544 с.
8. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: монографія / Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя: Поліграф, 2004. – 404 с.
9. Авер'янов В. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка / В. Авер'янов // Право України. – 2004.– № 10. – С.27.
10. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
11. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 // Офіційний вісник України. – № 7. – Ст. 376; Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 // Голос України від 06.10.2012. – № 188.
12. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір / В.К. Колпаков // Юридична Україна. – 2008. – № 3. – С. 33-38.

УДК 351.741: 351.811

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА БЕЗПЕКОЮ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Собакарь А.О., д.ю.н., доцент

*Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України*

Здійснено аналіз організації державного контролю за безпекою дорожнього руху в Україні, визначено форми контролю на автомобільному транспорті, з'ясовано їх сутність та особливості застосування в сучасних умовах.

*Ключові слова: державний контроль, форма, безпека, дорожній рух, характеристика.*

Собакарь А.А. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА БЕЗОПАСНОСТЬЮ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ / Донецкий юридический институт Министерства внутренних дел Украины, Украина  
Проведен анализ организации государственного контроля за безопасностью дорожного движения в Украине. Определены формы контроля на автомобильном транспорте, их сущность и особенности применения в современных условиях.

*Ключевые слова: государственный контроль, форма, безопасность, дорожное движение, характеристика.*

Sobakar' A.A. ADMINISTRATIVE AND LEGAL DESCRIPTION OF FORMS OF STATE CONTROL OVER THE TRAFFIC SAFETY / Donetsk legal institute of Ministry of internal affairs of Ukraine, Ukraine

The analysis of the of state control organization on the motor-car transport in Ukraine has been conducted. The forms of control on the motor-car transport, their essence and application recularities in modern conditions.

Low level of security passenger traffic caused significant drawbacks in preventive work and insufficient control over the implementation of the carriers transport legislation.

In order to prevent accidents in passenger transport, strengthening work to strengthen the discipline of transport drivers and increase the technical readiness of vehicles for transportation of people involved it is appropriate: stimulate of the process of merging firms of automotive industry by creating basic trucking companies.

This will significantly improve transport safety and quality of transport services by: monitoring of the technical condition of vehicles before leaving the line, conducting of shift and after ride and before ride medical inspection of drivers; maintenance and current repair of vehicles of the types and brands; storage of vehicles in between alternating time, conducting training, coaching, training and testing of drivers on health and safety. For normalization of this issue should develop Provisions on basic motor companies with transport safety; to increase the importance of operational prevention operations in the passenger transport by their conduct quarterly and approval Standard Provisions on the organization of preventive operations «Bus».

*Key words: state control, form, safety, travelling motion, description.*

Конкретними об'єктивованими проявами, що дозволяють вповні розкрити сутність і зміст державного контролю за безпекою дорожнього руху, є його форми. Останні виступають як активні елементи механізму державного контролю та головні інструменти контролюючих органів на автомобільному транспорті. Саме за допомогою різноманітних форм суб'єкти державного контролю здійснюють свою контрольну функцію в досліджуваній сфері.

Загальним питанням організації державного контролю в різних сферах суспільного життя присвячено багато праць як вітчизняних (В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.М. Гаращук, О.В. Мелкадзе, Н.Р. Нижник, М.С. Студенікіна, О.В. Шоріна), так і зарубіжних вчених (Ж. Бребан, Б. Гурне, Х. Енсен, Г. Редфорд). У той же час доволі фрагментарно в сучасній правничій науці висвітлені питання організації державного контролю на автомобільному транспорті, не говорячи вже про форми його здійснення. Тому визначення переліку форм державного контролю за безпекою дорожнього руху, з'ясування їх сутності та особливостей застосування в сучасних умовах і буде безпосередньою метою цієї статті.

Отже, найбільш поширеними формами контролю в механізмі забезпечення безпеки дорожнього руху є перевірки та огляди. Підстави, межі та порядок їх застосування визначаються як законами, так і підзаконними нормативно-правовими актами. В основному вони застосовуються в діяльності спеціальних контролюючих суб'єктів, якими нині є ДАІ МВС України та Укртрансінспекція. Форми контролю за безпекою дорожнього руху, що використовуються в діяльності ДАІ, більш чітко виявляються залежно від того, на якому етапі діяльності підконтрольного об'єкта проводиться контроль. Відтак, вчені пропонують виділяти попередній, поточний (оперативний) та наступний контроль [1, 190].

«Попередній контроль, – слушно наголошує В.Б. Авер'янов, – виконує попереджувальну функцію, і зміст його полягає у виявленні та попередженні можливих негативних явищ, які можуть настати за наявності обставин, що вже існують і можуть негативно проявитися у майбутньому» [1, 439]. «Попередній контроль, – продовжує вчений, – є лише контролем щодо законності намірів, а не самих дій» [1, 439]. У цьому контексті прикладами форм попереднього контролю за безпекою дорожнього руху є: процедура ліцензування на автомобільному транспорті [2]; державна акредитація закладів, що займаються підготовкою, перепідготовкою та підвищенням кваліфікації водіїв, а також атестація його спеціалістів [3]; надання висновку реєстраційно-екзаменаційним підрозділом ДАІ щодо відповідності вимог навчального закладу, який має намір здійснювати підготовку водіїв за категоріями та отримати відповідну ліцензію; видача ДАІ дозволів на рух транспортних засобів з надгабаритними, великоваговими, небезпечними вантажами та в колоні тощо [4].

Попри вагому роль попереднього контролю в механізмі забезпечення безпеки дорожнього руху, реальна сутність контрольної діяльності виявляється при застосуванні поточного (оперативного) та наступного контролю. Саме на цих стадіях контролюючими суб'єктами застосовуються найбільш поширені форми контролю (перевірки, ревізії, огляди, інспектування тощо). Прикладами поточного (оперативного) контролю є, передусім, нагляд за дорожнім рухом підрозділами ДПС, контроль за технічним станом транспортних засобів, рейдові перевірки пасажирських перевізників тощо. Вважається, що саме поточний контроль дає більший ефект, ніж контроль попередній, і дозволяє проводити систематичну оцінку стану справ та їх корегування за допомогою цілеспрямованих заходів, які розробляються безпосередньо після виявлення певних відхилень або порушень [5, 139].

Саме під час нагляду за дорожнім рухом працівники ДПС мають право перевіряти в громадян за підозрою у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їхню особу, а також документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, норм і стандартів у сфері безпеки дорожнього руху; зупиняти транспортні засоби в разі порушення ПДР, наявних ознак, які свідчать про їх технічну несправність, а також за наявності даних про те, що вони використовуються з

протиправною метою; оглядати транспортні засоби, перевіряти у водіїв документи на право користування і керування ними, дорожні (маршрутні) листи, наявність страхового поліса (сертифіката) про укладення договору обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів, а в разі спільних з іншими службами ОВС заходів – відповідність вантажів, що перевозяться, товарно-транспортним та іншим документам; перевіряти транспортні засоби за базами даних автоматизованих інформаційно-пошукових систем Державтоінспекції МВС; проводити огляд особи на стан сп'яніння із застосуванням технічних засобів та приладів (у їх числі і засобів тест-контролю) тощо [6].

Попри значущість нагляду ДАІ за безпекою дорожнього руху, його дієвість наразі уповільнюється певними проблемами. Насамперед, ефективність здійснення нагляду ускладнюється змінами, що були внесені до Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС, якими передбачено, що розташування наряду (службового автомобіля) ДПС для здійснення профілактичних заходів у схемі маршруту патрулювання визначається виключно в місцях концентрації ДТП з урахуванням часу доби, інтенсивності руху та виду правопорушень, з причини яких стаються ДТП [7]. Тим самим значно звужуються можливості повноцінного здійснення ДАІ нагляду за дорожнім рухом, обмежуючи сферу впливу лише місцями концентрації ДТП. Інші ділянки вулично-шляхової мережі фактично лишаються поза межами профілактичних заходів. Таким чином ігноруються головні принципи контролю як комплексність та повнота його здійснення. Важливість розв'язання цієї проблеми пояснюється також високою латентністю адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху. За оцінками експертів кількість таких деліктів допускається в 10-12 разів більше, ніж виявляється [8, 4]. Тому зазначений нагляд має бути комплексним, всебічним, охоплювати всю територію обслуговування певним підрозділом ДАІ.

Іншою проблемою й досі залишається недосконалість механізму використання працівниками ДАІ під час нагляду за дорожнім рухом технічних засобів. У результаті прийняття 24 вересня 2008 р. Закону України «Про... вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» ускладнилося правозастосування у зв'язку з уведенням до норм КУпАП нової та невизначеної термінології (автоматичний режим, спеціальні технічні засоби тощо); загострилися колізії, пов'язані із фіксуванням порушень ПДР технічними приладами [9, 7]. Варто хоча б згадати проблеми, що були нещодавно пов'язані з використанням у діяльності ДАІ приладу «Візор». Водночас міжнародний досвід переконливо доводить доцільність широкого використання технічних засобів під час нагляду за дорожнім рухом. Нині стаціонарні камери для контролю за швидкістю (ще) не використовуються в Україні, і щільність розміщення засобів для примусового дотримання правил вважається загалом низькою. Французький приклад довів, що всеохоплююча система камер контролю за швидкістю (головним чином на ділянках підвищеної небезпеки) може суттєво вплинути на збереження життя учасників дорожнього руху.

Невідповідність загального рівня оснащення підрозділів ДПС сучасними технічними засобами завданням нагляду за дорожнім рухом в умовах інтенсивних транспортних потоків не дозволяє ефективно здійснювати нагляд. Це пояснюється наступним:

- а) відсутність сучасних технічних засобів контролю і нагляду за рухом (насамперед, що працюють в автоматичному режимі) свідчить про те, що реально виявляється, припиняється і доказується лише незначна частка найбільш небезпечних порушень ПДР;
- б) недостатнє забезпечення підрозділів ДПС такими засобами не дозволяє скоротити контакти інспекторів з водіями транспортних засобів і різко зменшити тим самим вірогідність виникнення конфліктних ситуацій;
- в) неналежний рівень оснащення підрозділів ДАІ сучасними інформаційно-пошуковими системами, а співробітників ДПС засобами оперативного доступу до таких систем не дозволяє екстрено отримувати відомості про зареєстровані і зняті з обліку транспортні засоби, викрадені транспортні засоби, порушників ПДР та іншу необхідну інформацію. Це не дозволяє, зокрема, реалізувати принцип підвищеної адміністративної відповідальності за систематичне (неодноразове) порушення ПДР;

- г) практична відсутність у підрозділах ДПС сучасних вимірювальних приладів не дає можливості удосконалювати методики виявлення і припинення фактів керування транспортними засобами в стані сп'яніння.

Дієвими заходами щодо зниження рівня аварійності через несправності транспортних засобів є посилення технічного контролю ДАІ та правильне використання передбачених законодавством заходів адміністративного впливу. Особливо актуальним це питання стало після набуття чинності 13 серпня 2011 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних перевезень» [10], яким відмінено обов'язковий державний технічний огляд для приватних авто. Дійсно, як свідчить опитування водіїв, у тій формі, у якій здійснювався техогляд останні роки, процедура зовсім не потрібна, оскільки, як вони вважають, реальної користі і реального техогляду майже не було. Іншої думки дотримуються експерти, мотивуючи тим, що техогляд, як би неякісно він не проводився, хоч якось дисциплінував водіїв і змушував їх стежити за станом свого авто. Тепер же все це залишиться без уваги і без контролю, оскільки виявитися це зможе лише у випадках виявлення таких порушень безпосередньо на дорозі представниками ДАІ або іншими уповноваженими особами. А поза такими випадковими виявленнями залишиться безліч порушень, що призведе до ще більшого зростання латентності проступків, пов'язаних із використанням технічно несправних транспортних засобів.

З іншої сторони, не зрозуміло, навіщо було відмінити проходження техогляду транспортних засобів, якщо тепер працівники ДАІ матимуть можливість у будь-який час ініціювати і самостійно здійснити такий огляд авто. У даному випадку законодавцеві слід було б чітко врегулювати порядок здійснення цього виду огляду працівниками ДАІ, оскільки чинне законодавство відповіді не дає. Навіть останні зміни в Закон України «Про міліцію» передбачають лише перевірку документації і зупинку транспортних засобів у конкретно передбачених випадках (зокрема в разі наявності ознак, що свідчать про технічну несправність транспортного засобу). Проте передбачається лише зупинка, а не порядок здійснення відповідної перевірки технічного стану авто. Єдиним правильним шляхом розв'язання означеної проблеми є ухвалення Положення про державний контроль за технічним станом колісних транспортних засобів під час їх експлуатації, яким було б визначено організацію та порядок, принципи, форми та методи здійснення відповідного контролю, а також його суб'єктів та їх повноваження відносно здійснення перевірок технічного стану колісних транспортних засобів. При цьому в Положенні слід обов'язково закріпити поняття зазначеного контролю для правильного і єдиного трактування його сутності усіма учасниками правозастосовного процесу [11].

Важливою формою поточного контролю в досліджуваній сфері є щорічне проведення ДАІ оперативно-профілактичних заходів, особливо на автомобільному транспорті загального користування. Пояснюється це тим, що в результаті ринкових трансформацій, які активно відбувалися в середині 90-х років, на ринку автотранспортних послуг з'явилася значна кількість приватних перевізників, що не забезпечують дотримання елементарних умов безпеки пасажирських перевезень. Більшістю з них не здійснюються заходи щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, добору кваліфікованих та професійних водіїв. Здійснення контролю за станом їх здоров'я, дотримання режиму праці і відпочинку, технічним станом транспортних засобів відповідно до вимог державних стандартів, проведення інструктажів, страхування пасажирів і транспортних засобів та вирішення інших питань, що стосуються забезпечення безпеки перевезень приватними перевізниками, практично не здійснюються або, якщо здійснюється, то формально. Договори суб'єктами підприємницької діяльності укладаються лише для участі в конкурсі на перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, при цьому не виконують ліцензійні умови. Після отримання маршруту водії цих роботодавців не надають транспортні засоби для перевірки технічного стану перед виїздом на маршрут та не проходять медичні огляди на підприємствах, де уклали договори. Дані порушення мають місце майже у всіх перевізників, які експлуатують малу кількість транспортних засобів і не мають власної матеріально-технічної бази.

Пасажирські перевезення автобусами є одними з найнебезпечніших. Кількість постраждалих у ДТП з автобусами в розрахунку на питомі показники майже у два рази перевищує цей показник на вантажному автотранспорті й 1,6 разу – на легковому [12].

Аналіз основних причин аварійності на пасажирському транспорті свідчить, що зростання кількості ДТП з вини водіїв автобусів складається як внаслідок порушення правил дорожнього руху, так і за рахунок незадовільного технічного стану рухомого складу, значна частина якого морально та фізично застаріла. Але найголовне – це те, що пасажирські перевізники нехтують елементарними правилами забезпечення безпеки дорожнього руху. Як свідчить практика, часто на маршрути виходять транспортні засоби, що не пройшли технічний огляд, у тому числі кварталний, водії не проходять передрейсовий та післярейсовий контроль, і тому непоодинокі випадки керування автобусами в стані алкогольного сп'яніння. Водії транспортних засобів нехтують додержанням вимог ПДР, автомобілі переобладнуються без дозволу ДАІ, та заводів-виготовлювачів, встановлюється газобалонне обладнання, блокуються аварійні виходи, встановлюються багажники на даху, у салонах автобусів перевозяться канистри з паливом, запасні колеса, встановлюються додаткові сидіння для пасажирів, що негативно впливає на стійкість транспортного засобу та безпеку дорожнього руху [13].

За таких умов надзвичайно важливим є проведення ДАІ комплексної оперативно-профілактичної операції «Автобус». Наприклад, за час її проведення у 2011 році працівниками ДАІ було перевірено 37500 транспортних засобів, зафіксовано більше 27500 порушень, що складає 3/4 від усіх перевірених транспортних засобів. З них: зафіксовано експлуатацію 6000 технічно несправних автобусів, із яких 97 задіяні в перевезенні організованих груп дітей; водії 5000 автобусів ухилялися від певного маршруту руху; водіями 4000 транспортних засобів було порушено правила зупинки під час висадки пасажирів; 2700 водіїв автобусів перевищували встановлену швидкість руху; на 958 автобусів не було ліцензії або документів, що дозволяють надання послуг з перевезення; 565 – не пройшли техогляд; 237 водіїв не пройшли медогляд перед виходом у рейс [14].

Результати можуть бути ще більш вагомими, якщо б такі операції проводилися не раз на рік, а якомога частіше. Наприклад, у Німеччині, як превентивний захід, широко застосовується один раз на три місяці «тотальний» контроль за безпекою дорожнього руху на автобані. Суть його полягає в тому, що шляхом селекції підозрілі особи або автотранспортні засоби вилучаються з автобану та проходять контрольну перевірку за напрямками: керування транспортним засобом у стані алкогольного чи іншого сп'яніння, перевезення наркотичних засобів у транспорті, перевірка ідентифікаційних номерів вузлів та агрегатів на відповідність записам у реєстраційних документах, встановлення факту перебування транспортного засобу або водія в розшуку тощо. Усі підозрілі автотранспортні засоби поділяються на легкові та вантажні, для чого передбачаються різні пункти та групи контролю. Усього в операції задіється більше 150 поліцейських різних служб, поділених на групи по три особи в кожній. У разі встановлення факту порушення оформлення адміністративних матеріалів відбувається на місці [15].

Вищевикладене зайвий раз переконує в тому, що низький рівень забезпечення безпеки пасажирських перевезень викликаний суттєвими недоліками в профілактичній роботі та недостатнім контролем за виконанням перевізниками транспортного законодавства. З метою профілактики аварійності на пасажирському транспорті, посилення роботи щодо зміцнення транспортної дисципліни водіїв та підвищення технічної готовності транспортних засобів, які залучаються для перевезення людей, доцільним є: стимулювання процесу укрупнення підприємств автомобільної галузі шляхом створення базових автотранспортних підприємств. Це дозволить суттєво підвищити рівень безпеки перевезень та якість надання транспортних послуг за рахунок: здійснення контролю технічного стану транспортних засобів перед виїздом на лінію; проведення щозмінних передрейсових і післярейсових медичних оглядів водіїв; технічного обслуговування та поточного ремонту транспортних засобів відповідних типів та марок; зберігання транспортних засобів у міжзмінний час; проведення стажування, інструктажів, навчання та перевірки знань водіїв з питань охорони праці та безпеки руху. Для унормування цього питання доцільно розробити *Положення про базові автотранспортні підприємства з безпеки перевезень*; підвищення значущості оперативно-профілактичних операцій на пасажирському транспорті шляхом щоквартального їх проведення та ухвалення *Типового положення з організації проведення оперативно-профілактичної операції «Автобус»*.

На відміну від поточного (оперативного) контролю, який здійснюється впродовж усього періоду виконання завдання чи діяльності контрольованого об'єкта, за допомогою наступного контролю перевіряється факт виконання, доцільність та законність дій у цілому [1, 439-440].

Прикладом форми здійснення наступного контролю за безпекою дорожнього руху можна назвати контрольну перевірку підрозділами автомобільно-технічної інспекції ДАІ організацій (автогосподарств), що представляє собою повторну перевірку з тих питань, по яких при проведенні комплексного обстеження виявлені порушення або недоліки. Така перевірка проводиться за конкретними пунктами виданого припису ДАІ. У випадку ігнорування вимог припису ДАІ винні посадові особи притягуються до адміністративної відповідальності згідно з діючим законодавством (стаття 188<sup>28</sup> КУпАП).

Таким чином, необхідно констатувати, що сьогодні назріла об'єктивна потреба вдосконалення наявних форм державного контролю за безпекою дорожнього руху, оперативного ухвалення відповідних нормативно-правових актів, оскільки зволікання сприяє ускладненню ефективного здійснення згаданого контролю і, як наслідок, – зростанню правопорушень на автомобільному транспорті.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Ін-Юре, 2002. – 668 с.
2. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом загального користування (крім надання послуг з перевезення пасажирів та їх багажу на таксі) та Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів та їх багажу на таксі: наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва і М-ва транспорту України 18 грудня 2003 р. № 136/985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Комп'ютерна правова бібліотека «Ліга: Закон: Еліт» 8.1.1. описание електронного ресурса.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2009 р. № 490 «Про затвердження порядку державної акредитації закладів, що проводять підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів, та атестації їх спеціалістів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
4. Про Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ: постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 341 // Офіційний вісник України. – 1997. – число 16. – С. 52-63.
5. Державний контроль на автомобільному транспорті в Україні: монографія / Г.В. Галімшина, А.О. Собакарь. – Донецьк: ДЮІ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2011. – 240 с.
6. Організація роботи дорожньо-патрульної служби Державної автомобільної інспекції: підручник / Лозовий В.М., Сірий О.В., Уздемир М.М., Собакарь А.О. та ін. – Донецьк: ДЮІ ЛДУВС, 2011. – 608 с.
7. Про затвердження змін до Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС: Наказ МВС України від 8 квітня 2011 р. № 131 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0552-11>
8. Макаров Д.В. Правовые и организационные вопросы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в сфере дорожного движения: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 / Дмитрий Викторович Макаров. – М., 2004. – 186 с.
9. Колпаков В.К. Порушення правил дорожнього руху: колізійність новел і правове регулювання: монографія / В.К. Колпаков, О.К. Черновський, В.В. Гордєєв. – Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2010. – 328 с.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення надмірного державного регулювання у сфері автомобільних перевезень: Закон України від 5 липня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3565-17>
11. Галімшина Г.В. Державний контроль за технічним станом транспортних засобів в Україні: поняття та сутність / А.О. Собакарь, Г.В. Галімшина // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: зб. наук. праць. – Донецьк: ДЮІ, 2005. – № 3. – С. 126-135.



12. Собакарь А.О. Механізм забезпечення безпеки пасажирських перевезень автомобільним транспортом в Україні / А.О. Собакарь // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: зб. наук. праць. – Донецьк: ДЮОІ, 2005. – № 1. – С. 100-108.
13. Про забезпечення безпеки пасажирських автоперевезень: Наказ МВС України від 18 грудня 2003 р. № 1572.
14. ГАИ за время проведения операции «Автобус-2011» зафиксировала 27500 нарушений [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.afp.com.ua/avtotema/GAI\\_za\\_vremya\\_provedeniya\\_operatsii\\_quotAvtobus-2011quot\\_zafiksirovala\\_27\\_500\\_narusheniya/](http://www.afp.com.ua/avtotema/GAI_za_vremya_provedeniya_operatsii_quotAvtobus-2011quot_zafiksirovala_27_500_narusheniya/)
15. Salentyn Detlef. Verkehrskontrollen auf einen blick / von Detlef Salentyn. – MORAVIA Verlag, 1996. – 128 s.; Untersuchungen zur Verhinderung von Falschfahrten auf Autobahnen (Bundesanstalt für Straßenwesen Bereich Straßenverkehrstechnik). – Köln, 2003. – 123 s.

УДК 342.9: 351.711: 340.134 (4)

## **ВПЛИВ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ НА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНИХ ПОЛІТИЧНИХ ДІЯЧІВ НА ПРИКЛАДІ ЗАРУБІЖНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

Армаш Н.О., к.ю.н., доцент

*Класичний приватний університет*

У даній статті аналізується досвід зарубіжних країн у сфері регулювання адміністративно-правового статусу державного політичного діяча. У результаті проведеного дослідження запропоновано імплементувати в чинне законодавство України позитивний досвід інших держав (Латвії, Болгарії, Франції тощо).

*Ключові слова:* державний політичний діяч, адміністративно-правовий статус, Конституція.

Армаш Н.А. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ДЕЯТЕЛЕЙ / Классический приватный университет, Украина

В данной статье анализируется опыт зарубежных стран в сфере регулирования административно-правового статуса государственного политического деятеля. В результате проведенного исследования предложено имплементировать в действующее законодательство Украины положительный опыт других государств (Латвии, Болгарии, Франции и т.д.).

*Ключевые слова:* государственный политический деятель, административно-правовой статус, Конституция.

Armash N.A. EFFECT FORM OF GOVERNMENT CONTENTS ON ADMINISTRATIVE LEGAL STATUS OF POLITICAL FIGURES ON THE EXAMPLE OF FOREIGN LAW / Classic privatnyy university, Ukraine

This paper analyzes the experience of foreign countries in the field of administrative regulation of the legal status of public political figure. Exploring the foreign experience of formation and functioning of public political positions in the public turn their attention to the system of the country that most fully realizes the distribution of state and political positions - the executive branch. Summarized results of the analysis of foreign laws boil down to the conclusion that a direct relationship of autonomy and influence public policy positions on the form of government. In particular, the presidential republics executive fully subordinated to the president, so we talk about real political content of posts of Cabinet members is difficult. Their status, even if the proclamation of the law of distribution of positions of public service administrative and political, more inclined to the classical state (administrative, customer) service.

In parliamentary republic government responsible only to Parliament and not to the president. In this form of government the government formed with members of parties that have a majority in parliament. Staying government in power lasts as long as it enjoys the support of a majority in parliament. In case of loss of confidence of most parliamentary government will inevitably be dismissed. In such countries the post of state politicians filled with real political and legal content. This is not about their political activities as politicians, public figures, and the elaboration of public policies and their application to implement it compulsory powers of the state.

Status of state politicians under mixed republic is completely dependent on the real division of powers between branches of government and the President and may vary from the purely nominal functions to significant political and administrative influence in the country. In any case, the hallmark of the status of public politician in mixed republic has a dual responsibility – both the president and parliament.

*Key words: state politician, administrative and legal status, constitution.*

Розподіл державних посад на політичні та посади державної служби, коли політики визначають урядову політику, а державні службовці готують і виконують ці рішення, показав свою ефективність протягом тривалого історичного періоду в різних країнах. Незалежно від правової системи, до якої належить та чи інша держава, державні політичні посади зайняли своє особливе місце в системі публічної служби. Для їх урівноваження, забезпечення певною мірою неупередженого, чіткого і професійного виконання політичних рішень використовується незалежна державна служба. Ступінь такої незалежності і професійності на практиці залежить від специфіки держав, а також від кількості політично заангажованих урядовців та впливів партійних функціонерів на формування кадрової політики, особливо на високому рівні. У різний час проблемам публічної служби приділяли увагу такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Л.Р. Біла, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, В.А. Дерезь, С.Д. Дубенко, Д.П. Калаянов, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Є.Б. Кубко, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, І.М. Пахомов, В.П. Петков, С.В. Петков, А.О. Селіванов, О.Ю. Синявська, С.Г. Стеценко, М.М. Тищенко, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, О.І. Щербак, М.К. Якимчук, Н.В. Янюк та деякі інші правознавці. У той же час, питанням імплементації зарубіжного досвіду в цій сфері не було приділено належної уваги, що і зумовило обрання предмета дослідження.

*Об'єктом* є суспільні відносини, що виникають у сфері реалізації публічно-владних повноважень органами державної влади в межах адміністративно-правових відносин.

*Предметом* дослідження є зарубіжне законодавство, що регулює адміністративно-правовий статус державних політичних діячів.

Складно не погодитись із тим, що "кожна країна виробила свій власний унікальний механізм утворення певного ступеня політичної самостійності своїх адміністрацій. Наприклад, у США цілком нормально сприймається політична лояльність державних службовців, тоді як у Великій Британії перевага надається їх незалежності. Десь між ними знаходяться Франція та Німеччина, адміністрації яких є напівполітизованими на високих рівнях, але з технократичними державними службами" [1]. Україна поки що стоїть на етапі вибору оптимальної для себе системи публічної служби з урахуванням власної історії, менталітету й економічної доцільності. Імплементація зарубіжного досвіду, якщо вона буде проведена наосліп, суто копіюючи норми права інших країн, не дасть Україні бажаних результатів, оскільки буде чужорідним тілом у державному організмі з великою ймовірністю його відторгнення. Але вивчати досвід зарубіжних країн – чи то позитивний, чи то негативний – є дуже корисним для національного державотворення і законодавства. Результати такого вивчення дають Україні змогу не повторювати чужих помилок на шляху до побудови оптимальної моделі публічної служби та швидко перейняти позитивні новації в сфері нормативного регулювання публічної сфери.

Досліджуючи зарубіжний досвід формування та функціонування державних політичних посад у системі публічної (а подекуди і державної служби), звернемо свою увагу на систему органів країн, яка найбільш повно реалізує розподіл державних і політичних посад – виконавчу гілку влади. Узагальнені результати аналізу зарубіжного законодавства зводяться до висновку про пряму залежність автономності та впливовості державних політичних посад від форми державного правління. Зокрема, у **президентських республіках** виконавча влада повністю підпорядкована президенту, а тому й формується керівний склад міністерств і відомств з осіб, лояльних або належних до партії президента (наприклад, США). Відповідно і кількість самих міністерств менша, ніж у парламентських, оскільки формування уряду не пов'язано з наділенням міністерськими посадами представників інших фракцій у парламенті. До того ж, президент має більше повноважень щодо відповідальності уряду, що ставить уряд у політичну залежність від волі президента. У таких країнах, як правило, не існує посади Прем'єр-міністра, а тому вся повнота і політичної, і адміністративної влади щодо членів уряду належить президенту. Відповідно, говорити про реальний політичний зміст посад членів Кабінету Міністрів досить складно. Їх статус, навіть за умови проголошення законодавством розподілу

посад публічної служби на адміністративні та політичні, більше тяжіє до класичної державної (адміністративної, сервісної) служби.

Серед президентських республік на сучасній політичній мапі світу знаходимо такі країни (рис.1.1):

Алжир	Гвінея	Конго-Кіншаса	Нігерія	Туніс
Аргентина	Гвінея-Бісау	Колумбія	Нікарагуа	Таджикистан
Азербайджан	Гаїті	Кіпр	Палау	Танзанія
Єгипет	Гондурас	Коста-Ріка	Панама	Туркменістан
Бенін	Гамбія	Ліберія	Парагвай	Уганда
Болівія	Гана	Мадагаскар	Перу	Уругвай
Бразилія	Домініканська Республіка	Малаві	Руанда	Узбекистан
Буркіна-Фасо	Іран	Мальдіви	Сальвадор	Філіппіни
Бурунді	Еквадор	Малі	Сейшельські острови	ЦАР
Венесуела	Замбія	Мексика	С'єрра-Леоне	Чад
Грузія	Зімбабве	Маврикій	Судан	Чилі
Габон	Індонезія	Нігер	США	Джибуті
Гватемала	Кенія	Намібія	Сирія	Єгипет

**Рис.1.1. Країни з президентською республікою.**

- країни колишнього СРСР

У **парламентській республіці** уряд відповідає тільки перед парламентом, а не перед президентом. При такій формі правління уряд формується з депутатів партій, що володіють більшістю голосів у парламенті. Перебування уряду при владі триває стільки, скільки він користується підтримкою більшості в парламенті. У випадку втрати довіри більшості парламенту уряд неминуче буде відправлений у відставку. Така форма правління існує в країнах, що характеризуються значною мірою високорозвинутою економікою та політичною системою (наприклад, Італія, Німеччина, Греція тощо). Відповідно, вибори за такої системи демократії проводяться за партійними списками, тобто виборці голосують не за кандидата, а за партію, яка потім самостійно, або в коаліції з іншими партіями, формує уряд. Саме в таких державах посади державних політичних діячів наповнені реальним політико-юридичним змістом. Мова йде не про їх політичну діяльність як політиків, публічних осіб, а про вироблення ними державної політики та застосування для її реалізації примусової сили держави.

Серед парламентських республік на сучасній політичній мапі світу знаходимо такі країни (рис.1.2):

Албанія	Ефіопія	Ліхтенштейн	Сербія і Чорногорія
Бангладеш	Ірак	Люксембург	Сербія
Бельгія	Ізраїль	Ліван	Туреччина
Ботсвана	Італія	Маршалові острови	Тринідад і Тобаго
В'єтнам	Іспанія	Мальта	Угорщина
Вануату	Індія	Молдова	Фіджі

Греція	Куба	Німеччина	Ємен
Данія	Канада	Науру	Чехія
Домініка	Литва	Норвегія	Швейцарія
Естонія	Латвія	Пакистан	Японія

**Рис.1.2. Країни з парламентською республікою.**

- країни колишнього СРСР

**Змішана республіка** (напівпарламентська, напівпрезидентська, парламентсько-президентська, президентсько-парламентська) – форма державного правління, яка поєднує ознаки президентської та парламентської республік, а саме: як і в президентській республіці главу держави обирає народ шляхом прямих виборів або колегія виборців, повноваження президента ширші та вагоміші, ніж у парламентській республіці (можливість втручання в законотворчий процес як суб'єкта законодавчої ініціативи, право вето на акти парламенту; право видавати нормативно-правові акти); свої повноваження президент здійснює безпосередньо (у напівпрезидентських республіках) або через уряд (у напівпарламентських республіках); президент призначає прем'єр-міністра (главу уряду) лише за згодою парламенту; президент, як правило, є головнокомандувачем збройних сил, визначає військову доктрину держави, є окремим органом державної влади; уряд несе подвійну відповідальність – перед президентом і парламентом, які можуть виявити йому недовіру і відправити у відставку.

У більшості змішаних республік використовується інститут контрасигнатури, коли частина актів президента має бути контрасигнована главою уряду, який несе за них відповідальність перед парламентом.

Однією з основоположних ознак змішаної республіки є характер її виконавчої влади *біцефальний* (існування двох керівних центрів виконавчої влади – президента і глави уряду) і *дуалістичний* (вона здійснюється урядом за одночасної наявності певних виконавчих за своєю юридичною природою повноважень у президента). Юридична природа виконавчих повноважень президента (поряд із представницькими, арбітражними тощо) впливає з конституційних положень, а їх обсяг залежить від різновиду змішаної республіки. Значення уряду зумовлюється його становищем як самодостатнього колегіального органу виконавчої влади. Відповідно, й досить вагомим є становище прем'єр-міністра, який виступає главою уряду й має значний обсяг владних повноважень [2, 7].

Серед змішаних республік на сучасній політичній мапі світу знаходимо такі країни (рис.1.3):

Австрія	Камерун	Польща
Ангола	Киргизстан	Сінгапур
Боснія і Герцеговина	Кірибаті	Словаччина
Білорусь	Кот-д'Івуар	Словенія
Болгарія	Монголія	Того
Вірменія	Мозамбік	Україна
Гайана	Португалія	Хорватія
Ірландія	Росія	Франція
Ісландія	Румунія	Фінляндія
Казахстан	Республіка Македонія	Шрі-Ланка

### Рис.1.3. Країни зі змішаною республікою.

- країни колишнього СРСР

Цікавою є також ілюстрація поширення різних форм правління в державах на різних континентах (рис.1.4). Історично так склалося, що просвітницькі ідеї набули свого розвитку і поширення саме на території Європи. А вже згодом, не в останню чергу через завойовницьку політику тогочасних державних правителів, європейські ідеї й традиції почали проваджувати в суспільний устрій аборигенів (Америка, Африка тощо). Професор С.К. Бостан наводить кількісні показники поширення різних форм державного правління серед держав – членів ООН. Оскільки членами цієї міжнародної організації є майже всі існуючі сьогодні у світі держави (193 держави, крім Ватикану та ряду невеликих невизнаних світовим співтовариством держав), то наведені науковцем дані є абсолютно об'єктивним і повним показником.

Континенти	Парламентська республіка (поліархія)	Президентська республіка (поліархія)	Змішана республіка (поліархія)
Європа	22	3	19
Азія	14	8	7
Америка	14	20	1
Африка	7	32	7
Австралія і Океанія	10	1	1
<b>Разом</b>	<b>67</b>	<b>64</b>	<b>35</b>

Рис. 1.4 Поширення різних форм республіки (поліархії) серед держав-членів ООН [3, 474-479].

Під час аналізу наведених даних стає очевидним, по-перше, парламентські та президентські республіки займають рівні щодо один до одного позиції за загальною кількістю їх запровадження серед держав – членів ООН (тобто, на світовому рівні); по-друге, найбільша диспропорція між кількістю парламентських і президентських республік склалася в Європі (22/3 відповідно). Враховуючи умови виникнення парламентських республік – сталий розвиток політичних і економічних чинників – саме на цій території, найстаршій за розвитком і поширеністю державності в сучасному розумінні, стає зрозумілою закономірність саме такого розташування республіканських форм правління. Водночас існування досить великої частки країн зі змішаною республікою на території Європи пояснюється порівняно недавнім поповненням цієї категорії країнами соціалістичного табору; по-третє, після розпаду СРСР фактор історичних традицій відіграв вирішальну роль в обранні новоствореними державами відповідної форми державного правління. До найбільш політично розвинутої форми – парламентської – звернулись найменш інтегровані в соціалістично-радянське суспільство країни: Латвія, Литва й Естонія. Вважається парламентською республікою і Молдова, хоча ця країна скоріше перебуває у пошуку власного оптимального шляху розвитку державності, оскільки непоодинокі випадки настання в ній політичної кризи. Так, після парламентських виборів у квітні 2009 р. депутати з двох спроб не змогли обрати президента – комуністичній коаліції забракло одного голосу, а після дострокових виборів уже ліберально-демократичній коаліції не вистачило голосів. Для уникнення подібних ситуацій у майбутньому Молдова може або змінити форму правління на ту, яка більше відповідає її політико-адміністративним реаліям, або ж забезпечити власний політичний розвиток якісно нового рівня.

Більша частина східноєвропейських та середньоазійських держав обрали своєю формою правління президентську республіку (Азербайджан, Грузія, Таджикистан, Туркменістан і Узбекистан). Вочевидь, історія цих держав свідчить про традиційну схильність до єдиноначального, патріархального правління, яке для окремого соціуму є найбільш прийнятним. Звичайно, в таких умовах створити реальний апарат політичних державних діячів неможливо.

Шість країн – Росія, Україна, Білорусь, Казахстан, Киргизстан і Вірменія – пристали на змішану форму правління, що для перехідного етапу та становлення державності цих країн є найоптимальнішим рішенням. Простежується досить цікава закономірність: країни розділились на групи не хаотично, а відповідно до обраного вектора зовнішньої політики з урахування власних традицій.

Додатковим підтвердженням зроблених нами висновків є наведена С.К. Бостан статистика: "Порівняльний аналіз конституційних моделей форм правління держав Європейського Союзу засвідчує, що з 27 країн, які до нього входять, 15 мають парламентську форму правління, 11 змішану республіканську і лише Кіпр – президентську зі своєю специфікою. І це не формальні показники, а сутнісні, такі, що відображають закономірності організації державної влади на європейському континенті" [4, 5]. І на завершення наголошується, що рівень економічних, соціально-політичних і культурно-духовних відносин, який знаходить свій прояв, насамперед, в економіці та політичному режимі є своєрідним індикатором встановлення відповідної форми республіканського правління – чим вищий рівень відносин склався у державі, тим вища роль відводиться парламенту в системі державотворення.

Наводячи узагальнену характеристику стан справ із розстановкою політичних і адміністративних сил у зарубіжних країнах, треба відзначити, що у більшості країн міністерство очолює «політик»-міністр і він, як правило, має одного чи кількох «політиків»-заступників. У деяких країнах цю особу називають «міністр-делегат» (Франція), «парламентський державний секретар» (ФРН, Латвія) тощо. Тобто, міністр завжди має політичну підтримку і всередині міністерства, і за його межами (у відносинах з парламентом, громадськими організаціями та ін.).

Саме «політик»-заступник міністра виконує обов'язки міністра у випадках тимчасової відсутності останнього. Лише він уповноважений заміщувати міністра на засіданнях уряду, у роботі урядових комітетів та у відносинах з парламентом.

А от керівником апарату міністерства є державний службовець. У різних країнах він має також різні назви, наприклад: в Ірландії – секретар; Великій Британії – постійний секретар; ФРН, Люксембурзі – державний секретар; Бельгії, Греції, Нідерландах – генеральний секретар.

Сучасна державна служба виходить з того, що державні службовці повинні проводити політику державних органів влади і не мають права розробляти свою власну політику. Так, у країнах Заходу державні службовці є, здебільшого, замкнутою корпорацією, відокремленою від професійних політиків, чиє перебування на посаді пов'язане з певним співвідношенням політичних сил у суспільстві. Це найбільш типова організація управління міністерством. Бувають і деякі специфічні системи, які при цьому не порушують принципу розподілу політичного й адміністративного керівництва в міністерстві. Зокрема, зустрічаються випадки, коли в деяких міністерствах буває одночасно по два міністри (наприклад, у Нідерландах і Фінляндії), і в такому випадку за відсутності одного з міністрів його обов'язки виконує інший. В Угорщині є два державні секретарі, один з яких є політичним, а інший – адміністративним. В деяких невеликих країнах, де немає посади заступника міністра, обов'язки міністра під час його відсутності покладаються на іншого члена уряду (Естонія), але, враховуючи наші обсяги навантаження і темпи роботи в уряді, такий підхід видається недоцільним [5, 73].

Досліджуючи зарубіжний досвід формування та функціонування державних політичних посад у системі публічної, звернемо свою увагу на систему органів країн, яка найбільш повно реалізує розподіл державних і політичних посад – виконавчу гілку влади. Узагальнені результати аналізу зарубіжного законодавства зводяться до висновку про пряму залежність автономності та впливовості державних політичних посад від форми державного правління. Зокрема, в президентських республіках виконавча влада повністю підпорядкована президенту, а тому казати про реальний політичний зміст посад членів Кабінету Міністрів досить складно. Їх статус, навіть за умови проголошення законодавством розподілу посад публічної служби на адміністративні і політичні, більше тяжіє до класичної державної (адміністративної, сервісної) служби.

У парламентській республіці уряд відповідає тільки перед парламентом, а не перед президентом. При такій формі правління уряд формується з депутатів партій, що володіють більшістю голосів у парламенті. Перебування уряду при владі триває стільки, скільки він користується підтримкою більшості в парламенті. У випадку втрати довіри більшості

парламенту уряд неминуче буде відправлений у відставку. Саме в таких державах посади державних політичних діячів наповнені реальним політико-юридичним змістом. Мова йде не про їх політичну діяльність як політиків, публічних осіб, а про вироблення ними державної політики та застосування для її реалізації примусової сили держави.

Статус державних політичних діячів за умов змішаної республіки перебуває в повній залежності від реального розподілу повноважень між гілками влади та Президентом і може варіюватись від суто номінальних функцій до суттєвого політико-адміністративного впливу в державі. У будь-якому разі, відмітною рисою статусу державного політичного діяча в змішаній республіці є подвійна відповідальність – одночасно і перед президентом і парламентом.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. / В.Я. Малиновський. – 2-ге вид., доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
2. Протасова В.Є. Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових учень» / В.Є. Протасова. – Харків, 2008. – 20 с.
3. Бостан С.К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики: монографія / С.К. Бостан. – Запоріжжя: ЗІОІ, 2005. – 540 с.
4. Бостан С.К. Форми організації публічної влади в контексті модернізації Конституції України / С.К. Бостан // Право та державне управління. – 2011. – № 3. – С. 4-10.
5. Коліушко І.Б. Державні секретарі міністерств: проблеми і перспективи / І.Б. Коліушко // Державне будівництво та місцеве самоврядування: збірник наукових праць. – Вип. 2. – Харків: Право, 2002. – С. 72-81.

УДК 355.211.2: 161.225.23

### ПРОЦЕДУРНІ ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ: АНАЛІЗ ПРОБЛЕМ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА НОРМАТИВНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ

Германюк М.О., к.ю.н., викладач

Сафронова Є.М., студент

*Запорізький національний університет*

У статті здійснюється пошук оптимального визначення поняття «процедурні принципи державної служби». Визначається перелік таких принципів, розкривається зміст та сутність кожного з них. Вивчаються проблеми застосування та реалізації процедурних принципів державної служби в Україні.  
*Ключові слова:* атестація, відповідальність, державна служба, державний службовець, конкурс, принципи, процедурні принципи, фінансове та матеріально-технічне забезпечення.

Германюк М.О., Сафронова Е.Н. ПРОЦЕДУРНЫЕ ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ РЕАЛИЗАЦИИ И НОРМАТИВНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье осуществляется поиск оптимального определения понятия «процедурные принципы государственной службы». Определяется перечень таких принципов, раскрывается содержание и сущность каждого из них. Изучаются проблемы применения и реализации процедурных принципов государственной службы в Украине.  
*Ключевые слова:* аттестация, ответственность, государственная служба, государственный служащий, конкурс, принципы, процедурные принципы, финансовое и материально-техническое обеспечение.

Germanyuk M.O., Safronova E.N. PROCEDURAL PRINCIPLES OF GOVERNMENT SERVICE: ANALYSIS OF PROBLEMS OF REALIZATION AND NORMATIVE FIXING / Zaporizhzhya national university, Ukraine

In the article search for the optimal definition of «procedural principles of public service» is implemented. The list of such principles is defined, meaning and essence of each is disclosed. The theoretical basis of procedural principles of public service are disclosed, problems of application and implementation of procedural principles of public service in Ukraine are studied. Available scientific, educational, publicity sources, work of scientists, lawyers, which carried out a study that examined, are analyzed. Issues, related to the implementation of competitive selection for public service and the assessment of public servant, are investigated. In this article the principle of personal responsibility of public servants, using statistics, accumulated by the prosecution and the Department of Public Service of Ukraine, are disclosed. Condition of legal and regulatory framework is evaluated, the rules, which contained in the acts at various levels, which ensure the implementation of procedural principles of public service, are examined, provision of specific regulations, which ensure the enforcement and implementation of certain procedural principles of public service are investigated. In a study of the role and importance of procedural principles of public service and its place in the system of all the principles in this subfield are established. Authorship definition of «principles of public service» is available and every single procedural principle is defined.

*Key words: certification, responsibility, public service, public servant, competition, principles, procedural, financial and material and technical support.*

Важливу групу принципів державної служби, роль якої часто недооцінюється, становлять так звані процедурні (від слова «процедура» – офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь [1, 1187]) принципи, які прямо не закріплені в спеціальному законодавстві про державну службу (в той же час в наявності їх деталізація в підзаконних актах, щоправда, з елементами дублювань, суперечностей змісту тощо), хоча це є прогалиною нормотворення, яку також варто усунути. Вони так би мовити «обслуговують» реалізацію засадничих та організаційних принципів державної служби та виокремлюються з певних суто функціональних питань, як-то: засади вступу, проходження та припинення державної служби, її фінансування, матеріально-технічне забезпечення тощо. Слід одразу зазначити, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці ці ця група принципів державної служби окремо не виділяється, однак узагальнений аналіз їх змісту дозволяє, із урахуванням їх детальної регламентації у нормативно-правових актах, умовно виділити їх, у т.ч. із урахуванням, так би мовити, обслуговуючого їх спрямування по відношенню до принципів перших двох груп, хоча недооцінювати або принижувати їх роль і значення не варто.

Справедливим буде зазначити, що вивченням проблематики тих чи процедурних принципів державної служби займалися такі вчені-адміністративісти, як В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла, В.А. Власов, Т.Л. Желюк, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, В.Я. Малиновський, В.М. Манохін, А.Ф. Ноздрацьов, С.Г. Стеценко, Є.С. Черноног, Ю.С. Шемшученко та інші, праці яких стали суттєвим підґрунтям для даного дослідження.

До процедурних принципів державної служби можна віднести: конкурсний відбір кандидатів для заміщення вакантних посад державних службовців; принцип об'єктивної атестації та оцінювання державних службовців; принцип персональної відповідальності державного службовця; фінансове та матеріально-технічне забезпечення державної служби виключно за рахунок державного бюджету тощо. Одразу варто зазначити, що вказаний перелік принципів державної служби не є вичерпним, більше того в науці адміністративного права, як вже зазначалось, вказана група принципів окремо не виділяється, а досліджується разом із організаційними принципами, хоча їх варто, з урахуванням потенціалу, все ж таки виокремити і детально дослідити.

Принцип конкурсного відбору кандидатів для заміщення вакантних посад державних службовців доволі фрагментарно зафіксовано в Законі України від 16 грудня 1993 року «Про державну службу» (ст.15) і дещо більш детально в Законі України від 17 листопада 2011 року «Про державну службу» (глава 2), надмірно детально – Постанові Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 169 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» [2], що ще раз підтверджує їх особливість – регламентацію в підзаконних нормативно-правових актах.

Важливим моментом у реалізації принципу конкурсного відбору є визначення процедури спеціальної перевірки, яка здійснюється стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, що уповноважують на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (крім кандидатів на посаду Президента України, кандидатів у народні депутати України, кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та на посади сільських, селищних, міських голів). Організація проведення спеціальної перевірки покладається на керівника (заступника керівника) органу державної влади, органу місцевого самоврядування, на зайняття



посади в якому претендує особа, крім випадків, установлених законом. До проведення спеціальної перевірки залучаються спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, а в разі потреби – інші центральні органи виконавчої влади. Спеціальним актом, окрім Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», який детально регламентує засади проведення спеціальної перевірки, є знову ж таки Указ Президента України від 25 січня 2012 року «Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» [3]. Слід також звернути увагу на тісний зв'язок цього принципу із організаційним принципом державної служби – принципом професіоналізму, їх співвідношення представляти як таке принцип конкурсного відбору є елементом механізму реалізації принципу професіоналізму. Таким чином, принцип конкурсного відбору кандидатів для заміщення вакантних посад державних службовців – це нормативно визначені основні засади вступу на державну службу, які полягають в об'єктивній оцінці знань, навичок, здібностей та психофізіологічних характеристик кандидатів на заміщення вакантних посад державних службовців і мають на меті формування високопрофесійного складу державних службовців.

У тісному зв'язку із ним перебуває й принцип об'єктивної атестації та оцінювання державних службовців, який як важливий самостійний принцип державної служби в науці адміністративного права не виокремлюється, проте є певні наукові напрацювання щодо аналізу порядку атестації державних службовців, у межах яких умовно й виділяється принцип атестації. Відповідний принцип має своє детальне закріплення в Постанові Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 року № 1922 «Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців» відповідно до якої, атестація проводиться один раз на три роки з метою підвищення ефективності діяльності державних службовців та відповідальності за доручену справу, під час якої оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості, виявлені працівниками при виконанні службових обов'язків [4]. У свою чергу Н.Ф. Артеменко вважає, що важливою формою стимулювання та мотивації державних службовців до кар'єрного розвитку залишається їх оцінювання. У контексті здійснення публічно-управлінської діяльності можна виділити найбільш ефективні методи оцінювання – щорічне оцінювання та співбесіду в процесі роботи. Серед них основне місце посідає щорічне оцінювання, оскільки воно має інтегральний характер і включає в себе як виконання щорічних планів роботи, так і результати особистих співбесід керівника з державним службовцем [5, 11]. У зв'язку із цим, слушною вбачається пропозиція практичних рекомендацій для підсилення мотивування державних службовців, зокрема: 1) скасування процедури атестації та посилення процедури щорічної оцінки, запровадження єдиної системи оцінювання й стимулювання професійної діяльності державних службовців, у тому числі за результатами професійного навчання. Оцінювати діяльність державних службовців відповідно до досягнутих ними результатів роботи із застосуванням програмно-цільового методу управління; 2) перегляд системи класифікації посад і запровадження практики опису посад [5, 11].

У Законі України від 17 листопада 2011 року «Про державну службу» передбачено, що оцінювання результатів службової діяльності державного службовця проводиться для визначення якості виконання посадових обов'язків, результативності та ефективності служби, а також з метою планування кар'єри, виявлення необхідності підвищення рівня професійної компетентності. Типовий порядок оцінювання результатів службової діяльності державних службовців затверджено Головним управлінням державної служби України від 31 жовтня 2003 року № 122 «Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань» [6]. Поряд із цим, однією із форм оцінювання діяльності державного службовця та важливим засобом мотивації особи до постійного підвищення свого професійного рівня, можна вважати і наявність певних кваліфікаційних та професійних конкурсів. Зокрема, в якості прикладу можна назвати щорічний Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець», який проводиться з 2008 року. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 року № 1152 «Про проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець», основними завданнями Конкурсу є: виявлення та заохочення найбільш професійно підготовлених державних службовців, які успішно та ініціативно виконують службові обов'язки, мають організаторські здібності, що ґрунтуються на сучасних знаннях; удосконалення знань і професійного рівня державних службовців; створення умов для

кар'єрного зростання державних службовців; залучення висококваліфікованих фахівців, зокрема молоді, до роботи в центральних та місцевих органах виконавчої влади; сприяння підвищенню ефективності роботи з надання адміністративних послуг громадянам; вплив на формування суспільної думки щодо престижу державної служби, залучення високопрофесійних управлінців до роботи в органах виконавчої влади; виховання у державних службовців почуття шанобливого ставлення до своєї професії, основних принципів державної служби [7]. Вбачається, що вказаний конкурс є більш ефективним засобом мотивації та підвищення рівня професійних навичок державних службовців, ніж відповідні систематичні атестаційні процедури, оскільки різного роду конкурси не тільки виявляють найбільш професійно підготовлених державних службовців, але й певним чином заохочують таких службовців. Так, наприклад, переможці конкурсу «Кращий державний службовець» користуються правом цільового направлення та вступу поза конкурсом до Національної академії державного управління при Президенті України, її регіональних інститутів, магістратур вищих навчальних закладів, які проводять підготовку фахівців за спеціальностями освітньої галузі «Державне управління»; рекомендуються для проходження стажування в центральних органах виконавчої влади та інституціях державного управління за кордоном та рекомендуються для зарахування до кадрового резерву (до його скасування) на вищі посади в державному органі, в якому вони працюють, або на відповідні посади в державних органах вищого рівня. Окрім того, організаційним комітетом конкурсу вносяться пропозиції керівникам державних органів, в яких працюють переможці та лауреати, щодо дострокового присвоєння їм чергових рангів державного службовця відповідно до законодавства. Однак справедливим буде зазначити, що й сама атестація державних службовців є необхідним інструментом, певною формою контролю за рівнем професіоналізму державних службовців, а тому пропозиції деяких науковців про необхідність скасування атестації державних службовців є дещо дискусійними. Лише конкурси задовольнити потреби оцінювання результатів державної служби не зможуть, а для скасування атестації варто замислитися про рівнозначну заміну. Отже, принцип об'єктивної атестації та оцінювання державних службовців – це нормативно визначена вимога щодо неупередженої оцінки результатів роботи, ділових та професійних якостей, виявлених державними службовцями при виконанні посадових обов'язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображених у посадових інструкціях, з метою підвищення ефективності державної служби.

Своє чільне місце посідає і принцип персональної відповідальності державного службовця в системі принципів державної служби і, відіграючи, насамперед, важливу роль саме в практичній реалізації завдань і функцій держави. Закріплено вказаний принцип у двох редакціях Закону «Про державну службу», щоправда, у Законі України від 16 грудня 1993 року його викладено дещо інакше, ніж у Законі України від 17 листопада 2011 року – «принцип персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни». У першу чергу, державний службовець несе відповідальність за невиконання (тобто повне ігнорування) або неналежне (неякісне, поверхове, несвочасне) виконання ним своїх службових обов'язків, вчинення корупційного діяння тощо. Неналежне виконання може знаходити прояв, наприклад, у підготовці і прийнятті недосконалого або незаконного акта адміністрування, надання «неякісної» адміністративної послуги тощо. Невиконання або неналежне виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків або недотримання дисципліни має ознаки складу проступку (адміністративного, дисциплінарного, цивільно-правового, кримінального), який є підставою для застосування того чи іншого виду юридичної відповідальності [8, 20; 9, 53; 10, 298]. Найпоширенішим видом юридичної відповідальності державного службовця є дисциплінарна, засади притягнення до якої регламентовані Законом України від 17 листопада 2011 року «Про державну службу». Відповідно до ст.21 Закону України від 07 квітня 2011 року «Про засади запобігання і протидії корупції», крім дисциплінарної відповідальності, державні службовці можуть бути притягнені до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової відповідальності, при цьому відомості про осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, у триденний строк із дня набрання відповідним рішенням суду законної сили, притягнення до цивільно-правової відповідальності, накладення дисциплінарного стягнення заносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, що формується та ведеться Міністерством юстиції України [11].

Адміністративна відповідальність зокрема державних службовців передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення, зокрема в Главі 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення». Крім того, у ст.14 Кодексу України про адміністративні правопорушення зазначається, що посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків [12].

Кримінальна відповідальність державних службовців передбачена розділом XVII Кримінального кодексу України «Злочини у сфері службової діяльності». Зміст цих правопорушень розкривають відповідні статті розділу: «Зловживання владою або службовим становищем» (ст.364), «Перевищення влади або службових повноважень» (ст.365), «Службове підроблення» (ст.366); «Службова недбалість» (ст.367), «Одержання хабара» (ст.368), «Провокація хабара» (ст.370) тощо [13].

У контексті згадування про антикорупційне законодавство та його вплив на розвиток державної служби варто навести статистичні показники щодо притягнення державних службовців до кримінальної та адміністративної відповідальності за корупційні діяння, що може свідчити також і про формування певних тенденцій у сфері реалізації принципів державної служби. Зокрема, в Україні органами прокуратури в минулому році до суду з обвинувальними висновками направлено 2046 кримінальних справ (на 25% більше ніж у 2010 році), з яких майже половина – за фактами хабарництва (на 24% більше ніж у 2010 році). Слідчими органів прокуратури розслідувано майже всі справи (97%) про злочини з ознаками корупції. До кримінальної відповідальності притягнуто більше 2,3 тис. осіб [14].

Що стосується адміністративної відповідальності, то у 2011 році органами прокуратури до суду скеровано 850 (55,5%) із 1534 протоколів про адміністративні корупційні правопорушення. За результатами їх розгляду до відповідальності притягнуто 599 (64%) із 943 осіб, закрито 59 проваджень (9%), із них 47 (7%) – за відсутності події і складу правопорушення. При цьому, до адміністративної відповідальності за протоколами про корупційні правопорушення органів прокуратури притягнуто: 45 державних службовців (45%), з них 3 – 3-4 категорії (60%) та 42 – 5-7 категорії (44%), 15 працівників райдержадміністрацій (75%) та 4 – облдержадміністрацій (57%); 2 депутати місцевих рад (67%); 104 посадові особи органів місцевого самоврядування (57%), з них 53 службовці 4 категорії (51%) та 51 – 5-7 категорій (66%); 31 посадовець органів внутрішніх справ (76%); 22 службові особи Державної кримінально-виконавчої служби (58%); 56 службових осіб Збройних сил України (74%); 3 службовці Державної прикордонної служби (100%); 2 посадовці Державної податкової служби (8%) та по 1: представнику інших, утворених відповідно до законодавства військових формувань (50%), судової гілки влади (100%), Служби безпеки України (100%), органів державної митної (8%) служби; 5 службових осіб органів та підрозділів цивільного захисту (30%); 54 посадові та службові особи інших органів державної влади (55%); 17 осіб, що надають публічні послуги (65%); 39 посадових осіб юридичних осіб публічного права (63%); 47 осіб, які виконують організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки в юридичних особах приватного права (80%); 124 посадових осіб, фізичних осіб за одержання від них неправомірної вигоди іншими суб'єктами відповідальності (72%) [14].

Основними актами, які регулюють цивільно-правову відповідальність державних службовців, є Цивільний кодекс України та Закон України від 01 грудня 1994 року «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду». Цивільно-правова відповідальність є наслідком вчинення і корупційних діянь. Зокрема, порушення обмеження на укладання трудових угод та правочинів у сфері підприємницької діяльності може тягнути за собою правові наслідки у вигляді визнання відповідної угоди чи правочину недійсним. Що стосується порушення обмеження щодо представництва інтересів тієї чи іншої фізичної юридичної особи, то в даному випадку може йти мова про певні процесуальні наслідки (якщо мало місце представництво інтересів у суді) або знову ж таки про недійсність досягнутих під час такого представництва домовленостей (наприклад, у випадку представництва інтересів у комерційних операціях тощо) [15].

Підбиваючи підсумок розгляду принципу персональної відповідальності державного службовця, варто зазначити, що він означає невідворотність застосування, у чіткій

відповідності до встановленого порядку, заходів примусу до державного службовця, який вчинив дисциплінарне, адміністративне або кримінальне правопорушення (злочин).

Принцип фінансового та матеріально-технічного забезпечення державної служби виключно за рахунок державного бюджету передбачає отримання державним службовцем заробітної плати, преміювання, соціально-побутове забезпечення, пенсійне забезпечення, грошову допомогу державним службовцям за рахунок державного бюджету. Вказаний принцип було виділено, окрім того й у контексті прийняття нового антикорупційного законодавства та передбаченої в ньому заборони на одержання послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування [11]. Звісно реалізація вказаного принципу можлива лише за наявності високого рівня матеріально-технічного забезпечення державної служби, проте його реалізація є важливим фактором протидії та подолання корупції в Україні, зменшення випадків виникнення конфлікту інтересів тощо. На сьогодні державна служба потребує збільшення рівня свого фінансування, адже не секрет, що досить часто органи державної влади на місцях, як правило, користуються благодійною допомогою юридичних осіб приватного права, громадян України, що спрямовується на придбання поштових марок та конвертів, офісного паперу, техніки та обладнання тощо. Однак з набранням 01 липня 2011 року новим антикорупційним законом чинності, вказані діє державних службовців визнаються корупційним діянням. Таким чином, принцип фінансового та матеріально-технічного забезпечення державної служби виключно за рахунок державного бюджету – це визначена нормативно вимога щодо неупередженої, об'єктивної, позакорупційної діяльності державної служби, яка передбачає виключне фінансування будь-який аспектів діяльності державної служби лише з Державного бюджету.

Отже, процедурні принципи державної служби – це нормативно закріплені основні засади та керівні ідеї, що визначають процедурний аспект державної служби, а саме: процедури вступу, проходження та припинення державної служби, притягнення до відповідальності державних службовців, фінансування та матеріально-технічне забезпечення державної служби, спрямовані на забезпечення формування високопрофесійного корпусу державних службовців та ефективної діяльності державної служби в цілому. Основною особливістю процедурних принципів державної служби є, як правило, підзаконний характер їх детальної регламентації, щоправда без безпосереднього виділення окреслених принципів в якості самостійних засад та їх легальних визначень. Вказані принципи є своєрідним механізмом реалізації засадничих та організаційних принципів державної служби, відіграють по відношенню до них обслуговуючу роль.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голова ред. В.Т. Бусел]. – К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.
2. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 року № 169 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 351.
3. Про Порядок організації проведення спеціальної перевірки відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування: Указ Президента України від 25 січня 2012 року № 33/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 8. – Ст. 289.
4. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2000 року № 1922 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 1. – Ст. 27.
5. Артеменко Н.Ф. Управління професіоналізацією кадрів державної служби України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук: спец. 25.00.03 «Державна служба» / Н.Ф. Артеменко. – Д., 2010. – 20 с.
6. Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань: Наказ Головного управління державної служби України від 31 жовтня 2003 року № 122 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 48. – Ст. 2546.

7. Про проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець»: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 року № 1152 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 72. – Ст. 2705.
8. Ківалов С.В. Державна служба в Україні: підручник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – Одеса: Юридична література, 2003. – 368 с.
9. Ківалов С.В. Закон України «Про державну службу»: наук.-практ. коментар / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – 2-е вид., змінене і доп. – Одеса: Фенікс, 2009. – 692 с.
10. Біла Л.Р. Характеристика основних принципів державної служби / Л.Р. Біла // Актуальні проблеми держави і права. – Одеса: Юридична література, 2003. – Вип. 18. – С. 292-299.
11. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07 квітня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
13. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05 квітня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.
14. Офіційний веб-сайт Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/>.
15. Антикорупційні обмеження щодо осіб, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 25 січня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001323-12>.

УДК 342.2: 35.075.5: 351.862.4

## **ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ПРОЦЕСІ ПОБУДОВИ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Делія Ю.В., к.ю.н., доцент

*Донецький юридичний інститут МВС України*

Галустьян І.А., студент

*Донецький національний університет*

У статті піддано дослідженню питання інформаційного забезпечення публічного управління, аналізуються правовий та інформаційний аспекти означеної проблематики. Розглядаються шляхи поліпшення чинного законодавства у сфері інформаційного забезпечення публічного адміністрування, пропонується авторське визначення терміна «інформаційне забезпечення публічного адміністрування».

*Ключові слова:* інформаційне забезпечення, правова держава, публічне управління, правотворчий процес.

Делія Ю.В., Галустьян И.А. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПРОЦЕССЕ ПОСТРОЕНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ / Донецкий юридический институт Министерства внутренних дел Украины, Донецкий национальный университет, Украина

В статье исследуются вопросы информационного обеспечения публичного управления, анализируются правовой и информационной аспекты обозначенной проблематики. Рассматриваются пути улучшения действующего законодательства в сфере информационного обеспечения публичного администрирования, предлагается авторское определение термина «информационное обеспечение публичного администрирования».

*Ключевые слова:* информационное обеспечение, правовое государство, публичное управление, правотворческий процесс.

Deliya Yu.V., Galustyan I.A. INFORMATIVE PROVIDING OF ORGANS OF PUBLIC MANAGEMENT IN THE PROCESS OF CONSTRUCTION OF THE LEGAL STATE: ADMINISTRATIVE LEGAL ASPECT / Donetsk legal institute of Ministry of internal affairs of Ukraine, Donetsk national university, Ukraine

The article subjected research question Dataware public administration, analyzes legal and informational aspects definite problems. Consider ways to improve the current legislation on information provision of public administration, the author proposes the definition of the term «information for public administration».

In Ukraine, among the urgent tasks in building a legal state priority is the development of public administration, including its historical, political, economic and social components. In light of these problems require further research questions regarding the methods and forms of information provision. In modern journalistic literature is increasingly unable to meet the claim that there are no universal methods of construction and management of one or another state. However, steps aimed at unification of the economy of several states, visa-free regime with the passage boundaries attempt to ratify the European Constitution suggest more than a promising development of this area. Among the tasks that are now placed before the Cabinet of Ministers of Ukraine is to accelerate the implementation and improvement of the economic reforms for 2010-2014 «Prosperous society, competitive economy, effective government».

Development of legal and democratic state with socially oriented market economy, actively funksilonuyuchymy institutions of public governance and management depends on various factors, overcoming which requires legal safeguards regulation of rulemaking by public administration and effective information support self-activity, which is one of the crucial conditions in the implementation of publicity. This information provision is important in solving local problems, as well as the principle of democracy.

Development of national and state lawmaking confronts modern legal science challenges the effectiveness and efficiency of the solution of which depends the future of human society and the state in general. Meaning problems lies primarily in a timely theoretical and methodological support of constitutional, administrative, legislative and enforcement processes and public awareness. The article states that the system of public information management consists of constitutional regulation, legislation and subordinate regulation, international security in the event of ratification legal act, as well as local regulations. According to the authors, local regulation of this issue is important because the number of acts of local level has the greatest level of detail compared to other levels of regulation, and their number is growing rapidly. When qualitative information support initiated reforms undertaken at much faster and be taken public.

*Key words: local self-government, municipal lawmaking process, youth in municipal lawmaking process, information provision.*

В Україні серед актуальних завдань у побудові правової держави пріоритетним є розвиток публічного управління, зокрема, його історичні, політичні, економічні та соціальні складові. У світлі реалізації даних завдань вимагають подальшого дослідження питання відносно методів і форм інформаційного забезпечення. У сучасній публіцистичній літературі все частіше можемо зустріти твердження, що не існує універсальних методів побудови та управління тією чи іншою державою. Водночас, кроки спрямовані на об'єднання економіки декількох держав, безвізовий режим при проходженні кордонів, спроба ратифікувати Європейську Конституцію дають підстави вважати більш ніж перспективним розвиток даного напрямку. Серед завдань, які сьогодні поставлено перед Кабінетом Міністрів України, є прискорення виконання та поліпшення стану реалізації Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Деякі аспекти означеної проблематики досліджували у своїх працях російські та українські вчені різних часів, серед них: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, М.С. Бондар, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, М.А. Васильєв, Н.К. Ісаєва, В.М. Кампо, М.І. Корнієнко, Т.А. Костецька, В.В. Кравченко, С.М. Лопатін, М.В. Потоцька, В.Ф. Погорілко, В.В. Таболін, Ю.М. Тодика, В.І. Фадєєв, О.Ф. Фрицький, В.Л. Федоренко, В.В. Черніков, К.С. Шугріна та інші автори.

Мета даної статті полягає в дослідженні правових підстав інформаційного забезпечення органів публічного управління, його можливостей і перспектив, а також у розробці пропозицій, спрямованих на практичне застосування. Для досягнення мети було досліджено теоретичні джерела означеної проблематики.

Розвиток правової, демократичної держави з соціально орієнтованою ринковою економікою, активно функціонуючими інститутами публічної влади і управління залежить від різних факторів, подолання яких потребує правових гарантій, регулювання здійснення нормотворчості суб'єктами публічного управління та ефективного інформаційного забезпечення самоврядної діяльності, яке є одним із вирішальних умов у здійсненні публічності. Саме інформаційне забезпечення має важливе значення у вирішенні питань місцевого значення, а також у реалізації принципу народовладдя.

Розвиток національної держави і правотворчості ставить перед сучасною юридичною наукою складні завдання, від ефективності та оперативності вирішення яких залежить майбутнє людини, суспільства і держави в цілому. Сенс завдань полягає насамперед у своєчасному теоретико-методологічному забезпеченні конституційних, адміністративних, правотворчих, правозастосовних процесів та інформованості суспільства.

Події 1990-х років минулого століття наочно продемонстрували, що падіння комуністичного режиму і наступні політичні перетворення не обов'язково призведуть до встановлення прогнозованих форм демократичного устрою. Зокрема шляхи розвитку України та інших держав, що входили до складу СРСР, виявилися більш складними і драматичними, ніж шляхи країн Центральної та Східної Європи. Еволюція пострадянських політичних режимів, незважаючи на значні зовнішні зміни, демонструє принципову спадкоємність деяких базових принципів організації влади, первинних і більш визначальних для функціонування формальних демократичних механізмів.

Зміна влади в країні стала передумовою виникнення трикутника управління на місцях: органи державної влади – органи місцевого самоврядування – публічна адміністрація. В якому публічна адміністрація є новим суб'єктом, що на думку адміністративістів, об'єднує виконавчі органи державної виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування.

Однією з функцій органів публічного управління, а також посадових осіб є нормотворча діяльність. При реалізації даної функції органи публічного управління повинні доводити про рішення які вони ухвалюють. У випадку недоведення в установленому порядку про ухвалені рішення органами публічного управління, такі рішення, згідно з чинним законодавством є недійсними.

У науковій літературі ряд досліджень присвячено механізму реалізації права громадян брати участь у самоврядуванні (управлінні), і правотворчій діяльності виконавчої влади на місцях [1].

Результат нормотворчості та ефективності його виконання, залежить від інформаційного забезпечення. Члени територіальної громади за допомогою інформаційного забезпечення долучаються до вирішення питань місцевого значення, тим самим до процесу залучаються широкі верстви населення. У свою чергу започатковані в Україні адміністративна та муніципальна реформи охоплюють найважливіші блоки питань: законодавче регулювання правотворчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації, створення матеріально-технічної бази для розвитку даної інституції та правотворчої діяльності самоврядних суб'єктів, інформаційне забезпечення публічної адміністрації та діяльності органів і посадових осіб даних інститутів, підготовку кадрів для роботи в органах публічної влади.

Одним з основоположних принципів управління є принцип взаємної відповідальності держави і людини, який означає, що державу і особу пов'язано взаємокореспондуючими правами та обов'язками. Забезпечувати виконання даного принципу покладено на публічне управління. У наукових розробках вітчизняних і зарубіжних вчених під терміном «публічна адміністрація», розуміють будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, органи місцевого самоврядування, незалежні публічні підприємства та будь-яких фізичних осіб при виконанні ними повноважень офіційних органів).

Історія переконливо доводить, що, у тривалій боротьбі українського народу за створення національної держави, ідея формування ефективної моделі управління на місцях завжди виступала фундаментальним інтеграційним чинником, який, слід зауважити, за роки незалежності зазнавав зміни неодноразово.

Політичні, економічні та соціальні процеси останнього часу дають привід з упевненістю говорити, що саме в інституті публічного управління закладено резерви для розвитку держави і суспільства в цілому. Для того, щоб у майбутньому запобігти політичній нестабільності, проблемам конституційної побудови держави, потрібно протиставити реформи, наблизити до участі в управлінні членів територіальної громади та надати їм більше можливостей для вирішення місцевих питань на рівні громади.

Право, за допомогою якого будуються суспільні відносини, настільки універсальне і одночасно складне явище, що і на сьогодні науковий інтерес до питання публічного управління не зменшується. Бажання упорядкування соціального буття, творення нового, зменшення кількості

непізнаного – властивість людського розуму, яке має своє втілення в постійному процесі вироблення конструктивних реформаторських ідей. Таку сталість, на думку академіка В.Я. Тація, «обумовлено не тільки складністю людського буття, але і тим, що ще нікому і ніколи не вдалося в процесі пізнання, дослідження різних сторін буття побачити його в заключному виді, дійти до абсолютних висновків і результатів» [2, 9]. Саме тому українській державі і суспільству слід будувати власну модель громадського управління, а не брати готові моделі, навіть незважаючи на те, що вони ефективно працюють у розвинених європейських та світових державах. Головна мета творців суверенної України – гуманізація національного законодавства, упровадження в юридичну науку і практику людиноцентристської ідеології, коли моральний розвиток і відповідальність, не тільки за долю держави, але і за майбутнє всієї планети, мають стати пріоритетними соціальними цінностями. У даному контексті доцільно процитувати професора М.О. Баймуратова, який зазначає, що «феномен місцевого самоврядування повинен бути врахований у процесі створення національної моделі місцевого самоврядування за допомогою вибору оптимальних форм самоорганізації і самоврядування населення» [3, 8].

Зміни, що відбуваються в українському суспільстві, ураховуючи розвиток держави і здійснювані реформи, мають різні оцінки як науковців, так і практичних працівників. На думку вчених, «ми продовжуємо грати в якусь гру, обманюємо якусь розвідку, а все тому, що ми почали, але ще не провели жодної реформи» [4, 40]. Бажаних результатів не вдалося отримати, українське суспільство відстає від європейських стандартів і, безперечно, слід серйозно замислитися над розробкою власної моделі управління на місцях.

У функціонуванні системи публічного управління на сучасному етапі розвитку суспільства все більшу роль відіграє інформація. Розглядаючи правові проблеми та розкриваючи сутність інформаційного забезпечення органів публічного управління, перш за все, слід сформулювати визначення терміна «інформаційне забезпечення», у спеціальній літературі це – сукупність єдиної системи класифікації та кодування інформації уніфікованих систем документації, систем інформаційних потоків, що циркулюють в організації, а також методологія побудови бази даних; створення інформаційних умов функціонування системи, забезпечення необхідною інформацією, включення в систему засобів пошуку, отримання, зберігання, накопичення, передачі, обробки інформації та створення баз даних.

Питання про сенс публічного управління має надзвичайно важливе теоретичне і практичне значення. Осмислення означеної категорії є необхідною умовою розробки теорії і практики застосування його інструментів.

У вирішенні зазначених питань особливого сенсу набувають проблеми ефективності інформаційного забезпечення діяльності органів публічного управління. На сьогодні інформаційне забезпечення публічного управління все більше набуває атрибуту самостійності – зі специфічними відносинами, суб'єктами (об'єктами) цих відносин, їх правами і обов'язками, найбільш значні елементи якого вже знайшли правову регламентацію. Закон України «Про інформацію» [5], зокрема, визначає інформацію державних органів та органів місцевого самоврядування як основні об'єкти інформаційних відносин у суспільстві та державі (ст.21), а обов'язок цих органів інформувати про свою діяльність та прийняті рішення як гарантію права на інформацію (ст.10). Для інформаційного забезпечення публічного адміністрування слід визначити основну його мету – створення умов для вирішення питань місцевого значення, налагодження ефективного управління територією. Виходячи з пріоритетних завдань, організаційні зусилля органів публічного управління повинні спрямовуватися на:

- централізацію інформації, створення фонду відомостей (банку даних), що підлягають доведенню до відома громадян, визначення їх оптимального обсягу для кожного виду інформаційних зв'язків, визначення оптимального режиму використання форм і методів обробки самої інформації;
- встановлення відповідної інформаційної системи в рамках організаційних структур ради;
- розроблення та запровадження механізму обговорення населенням проектів рішень, процедури обліку висловлених при цьому зауважень і пропозицій (ухвалюються відповідним органом або її головою, мають відбивати інтереси як певних соціальних



груп, так і всієї територіальної громади) і відповідно визначати зміст напрямків інформаційних потоків та їх структуру.

Наявні інформаційні зв'язки різноманітні, громіздкі й вимагають свого впорядкування. Рівень упорядкування конкретної системи залежить від інформаційного різноманіття; від інформаційного забезпечення також залежить швидкість перетворень які відбуваються в системі. Вдало обрана структура інформаційних зв'язків набуває важливого значення не лише для проведення конкретних заходів, а також для функціонування всієї системи публічного управління. Об'єктом аналізу в нашому дослідженні візьмемо рішення ради як базового рівня публічного управління. Саме ради регіонального рівня виступають центром у системі місцевого самоврядування в Україні. Слід підтримати думку Т.А. Костецької щодо поділу інформаційного забезпечення на два напрями: діяльність з інформаційного забезпечення відносин у системі самоврядування та зусилля з інформаційного забезпечення діяльності місцевих рад [6].

Охоплюючи систему інформаційних взаємин, слід виділити деякі аспекти. Що стосується інформаційних зв'язків, у забезпеченні системи самоврядування, то їх наявність пояснюється різноманіттям факторів. А саме, реалізація принципу гласності в діяльності органів публічного управління опосередковує інформаційні відносини з державними органами, підприємствами, установами, організаціями, органами самоорганізації громадян і населення.

Наприклад, прийняття місцевою радою рішення реєструються у виконавчому комітеті ради з подальшою публікацією в засобах масової інформації. Так, ч.2 ст.46 Регламенту Донецької міської ради визначено, що рішення нормативного характеру обов'язково друкуються в газеті «Наш дом +» або на сайті міської ради [7].

Законом України «Про Національну програму інформатизації» визначено стратегічний напрям вирішення питань забезпечення інформаційних потреб та інформаційної підтримки діяльності у всіх сферах життєдіяльності суспільства. Національна програма інформатизації включає в себе Концепцію Національної програми інформатизації, сукупність державних, регіональних та галузевих програм інформатизації, програми та проекти інформатизації органів місцевого самоврядування. Цими документами встановлено основні цілі національної програми інформатизації, а саме створення необхідних умов для забезпечення громадян та суспільства своєчасною, достовірною та повною інформацією шляхом широкого використання інформаційних технологій [8; 9].

Важливість питання інформаційного забезпечення є актуальним напрямом дослідження. До трактування терміна «інформаційне забезпечення» як загальної категорії можна віднести визначення цього поняття в нормативно-правових документах, де інформаційне забезпечення розглядається як:

- сукупність форм документів, нормативної бази та реалізованих рішень щодо обсягів, розміщення та форм існування інформації, яка використовується в інформаційній системі при її функціонуванні (ГОСТ 34.003-90);
- забезпечення необхідною інформацією, організація банків даних.

З вищевикладеного можна зробити висновок, що інформаційне забезпечення органів публічного управління – це система концепцій, методів і засобів, призначених для забезпечення користувачів (споживачів) інформацією. До користувачів інформацією відносяться будь-які суб'єкти, що звертаються до засобів інформаційного забезпечення за необхідною їм фактографічною, документальною, аналітичною та іншою інформацією і користуються нею.

Система інформаційного забезпечення публічного управління складається з конституційного регулювання, законодавчого та підзаконно-правового регулювання, міжнародного забезпечення у випадку ратифікації нормативно-правового акта, а також локального регулювання. Безумовно, локальне регулювання даного питання має важливе значення; так, число актів локального рівня має найбільший ступінь деталізації в порівнянні з іншими рівнями регулювання, а також їх кількість стрімко збільшується. Також слід зазначити, що за допомогою інформаційного забезпечення, включаючи сучасні технологічні інформаційні можливості, члени територіальної громади мають можливість не тільки контролювати

діяльність публічних органів управління, а й самі брати більш активну участь у житті територіальної громади.

Таким чином, правові основи інформаційного забезпечення у функціонуванні органів публічного управління мають важливе значення; так, по-перше, відкритість і публічність функціонування органів публічного управління досягається за допомогою засобів інформації, по-друге, суспільство має більш широкі можливості інформаційного забезпечення в прийнятті рішень щодо питань місцевого значення, по-третє, саме інформаційне забезпечення є резервом для залучення широких верств населення щодо вирішення питань місцевого значення. При якісному інформаційному забезпеченні започатковані реформи проводитимуться набагато швидше і будуть сприйняті громадськістю.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / [ответ. ред. докт. юрид. наук., проф. Р.Ф. Васильев]. – М.: Юриспруденция, 2000. – 320 с.
2. Селіванов В.М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти: [монографія] / В.М. Селіванов – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 724 с.
3. Баймуратов М.О. Місцеве самоврядування в Україні: до питання формування національної моделі / М.О. Баймуратов // Конституційні засади формування правової системи: матер. міжнарод. наук-практ. конф. (Одеса, 20 квітня 2012 р.) / укладачі. З.В. Кузнецова, А.В. Левенець. – Одеса, 2012. – С. 8.
4. Сіщук А. Місцеві бюджети: недофінансування триває / А. Сіщук // Віче. – 2012. – № 7. – С. 40-43.
5. Про інформацію: Закон України від 6 квітня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 1642.– Ст.10, 21.
6. Костецька Т.А. Інформаційні основи розвитку місцевого самоврядування / Т.А. Костецька // Матеріали науково-практичної конференції «Актуальні проблеми управління територіями в Україні». – 26-27 листопада 1992 Київ. [віпов. редактори-упорядники збірника А.А. Воронько, М.І. Корнієнко]. – К., 1992. – 378 с.
7. Донецьк. Структура влади. Донецька міська рада V скликання (2006-2011 рр.). – Донецьк: Вид-во «Новий світ», 2007. – С. 230.
8. Про Концепцію Національної програми інформатизації: Закон України від 4 лютого 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27-28. – Ст. 182.
9. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 4 лютого 1998р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27-28. – Ст. 181.

УДК 378.14

### ПІСЛЯДИПЛОМНА ОСВІТА В УМОВАХ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ОСВІТИ УКРАЇНИ

Красіков О.М., к.військ.н., ст. наук. співробітник

*Національна академія внутрішніх справ*

Статтю присвячено аналізу різних підходів до професійної освіти, вивченню особливостей вітчизняної системи післядипломної педагогічної освіти та визначенню стратегічних напрямків її подальшого розвитку для ефективного вирішення проблем безперервної освіти в різномірному освітянському просторі України.

*Ключові слова: знання, освіта, післядипломна професійна освіта, модернізація системи освіти, різномірнева підготовка.*

Красиков А.М. ПОСЛЕДИПЛОМНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ УКРАИНЫ / Национальная академия внутренних дел, Украина

Статья посвящена анализу различных подходов к профессиональному образованию, изучению особенностей отечественной системы последиplomного педагогического образования и определению стратегических направлений ее последующего развития для эффективного решения проблем непрерывного образования во многоуровневом просветительском пространстве Украины.

*Ключевые слова:* знания, образование, последиplomное профессиональное образование, модернизация системы образования, многоуровневая подготовка.

Krasikov A.M. POSTGRADUATE EDUCATION IN THE MODERNIZATION OF THE EDUCATION SYSTEM IN UKRAINE / National academy of internal affairs of Ukraine, Ukraine

The article is devoted the analysis of the different going near trade education, study of features of the domestic system of pedagogical education and determination of strategic directions it subsequent development for the effective decision of problems of continuous education in multilevel elucidative space of Ukraine.

The scale of functions and tasks of postgraduate education is caused necessity of determination of conceptual bases of continuous professional growth of citizens, permanent update of directions, maintenance and forms of studies, in accordance with the necessities of economic and social development of Ukraine. Modern conception of postgraduate education determines aims and tasks in matters of development of professionalism of skilled potential, perfection of functioning of the national system of preparation, retraining and in-plant of specialists training, for professional activity in different industries of economy, state administration, local self-government, but other

For Ukraine which wants the integration in European community, analysis of the different going near trade education, study of features of the domestic system of postgraduate pedagogical education and determination of strategic directions it subsequent development seems a necessity and timely. Taking into account it, and taking into account, that this проблематика did not get the proper scientific accompaniment until now, a select theme was topical enough.

Gave essence of concept of postgraduate pedagogical education possibility to define two its basic functions: in-plant training and internship; retraining of shots and their specialization. Thus, it is possible to establish, that implementation of these functions is fixed, mainly, on the institutes of postgraduate pedagogical education.

Differentiating of functions between establishments of higher pedagogical education of different kinds enabled expressly to define a purpose and task of postgraduate pedagogical education. In particular, the purpose of postgraduate education is satisfaction of individual necessities of citizens in personality and professional growth and also providing of necessities of the state in the skilled shots of high level of professional and culture, capable competently and responsibly to execute post functions, apply the newest technologies in industry, to assist subsequent socio-economic development of society.

The analysis of state normative acts and scientific sources allowed to light up the basic tasks of postgraduate pedagogical education, namely:

- driving of volumes and maintenance of retraining and in-plant training is to accordance with the current and perspective necessities of the state;
  - forming of maintenance of studies which has the having a special purpose sending to professional development of concrete specialists;
  - application of modern educational technologies and introduction of external, distance, it-correspondance forms of studies;
  - providing of organic unity is with the system of preparation of specialists by the account of necessities of labour-market;
  - optimization of network of educational establishments of the system of postgraduate education is on principles of the current and strategic planning of requirements in the professional studies of specialists.
- The analysis of the existent system of postgraduate pedagogical formation of Ukraine allowed to select the basic features of this system, to which it costs to take:
- decentralization of management, absence of administrative vertical line, deepening of democratic processes, confession of own choice of forms of organization of studies, educational technologies, support of innovative initiatives;
  - the rational distributing of functions is between different establishments of postgraduate education;
  - development of theory of maintenance of postgraduate pedagogical education which on this time remains not enough decided;
  - expansion of partner relationships is with other countries in relation to the decision of problems of postgraduate education;
  - importance and actuality of study of bases of economy is in a period intensive hi-tech development of our state on market principles.

In addition, considering, that personality is in the system of postgraduate education most long time the life, has a few variants of choice of maintenance and forms of organization of studies (eye, correspondance, distance), methods of studies, is in a position of choice of educational establishment and term of studies, for this reason it really will realize principle of continuity in education. For this reason, postgraduate education must be examined as one of the most priority directions of development of education in the state, as it is directly related to the prospects of economic development and social stability of society.

Vrakhovuyuchi afore-mentioned, it follows to establish, that on the stage of modernization of education післядипломна pedagogical after the activity collects educations new forms and partner relations, becomes more clear and accessible. With the purpose of subsequent improvement of pedagogical education it is expedient it would be to create at Cabinet Ministers of Ukraine Interdepartmental co-ordinating advice on questions postgraduate education of representatives of ministries and other central organs of executive power, in the submission of which there are the proper establishments.

*Key words: knowledge, education, postgraduate trade education, modernization of the system of education, multilevel preparation.*

Масштабність функцій і завдань післядипломної освіти викликають необхідність визначення концептуальних основ безперервного професійного зростання громадян, постійного оновлення напрямів, змісту і форм навчання відповідно до потреб економічного та соціального розвитку України. Сучасна концепція післядипломної освіти визначає цілі та завдання у справі розвитку професіоналізму кадрового потенціалу, вдосконалення функціонування загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців для професійної діяльності в різних галузях економіки, державного управління, місцевого самоврядування та ін.

Для України, що прагне своєї інтеграції в європейську спільноту, аналіз різних підходів до професійної освіти, вивчення особливостей вітчизняної системи післядипломної педагогічної освіти та визначення стратегічних напрямків її подальшого розвитку видається необхідним та своєчасним. З огляду на це та враховуючи, що належного наукового супроводу дана проблематика досі не отримала, обрана тема є досить актуальною.

Серед науковців, які досліджували проблеми післядипломної освіти в освітньому просторі Європи, добре відомі такі вчені, як М. Фуллан, А. Харгівса, Л. Крімер-Хайона, Х. Вонка, Р. Фесмерра. Серед російських та українських дослідників післядипломної педагогічної освіти за кордоном варто відмітити Т. Вакуленко, В. Гаманюка, В. Гаргая, Л. Пуховську, Ю. Ющенко та ін. Разом із тим, окремі аспекти вказаної проблеми залишаються не розглянутими та потребують проведення спеціального дослідження.

Як одна із складових державної системи освіти післядипломна педагогічна освіта визначена статтею 10 закону України «Про вищу освіту» як спеціалізоване вдосконалення освіти та професійної підготовки особи шляхом поглиблення, розширення й оновлення її професійних знань, умінь і навичок або отримання іншої спеціальності на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня та практичного досвіду. Таке трактування сутності поняття післядипломної педагогічної освіти дало можливість визначити дві основні її функції:

- підвищення кваліфікації і стажування;
- перепідготовка кадрів та їх спеціалізація.

При цьому підвищення кваліфікації (розширення профілю) розглядається нами як отримання додаткових умінь і знань з виконання додаткових завдань та обов'язків у сфері своєї професії чи посади; стажування – як процес отримання досвіду виконання відповідних завдань і зобов'язань у додаткових сферах своєї діяльності; перепідготовка – як отримання додаткової спеціальності в рамках існуючого освітньо-кваліфікаційного рівня; спеціалізація – як отримання додаткової професійної спеціалізації в межах однієї спеціальності й освітньо-кваліфікаційного рівня.

Згідно із законом України «Про вищу освіту» виконання цих функцій покладене, в основному, на інститути післядипломної педагогічної освіти (ІППО), які є вищими навчальними закладами III-IV рівнів акредитації [1]. Що стосується педагогічних університетів, то вони, в основному, виконують функцію підготовки висококваліфікованих педагогічних кадрів різних освітньо-кваліфікаційних рівнів – бакалаврів та магістрів.

Таке розмежування функцій між закладами вищої педагогічної освіти різних видів дало можливість чітко визначити мету і завдання післядипломної педагогічної освіти. Зокрема, метою післядипломної освіти є задоволення індивідуальних потреб громадян в особистісному та професійному зростанні, а також забезпечення потреб держави у кваліфікованих кадрах високого рівня професіоналізму та культури, здатних компетентно і відповідально виконувати посадові функції, впроваджувати у виробництво новітні технології, сприяти подальшому соціально-економічному розвитку суспільства. Основні завдання післядипломної педагогічної освіти визначені Національною доктриною розвитку освіти і передбачають [2]:

- приведення обсягів та змісту перепідготовки і підвищення кваліфікації у відповідність до поточних та перспективних потреб держави;
- формування змісту навчання, яке має цільове спрямування на професійний розвиток конкретних фахівців;
- застосування сучасних навчальних технологій та запровадження екстерну, дистанційної, очно-заочної форм навчання;
- забезпечення органічної єдності зі системою підготовки фахівців шляхом урахування потреб ринку праці;
- оптимізація мережі навчальних закладів системи післядипломної освіти на засадах поточного та стратегічного планування потреб у професійному навчанні фахівців.

Аналіз наукових джерел, зокрема, Н.М. Дмух зазначає, що система післядипломної педагогічної освіти в Україні налічує 24 регіональні інститути післядипломної педагогічної освіти; 2 міські інститути при педагогічних університетах у м. Києві і м. Севастополі, Центральний інститут післядипломної педагогічної освіти АПН України, а також 19 факультетів підвищення кваліфікації в педагогічних університетах, 56 громадських організацій і фондів. У цілому в післядипломній освіті на сучасному етапі діє понад 180 установ [3, 74]. Як свідчить практика, в інститутах післядипломної педагогічної освіти щорічно підвищують кваліфікацію до 100 тис. педагогічних працівників, що становить 20% від усього педагогічного персоналу країни; в інших закладах, у тому числі й закладах недержавної форми власності, лише 2%.

Аналізуючи існуючу систему післядипломної педагогічної освіти України, зупинимося на **основних особливостях** вітчизняної системи.

По-перше слід зазначити, що головним координуючим центром у цій системі виступає Центральний інститут післядипломної педагогічної освіти (ЦППО) об'єктами координації якого є заклади післядипломної освіти різних форм власності, що мають відповідну ліцензію. При цьому варто зазначити, що координація діяльності закладів післядипломної педагогічної освіти різних видів і форм власності в Україні здійснюється не на засадах авторитарного управління з боку ЦППО, а, навпаки, на засадах демократичного співтовариства, взаємної підтримки, партнерства, професійного обміну досвідом. Саме така співпраця дала можливість створити відповідну систему оперативного запровадження наукових педагогічних розробок у практику роботи педагогічних працівників, прискорити інноваційні процеси в освіті. Таким чином, однією з особливостей вітчизняної системи післядипломної педагогічної освіти є її децентралізація управління, відсутність адміністративної вертикалі, поглиблення демократичних процесів, визнання власного вибору форм організації навчання, освітніх технологій, підтримка інноваційних ініціатив.

Друга особливість вітчизняної системи післядипломної педагогічної освіти полягає в раціональному розподілі функцій між різними закладами післядипломної освіти. Однак слід відзначити, що ця особливість потребує законодавчого закріплення, зокрема розробки і прийняття закону України «Про післядипломну освіту», у якому повинні знайти своє відображення всі особливості і складності роботи з дорослими людьми, високопрофесійними спеціалістами. Найбільш привабливою в проєкті цього закону, на нашу думку, була б стаття «Про гарантії держави у сфері післядипломної освіти», у якій необхідно визначити гарантії громадянам України з боку держави щодо здобуття освіти впродовж усього життя та забезпечення пріоритету розвитку післядипломної освіти шляхом:

- фінансування за рахунок державного бюджету державних та комунальних закладів і установ післядипломної освіти;
- створення умов однакового доступу громадян до здобуття післядипломної освіти;
- недопущення скорочення кількості осіб, які навчаються за рахунок державного бюджету;
- надання податкових пільг навчальним закладам і освітнім установам, а також організаціям, що здійснюють післядипломну освіту;
- надання особам, які навчаються в закладах і установах післядипломної освіти, державних

стипендій, місць у гуртожитках, цільових кредитів, субсидій та пілг відповідно до чинного законодавства України;

- сприяння створенню і функціонуванню недержавних навчальних закладів, що надають послуги у сфері післядипломної освіти.

Третю особливість вітчизняної системи післядипломної педагогічної освіти можна вважати розробку теорії змісту післядипломної педагогічної освіти, яка на даний час залишається недостатньо вирішеною. Хоча, варто зазначити, що протягом останніх років зусиллями наукових і методичних працівників Центрального інституту і обласних інститутів післядипломної педагогічної освіти вдалося [4, 51]:

- узгодити норми навчального навантаження для різних категорій слухачів відповідно до їхнього досвіду і компетентності;
- виокремити загальнокультурну (соціально-гуманітарну), професійну та діагностико-аналітичну складові в структурі навчального плану з підвищення кваліфікації педагогічних працівників та визначити їх частку (відповідно 10%; 80%; 10%);
- співвіднести кількість годин теоретичних і практичних занять залежно від рівня професійної кваліфікації щодо тих, хто навчається, зменшивши при цьому кількість теоретичних занять для педагогічних працівників, що мають вищий рівень кваліфікації чи освітньо-кваліфікаційний рівень;
- наповнити навчальний процес сучасними активними й інтерактивними методами навчання, а його організацію – новими формами.

Серед пріоритетів та стратегії ЦППО можна виділити наявність нових активних форм і методів навчання та його організації, таких як: дистанційна форма навчання, якою охоплено понад 25% слухачів курсів підвищення кваліфікації керівних кадрів освіти; комп'ютерні та мультимедійні технології навчання, що застосовуються в ЦППО у 15% навчальних занять [5, 28].

Проведений аналіз свідчить про те, що Україна практично наблизилася до розробки Стандарту підвищення кваліфікації педагогічних працівників, який є орієнтиром – спрямовуючим вектором у відборі змісту, структури, форм, методів та засобів навчання. При цьому варто зазначити, що проект Стандарту підвищення кваліфікації педагогічних працівників складається з типової структури навчального плану і змістовного наповнення кожної його складової, відповідно до категорій педагогічних працівників.

Четвертою особливістю вітчизняної системи післядипломної педагогічної освіти є розширення партнерських відносин з іншими країнами щодо розв'язання проблем післядипломної освіти. Важливим у цій роботі є вивчення досвіду роботи центрів післядипломної освіти провідних країн світу з питань організації роботи, цілеспрямованості та вмотивованості кожного педагога щодо досягнення високих результатів у навчанні. Особливо корисним буде визначення впливу результатів навчання на результати професійної атестації педагогічних працівників та рівень їхньої заробітної плати. Отже зрозуміло, що викладач, який не хоче застосовувати сучасні технології у своїй професійній діяльності, або не хоче цьому навчатися, не зможе підтвердити свій професійний рівень і отримати ліцензію на право виконувати професійну діяльність.

Відносно нашої держави слід визнати, що мережа центрів освіти ще не розвинута як в інших провідних державах світу, особливо така, яка б підтримувалась громадськими організаціями або приватними особами, хоча багато що зроблено в цьому напрямі [6, 4]. Зокрема, партнерські стосунки, які виникли між державними і недержавними організаціями післядипломної освіти України і Національною радою освіти США дають надію на те, що дана робота продовжуватиметься, і її результатом будуть наукові симпозиуми і зустрічі партнерів із різних країн світу.

П'ятою особливістю вітчизняної системи післядипломної педагогічної освіти відзначимо важливість і актуальність вивчення основ економіки в період інтенсивного високотехнологічного розвитку нашої держави на ринкових засадах. На наш погляд, це пояснюється недостатньою економічною компетентністю громадян України, зокрема, педагогічних працівників та бажанням вивести країну з економічної кризи. Тому важливість здобуття економічної компетенції кожною особистістю постає як необхідність [7, 26].

Крім того, враховуючи, що особистість перебуває в системі післядипломної освіти найбільш тривалий час свого життя, має декілька варіантів вибору змісту і форм організації навчання (очна, заочна, дистанційна), методів навчання, має можливість вибору навчального закладу і терміну навчання, саме тому вона реально реалізує принцип безперервності в освіті. Саме тому, післядипломна освіта повинна розглядатися як один із найбільш пріоритетних напрямків розвитку освіти в державі, оскільки вона безпосередньо пов'язана з перспективами економічного розвитку та соціальної стабільності суспільства.

Враховуючи вищезазначене, слід констатувати, що на етапі модернізації освіти післядипломна педагогічна освіта за своєю діяльністю набирає нових форм і партнерських відносин, стає більш зрозумілою та доступною.

З метою подальшого удосконалення педагогічної освіти доцільно було б створити при Кабінеті Міністрів України Міжвідомчу координаційну раду з питань післядипломної освіти представників міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, у підпорядкуванні яких є відповідні заклади.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Про вищу освіту: Закон України від 17.01.2002 // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 2984-III, – Ст. 134.
2. Національна доктрина розвитку освіти в Україні: Затв. указом Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347 // Офіційний вісник України – 2002. – № 16 – Ст. 860.
3. Дмух Н.М. Сучасний стан післядипломної педагогічної освіти: державно-управлінський аспект / Н.М. Дмух // Освітні інновації: філософія, психологія, педагогіка: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. – Суми: ВТД Університетська книга, 2007. – С. 72-77.
4. Вища освіта України і Болонський процес: навчальний посібник / авторський колектив: М.Ф. Степко, Я.Я. Болюбаш, В.Д. Шинкарук, В.В. Грубінко, І.І. Бабин; за ред. В.Г. Кременя. – Тернопіль: Навчальна книга – Богдан, 2004. – 384 с.
5. Кузьмінський А.І. Теоретико-методологічні засади післядипломної педагогічної освіти в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора пед. наук: спец. 13.00.04 «Теорія і методика професійної освіти» / А.І. Кузьмінський. – К., 2003. – 42 с.
6. Романенко М.І. Методологічні проблеми розвитку післядипломної педагогічної освіти в контексті освітянських реформ / М.І. Романенко // Післядипломна освіта в Україні. – 2004. – № 1. – С. 3-6.
7. Інноваційна стратегія українських реформ / Гальчинський А.С., Геєц В.М., Кінах А.К., Семиноженко В.П. – К.: Знання України, 2002. – 308 с.

УДК 342: 341.461 (477)

## ЮРИДИЧНІ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА: ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ СФЕРІ

Мацелик Т.О., к.ю.н., доцент

*Національний університет державної податкової служби України*

У статті розглядаються юридичні особи публічного права як колективні суб'єкти адміністративного права, аналізуються ознаки цих суб'єктів, звертається увага на їх організаційно-правові форми.

*Ключові слова:* колективний суб'єкт адміністративного права, юридична особа публічного права, організаційно-правова форма, ознаки.

Мацельк Т.А. ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА ПУБЛИЧНОГО ПРАВА: ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЕ / Национальный университет государственной налоговой службы Украины, Украина

В статье рассматриваются юридические лица публичного права как коллективные субъекты административного права, анализируются признаки данных субъектов, обращается внимание на их организационно-правовые формы.

*Ключевые слова: коллективный субъект административного права, юридическое лицо публичного права, организационно-правовая форма, признаки.*

Macelyk T.A. LEGAL ENTITIES OF PUBLIC LAW: FEATURES OF FUNCTIONING ARE IN ADMINISTRATIVE LEGAL SECTOR / National university of government tax service of Ukraine, Ukraine

The article reviews legal entities of public law as collective subjects of administrative law. Indicated, that the main features of legal entities of public law is that they are created in accordance to the law, or other public authority acts which is based on law, and have public aims. With refer to current legislation and scientific literature, affirmed necessity in formation the list of legal entities of public law. Taking as a basis the process of creating, to legal entities of public law authors refer public administrations, budget institutions, which are created by public administrations (health care, educational, cultural institutions, etc.), state and municipal enterprises, etc.

In the aim of determination the legal nature of legal entities of public law reviews the main characters, which separate legal entities of public law from legal entities of private law: a) the aim of legal entity of public law, which as always is to ensure public (common) interest; b) specialization principle, it means that they could realize only substantive powers, the list of which are determinate and which refer only to designed areas; c) juridical liability of such entities, which is consist in specific application of sanctions for such persons; d) accented on the powers of legal entity of public law: the employees could be public servants; contracts which is my in its interests could have administrative nature; e) financing of legal entities of public law are controlled by state; f) depending legal entities of public law to some territorial unit; g) amount of administrative legal personality of legal entities of public law, depends on its organizational and legal form.

In the article attention has been drawn to the fact, that organize and legal form of the subject makes essential influence on endowing of functions in current situation, in many cases legal entities of public law and legal entities of private law could exist in the same organize and legal form, performing the same functions regards to educational, cultural institutions, etc. That's why arising the necessity in proper legal defining of definition and forms of organize and legal forms of legal entities, especially of public law.

The article defines organize and legal forms of legal entities of public entities including:

- a) state and municipal enterprises;
- b) public administrations (legislative, executive and judicial) and local municipality;
- c) state and municipal entities, establishments including budgetary institutions.

Having done the separation characters analysis of legal entities of public and private law, the conclusion could be made, that there is expediency to its separation in national legislation on systematic characters basis, which will provide ability to systemize legal entities of public law legislation as collective subjects of administrative law.

*Key words: collective administrative legal subject, legal entity of public law, legal form, signs*

Серед суб'єктів адміністративного права особливе місце займають колективні суб'єкти зі статусом юридичної особи. У сучасній адміністративно-правовій науці існує значна кількість наукових досліджень, присвячених аспектам діяльності колективних суб'єктів адміністративного права: органам публічної адміністрації, громадським організаціям (політичних, релігійних, правозахисних тощо) їх класифікації за різними критеріями. Одним із критеріїв їх розмежування є наявність статусу юридичної особи, за яким колективні суб'єкти адміністративного права поділяються на суб'єктів, які мають статус юридичної особи, та суб'єктів, які такого статусу не мають (роботи Д. Бахраха, В. Колпакова, Т. Коломоєць, В. Галуцька, П. Лютикова).

Незважаючи на виокремлення такого критерію класифікації, увага вчених щодо поняття, видів юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права залишалася не достатньою.

Як підкреслюють професор Т. Коломоєць та П. Лютиков, для публічно-правової сфери, у тому числі адміністративно-правової, розуміння юридичної особи повинно бути дещо специфічним (саме як протилежність індивідуального суб'єкта) з акцентом саме на кількісний показник та сферу участі. Вони пропонують переглянути термінологічний ряд у сфері адміністративно-правового регулювання та застосовувати як узагальнюючий термін – «юридична особа», яким би охоплювались усі суб'єкти адміністративного права. Юридичних осіб в адміністративному праві, на їх думку, можна поділити на: публічних та приватних, що дозволило б не тільки з'ясувати зв'язок із державою, а й наділення тієї чи іншої юридичної особи владними повноваженнями [1, 75-76].



Вчений-адміністративіст В. Галуцько, поділяючи суб'єктів адміністративного права на індивідуальних та колективних, зазначає, що публічна влада може надаватися, в силу закону, об'єднанням осіб, організованим певним чином – публічним юридичним особам. До останніх вчений відносить Кабінет Міністрів України, міністерства, відомства, органи місцевої державної адміністрації, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян тощо, акцентуючи увагу на тому, що такі об'єднання постають в адміністративно-правових відносинах як самостійні суб'єкти права (публічні юридичні особи) [2, 89].

У зарубіжному адміністративному законодавстві також використовується категорія юридичної особи публічного права. Р. Мельник, досліджуючи систему адміністративного права Німеччини, зазначає, що в Німеччині адміністративні органи завжди існують або у формі юридичної особи публічного права, або частково правоздатного підрозділу юридичної особи [3, 50].

Особливістю юридичних осіб публічного права вважається те, що вони утворюються відповідно до приписів закону, або іншого акта державної влади, який базується на законі, і виконують публічні завдання. Виходячи з положень німецького законодавства вирізняються три основні види юридичних осіб публічного права: публічні правові корпорації; публічні правові установи; публічні правові фонди [3, 50-51].

Аналіз чинного законодавства та наукової літератури дає можливість стверджувати про відсутність навіть умовного переліку юридичних осіб публічного права. Беручи за основу порядок створення, до юридичних осіб публічного права можна віднести органи публічної адміністрації, бюджетні установи, що створюються органами публічної адміністрації (заклади охорони здоров'я, освіти, культури тощо), підприємства державної та комунальної форм власності тощо.

Виникнення юридичних осіб публічного права законодавець пов'язує із публічною сферою, як підкреслюють науковці у сфері публічного права, акценти зміщені на зовсім інші властивості, сторони діяльності суб'єктів права, ніж у цивільному, так як учасники у сфері публічно-правових відносин розглядаються не як організаційно відокремлені утворення, а як суб'єкти з наділеними або ж не наділеними відповідними владними повноваженнями – ч.1 та ч.2 ст.2 Кодексу адміністративного судочинства України [13]. У сфері публічно-правових відносин основоположне значення має класифікація осіб не на фізичні або юридичні, а на індивідуальні та колективні суб'єкти адміністративного права і встановлення правосуб'єктності цих осіб ніяк не пов'язане з їх майновою відокремленістю і самостійною майновою відповідальністю. По-друге, часто щодо правового статусу певних різновидів юридичних осіб публічного права відповідного законодавства взагалі немає або це питання врегульовано із суперечностями [4, 75].

У той же час слід визнати, що в науці існувало [5, 63] і існує [6; 7, 90] критичне ставлення до поділу юридичних осіб. Визнають це і прихильники такого поділу, відстоюючи його корисність [9, 14]. І фактично всі сходяться на думці, що необхідно ввести додаткові ознаки для розмежування цих груп юридичних осіб [10].

В українському законодавстві юридичні особи, залежно від порядку їх створення, поділяються на юридичних осіб приватного та юридичних осіб публічного права. Юридичні особи публічного права створюються розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування.

Представляється, що український законодавець, визначаючи критерії виділення двох груп суб'єктів – юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права, має враховувати функціональне призначення, роль, яка відводиться створюваній організації в суспільстві, державі. Фактично саме відмінності у функціональному призначенні і характері діяльності зумовлюють особливості створення юридичних осіб публічного права і юридичних осіб приватного права. Останні закладені українським законодавцем як підстава їх виділення і є наслідком притаманних їм сутнісних відмінностей. Виходить, що введена як підстава поділу юридичних осіб неголовна їх відмінна риса. При розмежуванні юридичних осіб приватного права та юридичних осіб публічного права, поряд з особливістю порядку створення юридичної особи, слід ввести ще й інші критерії (функціональне призначення суб'єкта і характер здійснюваної ним діяльності), які дійсно відображають їх правову природу [10].

Російський учений В. Чиркін досліджував проблеми юридичних осіб публічного права та запропонував наступні характеристики юридичної особи публічного права: це не цивільно-правове, а публічно-правове утворення. Його призначення – не участь у цивільному обороті, не здійснення підприємницької та господарської діяльності у сфері виробництва, обслуговування і т.д. (такі види діяльності можуть бути тільки супутніми), а вирішення завдань суспільного характеру; особливе цільове призначення – реалізація не загальних інтересів приватних осіб, а суспільних інтересів; створюються не шляхом добровільного об'єднання, а «зверху», у розпорядчому порядку; має публічну владу в різних обсягах і формах та дискреційні повноваження стосовно третіх осіб; майно використовується не для господарської діяльності, а для здійснення компетенції. При цьому питання про майно має вторинний характер стосовно владних повноважень, компетенції; автономія в діяльності юридичної особи публічного права обмежена, вона визначена її компетенцією згідно із законом; відповідальність у своїй основі має не приватно-правовий, а публічно-правовий характер [11, 126].

Зрозуміло, що ці характеристики юридичної особи публічного права мають дещо специфічний характер та певною мірою носять дискусійний характер, разом із тим вони можуть бути використаними при розмежуванні юридичних осіб публічного та приватного права.

З метою визначення правової природи юридичних осіб публічного права необхідно розглянути істотні ознаки, за якими юридичні особи публічного права відрізняються від юридичних осіб приватного права.

Так, ознакою публічної природи є мета діяльності юридичної особи публічного права, яка зазвичай полягає в забезпеченні публічного (загального) інтересу, тобто визнаного державою і забезпеченого правом інтересу соціальної спільноти, задоволення якого є неодмінною умовою та гарантією її існування і розвитку. Юридичні особи публічного права можуть створюватися для здійснення публічно управлінських, соціально-культурних, освітніх, господарських цілей загального характеру або для задоволення потреб певних груп населення. Ці різновиди юридичних осіб не можуть самостійно в процесі своєї діяльності змінювати визначену засновником мету свого створення.

Таким чином, діяльність публічних установ ґрунтується на принципі спеціалізації. Це означає, що вони можуть реалізовувати тільки предметні повноваження, перелік яких визначений і які стосуються окремих сфер діяльності. На основі зазначеного принципу визначається особливість цих суб'єктів права, яка полягає в тому, що вони реалізують поставлені засновником та закріплені в законодавстві завдання у відповідній сфері.

Юридичні особи публічного права можуть нести юридичну відповідальність лише при дотриманні особливих умов. Також щодо них прослідковується специфіка застосування деяких санкцій (припинення діяльності юридичної особи, заборона здійснювати деякі види діяльності і т.д.).

Якість юридичної особи публічного права відкриває наступні можливості: її співробітники можуть бути публічними службовцями; договори, які укладаються за її участі, можуть мати адміністративно-правовий характер та, по суті, бути адміністративними договорами. Але йдеться саме про можливості, оскільки їх фактичне застосування відрізняється для кожної публічної установи.

Привертає увагу і фінансове управління юридичними особами публічного права. Зазвичай рух коштів та їх зберігання на рахунках юридичних осіб публічного права здійснюється через органи державного казначейства. Фінансова діяльність таких суб'єктів права підпорядкована обмежувачим правилам та підвищеному контролю, здійснюваному державними контролюючими органами, водночас як рух та зберігання коштів юридичних осіб приватного права здійснюється на банківських рахунках.

Привертає увагу і прив'язка юридичної особи публічного права до певного територіального утворення. Прив'язка означає, що публічні установи піддаються контролю, який здійснюється територіальним утворенням, від якого вони залежать. Цей контроль (адміністративний та фінансовий) дуже різний за інтенсивністю і способами здійснення.

Обсяг адміністративної правосуб'єктності юридичної особи публічного права значною мірою залежить від її організаційно-правової форми. Виникнення поняття «організаційно-правова

форма» пов'язане з ускладненням суспільного життя, що зумовило необхідність існування різних юридичних осіб [4, 76].

Чинне законодавство не містить дефініції організаційно-правової форми юридичної особи. В юридичній літературі існують різні точки зору та підходи щодо визначення поняття «організаційно-правова форма» та виокремлення ознак цієї категорії.

Організаційно-правова форма будь-якої юридичної особи має декілька ознак. По-перше, це типова модель організації, яка визначає найбільш характерні, істотні її ознаки як суб'єкта права. По-друге, кожна організаційно-правова форма складається з декількох елементів, які є незмінними для даної організаційно-правової форми. По-третє, вона закріплюється нормами права.

Слід звернути увагу, що організаційно-правова форма суб'єкта відіграє суттєву роль у наділенні його тими чи іншими функціями в сучасних умовах, у багатьох випадках юридичні особи публічного права та юридичні особи приватного права можуть існувати в однаковій організаційно-правовій формі, виконуючи однакові функції, це стосується навчальних закладів, закладів охорони здоров'я тощо. Саме тому виникає необхідність на належному законодавчому рівні визначити поняття та види організаційно-правових форм юридичних осіб, особливо публічного права [12, 290].

Організаційно-правовими формами юридичних осіб публічного права, на думку І. Кучеренко, Л. Винаря, виступають державні підприємства, казенні підприємства і державні установи. Зокрема, в організаційно-правовій формі державної установи здійснюють свою діяльність міністерства, відомства, інші органи держави, вищі навчальні заклади, музеї, інші соціально-культурні організації, що створюються державою [9, 123].

Разом із тим серед вчених-цивілістів досить поширеною стає думка, що, оскільки юридичні особи публічного права – це ті юридичні особи, які створюються безпосередньо законом або адміністративним актом як носій публічних завдань, їх організація регулюється приписами законів публічних інтересів і вони виконують відповідні публічні функції, то порядок їх створення, організаційно-правові форми, правове становище не має бути предметом цивільно-правового регулювання, а отже, має визначитись нормами державного, адміністративного та інших галузей публічного законодавства.

На жаль, в адміністративному законодавстві поки що відсутній законодавчий акт, призначений загальному правовому регулюванню юридичних осіб публічного права, і відповідно відсутній перелік видів організаційно-правових форм публічного права. Але існує Класифікація організаційно-правових форм господарювання ДК 002:2004, затверджена наказом Державного комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.05.04 р. № 97, серед яких:

- а) державні, казенні, комунальні підприємства (пп.3.1.4 – 3.1.6);
- б) органи державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) та органи місцевого самоврядування (пп.3.4.2 – 3.4.3);
- в) державні та комунальні організації, установи, заклади (пп.3.4.4 – 3.4.5), серед яких і бюджетні установи.

Такий розподіл організаційно-правових форм дає можливість виокремити характерні ознаки кожної групи та визначити їх завдання і функції в адміністративно-правових відносинах, адже вони залежать від організаційно-правової форми суб'єкта, а не від юридичної особи публічного чи приватного права.

Таким чином, здійснивши аналіз відмінних ознак юридичної особи публічного та приватного права, можна дійти висновку про доцільність їх виокремлення та необхідність закріплення в національному законодавстві, однак на підставі не однієї ознаки, а на підставі системних характеристик, що забезпечить можливість систематизації законодавства щодо юридичних осіб публічного права як колективних суб'єктів адміністративного права, цю проблему можна вирішити з прийняттям закону «Про юридичних осіб публічного права» із визначенням у ньому основних засад статусу таких суб'єктів та видів їх організаційно-правових форм.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Коломоець Т.О. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права: питання генезису дослідження у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині / Т.О. Коломоець, П.С. Лютиков // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 3. – С. 73-76.
2. Адміністративне право України: навч. посіб.: у 2-х томах / за заг. ред. В.В. Галунька. – Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – Т.1: Загальне адміністративне право. – 320 с.
3. Мельник Р. Система адміністративного права Німеччини (загальнотеоретичний аналіз) / Р. Мельник // Публічне право. – 2011. – № 3. – С. 49-58.
4. Іванов С.О. Організаційно-правова форма військової частини як юридичної особи / С.О. Іванов // Університетські наукові записки. – 2009. – № 3 (31). – С. 74-80.
5. Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве / С.Н. Братусь // Ученые труды: понятие, виды, государственные юридические лица. – М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1947. – Вып. 12. – 364 с.
6. Гайворонський В. Інститут юридичної особи в проекті Цивільного кодексу України / В. Гайворонський // Вісник Академії правових наук України. – 2000. – № 2 (21). – С. 89-96.
7. Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права [Электронный ресурс] / Е.А. Суханов. – Режим доступа: <http://justicemaker.ru/viewarticle.php?id=4&art=2494>.
8. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар (пояснення, тлумачення, рекомендації з використанням позицій вищих судових інстанцій, Міністерства юстиції, науковців, фахівців) / за ред. проф. І.В. Спасибо-Фатєєвої. – Х.: Страйд, 2009. – Т. 3: Юридична особа. – 736 с.
9. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права: монографія / І.М. Кучеренко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – 328 с.
10. Янкова Е.С. О критерии выделения юридических лиц публичного права [Электронный ресурс] / Е.С. Янкова // Право та економіка. – Режим доступа: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Pchdu/2012\\_1/01.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Pchdu/2012_1/01.pdf)
11. Кисіль Л.С. Публічна правосуб'єктність органів виконавчої влади в Україні / Л.С. Кисіль // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4. – С. 125-129.
12. Яновицька Г.Б. Організаційно-правові форми благодійної діяльності / Г.Б. Яновицька, М.І. Яговка // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2008. – Вип. 6 (74). – С. 288-296.
13. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/2747-15](http://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15)

УДК 342.9: 351.777 (477)

**ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ:  
ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ КЛАСИФІКАЦІЇ**

Меліхова О.Ю., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет*

У статті досліджуються функції державного управління та існуючі в науковій літературі класифікації відповідних функцій, розкривається система функцій державного управління в екологічній сфері, на

підставі аналізу новел правової доктрини розглядаються існуючі критерії для класифікації функцій державного управління в екологічній сфері, пропонується авторська класифікація функцій державного управління в екологічній сфері на групи залежно від стадій державно-управлінського процесу.

*Ключеві слова:* державне управління в екологічній сфері, державно-управлінський процес в екологічній сфері, етапи державно-управлінського процесу в екологічній сфері, функції державного управління в екологічній сфері.

Мелихова О.Ю. ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СФЕРЕ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КЛАССИФИКАЦИИ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье исследуются функции государственного управления и существующие в научной литературе классификации соответствующих функций, раскрывается система функций государственного управления в экологической сфере, на основании анализа новелл правовой доктрины рассматриваются существующие критерии для классификации функций государственного управления в экологической сфере, предлагается авторская классификация функций государственного управления в экологической сфере на группы в зависимости от стадий государственно-управленческого процесса.

*Ключевые слова:* государственное управление в экологической сфере, государственно-управленческий процесс в экологической сфере, этапы государственно-управленческого процесса в экологической сфере, функции государственного управления в экологической сфере.

Melikhova O.Y. FUNCTIONS OF THE GOVERNMENT IN THE ENVIRONMENTAL FIELD: THEORETICAL ASPECTS OF THE CLASSIFICATION / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article explores the functions of government and the existing scientific literature classification of the corresponding functions. It is noted that the most common classifications of functions of government are: general, special and auxiliary.

Details a system of government functions in the environmental area, which includes the planning of activities in the environmental field, setting environmental standards, taking into account in the environmental field, environmental monitoring, environmental impact assessment, environmental monitoring, licensing the use of natural resources and environmental safety, the provision of environmental information, taxation, financing of environmental activities.

Based on the analysis of experiences this legal doctrine outlines that the existing criteria for the classification of functions of government in the environmental field.

The author's classification of functions of government in the environmental field into groups according to the stage of state-management process, namely:

1. Functions for the collection and analysis of information for management decision making. To the relevant group functions include the following: environmental forecasting and planning, accounting in environmental matters, environmental monitoring, and environmental assessment.

2. Functions ensure the adoption and implementation of management decisions. Relevant group functions are functions such as distribution of natural resources, environmental standardization and regulation, setting limits in the environmental field, licensing the use of natural resources and environmental safety, financing, taxation, in the environmental field, the promotion of environmental activities.

3. Function of environmental control.

Information about the function in the environmental field indicates that the function of the government is a reflection of the principle of transparency in the relationship between public administration and private persons, and therefore is a common and inherent in all public stage of the management process.

The conclusion is that the functions of government in the environmental field provide data collection and analysis, development and management strategies, and monitoring their implementation. At the same time indicated that all of the functions of government in the environmental field related to each other and are aimed at achieving the same goal – the implementation of environmental legislation, monitoring of compliance with environmental safety, provision of effective and comprehensive measures for environmental protection and rational use of natural resources, achieving coherence state and public bodies in the area of environmental protection.

*Key words:* governance in the environmental field, functions governance in the environmental field, public management process in the environmental field, the stage public management process in the environmental field.

На сучасному етапі розвитку людського суспільства все більшого значення набуває екологічна функція держави, яка в юридичній науці розглядається як основна та пріоритетна функція соціально-орієнтованої правової держави. Екологічна функція реалізується через здійснення екологічної політики. В Україні останнім часом все більшої значимості набуває екологічна політика спрямована на створення такої системи охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки, яка б відповідала потребам соціально-економічного розвитку сучасного суспільства і разом з тим враховувала потреби та інтереси майбутніх поколінь. Таким чином, на сучасному етапі державотворчих та правотворчих реформ в Україні все більшої актуальності набуває питання щодо створення ефективного механізму

реалізації відповідної екологічної політики, в тому числі управлінської його складової. Варто зазначити, що відповідно до Основних засад державної екологічної політики України на період до 2020 року, затверджених Законом України від 21.12.2010 року одним із принципів національної екологічної політики визначається принцип посилення ролі екологічного управління в системі державного управління. З метою створення науково обґрунтованих засад оптимізації адміністративно-правового механізму управління в екологічній сфері варто дослідити функції державного управління в сфері природокористування, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки та визначити критерії для їх класифікації, які б мала не тільки теоретичне, але й практичне значення в контексті підвищення ефективності державного управління в екологічній сфері.

Дослідженню функцій державного управління взагалі присвячені наукові праці В. Авер'янова, Г. Атаманчука, Д. Бахраха, Ю. Битяка, С. Ківалова, Т. Коломоєць, Л. Коваля, В. Колпакова, В. Малиновського, Р. Мухасва, В. Уколова тощо. Функції управління безпосередньо у галузі природокористування та охорони навколишнього середовища досліджували Ю. Шемшученко, А. Гетьман, М. Шульга, Н. Малишева, В. Комарницький, В. Завгородня та інші вчені-юристи. Таким чином, на доктринальному рівні існують різноманітні підходи до класифікацій функцій управління в екологічній сфері, однак на сьогоднішній день в юридичній літературі відсутній єдиний загальновизнаний критерій класифікації функцій державного управління в екологічній сфері.

Дослідженню функцій управління завжди приділялось багато уваги фахівцями з теорії управління, адже ефективність будь-якої управлінської діяльності в значній мірі визначається ступенем усвідомлення функцій управління та рівнем їх виконання. Це, звичайно, обумовлює наявність різних класифікацій функцій управління. Так, В. Уколов виділяє загальні функції (планування, організація, регулювання, мотивація, облік, контроль), специфічні (управління кадрами, матеріальне забезпечення, фінансування тощо), спеціалізовані – функції з управління конкретними процесами виробничо-господарської діяльності (таким чином дана класифікація розрахована переважно на функції апарату управління підприємством) [1, 108]. У свою чергу В. Граждан виділяє три основні групи функцій управління, а саме: інформаційні функції (пізнавально-аналітична, оціночно-експертна, прогнозно-цільова, морально-правова, документально-архівна), організаційні функції (макроструктурного забезпечення, корпоративно-технічного забезпечення, комп'ютерно-комунікаційного забезпечення), технологічні функції (підготовка управлінських рішень, прийняття управлінських рішень, виконання управлінських рішень) [2, 140].

Аналіз праць з державного управління також дає змогу простежити різноманітність поглядів вчених щодо класифікації функцій управління, насамперед, функцій державного управління (хоча варто зауважити, що саме державне управління займає центральне місце та відіграє найважливішу роль серед інших видів управління взагалі). Д. Бахрах поділяє функції управління за наступними критеріями: а) за змістом: організація системи (планування, нормативне регулювання), забезпечення системи (кадрове забезпечення, фінансування), оперативне керівництво, підсумкові функції (облік, контроль); б) в залежності від рівня здійснення функцій: централізовані, децентралізовані; в) за характером впливу на об'єкт: функції загального керування (прогнозування, нормативне регулювання, методичне керівництво, контроль); функції управління (кадрове забезпечення, фінансування, облік тощо). Крім того, усі функції управління він поділяє на загальні та спеціальні [3, 64-67]. Р. Мухасєв функції державного управління умовно поділяє на політичні функції та адміністративні функції (тобто функції органів державного управління, серед яких базисними є виконання рішень, регулювання, обслуговування, ліцензування, збір інформації та експертиза [4, 121]. Аналогічна класифікація була запропонована І. Василенко [5, 119]. Т. Грицюк пропонує розподіл функцій управління на три групи: а) основні функції соціального управління (планування, організація, контроль та облік, регулювання та координація); б) загальні функції державного та муніципального управління; в) конкретні функції за допомогою яких здійснюється управління певними сферами суспільного життя [6, 122].

В адміністративно-правовій науці також достатньо уваги приділялось систематизації функцій управління. Так, наприклад, авторський колектив підручника з Адміністративного права України за редакцією С. Ківалова зазначає, що відсутня єдність поглядів учених-юристів щодо видів функцій управління взагалі і державного управління зокрема, в той же час роблять вказівку, що Г. Атаманчук виділяє внутрішні, зовнішні, загальні і специфічні функції управління,

Ю. Старилів – функції управління як управлінського права, як основні напрями діяльності суб'єктів [7, 167]. Вчені пропонують і власний варіант класифікації функцій управління – за спрямованістю і місцем впливу (соціально-організаційні), внутрішньоорганізаційні (управління всередині управлінського апарату), за змістом, характером і обсягом впливу – загальні, спеціальні і допоміжні [7, 167]. При цьому, до основних функцій управління пропонуються віднести організацію, прогнозування і моделювання, планування, регулювання, координацію, контроль, до спеціальних – зумовлені суб'єктами та об'єктом управління, до допоміжних – стратегічне та поточне планування, фінансування, стимулювання, кадрове забезпечення, керування, діагностування тощо [7, 168-169].

В еколого-правовій доктрині окрема увага приділяється дослідженню функцій управління в сфері природокористування, охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки. Так, А. Гетьман, М. Шульга, Г. Анісімова, А. Соколова вважають за доцільним об'єднати функції управління в екологічній сфері в декілька окремих груп, а саме: а) організаційні функції управління (розподіл та парозподіл природних ресурсів, облік природних ресурсів; веденні кадастрів природних ресурсів; екологічне планування, прогнозування використання природних ресурсів та охорони довкілля; просторово-територіальний устрій об'єктів природи); б) попереджувально-охоронні функції управління (моніторинг, екологічна експертиза, екологічний контроль); в) стабілізаційні функції управління (інформування про стан навколишнього природного середовища, стандартизація і нормування в сфері природокористування і охорони довкілля, екологічне ліцензування) [8, 47]. Н. Малишева поділяє функції управління в галузі охорони навколишнього природного середовища на групи за наступними критеріями: а) за сферами управління – загальні функції (які притаманні усім сферам управління) та спеціальні функції (притаманні екологічній сфері); б) залежно від суб'єктів управління – функції що реалізуються від імені держави через діяльність її органів (державний моніторинг довкілля, державний облік та ведення державних кадастрів природних ресурсів, екологічні ліцензування, стандартизація та нормування, екологічна сертифікація), функції які реалізуються на рівні суб'єктів господарювання (екологічний менеджмент, екологічний аудит, екологічне декларування) та функції, здійснення яких одночасно покладається як на державу, так і на інших соціальних суб'єктів (програмування, прогнозування, екологічна експертиза, екологічний контроль тощо) [9, 188]. В. Комарницький, використовуючи лінійний спосіб поділу визначення функцій органів управління, який, на його думку, дозволяє послідовно розглянути весь ряд функцій, що є визначальними для управління природокористуванням, виділяє наступні групи функцій: розподіл природних ресурсів та природоресурсне впорядкування, облік природних ресурсів та екологічне планування, надання спеціальних дозволів на користування природними ресурсами та екологічне інформаційне забезпечення, організація справляння плати за спеціальне природокористування та забруднення навколишнього природного середовища та інші функції державного управління [10].

Цікавою є класифікація В. Завгородньої, яка розділяє функції управління природокористуванням і охороною довкілля на групи залежно від мети здійснення та основного спрямування, а саме: а) функції спрямовані на створення організаційних умов для раціонального природокористування і забезпечення природоохоронних заходів (екологічне планування, розподіл та перерозподіл природних об'єктів, екологічне нормування і стандартизація); б) функції пов'язані із наданням адміністративних послуг суб'єктам природокористування та природоохоронної діяльності (просторово-територіальний устрій об'єктів природи, державний облік у галузі охорони довкілля та природокористування, екологічне ліцензування і надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів, здійснення викидів і скидів забруднюючих речовин та інші види шкідливого впливу на довкілля, екологічна сертифікація, вирішення екологічних спорів); в) функції контрольного спрямування (екологічний контроль, екологічний моніторинг, екологічна експертиза); г) функція екологічного інформування. При цьому пропонується закріпити першу групу функцій управління природокористуванням і охороною довкілля за органами виконавчої влади загальної компетенції, другу групу зазначених функцій – за спеціалізованими органами природоресурсного управління, а третю – безпосередньо за Міністерством екології і природних ресурсів України [11]. Таким чином, запропонована В. Завгородньою класифікація функцій державного управління природокористуванням і охороною довкілля цікава тим, що спрямована

на раціональний розподіл компетенції органів державного екологічного управління в контексті оптимізації їх діяльності та запобігання корупційним правопорушенням.

Отже, на доктринальному рівні функції державного управління взагалі та в екологічній сфері зокрема класифікуються за різноманітними критеріями. Кожна із запропонованих класифікацій має як теоретичне так і практичне значення в процесі удосконалення організаційно-правового механізму управління в екологічній сфері. Однак хотілося б зазначити, що державне управління є цілеспрямованою діяльністю, яка складається із ряду послідовних стадій, а кожна функція державного управління, хоча і є самостійним елементом публічно-управлінського процесу, перш за все характерна для певної стадії управлінської діяльності та забезпечує її ефективність. Враховуючи зазначене, пропонується поділити функції управління в екологічній сфері на три групи у відповідності до стадій державно-управлінського процесу, а саме:

1. Функції, що забезпечують збір та аналіз інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень. До відповідної групи функцій можна віднести наступні: екологічне прогнозування та планування, облік в екологічній сфері, екологічний моніторинг, екологічна експертиза.
2. Функції, що відповідають за прийняття та реалізацію управлінських рішень. Відповідну групу функцій становлять такі функції, як: розподіл та перерозподіл природних ресурсів, екологічна стандартизація та нормування, лімітування в екологічній сфері, дозвільна діяльність в галузі використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, фінансування та оподаткування в екологічній сфері, стимулювання природоохоронної діяльності.
3. Функція екологічного контролю.

Стосовно функції інформування в екологічній сфері варто зазначити, що дана функція державного управління є відображенням принципу гласності та привселюдності у відносинах між органами публічної адміністрації та приватними особами, а тому є загальною та притаманною всім стадіям публічно-управлінського процесу.

Таким чином, зміст державного управління в екологічній сфері розкривається через систему взаємопов'язаних між собою виконавчо-розпорядчої дії державних органів – функцій державного управління. Відповідні функції в державно-управлінському процесі забезпечують збір та аналіз інформації, розробку та прийняття управлінських рішень, а також контроль за їх виконанням. Разом із тим всі функції державного управління в екологічній сфері взаємопов'язані одна з одною та спрямовані на досягнення єдиної мети – реалізацію законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі охорони навколишнього природного середовища.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Уколов В.Ф. Теория управления: учебник / В.Ф. Уколов, А.М. Масс, И.К. Быстряков. – М.: Экономика, 2003. – 576 с.
2. Граждан В.Д. Теория управления: учебное пособие / Валерий Дмитриевич Граждан. – М.: Гардарики, 2004. – 416 с.
3. Бахрах Д.Н. Основные понятия теории социального управления: учебное пособие по спецкурсу / Демьян Николаевич Бахрах. – Пермь: Пермский университет, 1978. – 102 с.
4. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления: учебник [для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственные и муниципальные финансы» (080504), «Юриспруденция» (030501), «Политология» (030201)] / Рашид Тазитдинович Мухаев. – М.: ЮНИТИ–ДАНА, 2007. – 575 с.
5. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник / Ирина Алексеевна Василенко – М.: Гардарики, 2005. – 320 с.
6. Грицюк Т.В. Система государственного и муниципального управления: учебник [для вузов] / Т.В. Грицюк – М.: Издательство РДЛ, 2005. – 592 с.



7. Административное право Украины: учебник / [В.Б. Аверьянов, Е.В. Додин, И.Н. Пахомов и др]; под общей ред. С.В. Кивалова. – Х.: Одиссей, 2005 – 880 с.
8. Екологічне право України в запитаннях та відповідях: навчальний посібник / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, Г.В. Анісімова, А.К. Соколова. – Х.: ТОВ «Одиссей», 2008. – 480 с.
9. Екологічне право України. Академічний курс: підручник / [Ю.С. Шемшученко, М.В. Краснова, Н.Р. Малишева, І.Г. Балюк та ін.]; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – [2-е вид.]. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 720 с.
10. Комарницький В.М. Правове забезпечення функцій державного управління у сфері природокористування [Електронний ресурс] / В.М. Комарницький // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка. – 2010. – №1. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Vlduvs/2010.../10\\_1\\_4\\_1.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vlduvs/2010.../10_1_4_1.pdf)
11. Завгородня В.М. Система та класифікація функцій державного управління у сфері природокористування і охорони довкілля [Електронний ресурс] / В.М. Завгородня // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – № 1 (4). – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Pvuabs/2011.../04\\_05\\_01.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Pvuabs/2011.../04_05_01.pdf)

УДК 342.553: [336.14: 352]

## **БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ: ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ**

Пирожкова Ю.В., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет*

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не реалізує головне призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, надання якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади. Формування, затвердження та виконання якісних місцевих бюджетів, що здатні ефективно використати фінансові ресурси певної адміністративно-територіальної одиниці, безпосередньо залежить від бюджетної політики. У статті охарактеризовані основні елементи вироблення та пропозиції щодо правового закріплення засад бюджетної політики місцевої влади, що забезпечить, у свою чергу, ефективне формування та використання місцевих бюджетів.

*Ключові слова:* місцеве самоврядування, місцевий бюджет, бюджетна політика, основні засади бюджетної політики органу місцевої влади.

Пирожкова Ю.В. БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ: ПЕРСПЕКТИВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ / Запорожский национальный университет, Украина

Система местного самоуправления в Украине на современном этапе развития не соответствует потребностям общества. Функционирование местного самоуправления не реализует главного назначения – создание и поддержание комфортной для проживания среды, предоставления качественных и доступных публичных услуг при условии стабильного развития дееспособной муниципальной громады. Формирование, принятие и выполнение качественных местных бюджетов, способных эффективно использовать финансовые ресурсы административно-территориальной единицы, непосредственно зависит от бюджетной политики. В статье охарактеризованы основные элементы разработки и предложения по правовому урегулированию основных элементов бюджетной политики органов местного самоуправления, что в свою очередь обеспечит эффективное формирование и использование местных бюджетов.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, местный бюджет, бюджетная политика, основные элементы бюджетной политики органа местного самоуправления.

Pirozhkova Yu.V. FISCAL POLICY OF ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS CUSTOM LOCAL BUDGETS CONTROL: PROSPECTS OF LEGISLATIVE IMPROVEMENT / Zaporizhzhya national university, Ukraine

Modernization of local government in Ukraine today stands as one of the main elements of both political and important part of administrative reform. Studies have established that ineffective institutional organization of local government – one of the reasons it is impossible to improve the quality of public administration, promotes corruption negates any intention of the government to achieve a real improvement of people's lives. Ukraine currently faces a pressing need to implement a comprehensive reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine. Effective reform will facilitate the implementation of Ukraine's European integration and the development of cooperation with European institutions. One of the basic priorities of local government reform defined financial decentralization, the resources that match the powers of local governments at all levels. Thus, study budgetary powers of local authorities is necessary and timely.

The budget is the most important financial category, an integral part of state and local finance, is the ratio of social development goals and means of achieving them, and outlines the prospects of the main priorities of social and economic policy. The issue of permanent deficit of local finance, which in turn can not effectively solve social problems, and excessive centralization of financial resources and management solutions enhance the relevance of research issues of legal regulation as the budget process at the local level as a whole, and outline the main elements of the budget policy.

Given the basic principles of national fiscal policy may state that the new economic conditions dictate the need to review the strategy of local fiscal policy, key measures which should be the following:

1. Improving the efficiency of public spending as a priority task of fiscal policy at the local government level in the medium term. Key measures that will implement the above: improving legal mechanism medium-term budget forecasting. To achieve this it is appropriate to develop and bring to the budgetary funds of legal documents, which would contain the methodology of the medium-term forecasts as guidance letter that exists today, is no substitute for appropriate regulation as a document for temporary use, continued optimization process number of local budget programs, distribution of program budgeting in local budgets. According to the Ministry of Finance of Ukraine "Basic approaches to implementing targeted method of preparation and execution of local budgets" from 2014 program-target method should be extended to all local budgets, as legal and methodological support its introduction in 2013 must be completed;

2. Improving the efficiency and productivity of investment. For realization of this need: organize public procurement procedures which must be transparent and competitive, and participation in them – available to everyone; adopt a clear method for determining the priority development projects for which funding will be for the budget; legislate state guarantees only lending projects under investment issues that are of national importance, establish a regular monitoring of the implementation of major investment projects financed through the budget, a public presentation of its results.

3. Given the importance of effective fiscal policies of local governments, to support the position of Yu Hanushchak to develop special local regulation – Budget Council Regulation, which fix: main areas of fiscal policy for the next budget period must be determined by a separate decision of the local authority.

*Key words: local self-government, local budget, fiscal policy, basic elements of fiscal policy of organ of local self-government.*

Модернізація місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі виступає одним із головних елементів як політичної, так і важливою складовою адміністративно-територіальної реформи. Проведені дослідження дозволяють констатувати, що неефективна інституційна організація місцевого самоврядування – одна з причин неможливості покращення якості публічного управління, сприяє корупції, зводить нанівець будь-які наміри уряду досягти реального покращення життя громадян [1].

Сьогодні Україна стоїть перед нагальною потребою здійснення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. Ефективне проведення реформи сприятиме реалізації Україною політики європейської інтеграції та розвитку співробітництва з європейськими інституціями.

Утворення сучасної, демократичної та дієвої системи місцевого самоврядування потребує постійної політичної волі та стратегічного бачення. Національна стратегія децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні на 2010-2013 роки визначає основні напрями реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади на 2010-2013 роки. Вона має на меті визначити бачення реформи на середньотермінову перспективу з метою забезпечення ефективної системи місцевого самоврядування відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування [2]. Одним із базових пріоритетів реформування місцевого самоврядування визначено фінансову децентралізацію, забезпечення ресурсів, що відповідають повноваженням органів місцевого самоврядування всіх рівнів. Таким чином, дослідження бюджетних повноважень місцевої влади є актуальним та своєчасним.

Бюджет є найважливішою фінансовою категорією, невід'ємною частиною державних та місцевих фінансів, являє собою співвідношення цілей розвитку суспільства та засобів їх досягнення, окреслює перспективи та основні пріоритети соціально-економічної політики. Питання про постійний дефіцит місцевих фінансів, що у свою чергу не дозволяє ефективно розв'язувати соціальні проблеми, а також надмірна централізація фінансових ресурсів і управлінських рішень посилюють актуальність дослідження питання правового регулювання як бюджетного процесу на місцевому рівні в цілому, так і окреслення основних елементів бюджетної політики, яка як організаційно-фінансова категорія «... являє собою систему заходів і дій органів влади в сфері управління бюджетним процесом на основі розвитку бюджетних відносин у складі загальної економічної політики, спрямованої на реалізацію всіх функцій бюджету з метою досягнення певного на даному етапі економічного і соціального ефекту» [3, 12].

Бюджетна політика є складовою економічної політики держави та фінансової політики. Основа бюджетної політики – розроблення напрямів використання бюджету відповідно до засад соціально-економічного розвитку суспільства. У процесі такого розроблення держава визначає конкретні форми, методи і види організації бюджетних відносин. Практична реалізація бюджетної політики полягає в сукупності заходів довгострокового (стратегічного) та короткострокового (тактичного) характеру, які здійснює держава через бюджетну систему. Важливою умовою ефективності бюджетної політики є її законодавче й організаційно-правове забезпечення.

Проблеми, що стосуються бюджетної політики та місцевих бюджетів, висвітлюються в науковій економічній та юридичній літературі. Дане питання займає важливе місце в дослідженнях українських науковців: М. Азарова, С. Буковинського, Т. Бондарук, З. Варналія, О. Василика, Т. Вахненко, Ю.Ганущака, О. Дроздовської, Т. Єфименко, О. Кириленко, В. Кравченка, С. Лондаря, І. Луніної, В. Мельника, В. Опаріна, К. Павлюк, Ю. Пасічника, Д. Полозенка, Г. П'ятаченка, А. Соколовської, Л. Шаблістої та ін. Серед вагомих досліджень цих проблем можна назвати праці таких зарубіжних вчених, як Ш. Бланкарт, Р. Боклет, Р. Бірд, М. Вебер, Р. Масгрейв, П. Мюллер, М. Олсон, П. Самуельсон, Х. Ціммерман та ін.

Разом із тим на сучасному етапі недостатньо досліджено можливості реалізації бюджетної політики органів місцевого самоврядування відповідно до нових умов розвитку вітчизняної бюджетної системи, визначених Бюджетним кодексом України. Вдосконалення потребують правові, організаційні та функціональні аспекти реалізації бюджетної політики органів місцевого самоврядування.

Мета статті: охарактеризувати основні елементи вироблення та процедуру правового закріплення основних засад бюджетної політики місцевими органами влади, що забезпечить, у свою чергу, ефективне формування та використання фінансових ресурсів певної адміністративно-територіальної одиниці.

Бюджетна політика – це кінцева мета управління бюджетом на державному рівні. Необхідно підтримати позицію О. Головач, що зазначає: «...Система управління бюджетом в Україні – це система, що забезпечує цілеспрямований вплив органів управління бюджетом на бюджетну систему через функціонування бюджетного механізму з метою досягнення основних цілей бюджетної політики» [4].

Для характеристики основних засад бюджетної політики органів місцевого самоврядування необхідно розглянути теоретичний зміст категорії «бюджетна політика», яка не має однозначного визначення в правовій літературі і до того ж у Бюджетному кодексі України сутність цього терміна зовсім не визначено, хоча сам термін використовується.

Так, згідно з визначенням Н. Граціонової, "бюджетна політика – це сукупність рішень, що приймаються органами законодавчої (представницької) та виконавчої влади, пов'язаних із визначенням основних напрямків розвитку бюджетних відносин і виробленням конкретних шляхів їх використання в інтересах громадян, суспільства та держави" [5, 48].

На думку В. Кудряшова, бюджетна політика – це комплекс заходів, спрямованих на залучення, розподіл і використання коштів державного бюджету [6].

Ст.10 Господарського кодексу України від 16.01.2003 № 436-IV закріплює, що бюджетна політика, спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання

державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій в економіку, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу [7].

Стаття 33 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456-VI визначає основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період. Дана норма закріплює порядок формування бюджетної політики, її затвердження, цілі і складові, що визначають бюджетний процес у цілому [8].

Отже, проведені дослідження дозволяють констатувати, що на сучасному етапі бюджетна політика потребує правового оформлення, адже при формуванні місцевих бюджетів фінансові органи та органи місцевого самоврядування розробляють і видають нормативні документи, які дають можливість встановити єдині правила формування і використання коштів бюджетного фонду. Від якості та повноти правового регулювання залежить успішність проведення бюджетної політики, тому внесення змін до статті 1 чинного Бюджетного кодексу України щодо визначення формулювання «бюджетна політика» є своєчасним та необхідним.

Для модернізації основних елементів бюджетної політики органів місцевого самоврядування на сучасному етапі соціально-економічного розвитку, доречним є розгляд класифікацій бюджетної політики, що у свою чергу дозволить розробляти та реалізовувати ефективні напрямки бюджетної політики для конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Так, Т. Ковальова та С. Барулін виділяють наступні типи бюджетної політики:

- 1) дохідний (мета – максимально можливе збільшення за допомогою будь-яких засобів доходів бюджету);
- 2) видатковий (мета – надавати суспільству максимум благ, послуг);
- 3) контрольно-регулюючий (мета – пошук засобів штучного втручання в економіку для підтримки рівноваги доходів та видатків);
- 4) комбінований (мета – створення необхідних і достатніх умов для розвитку ринкової економіки, збільшення кількості та підвищення якості послуг, що надаються державою (муніципалітетами), забезпечення органів влади всіх рівнів достатніми і стабільними власними доходами на основі зростання легальних обсягів виробництва, споживання і доходів суб'єктів, активізації інвестиційної діяльності та підвищення контрольно-регулюючої ефективності бюджетного механізму) [3, 94-97].

Залежно від стратегічного спрямування виділяють стримуючу бюджетну політику (мета – запобігання кризам перевиробництва окремих видів продукції, недопущення перенасичення інвестиціями окремих галузей економіки) та стимулюючу бюджетну політику [3, 97].

Основні напрямки та тип місцевої бюджетної політики, безумовно, залежать від Основних напрямків загальнодержавної бюджетної політики, що схвалюються Верховною Радою України щорічно, адже місцева бюджетна політика – це діяльність щодо управління місцевим бюджетом, спрямована на досягнення цілей державної бюджетної політики та специфічних цілей певної територіальної громади. Основні напрямки бюджетної політики на 2013 рік, схвалені Постановою Верховної Ради України від 22.05.2013 р., що ґрунтуються на положеннях Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», окреслюють взаємовідносини Державного бюджету та місцевих бюджетів в тому числі і при формуванні основних засад бюджетної політики [9-10].

Отже, зважаючи на Основні засади загальнодержавної бюджетної політики, можливо констатувати, що нові економічні умови диктують необхідність перегляду стратегії місцевої бюджетної політики, ключовими заходами якої повинні стати наступні:

1. Підвищення ефективності державних видатків як пріоритетне завдання бюджетної політики на рівні місцевих органів влади на середньострокову перспективу. Основні заходи, що дозволять реалізувати зазначене:
  - удосконалення правового механізму середньострокового бюджетного прогнозування. Для реалізації зазначеного доцільним є розроблення та доведення до розпорядників

бюджетних коштів нормативно-правових документів, які містили б методологію розробки середньострокових прогнозів, адже Інструктивний лист, який існує сьогодні, не може замінити відповідний нормативний акт, оскільки є документом для тимчасового використання;

- продовження процесу оптимізації кількості місцевих бюджетних програм;
  - поширення програмно-цільового методу бюджетування на місцеві бюджети. Відповідно до Наказу Міністерства фінансів України «Основні підходи до запровадження цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» з 2014 року програмно-цільовий метод має бути поширений на усі місцеві бюджети, тому правове та методичне забезпечення його впровадження у 2013 році має бути завершено.
2. Підвищення ефективності та продуктивності інвестицій. Для реалізації зазначеного необхідно:
- впорядкувати сферу державних закупівель, процедури яких повинні стати прозорими та конкурентними, а участь у них – доступною для всіх бажаючих;
  - затвердити чітку методику визначення пріоритетних проектів розвитку, фінансування яких буде здійснюватися за бюджетні кошти;
  - законодавчо закріпити надання державних гарантій виключно під кредитування проектів інвестиційного характеру, що мають загальнодержавне значення;
  - запровадити регулярний моніторинг стану реалізації найбільших інвестиційних проектів, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів, з публічною презентацією його результатів [11].
3. Зважаючи на значущість ефективної бюджетної політики органів місцевого самоврядування, необхідно підтримати позицію Ю.Ганущака щодо розроблення спеціального місцевого нормативного акта – Бюджетного регламенту ради, у якому закріпити: основні напрямки бюджетної політики на наступний бюджетний період, що повинно визначатися окремим рішенням органу місцевого самоврядування [12, 43]. До основних напрямків необхідно відносити питання, що повинні переглядатися місцевою радою щорічно: пріоритетні напрямки видатків, співвідношення між поточними видатками та видатками бюджету розвитку, об'єкти вкладення коштів бюджету розвитку, особливості міжбюджетних відносин з іншими бюджетами.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Клюй О.О. Теоретичні засади інституційної модернізації місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / О.О. Клюй. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvamu\\_uprav1/2011\\_3/57.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_uprav1/2011_3/57.pdf)
2. Національна стратегія децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні на 2010-2013 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=2419>
3. Ковалева Т.М. Бюджет и бюджетная политика в Российской Федерации: учеб. пособие / Т.М. Ковалева, С.В. Барулин. – М.: КНОРУС, 2005. – 152 с.
4. Головач О.В. Місце бюджетної політики в системі управління бюджетом на рівні місцевих органів влади в Україні [Електронний ресурс] / О.В. Головач. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-OCIALNA%5C06govovu.pdf>
5. Грацианова Н.П. Совершенствование механизмов формирования эффективной бюджетной политики региона / Н.П. Грацианова // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов России и стран Северной Европы: Материалы пятой ежегодной международной научно-практической конференции. – Петрозаводск: ПетрГУ, 2005. – Кн. 1. – 246 с.
6. Кудряшов В.П. Курс фінансів: навчальний посібник / В.П. Кудряшов. – К.: Знання, 2008. – 431 с.

7. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV // Голос України від 14.03.2003 р. – № 49 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
8. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Урядовий кур'єр від 17.08.2010 р. – № 151 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
9. Основні напрямки бюджетної політики на 2013 рік: Постанова Верховної Ради України від 22.05.2013 р. // Голос України від 29.05.2013 р. – № 97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
10. Програма економічних реформ на 2010-2014 р.р. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf)
11. Бюджетна політика в Україні в умовах ризиків сповільнення економічної динаміки: [аналітична доповідь] / за заг. ред. Л.А. Жаліла. – К.: НІСД, 2012. – 25 с.
12. Ганущак Ю.І. Місцеві бюджети / Ю.І. Ганущак. – К.: Легальний статус, 2011. – 48 с.

УДК 342.922

## **ПРОЯВИ ДЕФЕКТНОСТІ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СОЦІАЛЬНО-НОРМАТИВНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ**

Саєнко С.І., к.ю.н., доцент

*Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*

У статті вказується на відсутність у сучасній адміністративно-правовій науці системних уявлень про вимоги щодо якісного вираження норм адміністративного права; звертається увага на колізії норм адміністративного права, їх суперечність конституційним положенням, абстрактність формулювань, що вони містять, та інші правові явища.

*Ключові слова: соціальні регулятори, суспільні відносини, норми адміністративного права, колізії, абстрактні поняття.*

Sayenko S.I. ПРОЯВЛЕНИЯ ДЕФЕКТНОСТИ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В СОЦИАЛЬНО-НОРМАТИВНОЙ СИСТЕМЕ УКРАИНЫ / Луганский государственный университет внутренних дел имени Э.А. Дидоренко, Украина

В статье указывается на отсутствие в современной административно-правовой науке системных представлений о требованиях к качественному выражению норм административного права; обращается внимание на коллизии норм административного права, их противоречие конституционным положениям, абстрактность формулировок, которые они содержат, и другие правовые явления.

*Ключевые слова: социальные регуляторы, общественные отношения, нормы административного права, коллизии, абстрактные понятия.*

Sayenko S.I. DISPLAYS OF IMPERFECTNESS OF NORMS OF ADMINISTRATIVE LAW ARE IN THE SOCIAL-NORMATIVE SYSTEM OF UKRAINE / Luhansk state university of internal affairs named after E.O. Didorenko, Ukraine

In the article attention is accented on that the norms of administrative law must come forward the effective regulators of public relations. However last not always properly execute the indicated task, because contradictions, declarative orders, and also other legislative errors, are often revealed in them. All of it creates additional obstacles on the ways of realization of rights and freedoms of citizens, creations of stable law and order in society and state, levels a value last as effective social regulators.

An author sees reasons of imperfection of norms of administrative law in absence of the scientifically grounded system pictures of aggregate of properties which the indicated social regulators must possess. In the article attention applies also on the necessity of exposure and scientific analysis of the negative legal phenomena, which can arise up because of violation of requirements, produced to quality of expression of norms of administrative law. Among such phenomena an author selects the collisions of norms of administrative law and talks that they arise up in the cases when normative legal acts are accepted at different times or developed the organs of different levels, and also when made alteration or additions in a legislation on the similar article of adjusting.

Unclearness of formulations in the norms of administrative law an author also examines as the negative legal phenomenon. He marks at the same time, that a requirement of exactness of formulation of norm of administrative law is a not obuslavliwaet necessity of complete waiver of abstract legal concepts which are frequently needed for the association of normative intentions in single unit.

In the article attention applies also on that the presence of inactive norms of administrative law violates not only major principles of legislative technique, requiring the maximal economy of legal orders at exposition of norms of administrative law but also results in the increase of volume of administrative legislation, hampers the search of operating norms, instrumental in distribution of legal nihilizm. That especially dangerously is not allows to realize rights, freedoms and legal interests to the separate administrative legal subjects or properly to execute the duties set for them.

Insufficiency of the normative administrative legal adjusting of public relations, and also presence of norms of administrative law, which fall short of constitutional positions – also characterized in the article as the legal phenomena of negative character. Examples, confirmative a presence last in the legal system of Ukraine, are made. Speak out suggestion on softening of their influence on development of public relations.

*Key words: social regulators, public relations, norms of administrative law, collisions, abstract concepts.*

Норми адміністративного права повинні виступати основою ефективного регулювання правовідносин у багатьох сферах життєдіяльності українського суспільства. Проте останні не завжди мають належне якісне вираження для виконання вказаного завдання, оскільки в них часто виявляються протиріччя, декларативні приписи, а також інші законотворчі помилки. Зрештою усе це створює додаткові перешкоди на шляху реалізації прав і свобод громадян, створення стабільного правопорядку в суспільстві та державі, нівелює значення останніх як дієвих соціальних регуляторів.

Одна з причин недосконалості норм адміністративного права бачиться в тому, що в сучасній адміністративно-правовій науці відсутні системні уявлення про сукупність критеріїв, за яким останні мають оцінюватися на предмет їх якісного вираження в соціально-нормативній системі України. Наукова спільнота продовжує також залишати поза своєю увагою той факт, що законотворча та правозастосовна практики вже давно потребують теоретичної розробки та обґрунтування відповідного переліку зазначених критеріїв. Не породжує наукового інтересу до згаданої проблематики навіть і те, що останнім часом спостерігається стійка тенденція до поширення певних негативних правових явищ, які виникають внаслідок недосконалого змістовного оформлення норм адміністративного права.

Оскільки напрацювання відповідних наукових пропозицій щодо вирішення зазначеної проблеми перспектива не однієї наукової статті, у зв'язку з цим метою даної роботи визначено лише проведення стислого аналізу окремих негативних правових явищ, які виникають внаслідок недосконалого змістовного оформлення норм адміністративного права. Автор по можливості спробує охарактеризувати більшу частину останніх, висловивши при цьому свої судження відносно їх суті.

*1. Колізії норм адміністративного права.* Це правове явище виникає у випадках, коли нормативно-правові акти, що регламентують певний вид адміністративно-правових відносин, приймаються в різний час або розробляються нормотворчими органами різних рівнів, а також коли вносяться зміни чи доповнення в певний нормативно-правовий акт по схожому предмету регулювання. Для прикладу можна згадати про особливості вираження окремих норм адміністративного права в чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), що підтверджують наявність аналізованого правового явища.

Згадаємо, наприклад, що до 2008 року в чинному адміністративно-деліктному законодавстві України порядок притягнення до адміністративної відповідальності особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, визначався виключно з урахуванням вимог ст.268 КУпАП. Остання категорично встановлювала й до цих пір продовжує регламентувати, що справа про адміністративне правопорушення має розглядатися лише у присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Під час же відсутності зазначеної особи справу дозволяється розглянути лише в тих випадках, коли наявні дані про своєчасне її сповіщення про місце та час розгляду справи. При цьому обов'язково ураховується також факт неподання останньою клопотання про відкладення розгляду справи [1].

Однак, після прийняття 24 вересня 2008 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» системність нормативного регулювання даного порядку було дещо

порушено. Оновлена редакція ст.258 КУпАП дозволила посадовим особам органів адміністративної юрисдикції не складати протоколи про адміністративні правопорушення та виносити постанови в справах без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Стосувалося, правда, це лише ситуацій, коли виявлявся адміністративний проступок у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, що був зафіксований за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, які мали функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису. У даній статті також наголошувалося, що копії постанови та відповідних матеріалів справи про адміністративне правопорушення повинні надсилатися особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, протягом трьох днів із дня винесення зазначеної постанови [2].

Після вказаних нововведень адміністративно-юрисдикційна практика стала дезорієнтованою у можливостях застосування згаданих нормативних приписів. Так, одні органи адміністративної юрисдикції почали суворо орієнтуватися лише на дотримання вимог ст.268 КУпАП та розглядати всі без виключення справи за наявності правопорушника (відповідна практика цілком була логічною хоча б з погляду на те, що відповідає вимогам ст.3 Конституції України, відповідно до якої права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а їх утвердження та забезпечення є головним обов'язком останньої). Інші йшли шляхом використання нормативних приписів ст.258 КУпАП під час винесення постанов у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху – тобто розглядали справи без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Наявність вказаної колізії адміністративно-правових приписів й до цих пір залишається невирішеною. І це лише один із багатьох прикладів того, що зазначене негативне правове явище існує і воно породжене ігноруванням вимог щодо якісного вираження норм адміністративного права. Кожен із дослідників, хто звертався до вивчення проблем реалізації чинного адміністративного законодавства, теж напевно виявляв наявність колізій між нормами адміністративного права та пропонував шляхи їх усунення, сподіваючись, що законодавець урахує їх у своїй нормотворчій практиці.

*2. Нечіткість формулювань в адміністративно-правових нормах.* Необхідно відмітити, що одним із найважливіших завдань адміністративної нормотворчості є досягнення оптимального поєднання формальної визначеності та абстрактності адміністративно-правових приписів. Проте в законодавця не завжди виходить вирішити вказане завдання належним чином. У тих випадках, коли йому не вдається якісно сформулювати зміст норм адміністративного права, він йде шляхом використання абстрактних висловів, надаючи судам і юристам можливість на свій розсуд вкладати в них належний зміст.

Існування зазначеного правового явища підтверджують певні ілюстрації «розмитих формулювань», що містить адміністративне законодавство України. Серед останніх можна згадати про такі абстракції, як: «особливості відносин» (ч.9 ст.21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») [3], «безсторонньо (неупереджено), добросовісно, розсудливо» (ст.2 Кодексу адміністративного судочинства України) [4], «у разі потреби» (ч.6 ст.494 Митного кодексу України) [5], «можливо короткий строк» (ст.259 Кодекс України про адміністративні правопорушення) [1], «інші параметри оцінювання» (ч.1 ст.7 Закону України «Про адміністративні послуги») [6] тощо.

Безумовно, використання законодавцем таких прийомів негативним чином відбивається на якісному вираженні норм адміністративного права та ефективності їх дії. Очевидним також є той факт, що ніяке рішення окремого органу адміністративної юрисдикції по спірному моменту не матиме того авторитету, який би мала норма адміністративного права з чітко вираженим змістом, доступним для розуміння та використання в повсякденному житті.

У той же час вимога точності формулювання адміністративно-правової норми не означає, що необхідно відмовитися від абстрактних юридичних понять: вони часто необхідні для об'єднання нормативних намірів законодавця в єдине ціле. Проте слід наперед розраховувати й оцінювати ефект, який можна буде отримати від використання подібних абстрактних словесних конструкцій: позитивний – від гнучкості нормативно зафіксованого терміна чи словосполучення; негативний – від невизначеності змісту останніх.



3. *Наявність недіючих норм адміністративного права.* Це правове явище порушує не лише найважливіші принципи законодавчої техніки, що вимагають максимальної економії адміністративно-правових приписів для ефективного регулювання правовідносин, але й призводить до збільшення об'єму адміністративного законодавства, ускладнює пошук діючих адміністративно-правових норм, дезорієнтує органи правозастосування, сприяє поширенню правового нігілізму, і, що особливо небезпечно – не дозволяє реалізувати права, свободи та законні інтереси окремим суб'єктам адміністративного права, а також належно виконати встановлені для них обов'язки.

Прикладів на підтвердження наявності аналізованого правового явища можна навести величезну кількість. Втім, у даній статті ми обмежимося згадкою тільки про один із них. Він стосується лише тих адміністративно-правових приписів, які законодавець під час законопроектної роботи намагався зробити діючими нормами адміністративного права, бо сподівався отримати позитивний ефект від їх суб'єктного спрямування. Але, на жаль, останні так і залишилися лише декларативними текстами адміністративного законодавства.

Мова йде, зокрема, про адміністративно-нормативні приписи, що містить ст.21 Закону України «Про міліцію», і які наголошують наступне – «Працівники міліції перебувають під захистом держави, що здійснюється в порядку і випадках, передбачених законом. Держава гарантує захист життя, здоров'я, честі, гідності, житла, майна працівника міліції, членів його сім'ї та близьких родичів від злочинних посягань та інших протиправних дій. Образа працівника міліції, опір, погроза, насильство та інші дії, які перешкоджають виконанню покладених на працівника міліції завдань, тягнуть за собою встановлену законом відповідальність» [7].

І справді, згадані адміністративно-нормативні приписи в державі, яка претендує називатися правовою, демократичною, соціально орієнтованою та націленою на стабільне забезпечення правопорядку і громадського спокою, повинні дійсно діяти реально, а не залишатися лише декларативними гаслами. Проте, якщо запитати в самих працівників міліції, що повсякденно працюють на «землі», чи їм доводилося на собі відчувати реалізацію вказаних гарантій, то від більшості з них ви безперечно отримаєте негативну відповідь.

Крім того, навіть по телебаченню нам часто-густо показують як «гарантуються» права співробітників міліції при виконанні ними своїх функціональних обов'язків, як притягуються до відповідальності особи, що образили міліціонера або навіть спричинили йому фізичну шкоду. Прикро, але вже навіть стало надбанням нашої правової культури постійне приниження честі та гідності тих, хто стоїть на варті правопорядку, хто не шкодує власного життя за для забезпечення громадської безпеки. Тому в подібних випадках навіть аморально називати реально діючими згадані адміністративно-правові норми. І таку ситуацію потрібно негайно виправляти.

4. *Недостатність нормативного адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.* Можливо утопічно сподіватися на те, що всі аспекти суспільних відносин (які потребуватимуть цього) колись знайдуть правове закріплення в нормах адміністративного права. Проте, у всякому разі, варто орієнтуватися на досягнення такої мети, щоб поступово зменшити відставання адміністративно-нормативного регулювання суспільних відносин від реального розвитку останніх. Це можна зробити навіть вже сьогодні без будь-яких фінансових затрат у певних сферах правового регулювання. Крок лише за законодавцем, і з ним не варто зволікати.

Так, зокрема, у нормах адміністративного права потрібно вже давно було зафіксувати повною мірою ключові положення правового статусу потерпілого, як учасника адміністративно-деліктних відносин. Однак, оскільки це не було зроблено раніше, то доцільно в найближчій перспективі розширити обмежені ресурси ст.269 КУпАП та вказати в останній, що зазначена особа в адміністративно-деліктному провадженні може скористатися також правами: подавати докази, давати пояснення, виступати рідною мовою, користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження тощо. Вважаємо, що такий крок законодавця сприятиме посиленню демократичних засад адміністративно-деліктного процесу та свідчитиме про намагання останнього вичерпно нормативно врегулювати адміністративно-деліктні відносини, суб'єктом яких може виступати потерпілий.

5. *Суперечливість норм адміністративного права положенням Конституції України.* Прикладів, що підтверджують наявність аналізованого правового явища, теж можна навести

достатню кількість. Проте в рамках обмеженого обсягу даної статті ми згадаємо лише про два з них, що зумовлені такою сферою правового регулювання – як адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

У першу чергу нам хотілося б вказати на невідповідність із даного питання адміністративно-нормативних приписів ст.11 Закону України «Про міліцію» нормативним положенням ст.30 Конституції України. У стислому вигляді наявне протиріччя можна проілюструвати наступним чином.

На даний момент у підпункті «в» пункту 15 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» зафіксовано, що працівник міліції може безперешкодно входити в будь-який час доби до житла чи до іншого володіння особи, яка перебуває під домашнім арештом або адміністративним наглядом, з метою перевірки виконання встановлених судом обмежень [7]. Але така вимога згаданого закону суперечить нормативним приписам ст.30 Конституції України, у яких категорично вказується на те, що кожному гарантується недоторканність житла та не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду. Лише в невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, можливий інший, встановлений законом, порядок проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду та обшуку [8].

Не відповідають конституційним положенням у даній сфері правового регулювання також і адміністративно-нормативні приписи Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі». У цьому випадку квінтесенцією відповідних протиріччя стала подальша регламентація ст.10 даного закону певних правових обмежень для адміністративно піднаглядних осіб [9] всупереч вимогам ст.64 Конституції України. В останній же зазначається, що конституційні права і свободи людини та громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, чітко передбачених саме Конституцією України (а не законами). Лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану можуть установлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням терміну дії цих обмежень [8].

Безсумнівно, згадані ситуації вимагають від законодавця внесення певних коректив до нормативних приписів адміністративного законодавства України. З цією метою останній міг би, наприклад:

- 1) з підпункту «в» пункту 15 частини першої ст.11 Закону України «Про міліцію» виключити слова: «або адміністративним наглядом»;
- 2) у ст.10 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» вказати, що обмеження до осіб, за якими встановлено адміністративний нагляд, застосовуються з урахуванням вимог ст.64 Конституції України.

Крім того, якщо в найближчій перспективі законодавець також вдасться і до оновлення положень Конституції України, то в частині 2 ст.64 останньої він міг би нормативно зафіксувати в категоричній формі, що «Окремі обмеження прав і свобод людини та громадянина із зазначенням терміну дії цих обмежень можуть встановлюватися в умовах воєнного або надзвичайного стану, а також за постановою суду щодо осіб, для яких встановлено адміністративний нагляд».

Переконані, що репрезентовані нововведення сприяли б більшому узгодженню системи норм адміністративного права з конституційними положеннями, а також створили б передумови для надійного утвердження та забезпечення прав і свобод осіб, за якими встановлено адміністративний нагляд.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Закон України від 24 вересня 2008 р. № 586-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 10-11. –

Ст. 137.

3. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-37. – Ст. 446.
5. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 46-48. – Ст. 552.
6. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.
7. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 1 грудня 1994 р. № 264/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.

УДК 354.32:374

## **ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПОЗАШКІЛЬНУ ОСВІТУ УКРАЇНИ**

Чорна В.Г., к.ю.н., доцент

*Навчально-науковий інститут права та психології  
Національної академії внутрішніх справ*

У роботі піднімається питання юридичної відповідальності за порушення законодавства України, яким урегульовано такий структурний елемент освіти, як позашкільна освіта. Розкриваються основи адміністративної відповідальності в досліджуваній сфері та різновиди адміністративних правопорушень.

*Ключові слова:* юридична відповідальність, дисциплінарна відповідальність, адміністративна відповідальність, цивільно-правова відповідальність, кримінальна відповідальність, дисциплінарні проступки, правопорушення, цивільні делікти, злочини.

Чёрная В.Г. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВНЕШКОЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ / Учебно-научный институт права и психологии Национальной академии внутренних дел, Украина

В работе поднимается вопрос о юридической ответственности за нарушение законодательства Украины, которым урегулирован такой структурный элемент образования, как внешкольное образование. Раскрываются основы административной ответственности в исследуемой сфере и разновидности административных правонарушений.

*Ключевые слова:* юридическая ответственность, дисциплинарная ответственность, административная ответственность, гражданско-правовая ответственность, уголовная ответственность, дисциплинарные проступки, правонарушения, гражданские деликты, преступления.

Chorna V.G. LEGAL LIABILITY FOR VIOLATIONS OF LAW-SCHOOL EDUCATION IN UKRAINE / Educational-scientific institute of right and psychology of the National academy of internal affairs, Ukraine

This article is devoted to the question of legal liability for violation of the legislation of Ukraine who settled a structural element of education as school education. Uncover the basis of administrative responsibility in the study area and the types of administrative right-voporushen. Depending on what legal rules violated, wrongful acts are divided into: crimes, administrative offenses, civil torts, disciplinary infractions. Legal liability is divided into criminal, administrative, civil and disciplinary. The structural part of the institute administrative proceedings are administrative responsibility for offenses in the field of adult education, ie they relate to each other as a family and look. According to the Code of Ukraine on Administrative Violations

in the field of school education possible following administrative offenses as: 1. disturbance of economic activities provides business activity ... without obtaining a license for a certain type of economic activity subject to licensing under the Act 2. works, provision of services to citizens, consumers that do not meet the standards, rules and regulations, 3. failure to comply with legal requirements Attorney 4. violation of the association. Based on the research the author provides a definition of "administrative responsibility for offenses in the field of adult education" under which the author understands apply to persons who have committed offenses in the field of adult education, administrative sanctions involving those responsible for onerous property and organizational consequences (pravoobmezhuvalnoho) and apply specifically authorized by public bodies and officials that govern administrative activities in the field of adult education, on the grounds and in the manner prescribed by rules of administrative law. However, the author singled out specific features that help separate the administrative responsibilities of other types of legal liability.

*Key words: legal responsibility, disciplinary responsibility, administrative responsibility, civil liability, criminal responsibility, breaches of discipline, offences, civil delikty, crimes.*

В основоположному Законі України «Про позашкільну освіту» питанню відповідальності приділено взагалі досить мало уваги, а положення щодо її застосування в цілому описані дуже стисло. Проте, приймаючи до уваги той факт, що позашкільна освіта є невід’ємною частиною структури освіти України, а її розвиток сприятиме збагаченню особистості, озброює її знаннями, формує світогляд і творчі здібності, виховує як патріота і громадянина, тобто відтворює і нарощує інтелектуальний, духовний та економічний потенціал суспільства, то питання, що стосуються юридичної відповідальності є дуже актуальними та важливими.

Проблемі дослідження адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень в сфері позашкільної освіти, на сьогоднішній день, приділено не достатньо уваги. Однак, загально-теоретичні положення, що стосуються юридичної відповідальності та адміністративної, зокрема, були досліджені В.Б. Авер’яновим, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандуркою, Д.М. Бахрахом, Ю.П. Битяком, В.М. Гаращуком, І.П. Голосніченком, В.К. Колпаковим, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюком, О.В. Кузьменко та ін.

**Метою статті** є дослідження видів юридичної відповідальності, за які може наставати юридична відповідальність, та різновидів дисциплінарних проступків, правопорушень, цивільних деліктів, злочинів, вчинення яких тягне за собою відповідний вид відповідальності.

Відповідно до пункту 22 ст.92 Конституції України, діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них, а також засади цивільно-правової відповідальності визначаються винятково законами України.

Застосування заходів юридичної відповідальності до правопорушника можливе лише за умови дотримання чітко визначеного процесуального порядку, встановленого законами: кримінально-процесуального, цивільно-процесуального, про адміністративні правопорушення, про працю тощо.

Залежно від того, які правові норми порушені, протиправні вчинки поділяються на: злочини, адміністративні проступки, цивільні делікти, дисциплінарні проступки. Юридична відповідальність поділяється на кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну.

У сфері позашкільної освіти юридична відповідальність може наставати відповідно: по-перше, за трудовим законодавством. Так, підставою виникнення трудових відносин у позашкільному навчальному закладі є трудовий договір між керівником та працівником. Трудовий договір – це угода між працівником і власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом чи фізичною особою, за якою працівник зобов’язується виконувати роботу, визначену цією угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядкові, а власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи фізична особа зобов’язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін. У разі порушення працівником умов трудового договору (вчиненні дисциплінарного проступку, порушенні трудової дисципліни, внутрішнього розпорядку та ін.) настає дисциплінарна відповідальність.

Відповідно до Кодексу законів про працю України [1] до порушень трудового законодавства в сфері позашкільної освіти слід віднести:

- 1) систематичне невиконання працівником без поважних причин обов'язків, покладених на нього трудовим договором або правилами внутрішнього трудового розпорядку;
- 2) прогул (у тому числі відсутності на роботі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;
- 3) нез'явлення на роботу протягом більш як чотирьох місяців підряд унаслідок тимчасової непрацездатності, не рахуючи відпустки по вагітності і родах, якщо законодавством не встановлений триваліший строк збереження місця роботи (посади) при певному захворюванні;
- 4) поява на роботі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;
- 5) вчинення за місцем роботи розкрадання (в тому числі дрібного) майна власника, встановленого вироком суду, що набрав законної сили, чи постановою органу, до компетенції якого входить накладення адміністративного стягнення або застосування заходів громадського впливу.

У разі виявлення таких порушень власник або уповноважений ним орган має право:

- застосувати дисциплінарне стягнення за порушення трудової дисципліни: догану або звільнення;
- вимагати відшкодувати за спричинену майнову шкоду (тільки за пряму дійсну шкоду, лише в межах і порядку, передбачених законодавством, і за умови, коли така шкода заподіяна підприємству, установі, організації винними протиправними діями (бездіяльністю) працівника);
- розірвати з працівником позашкільного навчального закладу трудовий договір.

Треба відзначити, що на сьогоднішній день, норми трудового законодавства в сфері позашкільної освіти достатньо повно, на наш погляд, регулюють трудові відносини, що забезпечує належне виконання працівником позашкільного навчального закладу своїх трудових обов'язків. Учасниками даного виду відповідальності є керівник (уповноважена особа) позашкільного навчального закладу та його працівники.

Другим видом відповідальності в сфері позашкільної освіти є адміністративна відповідальність, яка регулюється Кодексом України про адміністративні правопорушення [2]. На сьогодні існують непоодинокі спроби вчених-адміністративістів надати її дефініцію.

Так, на думку В.К. Колпакова, адміністративна відповідальність – це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення [3, 289].

На погляд В.К. Шкарупи, М.В. Ковалю, О.П. Савчука, Л.П. Самофалова, М.О. Мацелика [4, 131], адміністративною відповідальністю є конкретний вид юридичної відповідальності, що встановлений чинним законодавством, обов'язковою формою негативної реакції держави в особі її уповноважених органів (посадових осіб) на протиправні діяння, що мають характер правопорушень.

Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. вважають, що адміністративною відповідальністю є накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру [5, 170].

Отже, адміністративна відповідальність як вид юридичної відповідальності – це застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і застосовуються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і в порядку, встановлених нормами адміністративного права [6, 22].

Структурною частиною інституту адміністративної відповідальності є адміністративна відповідальність за правопорушення в сфері позашкільної освіти, тобто вони співвідносяться між собою як рід та вид.

Так, відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення в сфері позашкільної освіти можливі такі види адміністративних правопорушень як:

- 1) порушення порядку провадження господарської діяльності (ст.164 КУпАП) передбачає провадження господарської діяльності ... без одержання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону;
- 2) виконання робіт, надання послуг громадянам-споживачам, що не відповідають вимогам стандартів, норм і правил (стаття 168-1 КУпАП);
- 3) ухилення від виконання законних вимог прокурора (стаття 185-8 КУпАП);
- 4) порушення законодавства про об'єднання громадян (стаття 186-5 КУпАП).

Ознаками адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері позашкільної освіти є:

- а) адміністративна відповідальність за правопорушення в сфері позашкільної освіти настає при порушенні адміністративно-правових норм, якими урегульована дана сфера, що визначені законодавством як адміністративні правопорушення, і за які встановлені адміністративні санкції;
- б) до адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері позашкільної освіти притягаються особи, які порушили правила, що регламентують адміністративну діяльність в сфері позашкільної освіти;
- в) мірою адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері позашкільної освіти, є адміністративні санкції (адміністративні стягнення ст.ст.23-24 КУпАП та інші заходи впливу передбачені Законами України, наприклад, анулювання дії ліцензії);
- г) суб'єктами, що мають право притягати до адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері позашкільної освіти є спеціально уповноважені публічні органи та їх посадові особи, які регулюють діяльність в сфері позашкільної освіти.

Третім видом юридичної відповідальності в сфері позашкільної освіти є цивільно-правова відповідальність. Вона визначається Цивільним кодексом України та іншими нормативно-правовими актами. Недоговірні зобов'язання регулює Глава 82 даного кодексу.

Так, деліктне зобов'язання – це зобов'язання, у якому особа, що протиправно і вино заподіяла шкоду особистості громадянина або його майну чи майну організації, зобов'язана її відшкодувати, а потерпілий має право на відшкодування заподіяної шкоди у повному обсязі.

Як захід державного примусу, позадоговірна відповідальність виступає як особлива реакція держави стосовно особи, яка вчинила правопорушення. Вона виражається в осуді її поведінки та супроводжується для неї негативними наслідками. Останні полягають у покладенні на правопорушника нового юридичного обов'язку, змістом якого є відшкодування заподіяної шкоди. Таке покладення впливає на правопорушника через його майнову сферу, що призводить до її зменшення, до позбавлення благ, належних йому. Позадоговірна відповідальність, викликаючи такі наслідки для правопорушника, має на меті поновити майнову сферу потерпілого. Вона виконує щодо нього відновну функцію.

Майнова шкода, завдана неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю особистим немайновим правам фізичної або юридичної особи, а також шкода, завдана майну фізичної або юридичної особи, відшкодовується в повному обсязі особою, яка її завдала. Особа, яка завдала шкоди, звільняється від її відшкодування, якщо вона доведе, що шкоди завдано не з її вини. Шкода, завдана каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи внаслідок непереборної сили, відшкодовується у випадках, встановлених законом. Шкода, завдана правомірними діями, відшкодовується у випадках, встановлених цим Кодексом та іншим законом.

Так, у Цивільному кодексі України [7] передбачені склади цивільних деліктів, які притаманні сфері позашкільної освіти, зокрема:

- відшкодування моральної шкоди, завданої каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю фізичної особи (ст.1168 ЦКУ);
- відшкодування юридичною або фізичною особою шкоди, завданої їхнім працівником чи іншою особою (ст.1172 ЦКУ);
- відшкодування шкоди, завданої малолітньою особою (ст.1178 ЦКУ);
- відшкодування шкоди, завданої неповнолітньою особою (ст.1179 ЦКУ);
- відшкодування шкоди, завданої неповнолітньою особою після набуття нею повної цивільної дієздатності (стаття 1180 ЦКУ);
- відшкодування шкоди, завданої кількома малолітніми особами (стаття 1181 ЦКУ);
- відшкодування шкоди, завданої кількома неповнолітніми особами (стаття 1182 ЦКУ).

Отже, як ми можемо бачити, частка правопорушень, які торкаються сфери позашкільної освіти, досить велика. Регламентованість даних правопорушень визначається різними статтями Цивільного кодексу України, які встановлюють підстави, умови та порядок відшкодування моральної та матеріальної шкоди.

Цивільні делікти в сфері позашкільної освіти, які можуть нести цивільно-правову відповідальність є: 1) працівник позашкільного навчального закладу; 2) керівник позашкільного навчального закладу; 3) неповнолітня особа; 4) батьки (усиновлювачі), опікуни малолітніх та неповнолітніх.

Четвертим видом юридичної відповідальності в сфері позашкільної освіти є кримінальна відповідальність, яка регулюється Кримінальним кодексом України [8].

За суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину в сфері позашкільної освіти, передбачена кримінальна відповідальність. Санкції даного виду відповідальності є найжорсткішими в порівнянні з усіма видами відповідальності, оскільки санкції даних статей можуть передбачати позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, обмеження волі, позбавлення волі на певні строки.

Злочинами, які можуть вчинятися в сфері позашкільної освіти, визнаються наступні:

- 1) неналежне виконання обов'язків щодо охорони життя та здоров'я дітей (ст.137 ККУ).

Усі нещасні випадки, які сталися з учнями, вихованцями, слухачами під час отримання позашкільної освіти, і які і призвели до погіршення стану здоров'я (втрати працездатності) не менше ніж на один день згідно з медичним висновком, а саме: раптові погіршення здоров'я, травми, у тому числі травми через нанесення тілесних пошкоджень, нанесених іншою особою, отруєння, теплові удари, опіки, обмороження, утоплення, ураження електричним струмом, блискавкою, ушкодження, отримані внаслідок аварій, пожеж, стихійного лиха (землетруси, зсуви, повені, урагани та інші надзвичайні події), контакту з тваринами тощо підлягають розслідуванню [9];

- 2) статеві зносини з особою, яка не досягла статевої зрілості (ст.155 ККУ).

Варто звернути увагу на тому, що якщо раніше переважна кількість осіб, які не досягли статевої зрілості, були дівчата, то зараз зустрічається значна кількість хлопчиків.

При встановленні статевої зрілості враховується сукупність таких ознак: а) загальний фізичний розвиток; б) розвиток зовнішніх і внутрішніх статевих органів; в) для особи жіночої статі – здатність до статевих зносин, запліднення, виношування плоду, розродження (пологів) і годування дитини, а для особи чоловічої статі - здатність до статевих зносин та запліднення;

- 3) розбещення неповнолітніх (ст.156 ККУ) передбачає вчинення розпусних дій щодо особи, яка не досягла шістнадцятирічного віку та малолітньої особи;

- 4) порушення права на отримання освіти (ст.183 ККУ) передбачає незаконну відмову у прийнятті до навчального закладу будь-якої форми власності та незаконну вимогу оплати за навчання у державних чи комунальних навчальних закладах.

Отже, такий вид юридичної відповідальності, як кримінальна відповідальність, за своїми наслідками для винної особи має найнеприятливі умови.

У свою чергу, слід зазначити, що кримінальна відповідальність у сфері позашкільної освіти може бути застосована до винної особи, у даному випадку це - керівник позашкільного навчального закладу або його працівник, а потерпілим будуть виступати - малолітня особа, неповнолітня особа, батьки (усиновлювачі), опікуни.

Розкриваючи юридичну відповідність у сфері позашкільної освіти, можна дійти висновку, що адміністративна відповідальність за правопорушення норм у сфері позашкільної освіти – це застосування до осіб, які вчинили проступки в сфері позашкільної освіти, адміністративних санкцій, що тягнуть для винних осіб обтяжливі наслідки майнового та організаційного (правообмежувального) характеру і застосовуються спеціально уповноваженими публічними органами та їх посадовими особами, які регулюють адміністративну діяльність у сфері позашкільної освіти, на підставах і в порядку, встановленому нормами адміністративного права.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс законів про працю: Закон УРСР від 10 груд. 1971 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – додаток до № 50. – Ст. 375.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон УРСР від 18 груд. 1984 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
3. Колпаков В.К. Адміністративне право України / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер – 1999. – 732 с.
4. Адміністративне право України: [конспект лекцій] / В.К. Шкарупа, М.В. Коваль, О.П. Савчук, Л.П. Самофалов, М.О. Мацелик. – Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2005. – 248 с.
5. Адміністративне право України: підручник [для юрид. вузів і фак.] / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2000. – 520 с.
6. Стрельніков А.В. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про рекламу: дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Андрій Вікторович Стрельніков. – О.: Одеська національна юридична академія. – 2004. – 198 с.
7. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - №№ 40-44. - Ст. 356.
8. Кримінальний Кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. - № 25-26. - Ст. 131.
9. Про затвердження Положення про порядок розслідування нещасних випадків, що сталися під час навчально-виховного процесу в навчальних закладах: Наказ Міністерства освіти і науки від 31 серпня 2001 року №616 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>

УДК 005.95: 347.963: 343.163 (477)



## ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ ЯК ПРИНЦИП УПРАВЛІННЯ КАДРАМИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Лескіна І.Є., здобувач

*Запорізький національний університет*

У статті визначені форми управління прокурорсько-слідчими кадрами, окреслені проблеми, що виникають у площині забезпечення рівноправ'я жінок і чоловіків під час здійснення управління, а також запропоновані шляхи вдосконалення кадрової політики в аспекті досягнення гендерного паритету.

*Ключові слова: гендерна рівність, принцип, органи прокуратури, кадри, персонал, управління кадрами, форми управління.*

Лескіна И.Е. ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО КАК ПРИНЦИП УПРАВЛЕНИЯ КАДРАМИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье определены формы управления прокурорско-следственными кадрами, обозначены проблемы, которые возникают в плоскости обеспечения равноправия женщин и мужчин при осуществлении управления, а также предложены пути усовершенствования кадровой политики в аспекте достижения гендерного паритета.

*Ключевые слова: гендерное равенство, принцип, органы прокуратуры, кадри, персонал, управление кадрами, формы управления.*

Leskina I.E. GENDER EQUALITY AS A PRINCIPLE OF PERSONNEL MANAGEMENT IN THE PROSECUTION AUTHORITIES OF UKRAINE / Zaporizhzhya national university, Ukraine

In the article, the author specified the form of government of prosecutor and investigator cadres, outlined the problems that arise in terms of equality of women and men during administration, and suggested the ways to improve personnel policy in terms of achieving gender parity.

The author substantiated the expediency of using terminology "management personnel in the public prosecution." According to the author, this term is a meaningful impact of managers on subordinate public prosecution offices, units, and separate groups of employees or individual officials of public prosecution offices in order to optimize their work and to have the most effective performance of the tasks assigned to the prosecution.

This article gives classification of personnel (staff) of the prosecution authorities of Ukraine produced by scientists. Thus, as the classification criteria they use professional identity, objective evidence of a person, official status, functionality or legal status, category of workers.

The author analyzes tendencies of placement of employees depending on sex of prosecution officials. Thus, the results of prosecutor personnel research of Zaporozhye region reveal that the prosecution service is not exclusively a male activity, as evidenced by the nearly equal number of workers of both sexes in the so-called ordinary positions. However, the percentage of women working in positions with the largest amount of power is insignificant. Another tendency is the split of prosecutorial activities and accordingly positions in traditionally "male" and "female." Outlined the tendency of women exclusion from decision-making in the public prosecution offices that is the existence of hidden gender discrimination in the prosecution authorities, caused by the imperfection of forms of personnel management.

The paper presents the form of personnel management in the prosecution authorities of Ukraine and regulatory grounds of such government.

The author proposed definition of a term "the principle of gender equality" in the context of human resources management of public prosecution. In other words, that are fundamental principles of equality of women and men, fixed at the regulatory level and embodied in the law, including equal rights and opportunities of its implementation in the prosecution service as well as equal duties and responsibility.

The article shows that in the current processes of reforming legal system of Ukraine in accordance with its commitments of international legal obligations and renewed standards of human rights, as well as the transformation of goals, objectives and systems of prosecution authorities, the statutory principle of gender equality is essential as well as a fundamental principle of management prosecution authorities in general and prosecutorial personnel in particular.

The paper also proposes measures of implementing this principle in prosecution personnel management of Ukraine.

*Key words: gender equality, principle, prosecution authorities, cadres, personnel, personnel management, form of government.*

Діяльність органів прокуратури відіграє першочергове значення в забезпеченні законності й правопорядку в державі. У свою чергу, однією з обов'язкових умов належного виконання функцій прокурорського нагляду є відповідна управлінська діяльність, спрямована на оптимальну організацію роботи усієї системи прокуратури України. Особливої значущості процеси управління органами прокуратури набувають й у світлі сучасного реформування її системи відповідно до зобов'язань, взятих на себе Україною перед Радою Європи щодо зміни

ролі та функцій прокуратури з метою приведення їх у відповідність із європейськими стандартами.

Як зазначає Є. Попович, мета органів прокуратури України є триединою і складається з наступних аспектів: всебічна захищеність прав і свобод людини та громадянина; верховенство законності в діяльності усіх державних та недержавних органів, установ, підприємств та організацій, а також громадян на території України; всебічна захищеність охоронюваних законом інтересів держави та суспільства [1, 12].

Безумовно, управління органами прокуратури України є видом державного управління, яке спрямоване на забезпечення ефективного виконання завдань та функцій, визначених Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру», і полягає у здійсненні цілеспрямованого впливу на підпорядковані органи та їх структурні частини з метою оптимальної організації їх діяльності.

Одним з основних напрямків управління органами прокуратури України є управління кадрами. Успішне виконання поставлених перед прокуратурою завдань значною мірою залежить від чіткої організації роботи з добору, розстановки, виховання та професійної підготовки прокурорсько-слідчих кадрів [2, 56].

Серед сучасних кадрових тенденцій в органах прокуратури України можна виділити як негативні, так і позитивні. До перших належать: швидка плинність кадрів, невеликий відсоток працівників із досвідом роботи на нижчих прокурорсько-слідчих посадах, певна упередженість при прийнятті кадрових рішень, часта ротація кадрів на керівних посадах. До других відносяться: вдосконалення процедури відбору кадрів, проходження стажування на посадах молодими спеціалістами, розширення можливостей професійного зростання для працівників, які сумлінно та професійно виконують службові обов'язки, підвищення загального рівня професійності кадрового складу. До позитивних тенденцій, на нашу думку, можна віднести й збільшення кількості службовців-жінок. Але щодо останньої тенденції необхідно внести певні застереження, оскільки при проходженні служби в органах прокуратури жінки стикаються із труднощами, викликаними відсутністю нормативного закріплення рівних прав та можливостей статей при влаштуванні та просуванні по службі.

З урахуванням викладеного доцільним вбачається дослідити процес управління кадрами в органах прокуратури саме з точки зору забезпечення рівноправ'я статей – гендерної рівності.

Питанням управління кадрами приділялася значна увага як вітчизняними, так і зарубіжними вченими. Окремо досліджувались й проблеми організації роботи з кадрами в правоохоронних органах, в органах прокуратури. Зокрема, вказаних питань торкалися В. Венедиктов, М. Мичка, Ю. Шемшученко, Ю. Битяк, В. Авер'янов, В. Марчук, О. Бандурка, В. Шуба, С. Нечипоренко, М. Бурбика, Є. Попович, В. Дерев'янка та інші.

Проте проблема забезпечення гендерної рівності в управлінні кадрами органів прокуратури України комплексно не досліджувалася. З огляду на це автор вважає необхідним у даній статті визначити форми управління прокурорсько-слідчими кадрами й окреслити проблеми, що виникають у площині забезпечення рівноправ'я жінок і чоловіків під час здійснення кожної з форм управління, а також запропонувати шляхи вдосконалення кадрової політики в аспекті досягнення гендерного паритету.

Варто акцентувати увагу на тому, що, досліджуючи кадрові процеси, науковці використовують різну термінологію. Так, деякі вчені вживають словосполучення «управління кадрами» [1], тоді як у дослідженнях інших зустрічається термінологічне сполучення «організація роботи з кадрами» [2; 3].

У «Словаре русского языка» С. Ожегова термін «управління» розуміється керування, спрямування дій кого-небудь [4, 726]. «Організація» визначається як підготовка, налагодження, об'єднання з певною метою, впорядкування [4, 392].

В електронній енциклопедії «Вікіпедія» «управління» визначається як цілеспрямований програмований чи довільний вплив на об'єкти задля досягнення кінцевої мети [5], «організація» - як цільове об'єднання ресурсів для досягнення певної мети [6].

На думку О. Бандурки, у найзагальнішому вигляді управління можна визначити як комплекс необхідних засобів впливу на групу, суспільство або його окремі ланки з метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки, вдосконалення і розвитку. Управління в органах внутрішніх справ – різновид державного управління і повинно забезпечувати взаємодію систем, підрозділів і служб органів внутрішніх справ як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері внутрішніх справ держави [7, 9].

В. Плішкін вважає, що управління органами внутрішніх справ можна визначити як особливий вид діяльності спеціально створених апаратів та спеціально призначених посадових осіб по упорядкуванню системи органів внутрішніх справ, забезпеченню її оптимального функціонування і розвитку з метою ефективного вирішення завдань по боротьбі зі злочинністю та охороні громадського порядку, які поставлені перед нею [8, 21].

П. Каркач визначає управління в органах прокуратури як різновид державного управління, яке забезпечує взаємодію всіх систем і структур органів прокуратури з метою виконання завдань прокурорського нагляду за додержанням законів та іншої її діяльності [2, 19].

В. Загородній у своєму дисертаційному дослідженні «Основні напрями організації роботи районних (міських) прокуратур» запропонував власне визначення організації роботи в прокуратурі як створення умов для ефективного здійснення прокуратурою та її органами і посадовими особами поставлених перед ними завдань і закріплених за ними функцій шляхом встановлення правил, що стосується розпорядку діяльності прокуратури і прийняття управлінських рішень по окремих напрямках управлінської діяльності. При цьому організація роботи в цілому носить як статичний, так і динамічний характер. Окремі її елементи фіксують становище, в якому перебуває організаційна структура, тобто фактичний стан організації, а інші – управлінські процеси в їх динаміці [9, 6-7].

Аналіз наукової літератури дає підстави зробити висновок, що найчастіше терміни «управління» та «організація» співвідносять наступним чином:

- як динамічний та статистичний елементи однієї системи;
- організація як функція управління;
- як явища, синонімічні за змістом, але різні за суб'єктами та об'єктами впливу.

На наш погляд, доцільним є використання саме терміну «управління кадрами» та розуміння його як цілеспрямований вплив керівників на нижчестоящі прокуратури, структурні підрозділи прокуратур, окремі групи працівників або окремих посадових осіб прокуратур з метою оптимізації їхньої діяльності та найефективнішого виконання ними покладених на прокуратуру завдань.

Ще одним дискусійним питанням є обґрунтування доцільності вживання терміну «персонал» замість усталеного «кадри». Не вдаючись до глибокого аналізу етимології зазначених слів, наведемо думку С. Нечипоренка, який у своїй дисертації розглядає це питання. Вчений робить висновок про відсутність змістовної різниці між термінами «кадри» та «персонал», однак констатує існування різниці за суттю. Вона полягає у відтворенні гуманістичної основи управління в терміні «персонал», на відміну від традиційного терміна «кадри», використання якого обумовлено історично [9, 39]. У цілому погоджуючись із даним твердженням, все ж віддамо перевагу традиційній термінології, яка на сьогодні закріплена на законодавчому рівні (Закон України «Про прокуратуру», накази Генерального прокурора України).

Шляхом системного тлумачення положень розділу IV Закону України «Про прокуратуру» доходимо висновку, що під кадрами органів прокуратури маються на увазі: прокурори, слідчі, працівники науково-навчальних закладів прокуратури, а також інші працівники прокуратури (спеціалісти, службовці, робітники).

М. Бурбика пропонує персонал (автор використовує саме такий термін) органів прокуратури класифікувати за такими критеріями:

- а) професійна приналежність (юристи, управлінці, економісти, психологи, педагоги, інженери та інші);
- б) об'єктивні ознаки особи (стать, вік, освіта, досвід роботи тощо);

- в) посадове становище (залежно від присвоєного класного чину та займаної посади);
- г) функціональне призначення або правове становище (робітники, службовці, спеціалісти) [10, 7].

С. Нечипоренко вважає, що службу в органах прокуратури за ознаками виконуваних службовцями функцій доцільно розмежувати на спеціалізовану державну і цивільну. Спеціалізованою державною службою в органах прокуратури названо професійну діяльність прокурорів, що обіймають посади в єдиній системі органів прокуратури, яка здійснюється на основі Конституції, законів, інших нормативно-правових актів України, і яка за змістом полягає у виконанні функцій щодо підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді, нагляді за додержанням законів, прав і свобод людини і громадянина правозастосовувачем [9, 33]. Вчений також пропонує проводити класифікацію персоналу в органах прокуратури за критерієм категорії працівників, за яким виділяють два види персоналу – атестований та цивільний. У межах кожного виду існують певні групи. Так, цивільний персонал поділено на три групи: робітники, службовці та спеціалісти (за основу такого поділу взято ст.49 Закону України «Про прокуратуру»). Групи атестованого персоналу можна виділяти залежно від класних чинів (державні радники юстиції України, радники юстиції відповідно 1–3 класів, старші радники юстиції, радники юстиції, молодші радники юстиції, юристи 1–3 класів) або різновиду персоналу (прокурори району, прокурори прокуратури, слідчі, прокурори-криміналісти, управлінський та викладацький персонал Національної академії прокуратури України) [9, 55-56].

Погоджуючись із запропонованою класифікацією, відмітимо, що поглиблене дослідження варто проводити саме відносно управління кадрами спеціалізованої служби, адже саме діяльність такого персоналу безпосередньо відображає сутність органів прокуратури та спрямована на виконання їхніх функцій.

Із урахуванням наведеної класифікації доцільно відмітити тенденції розстановки кадрів залежно від статі службовців прокуратури.

Так, станом на грудень 2012 року співвідношення службовців-жінок та службовців-чоловіків, які обіймають посади прокурорів прокуратур районів Запорізької області (на території якої проводиться дослідження), складає приблизно 40/60 відсотків. Аналогічна пропорція зберігається й відносно посад прокурорів відділів, начальників відділів прокуратури Запорізької області. Проте процент жінок, що перебувають на так званих найвищих керівних посадах, є суттєво нижчим. Серед п'яти начальників управлінь прокуратури Запорізької області лише одна жінка, чотири з п'яти заступників прокурора області – чоловіки. Посади прокурорів районів у місті, районів та міжрайонних прокурорів також зайняті переважно особами чоловічої статі: 21 із 25 (дані отримані на офіційному сайті прокуратури Запорізької області [11]).

Крім того, майже всі посади прокурорів 27 адміністративно-територіальних одиниць України – 24 областей, Автономної республіки Крим, міст Київ і Севастополь – обіймають чоловіки. Виключення складає прокуратура Дніпропетровської області. Серед керівників 23 структурних підрозділів Генеральної прокуратури України лише 7 жінок. Генеральний прокурор України та всі його заступники – виключно чоловіки (за даними офіційного сайту Генеральної прокуратури України [12]).

На підставі наведених даних можна зробити наступні висновки. Прокурорська служба безперечно не є виключно чоловічою діяльністю, про що свідчить майже рівна кількість працівників обох статей на так званих рядових посадах. Разом із тим, відсоток жінок, які працюють на посадах із найбільшим обсягом владних повноважень, є незначним. Ще однією тенденцією можна вважати розподіл сфер прокурорської діяльності та відповідно посад на традиційно «чоловічі» та «жіночі». Наприклад, в управлінні представництва, захисту інтересів громадян та держави в суді посади зайняті переважно жінками, а в управлінні нагляду за додержанням законів у кримінальному провадженні – переважно чоловіками.

Підсумовуючи, можна відмітити тенденцію усунення жінок від прийняття владних рішень в органах прокуратури, а отже – існування прихованої гендерної дискримінації в органах прокуратури, яка обумовлена недосконалістю форм управління кадрами.

В. Дерев'янюк серед форм управління кадрами прокуратури виділяє, зокрема, професійний відбір, підготовку, навчання, виховання, розстановку, адаптація та звільнення прокурорських кадрів [13].

М. Бурбика до таких форм відносить професійну орієнтацію, відбір, призначення на посаду, ротацию кадрів, оцінювання кадрів, професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації, соціально-правовий захист прокурорсько-слідчих працівників, вивільнення та подальше пенсійне забезпечення, роботу з ветеранами [10, 9].

П. Каркач серед форм називає добір і розстановку кадрів в органах прокуратури, роботу з молодими спеціалістами, атестацію працівників прокуратури, формування резерву кадрів для висування на вищі посади, підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих кадрів, присвоєння класних чинів прокурорсько-слідчим працівникам, контроль за додержанням трудової дисципліни в органах прокуратури [2].

Найбільш вдалою вбачається остання із запропонованих класифікацій, адже вона охоплює всі основні етапи проходження служби в органах прокуратури, разом з тим не торкаючись відносин, що виникають до влаштування на службу, або після звільнення з неї.

Правовою основою управління кадрами органів прокуратури України є Конституція України, Закон України «Про прокуратуру», Дисциплінарний статут прокуратури, затверджений постановою Верховної Ради України №1796-ХІІ від 06.11.1991, накази Генерального прокурора України: №1гн від 26.12.2011 «Про організацію роботи та управління в органах прокуратури України»; №2гн від 15.12.2011 «Про організацію роботи з кадрами в органах прокуратури України»; №2958ц від 12.09.2005, яким затверджено Положення про порядок проведення атестації прокурорсько-слідчих працівників прокуратури України; №583ц від 11.04.2007, яким затверджено Положення про єдину систему підвищення кваліфікації прокурорсько-слідчих працівників прокуратури України; №3068ц від 19.12.2006, яким затверджена Інструкція про порядок присвоєння класних чинів працівникам прокуратури України; №20 від 06.03.2012, яким затверджена Інструкція про порядок проведення службових розслідувань і службових перевірок в органах прокуратури України; №65 від 05.12.2008, яким затверджено Положення про прокурорів-криміналістів органів прокуратури України; №80 від 30.12.2009, яким затверджено Положення про стажування в органах прокуратури України; №61 від 09.06.2011, яким затверджено Положення про роботу з кадровим резервом в органах прокуратури України; №123 від 28.11.2012, яким затверджено Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури.

Аналіз нормативного матеріалу, спрямованого на регулювання кадрових питань в органах прокуратури України, не дає підстав говорити про відкриту формальну дискримінацію за статевою ознакою. Разом із тим, у жодному з перерахованих нормативно-правових актів не закріплено принцип гендерної рівності як основоположну засаду управління кадрами прокуратури.

Принцип гендерної рівності в контексті управління органами прокуратури можна розуміти як закріплені на нормативному рівні та втілені в реалізації норм права основоположні засади рівності жінки та чоловіка, що включає рівні права та можливості їх реалізації при проходженні служби в органах прокуратури, а також рівні обов'язки й відповідальність.

Управління кадрами органів прокуратури є видом державного управління, а також входить до ще більш широкого поняття – соціального управління. Таким чином, систему принципів управління соціального та державного доцільно використовувати й у дослідженні засад управління кадрами прокуратури.

За визначенням В. Колпакова, принципи державного управління – це основоположні начала, керівні настанови, що визначають найважливіші правила, за якими управління здійснюється і організовується. Прийнято виділяти такі групи принципів:

- 1) соціально-політичні – демократизм, участь населення в управлінській діяльності держави (народність); рівноправність осіб різних національностей; рівність усіх перед законом; законність; гласність і врахування громадської думки; об'єктивність;
- 2) організаційні принципи побудови апарату державного управління – галузевий, функціональний, територіальний;

- 3) організаційні принципи функціонування (діяльності) апарату державного управління – нормативність діяльності, єдиноначальність, колегіальність, поділ управлінської праці; відповідальність за прийняті рішення, оперативна самостійність [14].

За класифікацією О. Бандурки принципи управління поділяються на загальні, галузеві та інституційні. З найбільш загальних виділяють принципи соціальної спрямованості управлінської діяльності, законності, об'єктивності, комплексності і системності, гласності, поєднання колегіальності й єдиноначальності [7, 31].

В. Плішкін виокремлює загальні та спеціальні принципи управління. При цьому до перших відносить принципи науковості, законності, гласності, гуманізму, розподілу влад, системності, плановості та конкретності. Друга група, у свою чергу, поділяється на принципи побудови системи управління (ієрархічності, функціональний, територіально-галузевий, норми керованості та інші) та принципи здійснення процесу управління (цілеспрямованості, головної (основної) ланки, відповідності, поєднання єдиноначальності та колегіальності, відповідальності органів та посадових осіб за дії або бездії, раціонального співвідношення цілей та способів їх досягнення з ресурсним забезпеченням та деякі інші) [8, 113-119].

Вважаємо, що в умовах сучасних процесів реформування правової системи України відповідно до взятих нею міжнародно-правових зобов'язань та оновлених стандартів прав людини, а також з урахуванням трансформації мети, завдань та системи органів прокуратури вкрай необхідним вбачається нормативне закріплення принципу гендерної рівності як основоположного начала управління органами прокуратури взагалі й прокурорськими кадрами зокрема.

Щодо конкретних заходів впровадження зазначеного принципу в управління кадрами прокуратури України, можна порекомендувати наступне:

- нормативне закріплення рівного для чоловіків і жінок права на доступ до служби в органах прокуратури України та просування по службі;
- можливе встановлення квот для заміщення керівних посад у приблизному співвідношенні 30/70% для жінок і чоловіків відповідно;
- розширення заходів соціального захисту жінок-службовців прокуратури (наприклад, створення мережі відомчих дошкільних закладів, збільшення матеріальної допомоги на утримання дитини тощо);
- включення до освітніх програм вищих навчальних закладів, які здійснюють підготовку спеціалістів для органів прокуратури України, гендерних спецкурсів;
- проведення для службовців прокуратури гендерних семінарів і тренінгів для подолання гендерних стереотипів та формування позитивного сприйняття жінки-керівника.

Безумовно, процес впровадження принципу гендерної рівності при реалізації всіх форм управління кадрами потребує подальшого наукового вивчення з метою вироблення оптимальної моделі такого управління.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Попович Є.М. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Є.М. Попович. – Харків, 2010. – 30 с.
2. Каркач П.М. Організація роботи прокуратури міста, району: методичний посібник з організації роботи в міських, районних прокуратурах / П.М. Каркач. – Харків: Право, 2008. – 352 с.
3. Дерев'яно В.В. Організаційно-правові засади роботи з кадрами в органах прокуратури України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.В. Дерев'яно. – Київ, 2012. – 30 с.
4. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов; под ред. Н.Ю. Шведовой. – М.: Русский язык, 1986. – 797 с.

5. Вікіпедія: вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%96%D0%BD%D0%BD%D1%8F>
6. Вікіпедія: вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>
7. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник / О.М. Бандурка. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
8. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / В.М. Плішкін; за ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.
9. Загородній В.Є. Основні напрями організації роботи районних (міських) прокуратур: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / В.Є. Загородній. – Одеса, 2009. – 20 с.
10. Нечипоренко С.І. Адміністративно-правові засади проходження служби в органах прокуратури України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Нечипоренко Сергій Ігорович. – Одеса, 2011. – 205 с.
11. Бурбика М.М. Робота з персоналом в органах прокуратури України: організаційно-правові питання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.М. Бурбика. – Київ, 2007. – 20 с.
12. Прокуратура Запорізької області: офіційний інтернет-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zap.gov.ua/ua/structure.html>.
13. Генеральна прокуратура України: офіційний інтернет-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua/ua/kersp.html>.
14. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.

УДК 342.9

## СУТНІСТЬ, ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Рибалка Н.О., здобувач

*Харківський національний університет внутрішніх справ*

Проаналізовано основні підходи до формування визначення понять «імідж», «імідж органів прокуратури України». Визначено складові елементи іміджу органів прокуратури України.

Сформовано поняття «позитивний імідж органів прокуратури України».

*Ключові слова: імідж, прокуратура України, імідж органів прокуратури України, позитивний імідж органів прокуратури України.*

Рыбалка Н.О. СУЩНОСТЬ, ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ПОЗИТИВНОГО ИМИДЖА ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ / Харьковский национальный университет внутренних дел, Украина

Проанализированы основные подходы к формированию определения понятий «имидж», «имидж органов прокуратуры Украины». Определены составляющие элементы имиджа органов прокуратуры Украины. Сформировано понятие «позитивный имидж органов прокуратуры Украины».

*Ключевые слова: имидж, прокуратура Украины, имидж органов прокуратуры Украины, позитивный имидж органов прокуратуры Украины.*

Rybalka N.O. NATURE, CONCEPT AND CHARACTERISTICS OF POSITIVE IMAGE OF PROSECUTOR ORGANS OF UKRAINE / Kharkiv national university of internal affairs, Ukraine  
The basic approaches to the formation of the definitions of «image», «image prosecutor organs of Ukraine» are analyzed. Components of image of prosecutor organs Ukraine are defined. Concept «positive image of prosecutor organs of Ukraine» are formed.

The visual image of prosecutor organs of Ukraine consists of aesthetics of clothing (appearance) prosecutors and conditions (equipment rooms, facilities, availability of means) in which they work. Uniforms not only commands respect to persons, with whom the prosecutor communicates, but also to some extent discipline himself, as it is reminder of high calling and responsibility of tasks undertaken by the prosecutor's office.

Image of prosecutor organs of Ukraine – an internal and external image of the organs of Ukraine, which manifests itself in public attitudes towards transparency of prosecutor organs of Ukraine, their role in the formation of Ukraine as a legal, democratic and social state, professionalism, competence, activity, morality, ethics, communication, mannerisms, culture workers of a prosecutor organs, as well as the aesthetics of clothing (appearance) and the conditions in which they work.

The constituent elements of the image of the prosecutor of Ukraine are: 1) public image, 2) image management and image of the employees of prosecutor organs, 3) a visual image of prosecutor organs.

Positive image of prosecutor organs of Ukraine can be defined as formed in the minds of the public image of these organs, which reflects a positive attitude towards the prosecution of Ukraine, professionalism, competence and morality prosecutors who carry out law enforcement functions and protect the rights and legitimate interests of citizens.

*Key words: image, prosecutor organs of Ukraine, image of prosecutor organs of Ukraine, positive image of prosecutor organs of Ukraine.*

Участь прокурора в суді при підтриманні державного обвинувачення та представництві інтересів громадянина і держави є його конституційним обов'язком і найбільш публічним виявом діяльності органів прокуратури, що потребує високого професіоналізму та самовідданості. Це покладає на працівників прокуратури особливу відповідальність. Саме за роллю прокурора в суді іноді громадськість оцінює роботу прокуратури загалом.

Авторитет прокурора в судовому засіданні передусім визначається його глибоким знанням закону, матеріалів справи, активністю в дослідженні доказів, умінням правильно орієнтуватися у проблемних ситуаціях, що виникають під час слухання справ. Не менш важливим є і те, наскільки переконливо прокурор уміє довести свою позицію, переконати учасників процесу, які ораторські прийоми вживає. Тому неприпустимо, коли прокурор іде на судове засідання без належної підготовки, попереднього вивчення справи, без нотаток по матеріалах процесу, недостатньо володіє та не вміє правильно застосовувати на практиці знання матеріального і процесуального права.

Головною причиною зазначених недоліків є серйозні упущення в організації роботи цих конституційних галузей прокурорської діяльності. Як свідчить практика та результати перевірок Генеральної прокуратури України на місцях, керівниками прокуратур не дотримується вимога щодо закріплення за вказаними ділянками найбільш досвідчених працівників, здатних гідно захищати інтереси громадянина або держави в суді та підтримувати державне обвинувачення. Склалася хибна практика, коли в судові засідання в складних справах направляються молоді спеціалісти, які не мають достатнього життєвого і професійного досвіду, необхідних навиків спілкування з учасниками процесу, судьями. Не сприяє покращанню роботи й такий розподіл обов'язків між працівниками прокуратур міської та районної ланок, коли виконання представницьких функцій закріплюється за кількома працівниками, які відповідають лише за якусь частку роботи, і при цьому ніхто з них не несе відповідальності за стан представництва загалом по району, місту. Все це призводить до того, що деякі прокурори займають пасивну позицію в суді, а інколи навіть помилкову, слабо орієнтуються в чинному законодавстві, розгублюються в складних ситуаціях, що негативно позначається на законності прийняття рішень судами та позитивному іміджу органів прокуратури [1].

Таким чином, питання підвищення авторитету та позитивного іміджу органів прокуратури і прокурорів, на сьогоднішній день, є вельми актуальними, і складають один із пріоритетних напрямів управлінської діяльності прокуратури України. З огляду на це, завданнями цієї статті є: по-перше, визначити етимологічне значення поняття «імідж», по-друге, окреслити складові елементи іміджу органів прокуратури України, а також сформулювати поняття «позитивного іміджу органів прокуратури України».



Перш ніж приступити до аналізу сучасних проблем підвищення іміджу органів прокуратури пропонуємо спочатку дослідити етимологічне розуміння самого поняття «імідж», яке сьогодні дедалі частіше вживається в наукових дослідженнях у галузі адміністративного права. Необхідно зазначити, що дослідження проблем формування іміджу організації пройшло у вітчизняній науці ряд етапів. Перший етап охоплює 60-70-ті рр. минулого століття. Спочатку в роботах радянських дослідників концепція формування іміджу організації розглядалася винятково як буржуазна інформаційно-пропагандистська система зв'язків із громадськістю, використовувана монополістичним капіталом для духовного придушення трудящих, ідейно-політичного підкорення працівників підприємств, маніпулятивного оброблення їхньої свідомості. Висвітлення концепції формування іміджу в цьому контексті було зумовлено «епохою боротьби двох протилежних суспільних систем» і класовим підходом до аналізу суспільних процесів. Разом із тим, велика увага приділялася питанням агітаційно-пропагандистської і ідеологічної роботи, що здійснювалася шляхом установаження контактів, зв'язків із громадськістю, різних форм комунікацій. Другий етап дослідження проблем формування іміджу організації припадає на 80-ті роки минулого століття. З одного боку, у цей період відбувається фактичне замовчування самої проблеми формування іміджу, що було зумовлено, насамперед, відсутністю соціального замовлення. Однак у цей час з'являється значна кількість робіт з питань агітації і пропаганди, ідейно-виховної і організаційно-партійної роботи, в яких міститься багатий фактичний і теоретичний матеріал щодо застосування різних форм і методів роботи із суспільною думкою. Третій етап розпочався в 90-ті рр. минулого століття. Кардинальне реформування соціально-економічного і політичного життя суспільства послужило основною причиною якісного перегляду поглядів на проблеми формування позитивного іміджу організації. У цей період активно перекладаються українською та російською мовами роботи закордонних фахівців у сфері формування іміджу, а також з'являються роботи вітчизняних науковців, присвячені вказаній проблематиці. Разом із тим, необхідно відмітити, що для цього етапу притаманні були дві тенденції. По-перше, увага в них приділялася здебільшого проблемам формування іміджу політичних діячів та політичних партій під час виборчої кампанії. По-друге, більшість видань у цій сфері мала скоріше популярний характер, а їх автори спиралися здебільшого на погляди іноземних авторів та власну інтуїцію, ніж на достовірні результати наукового пошуку [2].

Корінним чином ситуація змінилася на початку 2000-х років, коли розпочався четвертий етап дослідження проблем формування іміджу організації. Слово «імідж» стає усталеним терміном у науковому обігу та правових документах [2] (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми забезпечення позитивного міжнародного іміджу України на 2003-2006 роки» від 15 жовтня 2003 року [3]).

Сьогодні термін «імідж» можна зустріти в багатьох нормативно-правових актах, зокрема Законі України «Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні» від 21 грудня 2000 року № 2157-III [4], Указі Президента України «Про Положення про Міністерство закордонних справ України» від 6 квітня 2011 року № 381/2011 [5], постанові Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2012 року № 102 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки забезпечення міжнародного позитивного іміджу України та здійснення заходів щодо підтримки зв'язків з українцями, які проживають за межами України» [6] тощо.

Імідж – цілеспрямовано сформований образ (особи, явища, предмета), який відокремлює певні ціннісні характеристики, покликаний емоційно-психологічно впливати на будь-кого з метою популяризації, реклами тощо [7, 211-214].

У сучасній науці виділяють чотири підходи до визначення поняття «імідж»: антропологічний, у межах якого імідж визначається як набір певних якостей, що асоціюються з рисами конкретної людини [8, 158-169]; онтологічний, представники якого вважають імідж «образом» особистості або соціального інституту, що існує в масовій свідомості [9, 331-332]; ціннісний, прихильники якого акцентують увагу на маніпулятивній сутності іміджу і вважають його цілеспрямовано створеним образом, за допомогою якого об'єкту надаються додаткові цінності [10, 340-342]; етичний, представники якого переконані, що іміджу притаманна певна моральна спрямованість, тому він розглядається як свого роду «друга натура», з якою індивід оцінює себе і яка за умови регулярного прояву стає його справжньою сутністю [11, 54-55].

П.Д. Фролов у процесі теоретичного аналізу поняття «імідж» з'ясував, що цей термін може вживатися як мінімум у двох основних значеннях. З одного боку, під ним можуть розуміти образ будь-якого об'єкта (наприклад, державного органу), який склався і існує у свідомості певної групи людей. З іншого – цей термін часто вживають для позначення того образу, який «конструюється», «створюється» з метою викликати бажані зміни у свідомості та поведінці людей, справити на них певний політично-психологічний вплив [12, 148]. На думку Г.Г. Почепцова імідж є багатофакторним феноменом, оскільки, по-перше, вплив на людину здійснюється декількома каналами, по-друге, людина звикла оперувати багат шаровими структурами, кожна з яких може і опрацьовуватися окремо, і співіснувати в людському сприйнятті на своїй полиці [13, 72].

Розглядаючи питання іміджу, потрібно розмежовувати поняття «імідж людини» та «імідж організації (спільноти, території)». Імідж людини – це думка про неї в групі людей у результаті сформованого в їхній психіці образу цієї особи, що виник у результаті їх прямого контакту з цією людиною чи внаслідок отриманої про цю людину інформації від інших людей; власне, імідж людини – це те, як вона виглядає в очах інших [14, 66-75]. Імідж складається із зовнішнього образу (одягу і речей, міміки, поз і жестів) та внутрішнього образу, який неможливо побачити, але який відчувається і дуже впливає на сприйняття людини оточенням (вміння правильно налагодити спілкування, позитивні якості особистості, вміння розуміти людей і вміння справляти враження) [15].

Складовими елементами іміджу людини є: 1) професіоналізм і компетентність. Кожна особа повинна мати знання, володіти методами реалізації своїх обов'язків. Джерелом знань є книги, власний і чужий досвід. Здобути їх можна завдяки особистій старанності, проникливості, самокритичності, сприйнятливості; 2) динамізм, швидка реакція на ситуацію, активність; 3) моральна надійність особи. Це є необхідною умовою для того, щоб працівники організації могли довіряти людині і водночас відчувати її підтримку; 4) уміння впливати на людей справою, словом і зовнішнім виглядом. Виховний вплив справою реалізується у формі особистого прикладу, активного залучення людей до трудової діяльності, вплив словом – завдяки вмілому користуванню засобами ділової риторики. Вплив зовнішнім виглядом передбачає ефективну самопрезентацію (етика спілкування, естетика одягу, приваблива манера поведінки тощо); 5) гуманітарна освіченість. Основу світоглядних засад особистості можуть становити такі гуманітарні цінності: соціальна захищеність, здоров'я, духовне багатство, екологічна безпека людей; 6) психологічна культура особи. Знання психології людей, їхніх індивідуальних особливостей та характерологічних рис є передумовами успішної діяльності організації [16, 31-33].

Імідж організації – сукупне сприйняття конкретного підприємства споживачами, діловими партнерами, громадськими організаціями, контактними аудиторіями та персоналом [17, 169-174]. Складовими поняття «імідж» для організації є фінансова спроможність цієї організації, ефективність управління та організаційна культура [18].

У структурі іміджу державних органів виділяють такі компоненти: 1) імідж послуг (наскільки вчасно та якісно органи влади надають послуги і наскільки вони потрібні); 2) громадський імідж (чи прозора діяльність органів влади і чи активні вони в громадському житті); або 1) діловий імідж організації; 2) імідж керівника; 3) імідж персоналу; 4) візуальний імідж організації; 5) соціальний імідж організації; 6) імідж послуги [2].

Отже, спираючись на структуру іміджу державних органів, спробуємо виокремити складові компоненти іміджу прокуратури України. Що стосується іміджу послуг, то цей елемент не може бути складовим компонентом іміджу прокуратури України, адже прокуратура не надає послуг населенню, на відміну від органів виконавчої влади.

Громадський імідж прокуратури проявляється у ставленні громадськості до прозорості діяльності органів прокуратури України, а також їх ролі у формуванні України як правової, демократичної, соціальної держави. Імідж керівництва та працівників органів прокуратури України формується на підставі їх: професіоналізму, компетентності, активності, моральності, етики спілкування, манери поведінки, культури тощо. Так, за даними відділу зв'язків із засобами масової інформації Генеральної прокуратури України [19] 28 листопада 2012 року, за участі Генерального прокурора України, відбулася Всеукраїнська конференція працівників

органів прокуратури. На розгляд делегатів конференції було винесено питання про прийняття Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури. Під час свого виступу Генеральний прокурор України Віктор Пшонка зазначив, що репутація і імідж органів прокуратури залежать не тільки від суворого дотримання норм законів, але й від високих етичних стандартів. За його словами, Кодекс є важливим документом, який закріплює високі стандарти як з професійної точки зору, так і з морально-етичної. «Цей документ є збірником високих морально-етичних стандартів поведінки працівника прокуратури. Кодекс є обов'язковим для виконання всіма працівниками органів прокуратури, абсолютно всіх рівнів. Він розповсюджується на всі дії працівників прокуратури, як при виконанні своїх обов'язків, так і в повсякденному житті», – зазначив Віктор Пшонка.

Візуальний імідж органів прокуратури України складається з естетики одягу (зовнішнього вигляду) працівників органів прокуратури, а також умов (обладнання кабінетів, приміщень, наявність технічних засобів), у яких вони працюють. Так, у статті В. Кривобока «Імідж прокурорського працівника» зазначено: «Незважаючи на немілітаризований характер нашого суспільства, вважаю, що треба не тільки залишити за працівниками прокуратури право носіння форменого одягу, а й зобов'язати працівників носити його, наприклад, під час підтримання державного обвинувачення, участі в розгляді справ місцевими та господарськими судами, а також при участі в засіданнях колегій, на координаційних та інших нарадах, семінарах, конференціях тощо. Формений одяг не тільки викликає повагу в осіб, з якими спілкується прокурор, а й певною мірою дисциплінує його самого, оскільки є нагадуванням про високе покликання та відповідальність завдань, які виконує прокуратура» [20, 68].

Таким чином, імідж органів прокуратури України – це внутрішній та зовнішній образ органів прокуратури України, який проявляється у ставленні громадськості до прозорості діяльності органів прокуратури України, їх ролі у формуванні України як правової, демократичної, соціальної держави, професіоналізму, компетентності, активності, моральності, етики спілкування, манери поведінки, культури працівників органів прокуратури, а також естетики одягу (зовнішнього вигляду) та умов, у яких вони працюють.

Складовими елементами іміджу органів прокуратури України визначено: 1) громадський імідж; 2) імідж керівництва та імідж працівників органів прокуратури; 3) візуальний імідж органів прокуратури.

На підставі вищевикладеного, позитивний імідж органів прокуратури України можна визначити як сформований у свідомості громадськості образ цих органів, який відображає позитивне ставлення суспільства до діяльності органів прокуратури України, професійності, компетентності та моральності працівників органів прокуратури, які здійснюють правоохоронні функції, а також забезпечують захист прав та законних інтересів громадян.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Щодо покращання організації участі прокурорів у судах: вказівка Генерального прокурора України від 9 січня 2007 року № 1. – К., 2007. – 3 с.
2. Мироненко Т.Є. Підвищення іміджу органів прокуратури серед населення як умова вдосконалення їх взаємодії з громадськістю [Електронний ресурс] / Т.Є. Мироненко. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Pupch/2008\\_1\\_2/2P.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Pupch/2008_1_2/2P.pdf).
3. Про затвердження Державної програми забезпечення позитивного міжнародного іміджу України на 2003-2006 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2003 року № 1609 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 42. – Ст. 2209 (із змінами та доповненнями).
4. Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні: Закон України від 21 грудня 2000 року № 2157-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 7. – Ст. 35 (із змінами та доповненнями).
5. Про Положення про Міністерство закордонних справ України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 381/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 9. – Ст. 534.

6. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки забезпечення міжнародного позитивного іміджу України та здійснення заходів щодо підтримки зв'язків з українцями, які проживають за межами України: постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2012 року № 102 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 13. – Ст. 481.
7. Хортюк О.В. Співвідношення понять “ділова репутація”, “гудвіл”, “імідж”, “престиж”, “реноме” / О.В. Хортюк // Проблеми цивільного та підприємницького права в Україні. – 2010 – № 4. – С. 211-214.
8. Вознесенська О. Формування іміджу Президента України засобами документальної фотографії / О. Вознесенська // Наук. студії з політ. психології. – 1996. – Вип. 2. – С. 158-169.
9. Лавренко О. Проблеми формування іміджу кандидата в депутати / О. Лавренко // Проблеми політичної психології. – К., 1997. – С. 331-332.
10. Миліневський М. Імідж політичних партій: визначення та структура поняття / М. Миліневський // Проблеми політичної психології. – К., 1997. – С. 340-342.
11. Булка Н. Імідж політичного лідера / Н. Булка // Політична психологія. – 2003. – № 3. – С. 54-55.
12. Фролов П. Імідж політичного лідера у друкованих ЗМІ: шляхи та методи вивчення / П. Фролов // Наукові студії з політичної психології. – 1996. – Вип. 2. – С. 147-158.
13. Почепцов Г.Г. Професія: іміджмейкер / Г.Г. Почепцов. – [2-е изд., испр. и доп]. – К.: ИСО МО Украины, НВФ “Студ-центр”, 1998. – 256 с.
14. Довга Т.Я. Імідж особистості як необхідна умова професійного становлення педагога / Т.Я. Довга // Теоретико-методичні проблеми виховання дітей та учнівської молоді. – 2010. – Вип. 14, книга I. – С.66-75.
15. Жулай В.І. Теоретичні виміри понять “імідж” та “репутація”: соціально-філософський аспект [Електронний ресурс] / В.І. Жулай. // Збірник наукових праць “Гілея: науковий вісник”. – 2011. – № 46. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gileya/2011\\_46/Gileya46/F12\\_doc.pd](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2011_46/Gileya46/F12_doc.pd).
16. Территории, на которых победил маркетинг территорий // Маркетинг и реклама. – 2010. – № 3 (163). – С.31-33.
17. Падафет Ю.Г. Механізм формування іміджу державної установи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» [Електронний ресурс] / Ю.Г. Падафет; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2005. – 16 с.
18. Імідж в системі PR [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://novelis.kiev.ua/pablik-rlejshnz/pr-sut-imidzh-i-technologiji/2>.
19. Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури прийнято Кодекс професійної етики та поведінки: відділ зв'язків із засобами масової інформації Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=113799](http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=113799).
20. Кривобок В. Імідж прокурорського працівника / В. Кривобок // Вісник прокуратури. – 2003. – № 9. – С. 67-71.

УДК 342: 341.7

## ЗАОХОЧЕННЯ ЯК ДЕРЖАВНА ГАРАНТІЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДИПЛОМАТИЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ

Сторожук О.Р., здобувач

*Національний університет біоресурсів і природокористування України*

У статті досліджується заохочення дипломатичних працівників як державна гарантія забезпечення реалізації їх правового статусу.

*Ключові слова: заохочення, стимулювання, державна гарантія, державний службовець, дипломатичний працівник, правовий статус, дипломатична служба.*

Сторожук О.Р. ПООЩРЕНИЕ КАК ГОСУДАРСТВЕННАЯ ГАРАНТИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ РАБОТНИКОВ / Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины, Украина

В статье исследуется поощрение дипломатических работников как государственная гарантия обеспечения реализации их правового статуса.

*Ключевые слова: поощрение, стимулирование, государственная гарантия, государственный служащий, дипломатический работник, правовой статус, дипломатическая служба.*

Storozhuk A.R. ENCOURAGEMENT AS THE STATE GUARANTEE OF REALIZATION OF THE LEGAL STATUS OF THE DIPLOMATIC SERVICE / National university of life and environmental sciences of Ukraine, Ukraine

The purpose of the research is to determine the role and value of encouragement as one of the types of stimulation of work of diplomatic staff as civil servants and state guarantees to ensure the realization of their legal status, for improving the efficiency of passing the diplomatic service, execution by the diplomatic service of its tasks and functions. Currently, to our opinion, in practice of the state bodies including the diplomatic service, in this context, encouragement is underestimated.

In the scientific literature there are no detailed researches of encouragement as a state guarantee on ensuring the realization by diplomatic staff their legal status, namely stimulation of work of diplomatic staff in passing the diplomatic service, during execution diplomatic functions, and impact of this guarantee on efficiency of passing the diplomatic service. Therefore, to our opinion, in this aspect, research of encouragement is important.

Primarily passing the diplomatic service by diplomatic staff as state servants is to realize their legal status by them and firstly such its key elements as the rights and responsibilities.

To realize the legal status of diplomatic staff, State should take appropriate measures for this purpose, namely, to apply appropriate ways and means to ensure such realization, thus creating suitable conditions for this.

Obviously, provided the application of appropriate ways and means to ensure the realization of the legal status, the effective execution of functions by diplomatic staff is possible, and, respectively the effective execution of the tasks and functions of the diplomatic service.

Specified ways and means can be called as the state guarantees on ensuring the realization of legal status of the diplomatic staff, namely state guarantees to ensure passing the diplomatic service by them.

Since stimulation prompts a person to the proper passing of the diplomatic service, the encouragement is regarded as one of the principal and effective state guarantees in this article. Proper application of such state guarantee to ensure the realization of the legal status of diplomatic staff as stimulation is the key of effective execution of its functions by the diplomatic staff, and accordingly the effective execution of tasks and functions of the diplomatic service.

*Key words: promotion, incentives, government guarantees, public official, diplomatic personnel, legal status, diplomatic service.*

Метою дослідження є визначення ролі та значення заохочення, як одного з видів стимулювання роботи дипломатичних працівників як державних службовців та державної гарантії забезпечення реалізації їх правового статусу, для підвищення ефективності проходження дипломатичної служби, виконання органами дипломатичної служби своїх завдань і функцій. Сьогодні в практичній діяльності державних органів, зокрема органів дипломатичної служби, на нашу думку, заохочення в такому контексті ще недооцінюється.

Велике практичне значення заохочення, як універсальної наукової категорії завжди цікавило дослідників різних наукових спрямувань [1; 2; 3]. Разом із тим, дослідження заохочення як державної гарантії забезпечення реалізації дипломатичними працівниками їх правового статусу, тобто стимулювання праці дипломатичних працівників у процесі проходження ними дипломатичної служби, під час виконання дипломатичних функцій, та впливу цієї гарантії на

ефективність проходження дипломатичної служби в науковій літературі ґрунтовно не проводилося. Тому дослідження заохочення в такому аспекті є, на нашу думку, актуальним.

Проходження дипломатичної служби дипломатичними працівниками як державними службовцями полягає перш за все в реалізації ними свого правового статусу і в першу чергу таких його ключових елементів, якими є права та обов'язки.

Для реалізації правового статусу дипломатичних працівників держава повинна вжити відповідних заходів для цього, тобто застосувати відповідні способи і засоби для забезпечення такої реалізації, створивши таким чином відповідні умови для цього.

Очевидно, що тільки за умови застосування належних способів і засобів забезпечення реалізації правового статусу можливе ефективне виконання дипломатичними працівниками своїх функцій, а відповідно ефективне виконання завдань та функцій органами дипломатичної служби.

Зазначені способи та засоби можна ще назвати гарантіями держави щодо забезпечення реалізації дипломатичними працівниками свого правового статусу, тобто державними гарантіями забезпечення проходження ними дипломатичної служби.

“Гарантія“ в перекладі з французької (*garantie*) означає поруку, умову, забезпечення чого-небудь [4]. Гарантувати, означає – забезпечувати, зробити реальним. Термін “гарантія“ застосовується також для позначення способів та засобів, за допомогою яких здійснюється забезпечення чого-небудь.

Однією з головних та, на нашу думку, ефективних державних гарантій є стимулювання, оскільки воно спонукає особу до належного проходження дипломатичної служби. Належне застосування такої державної гарантії забезпечення реалізації правового статусу дипломатичних працівників, як стимулювання, є запорукою ефективного виконання дипломатичними працівниками своїх функцій, а відповідно ефективного виконання завдань та функцій органами дипломатичної служби.

Проблема стимулювання праці в Україні, яка стала на шлях ринкових перетворень, є актуальною і сьогодні. Це пов'язано, насамперед, зі значним розширенням можливостей стимулювання праці.

Трансформація економіки зняла численні, штучно створені адміністративні обмеження, які зрівняли можливості громадян заробляти відповідно до трудових внесків і претендувати на інші види стимулювання. Під впливом загальних тенденцій відбуваються зміни і в сфері державної, у т.ч. дипломатичної служби. Можна сказати, що тепер дипломатична служба незалежної України має більш гнучку систему стимулювання праці, ніж 15-20 років тому, вона спрямована на забезпечення успішного проходження дипломатичної служби, підвищення її ефективності.

Діалектика стимулювання – це процес спонукання працівника до більш продуктивної діяльності. І було б недоречно його не враховувати в нашій країні, на дипломатичній службі, у системі її органів.

Стимулювання, на нашу думку, – це своєрідна форма посилення значущості тих функцій, які виконуються дипломатичними працівниками.

З точки зору класифікації всі стимули можна умовно поділити на дві категорії – соціально-економічні (заробітна плата, премії, матеріальні пільги) та морально-психологічні (заохочення, підвищення кваліфікації, тощо).

Одним із важливих стимулів, який можна віднести до стимулів морально-психологічного характеру, є, як уже зазначалося, заохочення.

Заохочення є достатньо стимулюючим засобом, який спонукає дипломатичного працівника до належної роботи та поведінки.

Питання заохочень відповідним чином врегульовано в законодавстві та висвітлено в науковій літературі [5, 67-70; 6, 78-79; 7, 128-145; 8, 91-94].

Згідно із Законом України “Про дипломатичну службу” [9] працівники дипломатичної служби заохочуються за сумлінне виконання службових обов’язків, ініціативу в роботі.

Заходами заохочення працівників дипломатичної служби є: оголошення подяки; грошова винагорода; нагородження цінним подарунком; дострокове присвоєння дипломатичного рангу; нагорода Почесною грамотою Міністерства закордонних справ України; нагородження відзнаками Міністерства закордонних справ України.

За особливі заслуги в роботі дипломатичні працівники можуть бути представлені до відзначення державними нагородами України.

Відповідно до законодавства заохочення застосовуються: за досягнення протягом тривалого часу кращих, у порівнянні з нормативно встановленими, результатів у службовій діяльності; за виконання окремого завдання особливої складності або особливої важливості; за особистий вагомий внесок та заслуги в забезпеченні реалізації формування державної політики у відповідній галузі чи сфері діяльності та її функціонування; за проявлену мужність та відвагу під час виконання своїх службових обов’язків.

Аналіз практики застосування заохочень дозволяє зробити висновок, що завдяки застосуванню таких гарантій забезпечення реалізації статусу дипломатичного працівника як заохочення вирішується декілька завдань: забезпечення високої оцінки праці дипломатичного працівника; стимулювання подальшого підвищення його професійного рівня, покращення роботи; переконання дипломатичного працівника в перевагах добросовісного та відповідального відношення до виконання своїх функціональних обов’язків та реалізації прав; покращення службової дисципліни.

Наріжним каменем заохочень дипломатичних працівників є потреба кожної людини у визнанні, для чого, власне, і використовується заохочення. З урахуванням цього, можна зробити висновок, що заохочення впливає на внутрішній світ людини, дозволяє реалізувати дипломатичному працівникові його суб’єктивні і, в першу чергу, нематеріальні потреби. Такий висновок є дуже важливим, оскільки тісний зв’язок заохочення з емоційно-психологічним станом особистості покладає на відповідних суб’єктів обов’язок дуже відповідально ставитися до питань заохочення. Необачний, необ’єктивний підхід до цього, порушення відповідних правил заохочення може призвести до тяжких емоційних наслідків в осіб, яких недостатньо заохотили чи не заохотили взагалі. Для того, щоб заохочення приносили максимальні результати, необхідно дотримуватися відповідних критеріїв, правил застосування заохочень, зокрема таких як відповідність заохочення заслугам дипломатичного працівника та досягнутим результатам у роботі; правомірність, тобто застосування заохочення в порядку, визначеному законодавством; своєчасність застосування; гласність та прозорість.

На нашу думку, можна стверджувати, що заохочення є достатньо ефективною державною гарантією забезпечення реалізації правового статусу дипломатичних працівників і відповідно підвищення ефективності проходження дипломатичної служби.

Головне цільове призначення заохочення полягає в стимулюванні добросовісної роботи дипломатичних працівників, у вихованні в них бажання працювати краще.

З урахуванням викладеного можна сформулювати визначення заохочення як засобу впливу на дипломатичного працівника шляхом позитивної оцінки його праці, визнання заслуг перед державою з метою формування добросовісного та відповідального ставлення до виконання своїх посадових обов’язків та реалізації наданих прав і забезпечення таким чином ефективної реалізації його правового статусу та відповідно підвищення ефективності проходження дипломатичної служби.

Разом із тим слід зазначити, що законодавством недостатньо досконало врегульовані питання порядку застосування заохочення. На нашу думку, для дипломатичних працівників повинна бути передбачена окрема процедура застосування заохочень. Окрім цього, доцільно було б у законодавстві передбачити можливість ініціювання застосування заохочення самим дипломатичним працівником, що надасть процедурі застосування заохочення більш демократичного характеру.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. – М.: Государственное Социально-Экономическое Издательство, 1935. – Т. 2. – 372 с.
2. Тейлор Ф. Административно-хозяйственная организация промышленного предприятия / Ф. Тейлор. – М.: Л.А. Левенстерн, 1912. – 137 с.
3. Тейлор Ф.У. Менеджмент / Ф.У. Тейлор; пер. с англ. – М.: Контролинг, 1992. – 319 с.
4. Толковый словарь русского языка / [под ред. Д.Н. Ушакова]. – Т. 1. – М.: Мысль, 1935. – 1200 с.
5. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. / Ю.Н. Стариков. – Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – М.: НОРМА, 2002. – 600 с.
6. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: [підручник] / О.М. Бандурка. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
7. Манохин В.М. Советская государственная служба / В.М. Манохин. – М.: Госпечать, 1966. – 196 с.
8. Воробьев В.А. Советская государственная служба (административно-правовые аспекты) / В.А. Воробьев. – Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского университета, 1986. – 128 с.
9. Про дипломатичну службу: Закон України від 01.02.2002 // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 5. – Ст. 29.

УДК 347.73

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОБЛІКУ В БАНКІВСЬКОМУ КОНТРОЛІ

Тищенко А.О., здобувач

*Харківський національний університет внутрішніх справ*

Статтю присвячено аналізу правових засад обліку в банківському контролі. Автором розглянуто застосування обліку як методу фінансового контролю, враховуючи останні зміни законодавства України.

*Ключові слова: банківська система, контроль, облік, правове регулювання, законодавство, законність, фінансова дисципліна.*

Тищенко А.А. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧЕТА В БАНКОВСКОМ КОНТРОЛЕ / Харьковский национальный университет внутренних дел, Украина

Статья посвящена анализу правовых основ учета в банковском контроле. Автором рассмотрено применение учета как метода финансового контроля, учитывая последние изменения законодательства Украины.

*Ключевые слова: банковская система, контроль, учет, правовое регулирование, законодательство, законность, финансовая дисциплина.*

Tishchenko A.A. LEGAL BASIS OF ACCOUNTING IN BANK CONTROL / Kharkiv national university of internal affairs, Ukraine

The author performs an analysis of banking supervision as one of the types of financial supervision, defines accounting and describes particularities of accounting as specific method of financial monitoring in banking sector. The research is relevant due to the fact that the banking supervision in Ukraine can not be considered ideal and requires continuous improvement of forms and methods of its implementation. Deepening of global crisis affected the banking sector, and this in turn increased the importance of banking supervision. A theoretical understanding of the problems related to implementation of banking monitoring can improve its functioning.

The article proves that accounting is a specific method of financial control which is carried out in two ways:  
a) accounting entities when entering the information about them into appropriate registers and making



changes in accounting records; b) accounting objects (money, material resources) that are related to money flows.

The author considers various actions for implementation of accounting as a method of banking monitoring. According to the Law of Ukraine "On the National Bank of Ukraine" banking monitoring is a part of banking regulatory system, one of the functions of the National Bank of Ukraine that is aimed to provide adhering of banks and other entities subjected to the National Bank of Ukraine to Ukrainian legislation and standards in order to ensure stability of the banking system and to protect the depositors and creditors of the bank.

The author offers a definition of accounting in banking monitoring as the sequence of actions of NBU and commercial banks concerning registration, re-registration or de-registration of entities and objects subjected to accounting in these banks. It also includes the NBU and commercial banks monitoring of appropriate registers. Actions of the NBU, commercial banks and those entities under control which provide definite information for accounting are also considered as accounting.

The following three stages in banking monitoring have been considered in the article: 1) registration of entities and objects subjected to registration; 2) clarification and correction of information concerning the entities and objects that are to be recorded, and 3) removal of the entities and objects subjected to accounting from the register. The tasks and functions of the authorized entities at each stage of accounting in banking monitoring have been set.

The examples of accounting practice in banking monitoring analyzed in the article indicate a lack of accounting implementation though it is a powerful method of financial control, particularly in the banking sector. The author offers the ways for its further improvement.

*Key words: banking system, control, accounting, legal regulation, legislation, law, financial discipline.*

Функціонування банківської системи можливе лише за умови належного здійснення банківського контролю. Такий контроль здійснюється Національним банком України та іншими суб'єктами, наділеними відповідними повноваженнями. Банківський контроль в Україні не можна визнати ідеальними, а тому він вимагає постійного удосконалення форм та методів його реалізації. Будучи специфічним видом фінансового контролю, він здебільшого розглядається лише як банківський нагляд. Вважаємо «банківський контроль» ширшим поняттям, ніж «банківський нагляд». Дослідження нагляду здебільшого присвячено діяльності Національного банку України, наше ж дослідження буде дещо ширшим, проте буде стосуватися лише питання правових засад обліку в банківському контролі.

Незважаючи на значну увагу з боку наукової спільноти, засади обліку як методу фінансового контролю, що застосовується, зокрема, у банківському контролі розкриті ще не достатньо, відсутні дослідження, акцентовані саме на облік у банківському контролі. Світова криза, що зростає, вплинула і на банківську сферу, що у свою чергу підвищило значення банківського контролю. Лише теоретичне осмислення проблем, що виникають при здійсненні банківського контролю, дадуть можливість удосконалити його організацію. Зазначене й зумовило вибір теми статті та її актуальність.

Концептуально проблеми застосування обліку в банківському контролі останні роки не вивчалися в юридичній науці. Окремим питанням банківського контролю, як інституту фінансового права та виду фінансового контролю присвячено низку робіт. Даню проблематику займалися: Ф.Ф. Бутинець, О.П. Гетманець, І.Б. Заверуха, Є.В. Карманова, О.І. Лаврушин, А.О. Монаєнко, В.М. Попович, Л.А. Савченко, В.С. Симов'ян та інші. Проте в цих дослідженнях питання обліку як методу фінансового контролю, що застосовується, зокрема, в банківському секторі, не знайшло свого відображення.

Метою статті є аналіз банківського контролю як різновиду фінансового і надання його визначення, а також аналіз особливостей обліку, як спеціального методу фінансового контролю в банківському секторі.

Перш ніж з'ясувати правові засади обліку в банківському контролі слід визначити суть самого поняття банківського контролю, як сфери застосування обліку. Аналіз сутності банківського контролю слід робити виходячи з того, що він здійснюється щодо певного конкретного об'єкту контролю та здійснюється уповноваженими суб'єктами спеціальної компетенції.

Оскільки банківський контроль як фінансово-правовий інститут є недостатньо вивченим, існує різні його трактування. Здебільшого в них акцент робиться на контрольні функції НБУ щодо валютних, кредитних, фінансових, розрахункових та інших операцій, які здійснюються банківсько-фінансовими та іншими підприємницькими структурами [1].

Проте наряду з НБУ банківський контроль уповноважені здійснювати й інші контролюючі суб'єкти, як-то: спеціальні відділи, що створені в його територіальних управліннях, служби внутрішнього аудиту відповідних банківських установ та аудиторські фірми. Їх діяльність полягає у перевірці дотримання банківського законодавства з метою забезпечення безпеки та фінансової стабільності банківської системи, захисту інтересів вкладників та кредиторів [2, 145]. Ще в більш широкому тлумаченні банківського контролю до контрольної функції НБУ додається також контроль банку за цільовим використанням виданих кредитів або за витрачанням коштів неплатоспроможного боржника до визнання його банкрутом.

Відтак, вважається, що банківський контроль реалізується через: 1) діяльність НБУ в частині оперативного реагування на факти порушення банківськими установами адміністративно-правових норм шляхом впливу на стратегічні рішення банку як суб'єкта господарювання та інших суб'єктів господарювання з метою забезпечення стабільного розвитку банківської системи України; 2) діяльність комерційного банку з виконання контрольних функцій, у рамках банківської системи, пов'язана з контролем за належним виконанням банківських нормативів та вимог банківського законодавства суб'єктами господарської діяльності. З напрямків банківського контролю виділяють контроль: за веденням касових операцій на підприємствах; під час проведення кредитних операцій; під час проведення гарантійних операцій; валютних операцій. Одним із визначень, що охоплюють зазначені суб'єкти та сфери контролю, є визнання банківського контролю системою економіко-правових заходів уповноважених державних і недержавних контролюючих суб'єктів, спрямованих на забезпечення законності, ефективності і результативності поведінки учасників банківської діяльності з метою організації стабільної банківської системи, захисту інтересів вкладників і кредиторів банку, репутації фінансової установи і ефективної фінансової політики держави [3].

Визначаючи правові засади обліку в банківському контролі, слід визначити суть цього методу фінансового контролю та випадки застосування в банківській сфері. Перш за все, відмітимо, що сутність фінансового контролю полягає в тому, що він є спеціальним державним контролем, здійснюваним як діяльність фінансових органів і їх посадовців по забезпеченню законності, фінансової дисципліни і доцільності при мобілізації, розподілі і використанні централізованих і децентралізованих грошових фондів і пов'язаних з ними матеріальних коштів. Тобто облік у банківському контролі як метод фінансового контролю в даному випадку використовується на стадіях мобілізації, розподілі і використанні цих грошових фондів. Найбільшу зацікавленість науковців викликає облік в банківському контролі на стадії мобілізації централізованих і децентралізованих грошових фондів. Облік є специфічним фінансово-контрольним методом який здійснюється по двох напрямках: а) облік зобов'язаних осіб при включенні даних про них у відповідні реєстри, внесенні змін в облікову документацію; б) облік об'єктів (грошових коштів, матеріальних ресурсів), з якими зв'язуються виконання обов'язків, пов'язаних з процесом руху грошових фондів.

Таким чином, облік у банківському контролі являє собою встановлену законодавством послідовність дій НБУ та комерційних банків щодо здійснення реєстрації, перереєстрації або зняття з реєстрації суб'єктів та об'єктів, які підлягають обліку в цих банках, а також діяльності НБУ та комерційних банків з ведення відповідних реєстрів. Надане визначення доцільно встановити в ст.1 Закону про Національний банк України «Терміни та поняття», оскільки обліком в банківському контролі є дії НБУ, комерційних банків та дій підконтрольних суб'єктів, які надають певні відомості для здійснення обліку.

Облік у банківському контролі здійснюється в 3 стадії: 1) постановка на облік суб'єктів та об'єктів, які підлягають обліку; 2) уточнення, корегування відомостей про суб'єктів та об'єктів, які підлягають обліку; 3) зняття з обліку суб'єктів та об'єктів, які підлягають обліку.

Облік у банківському контролі включає в себе як реєстрацію суб'єктів та об'єктів, які підлягають обліку, так і створення інформаційної бази та подальшу аналітику взятої на облік інформації. Він застосовується в діяльності НБУ та комерційних банків при здійсненні реєстрації суб'єктів та об'єктів, які підлягають обліку в цих банках (наприклад, платників податків) або в інших випадках, визначених чинним законодавством [4, 67-68].

Згідно із Законом України «Про Національний банк України» банківське регулювання є однією із функцій Національного банку України. Вона полягає, зокрема, і в здійсненні банківського

нагляду, тобто системі контролю та активних впорядкованих дій Національного банку України, спрямованих на забезпечення дотримання банками та іншими особами, стосовно яких Національний банк України здійснює наглядову діяльність законодавства України і встановлених нормативів, з метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників та кредиторів банку [5, ст.1]. Згадуваний контроль передбачає застосування низки методів банківського контролю. Облік є одним із них.

Моніторинг процесів, що мають місце у банківській сфері на різних стадіях функціонування банків, а саме: створення нових банків та їх установ, діяльності банків, реорганізації та ліквідації банків [6, 47-48], здійснюваний Національним банком України включає й створення відповідних реєстрів. Тут і реєстрація новостворених банків та їхніх установ, реєстрація їх реорганізації та ліквідації.

Встановлюючи в Законі України «Про банки та банківську діяльність» повноваження Національного банку України щодо регулювання банківської діяльності та банківського нагляду, законодавець до форм адміністративного регулювання відніс питання реєстрації банків і ліцензування їх діяльності [7, ст.66].

Перш за все слід відмітити, що сам облік у банківському контролі починається вже з моменту створення банку, адже відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність» банком є юридична особа, яка на підставі банківської ліцензії має виключне право надавати банківські послуги, відомості про яку внесені до Державного реєстру банків. Державний реєстр банків – це реєстр, що ведеться Національним банком України та містить відомості про державну реєстрацію всіх банків. Державна реєстрація державних банків здійснюється відповідно до законодавства з питань державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців з урахуванням особливостей, встановлених Законом України «Про банки і банківську діяльність». Уповноважена засновником особа подає документи для проведення державної реєстрації юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, після погодження Національним банком України статуту цієї особи.

Тобто існування банку неможливе без його реєстрації та подальшого обліку. Взагалі слово «банк» та похідні від нього дозволяється використовувати в назві лише тим юридичним особам, які зареєстровані Національним банком України як банк і мають банківську ліцензію. Тому в законодавстві визначено, що юридична особа набуває статусу банку і право на здійснення банківської діяльності виключно після отримання банківської ліцензії та внесення відомостей про неї до Державного реєстру банків [7, ст.2, 17].

Національний банк України вносить відомості про юридичну особу до Державного реєстру банків одночасно з прийняттям рішення про надання банківської ліцензії. Представництво іноземного банку акредитується через внесення відповідного запису до Державного реєстру банків.

Юридична особа, яка має намір здійснювати банківську діяльність, зобов'язана протягом року з дня державної реєстрації подати Національному банку України документи для отримання банківської ліцензії. Національний банк України вносить відомості про юридичну особу до Державного реєстру банків одночасно з прийняттям рішення про надання банківської ліцензії. На підставі письмового повідомлення банку Національний банк України включає відомості про відокремлені підрозділи банку до Державного реєстру банків. Акредитація філії іноземного банку здійснюється шляхом внесення відповідного запису до Державного реєстру банків та видачі банківської ліцензії [7, ст.23, 24].

Ліквідація банку також безпосередньо пов'язана із внесенням змін до відповідних реєстрів. Лише з дня внесення запису до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців процедура ліквідації банку вважається завершеною, а банк ліквідованим. Національний банк України вносить запис до Державного реєстру банків про ліквідацію банку на підставі отриманого від Фонду гарантування вкладів фізичних осіб рішення про затвердження ліквідаційного балансу та звіту ліквідатора [7, ст.77].

Слід також згадати міжнародну кооперацію органів нагляду, яка відбувається в рамках Базельського комітету з питань банківського нагляду. Вироблені комітетом документи стали визначальними для банківського регулювання більшості країн світу, зокрема, такі документи як

«Базель I», Основні принципи ефективного нагляду, «Базель II». Одним із принципів нагляду визначено те, що органи нагляду (зокрема, в Україні НБУ) повинні пересвідчитися в тому, що кожний банк належним чином здійснює бухгалтерський облік операцій відповідно до положень та практики ведення бухгалтерського обліку, що широко застосовується у світовій практиці, та оприлюднює на регулярній основі фінансову звітність, яка достовірно відображає його фінансовий стан та прибутковість. Мова йде про бухгалтерський облік, який є об'єктом банківського контролю. Банки організують бухгалтерський облік відповідно до внутрішньої облікової політики, розробленої на підставі правил, встановлених Національним банком України відповідно до міжнародних стандартів бухгалтерського обліку. Бухгалтерський облік забезпечує своєчасне та повне відображення всіх банківських операцій та надання користувачам достовірної інформації про стан активів і зобов'язань, результати фінансової діяльності та їх зміни.

В Україні встановлення для банків правил проведення бухгалтерського обліку і звітності є однією з функцій Національного банку України. НБУ встановлює обов'язкові для банківської системи стандарти та правила ведення бухгалтерського обліку і фінансової звітності, що відповідають вимогам законів України та міжнародним стандартам фінансової звітності. Крім того, НБУ створює та забезпечує безперервне, надійне та ефективне функціонування, розвиток створених ним платіжних та облікових систем [8, ст.7, 41, 68].

На підставі правил, встановлених Національним банком України відповідно до міжнародних стандартів бухгалтерського обліку, банки розробляють внутрішню облікову політику відповідно до якої організують бухгалтерський облік. Цей облік забезпечує своєчасне та повне відображення всіх банківських операцій та надання користувачам достовірної інформації про стан активів і зобов'язань, результати фінансової діяльності та їх зміни [7, ст.68].

Настанови Базельського комітету з політики «знати свого клієнта» містяться положення щодо обліку в банківському контролі. Такі настанови, зокрема, стосуються ідентифікації та обліку клієнтів, збільшення зусиль фінансових установ у виявленні підозрілих операцій та інформуванні про них, а також заходів щодо країн із неадекватними засобами проти відмивання грошей [9]. Тобто на банки покладено обов'язок ідентифікації та обліку клієнтів, що в подальшому використовується, наприклад, для виявлення рахунків осіб, що не сплатили податки.

У свою чергу органи державної податкової служби мають право одержувати безоплатно від установ Національного банку України та банків довідки та/або копії документів про наявність банківських рахунків, а на підставі рішення суду – інформацію про обсяг та обіг коштів на рахунках, у тому числі про ненадходження у встановлені терміни валютної виручки від суб'єктів підприємницької діяльності.

Облік як методу фінансового контролю застосовується і під час обліку платників податків. Так, облік платників податків ведеться в органах державної податкової служби. Однією з підстав для внесення змін до облікових даних платників податків є інформація банків та інших фінансових установ про відкриття (закриття) рахунків платників податків [10, п.66.1.2 ст.66]. Така інформація надається з власних реєстрів клієнтів банку.

Забезпечення законності, фінансової дисципліни і доцільності при мобілізації коштів до централізованих і децентралізованих грошових фондів держави досягається і через фінансовий контроль у банківській сфері. Наприклад, банки зобов'язані надіслати повідомлення про відкриття або закриття рахунка платника податків – юридичної особи, у тому числі відкритого через його відокремлені підрозділи, чи самозайнятої фізичної особи до органу державної податкової служби, в якому обліковується платник податків, протягом трьох робочих днів з дня відкриття/закриття рахунка. За невиконання вимог до відкриття та закриття рахунків платників податків у банках останні несуть відповідальність. Зокрема, стаття 118 Податкового кодексу України передбачає відповідальність за порушення строку та порядку подання інформації про відкриття або закриття банківських рахунків, стаття 128 Податкового кодексу України визначила відповідальність за неподання або подання податкової інформації банками чи іншими фінансовими установами з порушенням строку, визначеного Податковим кодексом України, органам державної податкової служби.

Також відмітимо, що інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної податкової служби здійснюється через збір податкової інформації від банків про наявність та рух коштів на рахунках платника податків. Інформація на запит органу державної податкової служби надається Національним банком України, іншими банками безоплатно в порядку і обсягах, встановлених Законом України «Про банки і банківську діяльність».

Ще одним видом обліку в банківському контролі є створена Національним банком України за участю банків єдина інформаційна система обліку позичальників (боржників), які мають прострочену заборгованість за кредитами, наданими банками (ЄІС «Реєстр позичальників»). Цей облік створено відповідно до статті 6 Закону України «Про Національний банк України» з метою підвищення надійності банків, зміцнення довіри до банків та банківської системи, зменшення ризиків, що виникають при обслуговуванні клієнтів.

До ЄІС «Реєстр позичальників» підключаються банки, котрі уклали договір з Національним банком України про надання інформаційно-довідкових послуг через цю систему. З моменту підключення банк регулярно надає інформацію про своїх ненадійних клієнтів і несе повну відповідальність згідно з чинним законодавством за достовірність наданої інформації. Для забезпечення конфіденційності всі файли інформаційного обміну обробляються електронними засобами захисту інформації, розробленими в Національному банку.

НБУ регламентує і забезпечує функціонування ЄІС «Реєстр позичальників», гарантує її надійність і безпеку, організовує підключення банків до системи відповідно до чинного законодавства, вносить зміни в порядок функціонування системи, забезпечує зберігання інформації в базі даних. Інформація, що зберігається в ЄІС «Реєстр позичальників», становить банківську таємницю. Банки-учасники активно користуються інформаційно-довідковими послугами цього обліку [11].

Наступним моментом, що слід відмітити при розкритті питання обліку в банківському контролі, це те, що сам цей контроль здійснюється в окремих випадках, зареєстрованими суб'єктами. Таким є Реєстр аудиторських фірм, які мають право на проведення аудиторських перевірок банків. Підтвердженням отримання заявником свідоцтва або дубліката про включення до Реєстру аудиторських фірм, які мають право на проведення аудиторських перевірок банків, є внесення до книги обліку свідоцтв [12].

Щорічно кожен банк зобов'язаний забезпечити проведення перевірки фінансової звітності, консолідованої фінансової звітності та іншої інформації щодо фінансово-господарської діяльності аудиторською фірмою. Така перевірка здійснюється на відповідність законодавству України, у тому числі нормативно-правовим актам Національного банку України, нормам та стандартам аудиту, затвердженим Аудиторською палатою України згідно з міжнародними стандартами аудиту та етики. Право на проведення аудиторської перевірки банку має аудиторська фірма, внесена до Реєстру аудиторських фірм, які мають право на проведення аудиторських перевірок банків, що ведеться Національним банком України.

Національний банк України своїми нормативно-правовими актами визначає порядок ведення та включення до Реєстру аудиторських фірм, які мають право на проведення аудиторських перевірок банків. Цей реєстр аудиторських фірм щорічно публікується в офіційному виданні Національного банку України – журналі «Вісник Національного банку України» [7, ст.70].

Відносно банку контроль може бути не тільки зовнішнім, а й внутрішнім. Діяльність банку контролюється з боку Правління (Ради директорів) банку та його функціональних підрозділів. Його постійно здійснює головний бухгалтер щодо правильності та законності відображення в обліку всіх банківських операцій. Головні бухгалтери банків, їхні заступники, начальники відділів та інші працівники, на яких покладено обов'язки подальшого контролю, повинні систематично перевіряти стан обліково-операційної роботи. Також, одним з основних завдань внутрішнього аудиту банку є оцінка і контроль правильності та законності відображення в обліку і звітності банківських операцій.

Джерелами інформації під час здійснення як фінансового, так і банківського контролю, є дані фінансового обліку та фінансової звітності підприємства.

Не можна ототожнювати внутрішній контроль і внутрішній аудит. Внутрішній аудит є контролем за станом внутрішнього контролю, тобто тим, як керівництво та працівники банку

виконують обов'язки щодо законного, правильного, об'єктивного проведення операцій, відображення їх в обліку, складання звітності та інше [13].

Підсумовуючи, відмітимо, що облік як метод фінансового контролю досить широко застосовується, зокрема, у банківському секторі. Проте наведені приклади застосування обліку в банківському контролі свідчать про недостатньо розроблений механізм його впровадження, що потребує подальших досліджень.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Економічна енциклопедія [Електронний ресурс] // Словopedia. – Режим доступу: <http://slovopedia.org.ua/38/53393/377555.html>.
2. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: монографія / Леся Анатоліївна Савченко. – Ірпінь: Акад. держ. податкової служби України, 2001. – 407 с.
3. Симов'ян В.С. Проблеми визначення поняття «банківський контроль» в науці фінансового права [Електронний ресурс] / Ваграм Саркісович Симов'ян // Європейські перспективи. – 2011. – № 1. – С. 120-124. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Evp/2011\\_1\\_1/Simovyan.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Evp/2011_1_1/Simovyan.pdf).
4. Роль В.Ф. Фінансове право: навч. посіб / В.Ф. Роль, В.В. Сергієнко, С.М. Попова – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 392 с.
5. Про Національний банк України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.
6. Міщенко В.І. Банківський нагляд: навчальний посібник / В.І. Міщенко, А.П. Яценюк, В.В. Коваленко, О.Г. Коренєва. – К.: Знання, 2004. – 406 с.
7. Про банки і банківську діяльність: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5-6. – Ст. 30.
8. Про Національний банк України: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 29. – Ст. 238.
9. Належне ставлення банків до клієнтів (стандарти Базельського комітету банківського нагляду: рекомендації від 01 жовт. 2001 р. / Банк міжнародних розрахунків [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998\\_333/print1330169370678327](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_333/print1330169370678327)
10. Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-17. – Ст. 112.
11. Інформація про функціонування ЄІС «Реєстр позичальників» за станом на 01.10.2012 [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Національний банк України. – Режим доступу: [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=36809&cat\\_id=36799](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=36809&cat_id=36799)
12. Про затвердження Положення про порядок ведення Реєстру аудиторських фірм, які мають право на проведення аудиторських перевірок банків: Постанова правління Національного банку України від 17 лист. 2011 р. № 410 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 98. – Стор. 57 – Ст. 3579.
13. Ступак А.С. Правові основи банківського контролю: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Андрій Сергійович Ступак; Київський Міжнародний Ун-т. – К., 2011. – 218 с.
14. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України: в 3 т. / кол. авторів [заг. редакція, М.Я. Азарова]. – К.: Міністерство фінансів України, Національний університет ДПС України, 2010. – 2389 с.

## РОЗДІЛ VII. ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 349.2: 35.072.22

### ОКРЕМІ АСПЕКТИ КОНЦЕПЦІЇ ЗЛОВЖИВАННЯ ПРАВОМ В ТРУДОВОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Бакаєв Д.С., здобувач

*Запорізький національний університет*

У статті досліджуються теоретичні підходи до визначення змісту концепції зловживання правом у правовій доктрині України. Автором здійснюється аналіз зловживання правом, зокрема суб'єктами трудових правовідносин. Визначаються проблеми та перспективи подальшого розвитку концепції зловживання правом у вітчизняній правовій науці.

*Ключові слова:* зловживання правом, межі здійснення права, правомірне зловживання правом, протиправне зловживання правом, трудові правовідношення.

Бакаев Д.С. ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ КОНЦЕПЦИИ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ПРАВОМ В ТРУДОВОМ ПРАВЕ УКРАИНЫ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье исследуются теоретические подходы к определению содержания концепции злоупотребления правом в правовой доктрине Украины. Автором осуществляется анализ злоупотребления правом, в частности субъектами трудовых правоотношений. Определяются проблемы и перспективы дальнейшего развития концепции злоупотребления правом в отечественной правовой науке.

*Ключевые слова:* злоупотребление правом, границы осуществления права, правомерное злоупотребление правом, противоправное злоупотребление правом, трудовые правоотношения.

Bakaiev D.S. THE ABUSE OF RIGHTS CONCEPTION. DEFINITE ASPECTS / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The parties of legal relations have been using their rights, given by the objective law, more frequently to injure not to achieve the ascertained by the statute aim. Such legal phenomenon is examined by legal science as the "abuse of right" and takes a special place. Despite the constant increasing of the similar cases, this problem remains unsolved in legal science and is debatable to a large extent.

The prime examples of abuse of right can be investigated in such field of law as a labour right. In the labour legislation the direct pointing on impermissibility of abuse of rights by the subjects of legal relations is absent, that creates the real threat of their stable and gradual development.

The research of abuse of rights' legal problems in labour legal relationships in particular is expedient and actual. It will allow us become aware of the basic general theoretic approaches to understanding of the conception of abuse of right in the legal doctrine of Ukraine.

The study performed by us proves that the current legislation contains the norms which allow a person carry out the legitimate and illegal abuse of right.

We are of the opinion that if the abuse of rights takes place, the court has to deny the defence of the right, and make the person redress the losses. In cases if the fact of abuse of right is proven, the other party has the right to require indemnification of the harm as a result of abuse of right.

In every definite field of law we have to envisage the special norms which determine the concept of abuse of right, in this exact field of law (taking into account the present branch features) and the norms which fasten the responsibility of the parties of these legal relationships for abuse of right.

Thus, a future norm about the prohibition of abuse of right must contain the concrete legal binding injunctions to obligate the subjects of legal relationships to act not to choose.

On the basis of the foregoing we state that the specification of such legal phenomenon as "the abuse of right", the definition and interpretation of its characteristic features, the necessity of making amendments in the legislation of Ukraine are to be performed. This will give the possibility to bring the current legislation to conformity with the modern requirements and existent legal relations and stop numerous abuses of right.

*Key words:* abuse of right, scopes of realization of right, legitimate abuse of right, protivopravnoe abuse of right, labour legal relationships.

Однією з актуальних проблем правової науки є питання відпрацювання дієвих механізмів реалізації та захисту суб'єктивних прав учасників правовідносин. Урізноманітнення суспільних відносин та розширення сфери реалізації свободи особистості в суспільних, зокрема в

правових, відносинах призвело до того, що окремі учасники правовідносин все частіше вдаються до різних форм зловживання суб'єктивними правами. Суб'єкти правовідносин частіше використовують свої права, надані їм відповідними нормами права для завдання шкоди, а не для досягнення мети встановленої, законодавцем у змісті норми права. Варто відзначити, що поняття “шкода” слід розглядати “в широкому” розумінні цього слова, тобто як “зменшення особистого або майнового блага”, а не обмежувати його виключно поняттям “збитку”.

Як зазначає С.С. Алексєєв: “В умовах розширення кордонів загальнодозвільного врегулювання, коли “дозволено все, що не заборонено законом”, можна припустити, що будь-яка поведінка, не заборонена правовими нормами, є правовою. Проте суб'єкти вчиняють різні дії, які хоча і не заборонені правом, але і не мають жодних юридичних наслідків. Таке правове явище розглядається правовою наукою як “зловживання правом” [1, с. 542, 544-546, 561].

Яскраві приклади зловживання правом можна дослідити в такій галузі права, як трудове право. У трудовому законодавстві (зокрема, у Кодексі законів про працю) відсутня пряма вказівка на неприпустимість зловживання правами суб'єктами правових відносин, що створює реальну загрозу їх стабільного й поступового розвитку: особа, що зловживає правом, заподіює шкоду (як майнову, так і особисту немайнову) іншій стороні правовідносин, яка сумлінно виконує свої обов'язки, або створює ситуацію реальної погрози її заподіяння. Відсутність правової регламентації зазначеного явища і його наслідків спричиняє безкарність, адже караність є наслідком протиправності, тобто порушення приписів правових норм.

Варто відзначити, що наявні законодавчі механізми виявляються не завжди ефективними, а суди постійно стикаються з проблемою необхідності правильної кваліфікації різноманітних зловживань правом. Нажаль, проект Трудового кодексу не враховує зазначені питання та не вирішує поставленої проблеми.

Таким чином, недосконалість норм чинного трудового законодавства створює не тільки можливість одержання особою, що зловживає правом, необґрунтованих переваг перед іншими уповноваженими суб'єктами, але й можливість безкарного здійснення діянь для задоволення власних потреб, які заподіюють шкоду іншим особам або зневажають законні права і інтереси інших осіб.

Здійснене дослідження дозволяє стверджувати, що українська доктрина зловживання правом належним чином не розроблена, внаслідок чого чинне законодавство й судова практика поки не відрізняються одноманітним розумінням цієї проблеми. З огляду на це, дослідження правових проблем зловживання правом, зокрема в трудових правовідносинах, є доцільним та актуальним та дозволить нам визначитись з основними загальнотеоретичними підходами до розуміння концепції зловживання правом у правовій доктрині України.

У вітчизняній та зарубіжній юридичній науці питання зловживання правом у своїх роботах досліджували такі науковці: М.М. Агарков, М.І. Бару, А.П. Белов, С.Г. Богатирьов, Е.Богданов, С.Н. Братусь, О.В. Волков, В.П. Грибанов, В.І. Ємельянов, О.С. Іоффе, В.М. Карташов, С.Г. Келіна, А.М. Колодій, В.М. Кудрявцев, К.А. Лукашова, Н.С. Малєїн, О.О. Малиновський, С.В. Мамичева, А.М. Минькова, К.В. Михайлов, А.В. Овчаров, Н.І. Панов, С.А. Парашук, І.С. Перетерський, Т.Т. Полянський, О.А. Поротикова, В.А. Рясенцев, М.Г. Смирнов, К.І. Скловський, А.Н. Талалаєв, В.А. Тархов, С.Є. Фролов, А.Н. Чураков, Г.Ф. Шерешеневич, Л.В. Щенникова, Л.С. Явич, Т.С. Яценко.

Проте, у вітчизняному науковому просторі теоретичним та практичним питанням зловживання правом присвячені лише окремі статті та поодинокі публікації, аналіз яких не дозволяє сформулювати комплексне уявлення про предмет дослідження.

Відсутність ґрунтовних досліджень правових проблем зловживання правом, зокрема в трудових правовідносинах, дозволить нам визначити теоретико-правові засади формування і розвитку концепції зловживання правом у правовій доктрині України.

**Формулювання цілей.** Здійснити теоретико-правове дослідження особливостей реалізації концепції зловживання правом за допомогою дослідження та аналізу трудового законодавства України.



Основною теоретико-правовою проблемою розвитку концепції зловживання правом в Україні є несприйняття цього правового явища як такого, що підлягає дослідженню й аналізу, та нерозуміння його сутності.

Зловживання правом розглядається або винятково як різновид правопорушення (Й.О. Покровський, Т.С. Максименко, Н.С. Малєїн), або тільки як правомірне діяння (Ж.Л. Бержель, В.Д. Горобець, О.О. Малиновський). Виникає питання: якщо зловживання правом є “звичайним” правопорушенням, чи необхідно докладати додаткових наукових зусиль для його пізнання? Якщо ж зловживання являє собою правомірне діяння, його здійснення не тягне для суб’єкта настання несприятливих юридичних наслідків, то чи є практична значимість у його вивченні? У зв’язку з цим, досить слушною виглядає пропозиція розглядати зловживання правом як особливий вид правової поведінки.

Питання про зловживання правом може зачіпати різні елементи системи права, у трудовому праві – це й дисципліна праці, й внутрішній трудовий розпорядок, і відповідальність тощо.

При цьому першочергового значення набуває встановлення співвідношення понять “зловживання суб’єктивним трудовим правом” та “правопорушення”, “правомирне невиконання трудового обов’язку”. Окремим науковим завданням є визначення форм зловживання правом кожним із учасників трудових відносин та встановлення їх наслідків [2, 161].

Аналіз зловживання правом, зокрема в трудових правовідносинах, на основі співставлення його з правопорушенням дозволило відмежувати його від останнього:

- 1) при зловживанні правом відсутня така обов’язкова ознака правопорушення, як протиправність;
- 2) відсутня караність (як наслідок протиправності) за зловживанням правом. Крім того, трудове законодавство взагалі не містить будь-яких негативних наслідків для особи, що зловживає правом;
- 3) результатом зловживання правом завжди є заподіяння шкоди або створюється реальна погроза його заподіяння;
- 4) для зловживання правом характерна умисна форма вини (прямий або непрямий намір). При цьому особа, що зловживає правом, може переслідувати й цілком правомірні цілі (наприклад, укладення трудового договору);
- 5) вкрай складно описати в законі всі види такого правового явища, як зловживання правом.

Одні вчені (А.М. Лушников, М.В. Лушникова, О.Ф. Скакун) вказують на правомірний характер “зловживання правом”. При зловживанні правом суб’єкт завжди зовні спирається на суб’єктивне право, що формально не суперечить об’єктивному праву, суб’єкт права діє винятково в межах наданих йому законом можливостей, здійснює діяння, які повністю відповідають нормам права, визначеним у законодавстві, але при цьому заподіює шкоду іншим суб’єктам права, своїм контрагентам або створює реальну погрозу її заподіяння [3; 4].

Інші вчені (Н.С. Малєїн, Т.С. Максименко) відмежовують зловживання правом від правомірної поведінки за наступними ознаками [5]:

- 1) при зловживанні правом порушуються межі здійснення суб’єктивного трудового права, у тому розумінні, що діяння здійснюються з метою перешкоджання здійсненню прав, визначених трудовим законодавством іншими уповноваженими суб’єктами. Зазначене свідчить про те, що при зловживанні правом порушується мета, визначена нормативно-правовими актами;
- 2) зловживання правом – це соціально шкідлива поведінка. У разі виявлення фактів зловживання правом при характеристиці поведінки учасників трудових правовідносин відсутні такі ознаки правомірної поведінки, як суспільна корисність, забезпеченість державою.

Особливою властивістю зловживання правом у трудових правовідносинах є відсутність законодавчої регламентації такої поведінки уповноваженого суб’єкта або недостатня її регламентація в трудовому законодавстві.

Чинне трудове законодавство гарантує захист прав працівників від свавілля роботодавців. Заборона зловживань із боку роботодавця виражена законодавцем насамперед через заборону “дискримінації у сфері праці” [6]. Відповідно до даного принципу “Україна забезпечує рівність трудових прав усіх громадян незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, роду і характеру занять, місця проживання та інших обставин” [7, 2]. Проте, на нашу думку, найбільш яскраво специфіка зловживання правом у трудових правовідносинах проявляється при аналізі відносин працівника і роботодавця. Не секрет, що останнім часом, почастишали випадки зловживання суб’єктивними трудовими правами з боку працівників. У зв’язку із цим, більш докладно ми зупинимось на зловживаннях, які допускаються працівниками, оскільки відносини, які виникають тут більш рельєфно, передають особливості явища, що нами розглядається [8, 447].

Здійснене нами дослідження варто проілюструвати наступними прикладами. Працівник 10 березня 2011 року під час обідньої перерви вжив спиртні напої та перебував на робочому місці в нетверезому стані. Близько 15.00 того ж дня його керівником відділу було виявлено цей факт та підготовлено відповідне письмове звернення (заяву) на ім’я керівництва (директора) організації (фірми). Ознаками алкогольного сп’яніння був запах з роту, збуджений веселий стан, почервоніле обличчя та “масляні” очі. Близько 17.00 комісією, призначеною керівництвом (директором) організації (фірми), було складено акт про знаходження працівника на робочому місці в нетверезому стані. Наступного дня працівника на роботі не було. На телефонні дзвінки він не відповідав, хоча телефон був увімкнений. Як з’ясувалось пізніше, у період з 15.00 до 17.00 того дня, коли цей випадок стався, працівник звернувся до лікаря та отримав первинний листок про тимчасову непрацездатність, про що він повідомив пізніше телефоном, а також сповістив, що не відповідав на телефонні дзвінки тому, що дуже погано себе почував. Прохворів він протягом наступних десяти днів. Коли працівник вийшов на роботу (21 березня 2011 року) безпосередній керівник вимагав від нього надати письмове пояснення про обставини, що мали місце 10 березня 2011 року. Працівник надати їх письмовій формі відмовився. В усній розмові пояснив, що його поведінка була викликана поганим самопочуттям та прийомом заспокійливих ліків, які й обумовили такі наслідки. Крім того, він є учасником бойових дій, має бойове поранення, а вживання цих ліків рекомендовано лікарем. Факт хвороби підтверджує лікарняним. Щодо його діагнозу представники організації (фірми) можуть звернутись до лікаря.

Водночас слід зазначити, що чинне законодавство про працю не вимагає працівника при працевлаштуванні в обов’язковому порядку надавати про себе всі відомості, а саме головне – не містить санкції за ненадання таких відомостей. Працівник подає лише ті відомості, які вимагає роботодавець у відповідній анкеті чи, в окремих випадках, за допомогою подання необхідних довідок (форма № 3, про стан здоров’я, з наркодиспансеру тощо).

Окремо слід зазначити, що на звернення представника організації (фірми) до лікаря про надання інформацію щодо стану здоров’я зазначеного працівника надати її лікар відмовився (без згоди цього працівника) та послався на необхідність збереження лікарської таємниці. Окрім того, до складу комісії не було залучено голову місцевої організації профспілки, а його ознайомлення про зазначену подію було здійснено лише на підставі складеного акта й акта про те, що працівник відмовився надати письмове пояснення. Таким чином, підстав для вжиття будь-яких дисциплінарних заходів до зазначеного працівника не було. Спроба звільнити працівника-порушника, на нашу думку, успіху не мала б.

Проте явне на перший погляд правопорушення, у вигляді вживання спиртних напоїв, скоєне працівником, було вправно приховане ним за допомогою зловживання наданим йому правом на отримання медичної допомоги, гарантованим державою. З іншого боку, недоведеність з боку керівництва (директора) організації (фірми) факту вживання спиртних напоїв працівником дає всі підстави вважати його таким, що цього не скоював.

Деякі фахівці, наприклад, В.В. Архипов вважають, що подібна поведінка працівника не є зловживанням правом, оскільки ні право роботодавця вимагати від працівника повідомлення про причини хвороби та відсутності на роботі, ні відповідний обов’язок працівника не закріплені в Кодексі законів про працю. Вони вважають, що в цьому випадку доречніше

говорити лише про визначення меж між добросовісною помилкою працівника (або роботодавця) стосовно обсягу наданих йому прав і зловживанням цими правами [9].

На нашу думку, з такою позицією важко погодитися. Адже для зловживання правом характерна ситуація, коли суб'єкт права (у цьому випадку – працівник) при реалізації своїх можливостей не виходить за межі суб'єктивного права (закон не містить норми, що зобов'язує працівника повідомити роботодавця про свою непрацездатність), але його поведінка може суперечити принципам, завданням, цілям як організації так і вимогам інших нормативних актів (наприклад, якщо такий працівник є вчителем, що спілкується з дітьми або лікарем, який здійснює прийом пацієнтів). У випадку, коли працівник не надає лікарняний одразу, не інформує свого роботодавця про неможливість виконувати роботу з поважної причини, безсумнівно, порушуються мета видачі листка непрацездатності.

Таким чином, свобода працівника в здійсненні свого права є необмеженою, що припускає можливість працівника утримуватися від використання свого права у своїх інтересах на шкоду інтересам роботодавця. Як приклад, у випадку оформлення лікарняного з метою уникнути стягнення у вигляді догани або звільнення за порушення дисципліни праці – появи на роботі в стані алкогольного сп'яніння.

Для багатьох сучасних дослідників загальним стала заява про недоцільність і відсутність практичної цінності визначення зловживання правом через оціночні категорії “недобросовісність”, “використання прав не відповідно до їхнього соціального призначення”. Звідси й спроба запропонувати дефініцію зловживання правом, що містить формальні критерії. По суті запропоновані такими авторами критерії багато в чому нагадують елементи складу правопорушення. Так, О.О. Маліновський пропонує для з'ясування, чи є конкретне діяння зловживанням правом, звернути увагу на наступні питання: чи володіє суб'єкт конкретним правом; які конкретно дії вчинив суб'єкт по здійсненню свого права; чи здійснене суб'єктивне право всупереч з його призначенням; чи була заподіяна шкода роботодавцеві, суспільству, державі в результаті здійснення права; чи має місце шкідливий намір [10].

Виходячи з викладеного, можна дійти висновку, що під зловживанням правом у сфері трудових правовідносин розуміється таке несумлінне виконання сторонами трудового договору, реалізації суб'єктивних прав, наданих трудовим законодавством, при якому уповноважена особа створює видимість правомірності власної поведінки, спрямованої на необґрунтоване одержання організаційної, майнової та іншої вигоди, сполучене з оманю іншої сторони трудового договору.

У ході проведеного дослідження встановлено, що чинне законодавство містить норми, використання яких дозволяє особі здійснювати правомірне та неправомірне зловживання правом.

На нашу думку, у випадках виявлення фактів зловмисного зловживання правом особою суд на підставі положень ст.212 ЦПК України, повинен відмовити їй у захисті свого права (зокрема, у задоволенні позову), а також зобов'язати її відшкодувати заподіяні збитки [11, 95].

У випадках доведення факту зловживання правом однієї особи, на нашу думку, інша особа має право вимагати компенсації шкоди, заподіяної їй у результаті зловживання правом.

Виходячи з викладеного, вважаємо, що розвиток концепції “зловживання правом” в теорії правової думки України та її конкретизація і реалізація в галузевій юридичній науці створить умови для подальшого розширення практики застосування концепції зловживання правом у правозастосовній практиці та надасть необхідних імпульсів для вдосконалення норм чинного законодавства щодо надійного та ефективного захисту прав учасників правовідносин від різноманітних проявів зловживання правом. Не викликає сумнівів той факт, що такі зміни мають відбуватися на лише за умови комплексного підходу до внесення змін та доповнень до чинного законодавства, основою яких має стати, на нашу думку, концепція зловживання правом.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Теория государства и права: учебник [для юридических вузов и факультетов] [Электронный ресурс] / под ред. проф. С. С. Алексеева // Норма. – Москва, 2004. – Режим

доступа: <http://pac-guezv3.blog.tut.by/files/2011/09/Teoriya-gosudarstva-i-prava.-Uchebnik-dlya-VUZov.-Pod-red.-S.S.Alekseeva.pdf>.

2. Панасюк О.Т. Зловживання суб'єктивними трудовими правами: постановка проблеми / О.Т. Панасюк, І.А. Богдан // *Право України*. – 2010. – № 3. – С. 161.
3. Лушникова М.В. Очерки теории трудового права / М.В. Лушникова, А.М. Лушников. – СПб.: Изд-во Р. Асланова “Юридический центр Пресс”, 2006. – 940 с.
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / О.Ф. Скакун; пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
5. Малиновский А.А. Злоупотребление правом (новый подход к проблеме) [Электронный ресурс] / А.А. Малиновский // “ПРАВО И ПОЛИТИКА”. – 2000. – № 6. – Режим доступа: [forum.yurclub.ru/index.php?app=core&module=attach...id...](http://forum.yurclub.ru/index.php?app=core&module=attach...id...)
6. Юдин А.В. Злоупотребление правом в трудовых отношениях [Электронный ресурс] / А.В. Юдин // *Трудовое право*. – 2007. – № 10. – Режим доступа: [http://www.juristlib.ru/book\\_3211.html](http://www.juristlib.ru/book_3211.html).
7. Кодекс законів про працю України, Кодекс від 10.12.1971 № 322-VIII, ВВР УРСР від 17.12.1971 – 1971 р., / Додаток № 50.
8. Трудовое право России: учебник / под ред. С.П. Маврина, Е.Б. Хохлова. – М.: Юрист, 2003. – 560 с.
9. Архипов В.В. Злоупотребление правом в трудовых отношениях: сознательная мистификация или добросовестное заблуждение? / В.В. Архипов // “Законодательство и экономика”. – 2008. – № 2. – С. 23-34.
10. Малиновский А.А. Злоупотребление субъективным правом (теоретико-правовое исследование) / А.А. Малиновский. – М.: Юрлитинформ, 2007. – 352 с.
11. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV // Урядовий кур'єр від 14.07.2004 – № 130.

## РОЗДІЛ VIII. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА ТА КРИМІНОЛОГІЇ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 349.6 (477)

### ГЕНЕЗА ДОСЛІДЖЕННЯ ЗМІСТУ ОБ'ЄКТИВНОЇ СТОРОНИ СКЛАДУ ЗЛОЧИНУ

Дорохіна Ю.А., к.ю.н., доцент

*Національна академія управління*

У статті розглядається питання дослідження змісту об'єктивної сторони складу злочину. Проаналізовано різні погляди та підходи вітчизняних науковців до визначення понять та змісту об'єктивної сторони складу злочину.

*Ключові слова: об'єктивна сторона, склад злочину, діяння.*

Дорохіна Ю.А. ГЕНЕЗИС ИССЛЕДОВАНИЯ СОДЕРЖАНИЯ ОБЪЕКТИВНОЙ СТОРОНЫ СОСТАВА ПРЕСТУПЛЕНИЯ / Национальная академия управления, Украина

В статье рассматривается вопрос исследования содержания объективной стороны состава преступления. Проанализированы разные взгляды и подходы отечественных научных работников к определению понятий и содержания объективной стороны состава преступления.

*Ключевые слова: объективная сторона, состав преступления, деяния.*

Dorokhina U.A. GENESIS OF RESEARCH OF MAINTENANCE OF OBJECTIVE SIDE OF CORPUS DELICT / National academy of management, Ukraine

The question of research of maintenance of objective side of corpus delict was examined in the article. Different looks and approaches of domestic research workers were analysed to determination of concepts and maintenance of objective side of corpus delict. It was accented on actuality of value of acquisition of establishment of all mandatory members of corpus delict with that any publicly dangerous act which is foreseen by the Criminal code of Ukraine was to a full degree represented in the proper judicial documents, and a person which accomplished him was punished. It is marked that exteriority of crimes is very difficult, has multidimensional character which sure influences on application of norms and legislative activity. It was marked that from the theoretical point of view of study of objective side of compositions of crimes it is important in modern terms, in particular, because in the last few years in this sphere many new questions accumulated and set transformation of some traditional presentations, what necessary for subsequent development of science perfection of judicial and investigation practice. During our research of analysis of existent determinations of concept "objective side of corpus delict".

The grand total of analysis of different point of view of research workers was brought and it was marked that the concept of maintenance of objective side of corpus delict is not full, as did not purchase a certain form. For the sake of removal of the noted blank, it was suggested to appeal to its legislative expression, and also to the question of forms of expression of objective side in works of authors, which was engaged in this issues.

It was founded out during research, that all authors select such signs of objective side of corpus delict, as an act (action or inactivity), criminal result (however give the different name of this sign – consequences, criminal result), causal connection, method, time and crime scene. In science of criminal right the noted signs are accepted will divide into obligatory and optional.

It was accented on that which does not cause a doubt circumstance that in a criminal right is of variety of terms does not must for the name of the same sign of corpus delict. However terms "investigation" and "result", which were used in science of criminal right, and "investigation" in a criminal legislation is had right on existence. Appeal attention on that the noted term was explained indefinitely enough, and also did not find interpretation in literature and term "investigation". For explanation of the noted term it was suggested to operate philosophical categories "foundation" and "investigation". These categories represent connection between the opposite moments of reality, at which the certain phenomenon (foundation) determines other (investigation).

It was marked that such objective sign of composition as causal connection had lighted enough up in scientific literature. Other matter of research of such problem, as causal connection at inactivity. On this occasion, there is absence of the unique look to set issues and some divergences in relation to determination of causality of inactivity.

*Key words: objective side, corpus, act delict, causal connection.*

Діяльність – це специфічний спосіб ставлення людини до світу. Безперечним і незмінним фактом є те, що в діяльності людини психологи виокремлюють два аспекти, які перебувають в постійній єдності, а саме: внутрішню та зовнішню сторони діяння. Перша проявляється в психічній активності, друга – у діях, рухах, операціях [1, 336]. Отже, оскільки в діянні людини проявляються свідомість і наміри, мотиви і цілі, воно водночас і суб'єктивне, й об'єктивне та являє собою форму впливу людини на світ [2, 5].

У науці вітчизняного кримінального права домінує точка зору про те, що об'єктивна сторона складу злочину – це зовнішня сторона діяння, яка виражається у вчиненні передбаченого законом діяння (дії чи бездіяльності), що заподіює чи створює загрозу заподіяння шкоди об'єкту злочину. Обов'язковими (необхідними) ознаками об'єктивної сторони як елемента складу злочину є: діяння (дію чи бездіяльність), суспільне небезпечні наслідки і причинний зв'язок. Тому в злочинах з так званим матеріальним складом має бути встановлений причинний зв'язок між дією (бездіяльністю) і суспільне небезпечним наслідком, що настав [3].

Не можна стверджувати, що одна з ознак складу злочину є головною, тому що без будь-якої з ознак про притягнення до кримінальної відповідальності не варто й говорити. Тому особливо актуального значення набуває встановлення всіх обов'язкових елементів складу злочину з тим, щоб будь-яке суспільно небезпечне діяння, яке передбачене Кримінальним кодексом України (далі – КК України), було повною мірою відображено у відповідних процесуальних документах, а особу, яка його вчинила, було покарано.

Метою статті є дослідження змісту об'єктивної сторони складу злочину, шляхом аналізу всіх його обов'язкових складових.

Слід зазначити, що наше дослідження ґрунтується на працях Ю.В. Александрова, П.П. Андрушка, В.І. Антипова, М.І. Бажанова, Х.Х. Абсатарова, Ю.В. Бауліна, Ф.Д. Гребенкіна, В.М. Кудрявцева, П.М. Левіна, О.П. Литвина, В.К. Матвійчука, П.С. Матишевського, М.І. Мельника, В.В. Сташиса, В.Я. Тація Г.В. Тимейка та ін..

Зовнішня сторона злочинів дуже складна, має багатоаспектний характер, що безумовно впливає на застосування норм і законотворчу діяльність. З теоретичної точки зору вивчення об'єктивної сторони складу злочину важливо у сучасних умовах, зокрема, тому, що за останні роки в цій сфері нагромадилось багато нових питань і намітилось трансформування деяких традиційних уявлень, які необхідні для подальшого розвитку науки і вдосконалення судової і слідчої практики.

На наш погляд, у першу чергу, у ході нашого дослідження необхідно зупинитися на існуючих визначеннях поняття "об'єктивна сторона складу злочину". З цього приводу у науковій літературі немає єдиної точки зору. Існує декілька груп науковців – дослідників зазначеної проблематики. Перша група науковців під об'єктивною стороною складу злочину розуміє характеристику кримінальним законом зовнішніх ознак злочинного діяння (В.В. Петров). Друга – стверджує, що об'єктивна сторона злочину – це зовнішній акт суспільно небезпечного посягання на охоронюваний кримінальним правом об'єкт, тобто акт вольової поведінки, який відбувається в об'єктивному світі і виражається в завданні шкоди вказаному об'єкту або створенні загрози завдання йому шкоди (В.М. Кудрявцев). Третя група характеризує об'єктивну сторону злочину як таку, що складається із суспільно небезпечного діяння, що завдало або здатне завдати істотну шкоду суспільним відносинам, що охороняються кримінальним законом, а також із умов і обставин завдання цієї шкоди (П.І. Гришаєв). Четверта – пояснює об'єктивну сторону складу злочину як сукупність передбачених законом ознак, що характеризують зовнішній прояв суспільно небезпечного діяння, яке посягає на об'єкти кримінально-правової охорони, а також об'єктивні умови, пов'язані з цим посяганням (М.І. Баранов). П'ята – наголошує, що об'єктивна сторона злочину – це зовнішній прояв суспільно небезпечного посягання на той чи інший об'єкт, що знаходиться під охороною кримінального закону (тобто, це передбачені кримінальним законом ознаки, які характеризують зовнішній прояв суспільно небезпечного діяння) (Ф.Г. Бурчак, Є.Ф. Фесенко). Шоста – до об'єктивної сторони складу злочину відносить сукупність передбачених кримінальним законом ознак, які характеризують зовнішній прояв суспільно небезпечної дії, що посягає на об'єкти кримінально-правової охорони, а також об'єктивні умови цього посягання (Н.В. Чернишова, М.В. Володько, М.А. Хазін). І, нарешті, сьома група пояснює

об'єктивну сторону злочину як процес суспільно небезпечного і протиправного посягання на інтереси, які охороняються законом, що розглядається з його зовнішньої сторони, з точки зору послідовного розвитку тих подій і явищ, які починаються зі злочинної дії (бездіяльності) суб'єкта і закінчуються настанням злочинного результату (В.М. Кудрявцев).

Проводячи аналіз зазначених поглядів на досліджувальну проблематику, зазначимо, що, на наш погляд, визначення А.А. Піонтковського надто загальне, з нього не видно тих форм, у яких проявляється об'єктивна сторона. Кримінальний закон не дає характеристику зовнішніх ознак злочинного діяння, ці ознаки можуть тільки перелічуватись або описуватись. Оскільки форма – це спосіб існування, внутрішня організація та зовнішнє вираження змісту [4, 699], то без чіткого окреслення форм існування об'єктивної сторони її зміст неможливо розкрити.

Близькі за змістом визначення об'єктивної сторони складу злочину, запропоновані М.І. Бажановим і М.В. Володько та М.А. Хазінім. Позитивним для них є те, що в них є вказівка на сукупність передбачених законом зовнішніх ознак, а також об'єктивні умови посягання. Однак, на жаль, ці визначення майже не конкретизують форми прояву об'єктивної сторони, а тому їм визначення не дає характеристику повного змісту – сукупності елементів і процесів, що утворюють досліджувальне поняття. Тому що лише елементи і процеси, що становлять це поняття, є його змістом, після того, як набрали певної форми. У науковій літературі зазначається, що форма завжди має відповідати певному змісту, немає змісту без форми, як і беззмістовної форми [4, 699].

Схожість у поглядах щодо визначення поняття об'єктивної сторони, просліджується в працях Ф.Г. Бурчака та М.І. Бажанова. Однак, на думку В.К. Матвійчука, ця пропозиція є кроком назад, оскільки в ній немає вказівки на умови, у яких відбувається посягання [5, 201-267].

Таким чином, підводячи загальний підсумок аналізу вищезазначених точок зору, слід відзначити, що поняття змісту об'єктивної сторони складу злочину не повне, оскільки не набуло певної форми. Задля усунення зазначеної прогалини, на нашу думку, необхідно звернутися до її законодавчого вираження, а також до питання форм вираження об'єктивної сторони в роботах авторів, які займалися цією проблематикою.

У науковій літературі можна виокремити чотири групи поглядів науковців щодо форм вираження об'єктивної сторони. Перші називають такі прояви об'єктивної сторони як діяння (дію та бездіяльність), спосіб вчинення злочину, час і місце вчинення злочинного діяння, обстановку, в якій воно відбувається, причинний зв'язок і злочинний результат такого діяння [6, 131-138]. Прихильники другої групи стверджують, що об'єктивна сторона може мати такі форми як діяння, наслідки, причинний зв'язок, умови, у яких відбувається злочинне діяння, місце, час і спосіб вчинення злочину, предмет і інші ознаки, що характеризують об'єктивну сторону злочину (П.І. Гришаєв). Науковці третьої групи до ознак об'єктивної сторони відносять: діяння, суспільно небезпечні наслідки, причинний зв'язок, місце, час, обставини, спосіб, знаряддя і засоби вчинення злочину (М.І. Бажанов). Прибічники четвертої – до форм прояву об'єктивної сторони складу злочину відносять: діяння, спосіб, наслідки, причинний зв'язок, місце, час, обстановку і ситуацію вчинення злочину (Ф.Г. Бурчак, Є.Ф. Фесенко).

Таким чином, з аналізу можна побачити, що всі автори виокремлюють такі ознаки об'єктивної сторони складу злочину, як діяння (дія або бездіяльність), злочинний результат (однак дають різну назву цієї ознаки – наслідки, злочинний результат), причинний зв'язок, спосіб, час і місце вчинення злочину.

У науці кримінального права зазначені ознаки прийнято розділять на обов'язкові і факультативні. І знов-таки, і з цього приводу, ми не побачили єдиної точки зору серед науковців не тільки щодо питання обсягу перших, а і на їх назву. Одні вчені відносять до них діяння, його наслідки і причинний зв'язок (О.М. Трайнін). Інші лише діяння, доводячи, що наслідки і причинний зв'язок властиві тільки злочинам із матеріальним складом (С.В. Познишев). Треті – відносять причинний зв'язок до факультативних ознак об'єктивної сторони складу злочину (І.Л. Андреев).

Не погоджуючись із позицією С.Б. Гавриша, що наслідки і причинний зв'язок завжди обов'язкові при оцінці зовнішньої сторони злочинного посягання, В.К. Матвійчук зазначає, що це суперечить і позиції законодавця, який диференціює в нормах КК Особливої частини

відповідальність залежно від настання або ненастання злочинних наслідків, а тому вважає причинний зв'язок і злочинні наслідки обов'язковими ознаками об'єктивної сторони злочину з матеріальним складом. Крім того, науковець зазначає, що висновок С.Б. Гавриша має таке спрямування внаслідок того, що він: 1) помилково вважає, що термін "злочин з матеріальним складом" недостатньо чіткий і двозначний; 2) необгрунтовано намагається відмовитися від законодавчої конструкції складу злочину (з матеріальним складом) мотивується використання терміна "злочин з матеріальними або формальними ознаками", але в подальшому відмовляючись від суспільної небезпечності як матеріальної ознаки злочину, таким чином створюючи тупикову ситуацію [5].

Не викликає сумніву той факт, що в кримінальному праві не повинно мати місце розмаїття термінів для назви однієї і тієї ж ознаки складу злочину. Однак терміни "наслідок" і "результат", які використовуються в науці кримінального права, а "наслідок" – у кримінальному законодавстві, мають право на існування. Звернувшись до словників різних авторів, ми побачили, що зазначений термін тлумачиться досить невизначено. На нашу думку, задля більш детального тлумачення цього поняття потрібно використати філософські категорії, такі як причина і наслідок. Тому що саме вони відображають одну із форм взаємозв'язку, взаємодії явищ, де причина – це явище, дія якого викликає друге явище (результат), яке у свою чергу, може стати причиною. Таким чином, термін "результат" має використовуватись для позначення процесу взаємозв'язку. Крім того, у кримінальному законодавстві така ознака, як результат (термін), відсутня.

Не знайшов тлумачення в літературі і термін "наслідок". Для пояснення зазначеного терміна, на нашу думку, необхідно оперувати філософськими категоріями "підстава" і "наслідок". Ці категорії відображають зв'язок між протилежними моментами дійсності, при якому певне явище (підстава) визначає інше (наслідок). Підстава за своєю природою викликає й зумовлює наслідок, який характерний для злочинів із матеріальним складом. Таким чином, бачимо, що підстава існує як наслідок, надаючи йому свій зміст і надаючи суттєвої визначеності. Отже, наслідок є безпосередньою дійсністю, яка виникає із злочинного діяння (з підстави й умов).

Що стосується такої об'єктивної ознаки складу як причинний зв'язок, то з аналізу наукових публікацій можна побачити, що ця проблема достатньо висвітлена. Інша справа дослідження такої проблеми, як причинний зв'язок при бездіяльності.

З цього приводу, знов-таки спостерігається відсутність єдиного погляду на задану проблематику та деякі розбіжності щодо визначення причинності бездіяльності. Отже, при аналізі наукової літератури можна побачити, що одні автори бачать причинність у вольовому характері бездіяльності (М.Д. Дурманов); інші визнають у загальному взагалі відсутність причинності за бездіяльністю, тому що бачать її як мотивуючий момент "психічно діючою причиною" (А.А. Піонтковський); треті – вважають, що властивості бездіяльності, які впливають, криються в її суспільному характері (В.І. Кофман), і насамкінець, останні знаходять причинність бездіяльності в здатності людини використовувати засоби і сили природи і суспільства для завдання шкоди (А.Б. Сахаров). З вищевказаного випливає висновок, що розбіжності існують, здебільшого, з приводу доказу причинності бездіяльності. Ми згодні з С.Б. Гавришем та Г.В. Тимейко, що бездіяльність може стати причиною шкідливих наслідків, оскільки поведінка людини якісно відрізняється від явищ природи своїм усвідомленням, вольовим характером [7, 180].

В.К. Матвійчук зазначає, що причинний зв'язок відноситься до сфери об'єктивних явищ і механізм її розвитку визначається природними законами. Разом із тим, оскільки поведінка суб'єкта носить соціальний характер, то не можна скидати з рахунку в цьому процесі і суспільних законів [5]. Тому немає достатньо підстав у С.Б. Гавриша стверджувати, що наявність свідомості і волі в людській поведінці не може змінювати природу зв'язку з наслідками [7, 181], тому що бездіяльність особи повинна бути не тільки однією з необхідних умов, але й причиною наслідку, що наступив. На думку В.К. Матвійчука, обставини, що обумовлюють причинність бездіяльності – це жорстка прив'язка всіх елементів злочину до ознак складу злочину, який буде відсутнім без якогось елемента. Наслідок буде мати тільки значення для права, якщо він має причину [5].



Однак у ході дослідження ми побачили, що у наукових колах існує і протилежний погляд на зазначену проблему. Деякі науковці взагалі заперечують причинність бездіяльності (Г.В. Тімейко). На нашу думку, в зазначеному виражається бездіяльність, а не знаходиться наслідок від бездіяльності. На підставі викладеного можна стверджувати, що вольова поведінка в тому числі і бездіяльність створює наслідки, але це лише властиво для злочинів з матеріальним складом.

Щодо положень кримінального законодавства стосовно того, що злочином є діяння (дія або бездіяльність), то зазначимо, що у теорії кримінального права є певні розбіжності з приводу аргументів. Більшість авторів, використовуючи термін "діяння" як синонім злочину, об'єднують ним дію та бездіяльність, наводячи аргументи щодо відсутності принципової юридичної відмінності у них, як актів зовнішньої поведінки людини. З цього приводу зазначимо, що діяння як синонім злочину використовується при наявності усіх ознак злочину (лише в такому випадку). Крім того, необхідно зазначити, що В.К. Матвійчук наголошує, що пропозиція С.Б. Гавриша щодо заміни термінів закону (ст.11 КК) "діяння (дія або бездіяльність)" терміном "злочинна поведінка" є недостатньо обґрунтованою [7, 175-179], оскільки термін "поведінка" властивий такій сфері як психологія [5]. Отже, з форм вираження об'єктивної сторони, що запропоновані в літературі, можна побачити, що немає єдності щодо кількості об'єктивних (факультативних) ознак.

Для характеристики і кваліфікації окремих діянь велике значення має така ознака об'єктивної сторони складу злочину, як спосіб вчинення злочину. Основну характеристику деяких злочинних діянь становить спосіб їх вчинення (тобто сукупність певних прийомів, що використовуються злочинцем при реалізації своїх намірів). Законодавець не вказує в деяких складах злочинів на спосіб його вчинення не тому, що він відсутній, а тому, що він для кваліфікації не має значення, та і описати їх у рамках закону неможливо через велике розмаїття [5].

На протилежність способу вчинення злочину засоби свідчать про те, які предмети матеріального світу використані особою (або особами) для виконання дії (бездіяльності), спрямованої на завдання шкоди об'єкту, що охороняється кримінальним законом. На думку В.К. Матвійчука, яку ми повністю розділяємо, варто було б вказати, що засоби вчинення злочину не властиві певній частині суспільно небезпечних діянь, а спосіб є іманентним будь-якому злочину [5].

Не дивлячись на те, що вирішення проблеми відмежування засобів від знарядь вчинення злочину має істотне теоретичне і практичне значення, у кримінально-правовій літературі, а також у законодавстві цим питанням приділяється незначна увага. До цього часу, з дослідженого питання, відсутня єдність поглядів і підходів. Так, криміналістика складає збірне поняття "засіб вчинення злочину" та пропонує наступну класифікацію засобів вчинення злочину: знаряддя, зброя, джерела підвищеної небезпеки, сили і явища природи. В кримінальному праві зустрічається декілька визначень поняття "засоби вчинення злочину": а) до засобів відносять знаряддя або процеси зовнішнього світу (електричний струм, радіація і т.ін.), які винний використовує для впливу на предмет посягання, потерпілого чи інші елементи суспільних відносин, що є об'єктом злочину; б) до засобів відносять знаряддя чи інші предмети або процеси зовнішнього світу (електричний струм, радіація і т.ін.), які злочинець використовує для впливу на предмет посягання, потерпілого або інші елементи суспільних відносин, що є об'єктом злочину; в) вважають, що до засобів відносять знаряддя і пристосування, за допомогою яких був вчинений злочин; г) під засобами вчинення злочину розуміють речі, предмети, документи, механізми, пристосування та інші предмети матеріального світу, використовуючи які, винний вчиняє злочин; ґ) до засобів злочину відносять предмети матеріального світу, які особа використовує для виконання дії (бездіяльності), які спрямовані на завдання шкоди об'єкту, що охороняється кримінальним законом.

Задля більш ґрунтовного дослідження зазначеного питання необхідно знов звернутися до етимологічного тлумачення термінів. Коректним, на наш погляд, є трактування поняття "знаряддя", що розкрито в словнику Ф.А. Брокгауза та І.А. Ефрона, у якому чітко можна побачити різницю між поняттями "знаряддя вчинення злочину" і "засіб вчинення злочину" [5].

Ми повністю підтримуємо позицію В.К. Матвійчука, який зазначає, що для того, щоб дати відмежування знарядь від засобів вчинення злочину, необхідно визначити критерії такого

відмежування. Науковець виокремлює наступні критерії: 1) предмети, якими винний користується для надання сили і спритності своїм рукам, а в окремих випадках і ногам. У цьому випадку знаряддями злочину можуть служити різні предмети матеріального світу (як заздалегідь приготовлені, так і випадково знайдені на місці злочину); 2) в умисних злочинах з матеріальними складами знаряддя злочину – це ті предмети матеріального світу, що використовуються з метою досягнення злочинного результату (тобто тих наслідків, які прямо указані в законі або такі, що мають на увазі зміст норми); 3) в умисних злочинах із формальними складами під знаряддями вчинення злочину розуміють ті предмети матеріального світу, які винний спеціально використовує для вчинення злочину (тобто дій, щоб придати силу і спритність ногам і рукам); 4) знаряддя вчинення злочину завжди використовуються при виконанні об'єктивної сторони складу злочину. Для поняття "засоби вчинення злочину", зазначає науковець, такими критеріями є: 1) засоби вчинення злочину – це предмети зовнішнього світу, якими винний не завжди користується при виконанні об'єктивної сторони складу злочину (вони, як правило, використовуються для проведення підготовчих дій, наприклад, транспорт для прибуття на місце вчинення злочину і т.ін., або після вчинення злочину для перевезення предмета злочину); 2) засоби вчинення злочину в деяких злочинах полегшують виконання основної дії, від якої наступають злочинні наслідки; 3) засоби вчинення злочину можуть брати участь у виконанні об'єктивної сторони складу, але їх використовують у злочинах не для досягнення злочинних наслідків, що вказані в законі, а щоб позбавитись від цих предметів, або використовуються як джерело підвищеної небезпеки при порушенні різних правил, але не спеціально для настання результату, вказаного в законі [5].

Зазначена позиція дає нам можливість говорити про те, що одні і ті ж предмети зовнішнього світу можуть в одному випадку виступати як знаряддя вчинення злочину, а в іншому – як засоби таких діянь. Таким чином, ми повністю підтримуємо, запропоноване В.К. Матвійчуком, визначення знарядь і засобів вчинення злочину: "Під знаряддями вчинення злочину слід розуміти предмети зовнішнього світу, які винний використовує для надання сили і спритності при виконанні об'єктивної сторони складу злочину з наміром досягнення злочинного результату, тобто тих наслідків, що вказані в законі (у злочинах з матеріальними складами) або для досягнення злочинної мети суспільно небезпечного діяння (для злочинів з формальними складами)", а "під засобами вчинення злочину необхідно розуміти предмети зовнішнього світу, які винний використовує з метою виконання попередніх дій або після вчинення злочину і також для виконання об'єктивної сторони конкретного складу злочину (без наміру досягнення злочинного наслідку, вказаного в законі), а також у деяких випадках, з метою полегшення основної дії, від якої настає злочинний наслідок" [5].

Місце і час як ознаки об'єктивної сторони складу злочину достатньо розроблені в кримінально-правовій літературі, однак необхідно надати уточнення, що місце вчинення злочину визначається як територія, на якій було почато, закінчено діяння або настали злочинні наслідки. Також необхідно зазначити, що у деяких випадках місце вчинення злочину зафіксовано в законі як виключно оціночне поняття, що має негативний вплив на практику. Під часом вчинення злочину у науковій літературі розуміється час доби, року, тижня, місяця, конкретний період, коли відбувається подія злочину. Ці ознаки впливають на кваліфікацію, коли вони указані в законі і достатньо досліджені наукою.

З приводу такої ознаки об'єктивної сторони складу злочину, як обстановка, хотілося б відмітити, що ця ознака по-різному визначається вченими. Одні стверджують, що обстановка – це ті конкретні і специфічні об'єктивні умови, у яких вчиняється суспільно небезпечно посягання. Другі вважають, що обстановка – це одна з умов, що використовується винним для досягнення своєї мети, або є таким збігом подій і обставин, що свідчать як про більшу, так і меншу суспільну небезпечність злочину і злочинця (А.Ш. Якупов). Треті – характеризують обстановку як місце, час та інші конкретні умови вчинення злочину, загальну історичну і соціально-політичну обстановку, конкретні умови життя і діяльності (В.М. Кудрявцев). Четверті – пояснюють обстановку як сукупність передбачених законом обставин, які є зовнішнім оточенням злочинного діяння і характеризуються присутністю людей або певних подій (Ф.Г. Бурчак, Є.Ф. Фесенко).

На наше переконання, під обстановкою вчинення злочину необхідно розуміти конкретні специфічні об'єктивні умови, які використовуються (або умова, яка використовується) винним

для досягнення мети, або є збігом подій і обставин, які свідчать про більшу або меншу суспільну небезпечність злочину і злочинця.

Отже, підсумовуючи вищенаведене, ми можемо відзначити, що об'єктивну сторону складу злочину утворюють ті передбачені кримінальним законом ознаки, які характеризують зовнішній прояв суспільно небезпечного діяння. Ці ознаки можуть бути як обов'язковими, так і факультативними. У тих випадках, коли вказівка на ознаку об'єктивної сторони складу злочину введена в закон, то вона потребує спеціального вивчення, оскільки це має значення для кваліфікації злочину.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Егоров Т.Г. Психология: учебное пособие [для военных учебных заведений] / Т.Г. Егоров. – М.: Воениздат, 1952. – 521 с.
2. Тимейко Г.В. Общее учение об объективной стороне преступления / Г.В. Тимейко. – Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского ун-та. – 1972. – 216 с.
3. Кримінальне право України. Особлива частина: підручник. – 2-е вид. / за ред. М.І. Бажанова, В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
4. Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 5700 слов / С.И. Ожегов; под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведвой. – 19 изд., испр. – М.: Рус. яз., 1987. – 846 с.
5. Матвійчук В.К. Кримінально-правова охорона навколишнього природного середовища (кримінально-правове та кримінологічне дослідження): монографія / В.К. Матвійчук. – К.: "Азимут-Україна", 2005. – 464 с.
6. Пионтковский А.А. Объективная сторона состава преступления / А.А. Пионтковский // Курс Советского уголовного права. – М.: "Наука", 1970. – Т.2. – 359 с.
7. Кудрявцев В.Н. Объективная сторона преступления / В.Н. Кудрявцев // Советское уголовное право. Общая часть. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1974. – 445 с.

УДК 351.74: [378.14:34]

### ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИВЧЕННЯ ПРАВА ПРАЦІВНИКАМИ МІЛІЦІЇ ТА ПІДГОТОВКИ ЮРИСТІВ-ПРОФЕСІОНАЛІВ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ: РАДЯНСЬКИЙ ТА СУЧАСНИЙ АСПЕКТИ

Узунова О.В., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет*

Калюга К.В., к.ю.н., доцент

*Класичний приватний університет*

Стаття присвячена комплексному дослідженню особливостей вивчення права працівниками міліції. Приділяється увага дослідженню окремим аспектам підготовки юристів-професіоналів в органах внутрішніх справ України. Аналізується система відомчої освіти в СРСР. Окреслюється найбільш прийнятна модель освіти для України на сучасному етапі. Звертається увага на витоки юридичної освіти, в контексті загальної системи освіти.

*Ключові слова:* виховання, навички, навчальна дисципліна, навчання, органи внутрішніх справ, професійна освіта, спеціалізація, фахова освіта, юридична підготовка, юрист.

Узунова О.В., Калюга К.В. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ИЗУЧЕНИЯ ПРАВА СОТРУДНИКАМИ МИЛИЦИИ И ПОДГОТОВКИ ЮРИСТОВ-ПРОФЕССИОНАЛОВ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ: СОВЕТСКИЙ И СОВРЕМЕННЫЙ АСПЕКТЫ / Запорожский национальный университет, Классический приватный университет, Украина

Статья посвящена комплексному исследованию особенностей изучения права сотрудниками милиции. Уделяется внимание исследованию отдельным аспектам подготовки юристов-профессионалов в

органах внутренних дел Украины. Анализируется система ведомственного образования в СССР. Очерчивается наиболее приемлемая модель образования для Украины на современном этапе. Обращается внимание на истоки юридического образования, в контексте общей системы образования.  
*Ключевые слова: воспитание, навыки, обучение, органы внутренних дел, профессиональное образование, специализация, специальное образование, учебная дисциплина, юридическая подготовка, юрист.*

Uzunova O.V., Kalyuga K.V. PROBLEMATIC ISSUES OF STUDYING LAW BY POLICE OFFICERS AND OF TRAINING PROFESSIONAL LAWYERS IN THE BODIES OF HOME AFFAIRS: SOVIET AND CONTEMPORARY ASPECTS / Zaporizhzhya national university, Classical Private University, Ukraine

The article deals with complex investigation of peculiarities of studying law by police officers. The author concentrates on examining certain issues of training professional lawyers in the bodies of Home Affairs of Ukraine. The system of departmental education of the USSR is analyzed. The article outlines the educational model which is the most acceptable for Ukraine at the present stage. The article draws attention to the origins of legal education in the context of general educational system.

The author separately states that law studying presupposes several main lines of development including forming professional legal awareness, employees' maintaining of human rights in their professional activity, preventing and overcoming the manifestations of employees' law nihilism, intensifying the lawfulness among the personnel of the bodies of Home Affairs, taking precautions when hiring the candidates.

Special attention is given to answer the following questions: what lawyer do we need? how can we connect theory and practice? and what is the attitude towards the law nowadays?

The author notes that at present times the overall rate of police officers having a degree in law has decreased considerably. As a rule people come to work for police after working in other fields (they may be former engineers of different specializations, military servants, sportsmen, historians, teachers and graduates of the establishments of higher education which have nothing to do with law – for example, unemployed biologists or physicists).

It is common knowledge that in 1990s in our country a student who passed exams on 15 subjects became a lawyer. Nowadays the list of the academic subjects is considerably enlarged; moreover, the subjects themselves are divided into special courses.

The article emphasizes that modern legal education, as the system of education in Ukraine in general, is going through a period of significant reforms. It is possible that even more serious reforms await this system, the aim of the reforms is to modernize the education, to form an educational model which would suit the contemporary challenges of globalization and information society, contemporary requirements of service in the Ministry of Home Affairs of Ukraine and Ukrainian armed forces.

We think that Ukraine should choose the so-called utilitarian model of legal studying. It presupposes acquiring practical skills, that is particular professional training, reducing the quantity of humanities and social studies, 'minor' special subjects which have dynamic law (for example, customs law and monetary law) and eradicating duplicated subjects (commercial and business law).

We should also point out that the objective of teaching shouldn't be plain exposition of some material connected with law, its purpose should be cultivating the military ideals of science, education and chosen profession in students. Preserving or possible restoring of these qualities should become the basic (or even the main) task of modern higher education where studying is combined with special aura, upbringing, forming the morality and special respect towards the law in their inseparable unity.

The obtained knowledge and skills should ensure excellent fulfillment of service tasks and the ability to improve one's professional qualities.

*Key words: upbringing, skills, academic subject, studying, bodies of Home Affairs, professional education, specialization, professional education, law training, lawyer.*

Незнання законів – така ж страшна «зброя», як і незнання лікарем медицини. Від юриста так само залежить життя та його якість, як і від лікаря та рятівників.

Можна сказати, що навчання праву передбачає декілька основних напрямів, серед яких, по-перше, формування професійної правосвідомості, по-друге, додержання працівниками прав людини у своїй професійній діяльності, по-третє, профілактика та подолання проявів правового нігілізму в працівників, по-четверте, зміцнення законності серед особистого складу органів внутрішніх справ і, по-п'яте, профілактичні заходи, які проводяться при прийнятті кандидатів на службу. Воно (навчання) є невід'ємною частиною професійного виховання, покликаною через формування необхідних правових знань, правових установок і правомірних дій добитися від співробітників якісного виконання задач, які перед ними ставлять.

Який юрист нам потрібен? Як пов'язати науку з практикою? Яке зараз ставлення до права? Усе це пов'язано з проблемою освіти та підготовки кадрів. Яку технологію потрібно застосовувати в роботі з особистим складом органів внутрішніх справ? Що відбувається з ідеями та проектами (їх реалізацією) на практиці? Вони не знаходять належної підтримки або ж

нехтуються через брак коштів, небажання працювати як слід, відсутності відповідних кваліфікованих фахівців та необхідного матеріально-технічного оснащення. Це відбувається, як у сфері освіти та науки, так і в практичній діяльності.

Відчуті в дії цю проблему можна, наприклад, коли громадянин звертається до працівника міліції, а той не тільки міг би відповісти, але й додатково зрозуміти людину, за необхідності, перефразувати, роз'яснити ситуацію, що склалася та надати технічну допомогу.

За радянських часів, близько 90% слідчих та майже 80% оперативних працівників мали юридичну освіту. На сьогодні, загальний відсоток працівників міліції з юридичною освітою значно знизився. Як правило, у міліцію «йдуть» з інших професій (колишні інженери різних спеціальностей, військові, спортсмени, історики, викладачі та випускники зовсім не правничих вузів – незатребувані біологи чи фізики). При тому, що правознавство не виділялося в якості самостійної галузі, а включалося в загальну групу гуманітарних спеціальностей у переліку спеціальностей, встановленому класифікацією Державного комітету статистики Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР).

До 90-х років минулого століття в нашій країні була така ситуація: склавши іспити з 15 дисциплін – студент ставав юристом. На сьогодні, перелік таких дисциплін значно розширився, крім того самі дисципліни поділені на спецкурси.

З цього аспекту треба звернутися до витоків юридичної освіти. Елементи юридичної освіти виникали по мірі розвитку законодавства та правової науки, а саме, деякі відомості про право включалися в систему загальної освіти ще в давнину – спочатку в Стародавній Греції, потім, в Стародавньому Римі; у середньовіччі правові школи почали з'являтися в різних країнах Європи; починаючи з XVI століття юриспруденцію вже викладали в Росії; з 1767 року право викладалося в найбільших університетах Харкова, Києва, Одеси та ін.

У СРСР основною формою підготовки юристів були юридичні факультети університетів з 5-річним терміном навчання та 4-річні юридичні інститути відомчої системи. Також існувало вечірне і заочне навчання, розраховане на 5-6 років відповідно. Навчальний процес був побудований так, щоб підготувати юриста широкого профілю, який міг займати (посідати) будь-яку посаду, що вимагає юридичної освіти, і разом з тим мав глибокі знання з конкретної галузі юридичної діяльності. Тому всі студенти (курсанти) вивчали поряд із соціально-економічними (політекономія, філософія, історія КППС, науковий комунізм) та загальноосвітніми (іноземна мова, логіка) дисциплінами широке коло правових наук: загальну теорію держави і права, історію держави і права, історію політичних і правових вчень, державне право (СРСР, зарубіжних соціалістичних країн, буржуазних і країн, що розвиваються), адміністративне право, цивільне право, земельне право, трудове право, колгоспне право, фінансове право, кримінальне право, кримінологію, судоустрій, цивільний процес, кримінальний процес, міжнародне право та ін. В той час спеціалізувалися за профілями: державне управління та радянське будівництво, юридична служба в народному господарстві, судово-прокурорсько-слідча робота. Крім того, вони (студенти або ж курсанти) вивчали додатковий цикл певних предметів і проходили виробничу практику в тих органах, де згодом їм доведеться працювати. Загальновідомим є той факт, що фахівців-юристів для органів МВС готувала Академія внутрішніх справ, а для Збройних Сил СРСР – військово-юридичний факультет Військового інституту Радянської Армії [1].

Сучасна українська юридична освіта, як і система української освіти в цілому, переживає серйозне реформування. Не виключено, що її очікує ще більш серйозне реформування, метою якого проголошується модернізація освіти, формування такої освітньої моделі, яка була б адекватна сучасним викликам глобалізації та інформаційного суспільства, сучасним вимогам несення служби в лавах МВС України та Збройних сил України.

Більшість розвинених країн пройшли складний процес реформування власної системи освіти. Кожна окремо взята держава обрала для себе найбільш прийнятну модель та розвиває її. Слід наголосити, що не все одразу складалося позитивно, але з часом існуючі негативні аспекти доопрацьовуються. Відомо, що Україна ще знаходиться на початку цього шляху. На нашу думку, потрібно обрати, так звану, утилітарну модель юридичного навчання. Вона передбачає отримання практичних навичок, тобто вузько професійну підготовку, зменшення кількості гуманітарно-соціальних дисциплін, "дрібних" спеціальних дисциплін, які мають динамічне

законодавство (як-от, митне та валютне право) та приборати дублюючі дисципліни (комерційне та підприємницьке право). Хоча не погано зарекомендувала себе ще ліберальна модель, коли ми отримуємо таку "загально досвідчену (освічену)" людину. Хоча, на жаль, для нас вона не дуже підходить, адже навчання має бути спрямоване на формування творчої особистості, здатної самостійно, логічно та аргументовано робити висновки з проблем пізнання, будувати комунікативно досконалі взаємовідносини відповідно до типових ситуаційних моделей.

Слід зазначити, що метою навчання не повинен бути простий систематичний виклад якогонебудь юридичного матеріалу, а його призначенням має бути залучення курсантів до військових ідеалів науки, освіти та обраної професії. Збереження чи можливе відновлення цих якостей повинно стати основною (чи не головною) задачею сучасної вищої школи, де навчання поєднується з наявністю особливої аури, вихованням, формуванням моральності та особливої поваги до закону в їх нерозривній єдності.

Отримані знання та навички повинні забезпечувати якісне виконання службових задач та здібність покращувати свої професійні якості.

Авторами для написання цієї статті досліджувалися наступні роботи: Ганин В.В. «Государственная политика в области подготовки кадров и развитие юридического образования в СССР во второй половине 1980-х-1991 гг.»; К разработке концепции развития юридического образования в СССР на 1990-2000 гг.; Серафимов Л.А. «Юридическое образование в вузах РСФСР»; Яшук Т.Ф. «Традиции и новации в российском юридическом образовании»; М. Мацькевич «Правоохоронні органи в ЗУНР»; В.М. Мельникович «Робота з персоналом в органах внутрішніх справ України: поняття та сучасні підходи до вирішення підготовки персоналу для органів внутрішніх справ»; Є. Скулиш «Реалізація сучасних освітніх підходів та гуманістичних моделей у процесі реформування професійної підготовки співробітників правоохоронних органів України»; В. Шакур «Професійна освіта проти професійної злочинності»; інтерв'ю ректора Національної академії внутрішніх справ В. Коваленка головному редакторові журналу "Право України" О. Святоцькому на тему "Створення сучасної системи підготовки та перепідготовки кадрів органів внутрішніх справ – одне з основних завдань реформування правоохоронних органів України".

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Грацианский П.С. Юридическое образование [Электронный ресурс] / П.С. Грацианский, А.Ф. Шебанов. – Режим доступа: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/155202/Юридическое>

УДК 343.433 – 053.2

### ПРО ПОСИЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА СТАТЕВІ ЗЛОЧИНИ, ВЧИНЕНІ ПРОТИ НЕПОВНОЛІТНІХ

Шеховцова Л.І., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет*

У статті пропонується, враховуючи досвід Російської Федерації, посилити кримінальну відповідальність за статеві злочини, скоєні проти неповнолітніх, шляхом внесення доповнень та змін до чинного Кримінального кодексу України.

*Ключові слова: статеві злочини, неповнолітні, педофілія, примусові заходи медичного характеру, хімічна кастрація.*

Шеховцова Л.И. ОБ УСИЛЕНИИ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПОЛОВЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ, СОВЕРШЕННЫЕ ПРОТИВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье предлагается, учитывая опыт Российской Федерации, усилить уголовную ответственность за половые преступления, совершенные против несовершеннолетних, путем внесения дополнений и изменений в действующий Уголовный кодекс Украины.

*Ключевые слова: половые преступления, несовершеннолетние, педофилия, принудительные меры медицинского характера, химическая кастрация.*

Shekhovtsova L.I. ON STRENGTHENING OF CRIMINAL LIABILITY FOR SEXUAL OFFENSES COMMITTED AGAINST MINORS / Zaporizhzhya national university, Ukraine

Referring to the statistics of Ministry of Internal Affairs of Ukraine, we can see that for the first nine months of 2012 year 224 women (43 minors) became victims of rape. So, obviously, the penalties provided in the sanctions of art. 152 and 153 of the Criminal Code are not sufficient to significantly reduce the number of crimes against sexual freedom and sexual integrity of a person, including those, committed against minors.

In many civilized countries (U.S., UK, Israel, Poland, Czech Republic) and CIS countries (Moldova, Russian Federation) there were adopted very stringent sanctions for sexual crimes against minors.

In the Russian Federation (hereinafter – RF) on February 7, 2012 there was adopted a law «On amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and some legislative acts of the Russian Federation in order to strengthen liability for the sexual crimes committed against minors». This law introduced the concept of «pedophilia», i.e. disorder of sexual preferences, not excluding sanity.

Persons over the age of eighteen who have committed crimes against sexual integrity of minors under the age of fourteen years, and suffering from a disorder of sexual preference (pedophilia), except that the sanity, the court may be designed along with the punishment of compulsory medical measures in the form of forced outpatient supervision and treatment by a psychiatrist. In particular, a set of measures may include the possibility of preventive medications, including chemical castration. Chemical castration – is taking drugs that reduce sexual desire and exclude the possibility of sexual intercourse. Also, the law provided for other changes to the Criminal Code to strengthen liability for the crimes of sexual nature committed against minors.

In our opinion, the Russian Federation has made a significant step in the fight against crimes against sexual freedom and sexual integrity of minors, child pornography and prostitution. Ukraine as a European democratic state would have to take into account the experience of other countries, in particular, and the Russian Federation.

The possibility of using of life sentence, and compulsory medical measures is a very important preventive factor for preventing the commission of crimes against sexual freedom and sexual integrity, especially of minors. Also, the application of compulsory medical measures, which include the possibility of chemical castration, reduce the possibility of committing crimes against sexual freedom and sexual integrity of minors.

In our opinion, the penal measures proposed in the article will reduce the number of crimes committed against sexual freedom and sexual integrity of minors.

*Key words: sex crimes, minors, pedophilia, involuntary treatment, chemical castration.*

Україна перебуває на шляху становлення соціальної правової держави, на шляху вдосконалення захисту прав і свобод особи та громадянина. Однак в умовах соціально-економічної нестабільності, занепаді моральних цінностей особливу увагу потрібно приділяти саме захисту прав і свобод неповнолітніх, оскільки неповнолітні через свій вік та ступінь розвитку є найбільш незахищеною верствою населення. Це стосується також і захисту статевої свободи та статевої недоторканості неповнолітніх.

Розділ IV Кримінального кодексу України (далі – КК) передбачає відповідальність за злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості. До них відносяться: зґвалтування, насильницьке задоволення статевої пристрасті неприродним способом, примушування до вступу в статевий зв'язок, статеві зносини з особою, яка не досягла статевої зрілості, розбещення неповнолітніх. Найтяжчими з них є зґвалтування (ст.152 КК) та насильницьке задоволення статевої пристрасті неприродним способом (ст.153 КК) [1].

Згідно зі ст.152 КК, найбільш тяжкі санкції передбачені в ч.3 (зґвалтування, вчинене групою осіб, або зґвалтування неповнолітньої чи неповнолітнього, – карається позбавленням волі на строк від семи до дванадцяти років) та ч.4 (зґвалтування, що спричинило особливо тяжкі наслідки, а також зґвалтування малолітньої чи малолітнього – карається позбавленням волі на строк від десяти до п'ятнадцяти років) [1].

Згідно зі ст.153 КК, найбільш тяжкі санкції передбачені в ч.2 (те саме діяння, вчинене повторно або групою осіб, або особою, яка раніше вчинила будь-який із злочинів, передбачених статтями 152 або 154 цього Кодексу, а також вчинене щодо неповнолітньої чи неповнолітнього, – карається позбавленням волі на строк від трьох до семи років) та ч.3 (те саме діяння, вчинене щодо малолітньої чи малолітнього, або якщо воно спричинило особливо тяжкі наслідки, – карається позбавленням волі на строк від десяти до п'ятнадцяти років) [1].

Незважаючи на такі вид і міру покарання, передбачені ст.ст.152, 153 КК, ці злочини є досить поширеними. Згідно із статистикою МВС України, за дев'ять місяців 2012 року було зареєстровано 631 злочин проти статевої свободи та статевої недоторканості особи (за

аналогічний період 2011 року – 668 злочинів), а зґвалтувань – 242 злочини (за аналогічний період 2011 року – 299 злочинів), з них не розкритих зґвалтувань – 32 [2]. Не будемо забувати й про високу латентність вказаних злочинів, особливо якщо це стосується неповнолітніх. Криміналісти відзначають дуже високу часткову природної латентності статевих злочинів. За експертними оцінками, в Україні від сексуальних домагань страждають близько 8 тис. дітей. «Однак, реальну кількість неповнолітніх, які стали жертвами сексуального насилля, встановити неможливо. Діти, залякані дорослими, воліють не розповідати про те, що трапилось. Часто й правоохоронці байдуже реагують на сигнали про педофілів» [3].

Звертаючись до статистики МВС України, також можна побачити, що за дев'ять місяців 2012 року від зґвалтувань потерпіло: жінок – 224 особи, неповнолітніх – 43 особи [2].

Тож, вочевидь, передбаченої законодавцем у санкціях ст.ст.152,153 КК міри покарання недостатньо для значного зменшення кількості злочинів проти статевої свободи та статевої недоторканості особи, в тому числі скоєних і проти неповнолітніх.

У ряді цивілізованих країн світу (США, Великобританія, Ізраїль, Польща, Чехія) та країн СНД (Молдова, Російська Федерація) за статеві злочини проти неповнолітніх введені досить жорсткі санкції. Наприклад, у США за статеві злочини, вчинені проти неповнолітніх, призначається довічне позбавлення волі або, навіть, смертна кара. Також у ряді штатів введена хімічна кастрація. У Великобританії можуть позбавити волі на строк до 10 років лише за перегляд картинок з оголеними дітьми. Створено державний реєстр педофілів, які пройшли процедуру хімічної кастрації. У Польщі також ввели хімічну кастрацію, яка є примусовою для осіб, які зґвалтували дітей молодше 15 років. В Ізраїлі за рішенням суду педофілам також роблять хімічну кастрацію, при цьому їм надають психологічну допомогу [4].

У Російській Федерації (далі – РФ) 7 лютого 2012 року було прийнято закон «Про внесення змін до Кримінального кодексу Російської Федерації та окремі законодавчі акти Російської Федерації з метою посилення відповідальності за злочини сексуального характеру, вчинені по відношенню до неповнолітніх». Цим законом введено поняття «педофілія», тобто розлад сексуальної переваги, що не виключає осудності [5].

До злочинів проти статевої недоторканості неповнолітніх, які не досягли чотирнадцяти років, відносяться такі злочини, як зґвалтування, насильницькі дії сексуального характеру, спонукання до дій сексуального характеру, статеві зносини і інші дії сексуального характеру з особою, яка не досягла шістнадцятирічного віку, розпусні дії, залучення до заняття проституцією, організація заняття проституцією, виготовлення та обіг матеріалів або предметів з порнографічними зображеннями неповнолітніх, використання неповнолітнього з метою виготовлення порнографічних матеріалів або предметів, скоєні по відношенню до неповнолітніх, які не досягли чотирнадцяти років [6].

Законом збільшуються строки позбавлення волі аж до двадцяти років за злочини проти статевої недоторканості неповнолітніх. За особливо тяжкі злочини проти статевої недоторканості неповнолітніх, які не досягли чотирнадцяти років, встановлюється довічне позбавлення волі.

Також до осіб, які страждають розладом сексуальної переваги (педофілією), що не виключає осудності, не може бути застосовано умовне покарання.

При умовно-достроковому звільненні від відбування покарання такі особи повинні фактично відбути не менше чотирьох п'ятих строку покарання, призначеного за злочини проти статевої недоторканості неповнолітніх, які не досягли чотирнадцятирічного віку. При розгляді клопотання про умовно-дострокове звільнення від відбування покарання або клопотання про заміну невідбутої частини покарання більш м'яким покаранням, засудженому за злочини проти статевої недоторканості неповнолітніх, які не досягли чотирнадцятирічного віку, суд враховує результати судово-психіатричної експертизи по відношенню до такого засудженого.

До осіб, які скоїли у віці старше вісімнадцяти років злочин проти статевої недоторканості неповнолітніх, які не досягли чотирнадцяти років, та які страждають розладом сексуальної переваги (педофілією), що не виключає осудності, судом може бути призначені поряд з покаранням примусові заходи медичного характеру у виді амбулаторного примусового нагляду і лікування у психіатра. Зокрема, такий комплекс заходів може включати в себе можливість застосування профілактичних медикаментозних засобів, у тому числі хімічної кастрації [5; 6].



Хімічна кастрація – це прийом препаратів, що знижують статевий потяг і виключають можливість проведення статевого акту [7].

Продовження, зміна та припинення застосування примусових заходів медичного характеру здійснюються судом за поданням адміністрації установи, що здійснює примусове лікування, або кримінально-виконавчої інспекції, яка контролює застосування примусових заходів медичного характеру, на підставі висновку комісії лікарів-психіатрів [6].

Незалежно від часу останнього огляду та від прийнятого рішення про припинення застосування примусових заходів медичного характеру суд на підставі внесеного не пізніше ніж за шість місяців до закінчення терміну виконання покарання клопотання адміністрації установи, виконуючої покарання, призначає судово-психіатричну експертизу щодо особи, яка страждає розладом сексуальної переваги (педофілією), що не виключає осудності, з метою вирішення питання про необхідність застосування до неї примусових заходів медичного характеру в період умовно-дostroкового звільнення або в період відбування більш м'якого виду покарання, а також після відбуття покарання. Суд на підставі висновку судово-психіатричної експертизи може призначити примусовий захід медичного характеру, у виді амбулаторного примусового нагляду і лікування в психіатра. Примусові заходи медичного характеру, призначені особам, які страждають розладом сексуальної переваги (педофілією), що не виключає осудності, виконуються за місцем відбування позбавлення волі, а щодо засуджених до інших видів покарань – в установах органів охорони здоров'я, що надають амбулаторну психіатричну допомогу [6].

Тобто, у кримінальному кодексі РФ злочини сексуального характеру, вчинені по відношенню до неповнолітніх, виділені в окремий вид злочинів, до яких застосовуються інше, порівняно з іншими злочинами, кримінально-правове регулювання.

На наш погляд, Російська Федерація зробила значний крок у боротьбі зі злочинами проти статевої свободи та статевої недоторканості неповнолітніх, дитячою порнографією та проституцією.

Україні, як європейській демократичній державі, необхідно було б врахувати досвід інших держав, зокрема, і Російської Федерації.

У понятті Міжнародної статистичної класифікації захворювань 10-го перегляду (МКЗ-10) – педофілія – розлад сексуальної переваги, що виражається в сексуальній тязі до дітей зазвичай препубертатного чи раннього пубертатного віку. Пубертатним називається вік статевого дозрівання [8]. Згідно з постановою Пленуму Верховного Суду України № 5 від 30.05.2008 р. «Про судову практику у справах про злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи», малолітніми потерпілими вважаються особи, яким на момент вчинення злочину не виповнилося 14 років [9]. То ж, на нашу думку, поняття педофілії, яке надано в КК РФ і яке ми пропонуємо ввести до КК України, дуже вдале і відображає суть цього явища з кримінально-правової точки зору.

Таким чином, необхідно доповнити ст.93 КК України «Особам, до яких застосовуються примусові заходи медичного характеру» пунктом четвертим – «які вчинили злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи, яка не досягла 14 років, та які страждають розладом сексуальної переваги (педофілією), що не виключає осудності».

Статтю 94 КК України – доповнити ч.2.1 такого змісту: «Особам, які вчинили злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи, яка не досягла 14 років, та які страждають розладом сексуальної переваги (педофілією), що не виключає осудності, суд поряд з покаранням може призначити примусовий захід медичного характеру у вигляді амбулаторної психіатричної допомоги в примусовому порядку».

Доповнити п.2.1. ст.95 КК України такого змісту: «Незалежно від часу останнього огляду та від прийнятого рішення про припинення застосування примусових заходів медичного характеру суд на підставі внесеного не пізніше ніж за шість місяців до закінчення терміну виконання покарання клопотання лікаря-психіатра, який надає особі таку психіатричну допомогу, призначає судово-психіатричну експертизу щодо особи, зазначеної в пункті 4 статті 93 цього Кодексу, з метою вирішення питання про необхідність застосування до неї примусових заходів медичного характеру в період умовно-дostroкового звільнення або в період відбування більш

м'якого виду покарання, а також після відбуття покарання. Суд на підставі висновку судово-психіатричної експертизи може призначити примусовий захід медичного характеру, передбачений пунктом 1 частини першої статті 94 цього Кодексу, або припинити його застосування».

Також, потрібно доповнити санкції ч.4 ст.152 та ч.3 ст.153 КК України покаранням у виді довічного позбавлення волі. Цей вид покарання відповідав би тяжкості вчиненого злочину.

Можливість застосування довічного покарання, а також примусових заходів медичного характеру є досить вагомим превентивним фактором для запобігання вчиненню злочинів проти статевої свободи та статевої недоторканості неповнолітніх вперше. Також, застосування примусових заходів медичного характеру, які передбачають і можливість застосування хімічної кастрації, знизять можливість скоєння злочинів проти статевої свободи та статевої недоторканості неповнолітніх повторно. На наш погляд, такі кримінально-правові заходи сприятимуть зменшенню кількості вчинюваних злочинів проти статевої свободи та статевої недоторканості неповнолітніх.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Кримінальний кодексу країни від 05.04.2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
2. Статистика МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/788120;jsessionid=4AE6D67E4422788F62E019F04C62B1BE>.
3. Васюта В. В Україні від сексуальних домагань страждають близько 8 тисяч дітей / В. Васюта // Український тиждень. – 2008. – 31 серпня.
4. Хімічна кастрація: як це робиться [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.blik.ua/content/view/25904/>.
5. Про внесення змін до Кримінального кодексу Російської Федерації та окремі законодавчі акти Російської Федерації з метою посилення відповідальності за злочини сексуального характеру, вчинені по відношенню до неповнолітніх: Закон Російської Федерації від 07.02.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=126735>.
6. Кримінальний кодекс Російської Федерації від 13.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.consultant.ru/popular/ukrf/10\\_20.html#p1154](http://www.consultant.ru/popular/ukrf/10_20.html#p1154).
7. Википедия [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F/>.
8. Дерягин Г.Б. Педофилия [Електронний ресурс] / Г.Б. Дерягин // Сексология и сексопатология. – 2006. – № 2. – С. 37-46. – Режим доступу: <http://www.sudmed-nsmu.narod.ru/articles/pedophilia.html>.
9. Про судову практику у справах про злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості особи: Постанова Пленуму Верховного Суду України № 5 від 30.05.2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-08>.

## РОЗДІЛ ІХ. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.9 (477)

### ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПОКАРАНЬ НЕПОВНОЛІТНІХ ЗА ВЧИНЕННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРОСТУПКІВ

Назимко Є.С., к.ю.н., ст. наук. співробітник

*Донецький юридичний інститут МВС України*

У статті проаналізовано модель інституту покарання неповнолітніх за проектом Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо запровадження інституту кримінальних проступків». Для найбільш ефективного досягнення мети покарання неповнолітніх, запропоновано внесення низки змін та доповнень до зазначеного законопроекту.

*Ключові слова: кримінальний проступок, покарання, система, неповнолітній, ювенологія.*

Назымко Е.С. УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ НАКАЗАНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ЗА СОВЕРШЕНИЕ УГОЛОВНЫХ ПРОСТУПКОВ / Донецкий юридический институт МВД Украины, Украина

В статье проанализирована модель института наказания несовершеннолетних по проекту Закона Украины «О внесении изменений в Уголовный кодекс Украины относительно внедрения института уголовных проступков». Для наиболее эффективного достижения целей наказания несовершеннолетних предложено внесение ряда изменений и дополнений к указанному законопроекту.

*Ключевые слова: уголовный проступок, наказание, система, несовершеннолетний, ювенология.*

Nazymko E.S. IMPROVEMENT OF PUNISHMENT OF JUVENILES FOR CRIMINAL MISCONDUCT / Donetsk law institute MIA of Ukraine, Ukraine

There was analyzed in an article a model of minors' punishment institution in accordance with a Law of Ukraine "About introduction of changes to Criminal Code of Ukraine concerning laying down an institution of criminal misconducts".

There were analyzed the latest works of native and foreign scientists, who considered problems of punishment for criminal misconducts.

There were analyzed statistics of taking criminal-legal pressure measures on minors. On a basis of an analysis it appears a conclusion about obvious ineffectiveness of enforcement of a penalty related to this category of persons only by imposing fine, debarring from holding different offices or providing some activity, public works.

To reach most effectively a goal of punishment of minors, it was proposed an introduction of a list of changes to draft law mentioned-above.

It is stressed, that the issues of possibility of awarding of following penalty types to the minors for committing criminal misconducts demand to be solved: public works, limitation of freedom, disfranchisement, fine, forfeiture, restitution, direction to correctional institution with obligatory daily presence, home arrest, probation, mediation or appeasement (an obligation to eliminate a caused damage or make in favour of injured party some works aiming at compensation of a caused damage).

In order to work out most optimal criminal-legal pressure measures on minors, adjudged guilty for committing criminal misconducts, it is stressed a necessity to use international and foreign experience. Particularly, it is proposed to use punishments, contemplated in United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures ("The Tokyo Rules", The Resolution of UN General Assembly, 14th of December 1990), also punishments, imposed on youth in USA and FRG.

The author also concludes that within the cause of minors' punishment it is necessary to contemplate wide court discretion, choosing a type of punishment. It is expedient to work out a norm, which would contain a clause explaining that minors are subject to any punishment for committing criminal misconduct, contemplated within a system of punishments for minors for committing criminal misconducts, to reach a goal of a punishment most effectively.

*Key words: criminal offense, the punishment system, a minor, juvenology.*

В Україні вже давно стало предметом наукових дискусій питання про запровадження в законодавство інституту кримінального проступку. При цьому вченими опрацьовується низка аспектів змін до діючого законодавства – від готовності суспільства сприйняти нові правові реалії, до розроблення конкретних пропозицій з вдосконалення як проектів законів про кримінальні проступки в цілому, так і окремих їх положень. Як зазначається, потребують вдосконалення й положення про заходи державного примусу, які будуть застосовуватись до осіб, визнаних винними у вчиненні кримінального проступку, в тому числі й до неповнолітніх. Зазначимо, що в першому півріччі 2012 року кількість засуджених неповнолітніх осіб становила 4,3 тис. осіб. Їх відсоток у загальній кількості засуджених осіб – 5,6%. У віці від 14 до 16 років вчинили злочини понад 1,2 тис. неповнолітніх, що становить 28,8% від усіх неповнолітніх засуджених осіб [1]. Це вказує на високу динаміку злочинної практики серед цієї категорії осіб. Зрозуміло, що із запровадженням кримінальних проступків, частка неповнолітніх, визнаних винними у вчиненні злочинів зміниться. А це обумовлює актуальність та необхідність розроблення оптимальних заходів впливу на їх особистість за вчинення кримінальних проступків.

Зазначимо, що на розгляді у Верховній Раді України знаходиться низка законопроектів, які мають на меті вдосконалення кримінального законодавства України за напрямом гуманізації покарання та впровадження інституту кримінальних проступків.

Так, проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо запровадження інституту кримінальних проступків» від 28.02.2012 № 10126, поданий народними депутатами України Стретовичем В.М., Головатим С.П., Притикою Д.М. та Шишкіною Е.В. (далі – Законопроект або проект Закону), передбачає «перетворити» окремі злочини невеликої тяжкості та адміністративні правопорушення в кримінальні проступки, за вчинення яких застосовуватимуться покарання у виді штрафу, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, а також громадські роботи.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що про необхідність і доцільність запровадження інституту кримінальних проступків в Україні свідчить, зокрема, необхідність залучення іноземного досвіду, з якого випливає, що кримінальне законодавство переважної більшості європейських країн передбачає два та навіть три види кримінально-караних діянь (злочин-проступок-порушення). В Європі давно дійшли висновку, що у сфері кримінального права не може бути лише одного різновиду караних діянь (злочину) за їх небезпекою для суспільства, ступенем покарання та правовими наслідками для покараної особи [16]. Можемо зазначити, що в Україні також вже визначено концепцію кримінальних проступків, про що свідчать роботи флагманів вітчизняної кримінально-правової думки [22, 182-186]. Однак, переконані, залишаються не розробленими питання заходів державного впливу на осіб, які вчинили кримінальні проступки, в тому числі – й на неповнолітніх.

Питанням запровадження в Україні кримінальних проступків присвятили свої праці В.І. Борисов, О.М. Костенко, В.С. Ковальський, В.М. Куц, А.А. Музика, В.П. Тихий, М.І. Хавронюк, Є.В. Фесенко та інші вчені. Однак й дотепер нерозв'язаними залишаються питання застосування покарання до неповнолітніх за вчинення кримінальних проступків. У зв'язку із цим, метою цієї статті є розроблення системи покарань для неповнолітніх за вчинення кримінальних проступків.

Як зазначають спеціалісти, реформування законодавства про кримінальну відповідальність дозволить переглянути наявну систему покарань, яка передбачена кримінальним законодавством, та на підставі науково обґрунтованих висновків виробити нову концепцію кримінальних покарань. Створення нової системи кримінальних покарань, шляхом введення нових видів покарання дозволить більш диференційовано підходити до вирішення такого складного питання, як індивідуалізація кримінального покарання [5]. Однак у Законопроекті, на жаль, не розроблено нової системи покарань неповнолітніх. Більш того, стара система покарань неповнолітніх (тобто та, яка існує на теперішній час) не була піддана навіть окремим змінам [12, 18]. Як зазначено у висновку на Законопроект представників Харківської школи кримінального права, відповідно до змісту ст.50 чинного КК (навіть, з урахуванням тих змін, які до цієї норми пропонується внести), сутність покарання як за злочин, так й за кримінальний проступок, залишається незмінною [4].

Законопроектом передбачається до неповнолітніх, визнаних винними у вчиненні кримінального проступку, застосовувати основне покарання у виді штрафу. Позбавлення ж права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадські роботи за положеннями Законопроекту можуть застосовуватися до неповнолітніх, визнаних винними у вчиненні кримінального проступку, як основні, так і як додаткові покарання. У положеннях законопроекту змінено нижчу межу для громадських робіт. Вони можуть бути призначені неповнолітньому у віці від 16 до 18 років на строк від десяти до ста двадцяти годин.

Таке дублювання вже визнано нелогічним, адже усі види кримінальних покарань повинні утворювати єдину систему покарань із власною внутрішньою узгодженістю [14].

З урахуванням особливостей економічного та соціального стану неповнолітніх, у сучасному законодавстві встановлено особливі вимоги до призначення неповнолітнім цього виду покарання. Штраф застосовується лише до неповнолітніх, що мають самостійний дохід, власні кошти або майно, на яке може бути звернене стягнення. Таке обмеження зумовлено специфікою регулювання трудових та інших прав неповнолітніх осіб. Відповідно до ст.188 Кодексу законів про працю України не допускається прийняття на роботу осіб молодше 16 років. За згодою одного із батьків або особи, що їх замінює, можуть, як виняток, прийматись на роботу особи, які досягли 15 років [13, 246].

Громадські роботи, які можуть бути призначені неповнолітньому, полягають у виконанні ним робіт у час, вільний не лише від основної роботи, а й від навчання. Для неповнолітніх це має особливе значення, оскільки освіта підростаючого покоління – це не тільки особиста справа самої молоді, це предмет піклування будь-якого прогресивного суспільства. Тому в разі призначення громадських робіт неповнолітньому треба враховувати час, необхідний для забезпечення всіх складових навчального процесу – уроків, лекцій, семінарських занять, екзаменаційних сесій, виробничої практики тощо.

Законодавство України закріплює особливі вимоги щодо охорони праці неповнолітніх осіб. Хоча відбування громадських робіт не регулюється трудовим правом, законодавчі вимоги щодо охорони праці неповнолітніх мають обов'язково враховуватись і в даному випадку. Йдеться про недопустимість застосування праці осіб молодше 18 років на певних роботах, зокрема пов'язаних з підняттям вантажу понад граничні норми тощо (ст.190 КЗпП) [13, 248].

Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (ст.55 КК України) може застосовуватися в тих випадках, коли посада, яку обіймає неповнолітній, або діяльність, якою він займається, пов'язана із вчиненням ним злочином. Специфічною метою цього покарання є недопущення вчинення винним нових злочинів із використанням посади або в результаті зайняття певною діяльністю. Реально цей вид покарання може бути застосовано щодо неповнолітніх віком 16-17 років, оскільки саме в цьому віці вони набувають юридичних прав займатися кустарним промислом або торговельною діяльністю, мати постійну роботу або обіймати посади в шкільних або громадських організаціях [10, 334].

Останні офіційні дані судової статистики з призначення покарання неповнолітнім зараз наявні за 2010 рік. У 2010 році за розслідуваними справами неповнолітніми було вчинено 17,3 тис. злочинів, у тому числі 8,7 тис. тяжких та особливо тяжких. Питома вага цих злочинів у структурі злочинності серед неповнолітніх становить 50,4%. Кількість засуджених неповнолітніх у 2010 році становила 10 883 особи. Засуджено 6577 неповнолітніх осіб за тяжкі та особливо тяжкі злочини, за злочини невеликої та середньої тяжкості, відповідно, засуджено 4306 неповнолітніх (приблизно таку кількість осіб маємо очікувати засудженими за вчинення кримінальних проступків). Штраф як основне покарання у 2010 році був призначений 535 неповнолітнім, громадські роботи було призначено 522 неповнолітнім. Четверо неповнолітніх осіб позбавлені права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Арешт призначено 85 неповнолітнім. Додаткове покарання у виді штрафу у 2010 році до неповнолітніх не застосовувалося. Виправдано судами четверо неповнолітніх осіб. Звільнено від відбування покарання з випробуванням – 7555 осіб. До 919 осіб віком від 14 до 18 років застосовано примусові заходи виховного характеру [2].

Як бачимо, за вчинення злочинів невеликої та середньої тяжкості штраф та громадські роботи для неповнолітніх не є найбільш розповсюдженими видами кримінально-правового впливу. Зважаючи на статистику призначення неповнолітнім, визнаних винними у вчиненні злочину,

покарань у виді громадських робіт (див. Таблицю №1) та штрафу (див. Таблицю №2) у 2005-2010 рр., можемо стверджувати, що ухвалення Законопроекту призведе до значної кількості звільнення неповнолітніх від покарання та його відбування.

Таблиця №1.

**Призначення громадських робіт неповнолітнім**

Рік	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Кількість засуджених неповнолітніх	265	211	170	246	282	522

Таблиця №2.

**Призначення штрафу неповнолітнім**

Рік	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Кількість засуджених неповнолітніх	296	447	369	540	401	535

Маємо погодитись з Ю.Ю. Коломієць, яка зазначає, що застосування інституту звільнення від покарання не як виняток, а як загальне правило, втрачає заохочувальну роль [6, 262]. Застосування різноманітних звільнень від кримінально-правової репресії також може свідчити про кризу національного механізму реагування на злочин та необхідність переосмислення концептуальних підходів до покарання винних.

Можемо стверджувати, що зараз потребують концептуального опрацювання система, види та розміри покарань, що будуть застосовуватись до неповнолітніх, визнаних винними у вчиненні кримінального проступку.

Необхідно відмітити, що вчені, які висловлюють власне бачення розвитку законодавства про кримінальні проступки в Україні у більшості випадків торкаються питань криміналізації та декриміналізації діянь, розширення кола суб'єктів відповідальності, природи кримінальних проступків, їх місця в механізмі правового регулювання суспільних відносин тощо. Питанням покарання за кримінальні проступки присвячено лише поодинокі роботи. Вчені висказують різні точки зору:

від загальних – про те, що «необхідно законодавчо врегулювати покарання за кримінальні проступки» [15, 209]

до розроблення системи, видів та розмірів покарань за цю категорію суспільно небезпечних деліктів.

Для вдосконалення законопроекту можна, перш за все звернутись, до міжнародних актів. Так, Мінімальні стандартні правила ООН щодо заходів, не пов'язаних з тюремним ув'язненням («Токійські правила», Резолюція 45/110 ГА ООН, 14 грудня 1990 р.) рекомендують застосовувати такі санкції: а) усні санкції, такі, як зауваження, осуд і попередження; б) умовне звільнення від відповідальності; в) поразку в цивільних правах; г) економічні санкції та грошові покарання, такі, як разові штрафи та поденні штрафи; е) конфіскація або постанова про позбавлення права власності на майно; ф) повернення майна жертві або постанова про компенсацію; г) умовне покарання або покарання з відстрочкою; ж) умовне звільнення від ув'язнення і судовий нагляд; з) постанову про виконання суспільно корисних робіт; и) направлення до виправної установи з обов'язковою щоденною присутністю; к) домашній арешт; л) будь-який інший вид стягнення, не пов'язаний з тюремним ув'язненням; п) будь-яке з'єднання перелічених заходів (ст.8) [11].

Відомий український вчений, який присвятив проблематиці запровадження в Україні кримінальних проступків низку наукових праць, П.Л. Фріс вдається до необхідності філологічного узгодження

законодавства та зазначає, що за кримінальні провини (на думку вченого, мають бути не проступки, а провини) необхідно призначати не покарання, а покути. Вчений зауважує, що «необхідно розробляти підходи до визначення видів покути, умов їх застосування, звільнення від застосування тощо» [21, 192]. Зазначимо, що у 2007 році П.Л. Фріс наголошував, що кримінальні проступки не можуть каратись більш суворо, ніж позбавленням волі на строк до 3 років [20, 171]. Незрозумілою на той момент була позиція автора з приводу такого розміру покарання та можливості призначення альтернативних позбавленням волі покарань.

В останніх працях вчений зазначає, що до осіб, які вчинили карні провини, у якості основних повинні застосовуватись стягнення, що не пов'язані з ізоляцією особи від суспільства, а щодо осіб, які вчинили злочини – покарання, які пов'язані з ізоляцією особи від суспільства. Такий поділ теж відображає відмінність матеріальної ознаки злочинів та карних провин. Штраф може щодо злочинів застосовуватись як додаткове покарання, а щодо провин – як основне чи додаткове стягнення. Конфіскація може виступати відповідно додатковим покаранням чи стягненням. Причому згідно з Концепцією щодо провин передбачено тільки спеціальну конфіскацію [19].

Н.Ф. Кузнецовою пропонувалося за вчинення кримінального проступку встановити покарання у виді позбавлення волі до одного року або інше більш м'яке покарання. У зв'язку із цим вчена запропонувала передбачати в санкціях альтернативну форму відповідальності: покарання чи заходи суспільного впливу [17, 118]. Однак навряд чи є необхідним передбачати в санкціях кримінального закону заходи суспільного розвитку. Допустиме розширене тлумачення кримінально-правових санкцій, принцип диференціації кримінальної відповідальності, сучасний рівень законодавчої техніки дозволяють передбачати ці заходи в положеннях Загальної частини Закону про кримінальну відповідальність, що спрямовано на забезпечення принципу індивідуалізації кримінальної відповідальності.

Проблематиці покарання за кримінальні проступки присвячені дослідження М.І. Хавронюка. Вчений пропонує передбачити для осіб (у т.ч. для неповнолітніх), визнаних винними у вчиненні проступку, судом можуть бути застосовані такі види покарань: 1) штраф; 2) позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю; 3) громадські роботи; 4) виправні роботи; 5) обмеження волі; 6) арешт [22, 185]. У цілому погоджуючись із запропонованим переліком покарань, що може застосовуватись до осіб, визнаних винними у вчиненні кримінальних проступків, зазначимо на недоцільність застосування до неповнолітніх покарання у виді арешту. Статистика свідчить, що покарання у виді арешту неповнолітнім призначають досить нечасто. Так, у 2010 році лише 85 неповнолітнім (0,78% від загальної кількості засуджених неповнолітніх) призначено покарання у виді арешту. Сучасні реалії застосування арешту до неповнолітніх, зважаючи на вікові та соціально-психологічні особливості зазначеної категорії осіб, дають підстави стверджувати про неефективність цього виду покарання.

Доречними є пропозиції В.М. Бурдіна щодо введення таких видів покарання, як покладення на неповнолітнього, який досяг 15-річного віку, з урахуванням його майнового становища або наявності відповідних трудових навичок, обов'язку усунути заподіяну шкоду або виконати на користь потерпілої сторони певні роботи з метою компенсації заподіяної шкоди, обов'язок відвідування навчальної програми та направлення неповнолітнього до спеціальної навчально-виховної установи закритого типу [3, 16].

Маємо звернути увагу на досить слушні пропозиції вітчизняних вчених стосовно розроблення нових видів покарань для неповнолітніх. Так, А.Ю. Коновалова пропонувала новий вид покарання для неповнолітніх – обмеження для неповнолітніх. Воно, на думку вченої, має призначатись неповнолітньому, який вчинив злочин невеликої або середньої тяжкості. Сутність даного покарання полягає в забороні відвідувати певні місця або обмеженні пересування. Строк покарання: як основного – від 2 місяців до 2 років, як додаткового – від 2 місяців до 1 року [7, 15-16]. Пропозиції вченої є слушними. Однак вважаємо, що запропонований вид покарання має ознаки так званої пробації, яка широко використовується в зарубіжних країнах та довела свою ефективність. В Україні зараз розроблено проект Закону України «Про пробацію» (реєстр. № 3412), авторами якого є О.В. Беца, О.О. Лазаренко, О.М. Лемешко, Г.Б. Овчарова, Д.В. Ягунов, І.С. Яковець). У зазначеному законопроекті втілено доволі прогресивні ідеї виправлення осіб, які вчинили злочин. Сутність ювенальної пробації має полягати в

максимально індивідуальному підході до кожного засудженого неповнолітнього, вивчення його індивідуального випадку, персональних особливостей, проблем та потреб, виявлення особистісних причин та соціальних обставин, що заважають його соціальній адаптації і виправленню. Вважаємо, що проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо запровадження інституту кримінальних проступків» необхідно ухвалювати разом із проектом Закону України «Про пробацію», попередньо узгодивши їх зміст.

Вважаємо, що для вдосконалення законопроекту та ювенальної пенітенціарної практики можна звернутись до зарубіжного досвіду покарання неповнолітніх. Як зазначають вітчизняні спеціалісти в галузі ювенального права, сьогодні американська модель правосуддя для неповнолітніх є всесвітнім лідером у розвитку ювенальної юстиції, апробації нових підходів, різноманітності методів тощо [8, 96]. Так, у США до неповнолітніх широко застосовується пробація. Також, замість покарання, часто використовується практика відновлювального правосуддя для неповнолітніх, що передбачає: а) реальну компенсацію завданої ними матеріальної або моральної шкоди; б) запровадження примирних процедур, що робить таких неповнолітніх більш придатними до суспільного життя, сприяє не тільки усвідомленню й переживанню ними свого діяння, а й намаганням ліквідувати небезпечні наслідки; в) надійне убезпечення громади від кримінального впливу неповнолітніх правопорушників [18, 315].

За кримінальним законодавством ФРН проступком є протиправне діяння, за яке загрожує покарання у виді позбавлення волі на строк менш ніж рік або покарання у виді штрафу [24].

Як вказує М.І. Хавронюк, слід вивчити та врахувати досвід інших країн, кримінальним законодавством яких передбачені, зокрема, такі види покарань для фізичних осіб, як: арешт по вихідних днях, домашній арешт (КК Сан-Марино, Албанії, Італії, Іспанії); тримання «в режимі напівсвободи», коли засудженому дозволяється на певний час і на певних умовах залишати пенітенціарну установу для здійснення професійної діяльності, лікування, здобуття освіти, участі в житті сім'ї (КК Франції); штраф-дні, коли щодня протягом певного періоду засуджений зобов'язаний вносити до держбюджету певну суму (КК Франції) [23].

У зв'язку із запровадженням кримінального проступку та розробленням системи покарань за його вчинення, потребують вдосконалення кримінально-правові санкції. Як зазначає О.М. Костенко, сьогодні в КК існують такі санкції і такий порядок їх застосування, який не може відповідати меті запровадження кримінальному проступку. Перш, ніж починати впроваджувати кримінальний проступок, слід скласти іншу систему санкцій. Необхідна концепція змін у системі санкцій. Існує природний критерій відмежування санкцій одна від одної: санкції, пов'язані із застосуванням обмеження або позбавлення волі, і не пов'язані з ними [9].

Вважаємо, що для справи покарання неповнолітніх необхідно передбачити широкий судовий розсуд у виборі міри покарання. Доцільно розробити норму, яка буде містити положення про те, що неповнолітнім за вчинення кримінального проступку може бути призначене будь-яке покарання, що передбачено системою покарань для неповнолітніх за вчинення кримінальних проступків, з метою найбільш ефективного досягнення мети покарання.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що потребують свого вирішення питання можливості призначення неповнолітнім за вчинення кримінальних проступків таких видів покарань: громадські роботи; обмеження волі; поразка в цивільних правах; штраф; конфіскація майна; реституція; направлення до виправної установи з обов'язковою щоденною присутністю; домашній арешт; пробація; медіація або примирення (обов'язок усунути заподіяну шкоду або виконати на користь потерпілої сторони певні роботи з метою компенсації заподіяної шкоди).

Визначившись із системою покарань для неповнолітніх, необхідно законодавчо закріпити її таким чином, щоб виключити подальше перерахування даних покарань у кримінально-правових санкціях та звільнити їх від зайвої громіздкості.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Аналіз даних судової статистики щодо розгляду справ і матеріалів місцевими загальними судами, апеляційними судами областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційним судом Автономної Республіки Крим у I півріччі 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://sc.gov.ua/ua/sudova\\_statistika.html](http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html).



2. Аналітичний збірник статистики здійснення кримінального судочинства стосовно неповнолітніх в Україні за 2005-2010 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://sc.gov.ua/ua/sudova\\_statistika.html](http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html).
3. Бурдін В.М. Особливості кримінальної відповідальності неповнолітніх в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / Володимир Миколайович Бурдін; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 2002. – 19 с.
4. Висновок кафедр кримінального права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого» та Інституту вивчення проблем злочинності Національної академії правових наук України на проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків» // Всеукраїнська інтернет-конференція «Проблеми впровадження інституту кримінального проступку» (на основі проекту Закону «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків» № 10136 від 03.03.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ivpz.org/golovna-konferents>.
5. Кашкаров О.О. Передумови реформування Кримінального кодексу України та створення законодавства про кримінальні проступки [Електронний ресурс] / О.О. Кашкаров // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 236-241. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09koopkr.pdf>. – Назва з екрана.
6. Коломієць Ю.Ю. Ефективність невідворотності кримінальної відповідальності / Ю.Ю. Коломієць // Актуальні проблеми держави та права: зб. наук. праць. – Одеса: Юр. література, 2002. – Вип. 16. – С. 258-265.
7. Коновалова А.Ю. Види покарань для неповнолітніх за кримінальним правом України: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. к.ю.н.: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / Аліна Юріївна Коновалова; Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – Х., 2012. – 20 с.
8. Крестовська Н. Ювенальна юстиція США і України: порівняльний аналіз / Н. Крестовська, В. Шмеріга / Юридический вестник. – 2003. – №1. – С. 96-102.
9. Курінний Л. Кримінальний проступок – нова правова реалія / Лесь Курінний // Юридичний вісник України. – 2012. – №27. – 7-13 лип. (№ 888).
10. Матишевський П.С. Кримінальне право України: Загальна частина: підруч. [для студ. юрид. вузів і фак.] / П.С. Матишевський. – К.: А.С.К., 2001. – 352 с.
11. Мінімальні стандартні правила ООН щодо заходів, не пов'язаних з тюремним ув'язненням («Токійські правила», Резолюція 45/110 Генеральної Асамблеї ООН, 14 грудня 1990 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.nau.ua/doc/?code=995\\_907](http://zakon.nau.ua/doc/?code=995_907).
12. Назимко Є. Покарання неповнолітніх: аналіз та моделювання подальших змін і доповнень до розділу XV Загальної частини Кримінального кодексу України / Єгор Назимко // Віче. – 2013. – №2. – С. 16-19.
13. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України: у 2 т. – Т. 1 / за заг. ред. П.П. Андрушка, В.Г. Гончаренка, Є.В. Фесенка. – 3-тевид., перероб. та доп. – К.: Алерта, КНТ, Центр учбової літератури. – 2009. – 964 с.
14. Петечел О.Ю. Кримінальна відповідальність неповнолітніх за проектом Карного кодексу України (Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків» № 10136 від 03.03.2012 року) [Електронний ресурс] / О.Ю. Петечел // Всеукраїнська інтернет-конференція «Проблеми впровадження інституту кримінального проступку» (на основі проекту Закону «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків» № 10136 від 03.03.2012. – Режим доступу: <http://ivpz.org/golovna-konferents>.
15. Політова А.С. Кримінальний проступок: спірні питання впровадження у Кримінальний кодекс / А.С. Політова // Основні напрями розвитку кримінального права та шляхи

вдосконалення законодавства України про кримінальну відповідальність: матеріали між нар. наук.-практ. конф., 11-12 жовт. 2012 р. / редкол.: В.Я. Тацій (голов. ред.), В.І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін. – Х.: Право, 2012. – С. 206-209.

16. Пояснювальна записка до Проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо запровадження інституту кримінальних проступків» від 28.02.2012 № 10126 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=42706&pf35401=231709](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=42706&pf35401=231709).
17. Романюк І.Ю. Кримінальний проступок, як різновид правопорушень / І.Ю. Романюк // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – Спеціальний випуск. – 2008. – № 2. – С. 115-119.
18. Савченко А.В. Кримінальне законодавство України та федеральне кримінальне законодавство Сполучених Штатів Америки: комплексне порівняльно-правове дослідження: [монографія] / А.В. Савченко. – К.: КНТ, 2007. – 596 с.
19. Фріс П.Л. Деякі відмінності карної провини від злочину [Електронний ресурс] / П.Л. Фріс, І.В. Козич // Всеукраїнська інтернет-конференція «Проблеми впровадження інституту кримінального проступку» (на основі проекту Закону «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків» № 10136 від 03.03.2012. – Режим доступу: <http://ivpz.org/golovna-konferents>.
20. Фріс П.Л. Ознаки та склад кримінального проступку / П.Л. Фріс, І.Б. Медицький // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2007. – № 2. – С. 166-171.
21. Фріс П.Л. Питання запровадження інституту карної провини / П.Л. Фріс // Основні напрями розвитку кримінального права та шляхи вдосконалення законодавства України про кримінальну відповідальність: матеріали між нар. наук.-практ. конф., 11-12 жовт. 2012 р. / редкол.: В.Я. Тацій (голов. ред.), В.І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін.. – Х.: Право, 2012. – С. 186-192.
22. Хавронюк М.І. Концепцію визначено: адміністративні проступки, кримінальні проступки, злочини. Настав час розмежувати / М.І. Хавронюк // Основні напрями розвитку кримінального права та шляхи вдосконалення законодавства України про кримінальну відповідальність: матеріали між нар. наук.-практ. конф., 11-12 жовт. 2012 р. / редкол.: В.Я. Тацій (голов. ред.), В.І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін.. – Х.: Право, 2012. – С. 182-186.
23. Хавронюк Н. Экспертный комментарий к Концепции проекта Уголовного кодекса Республики Казахстан и проекту Уголовного кодекса Республики Казахстан [Электронный ресурс] / Николай Хавронюк. – Режим доступа: [http://www.pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/Khavronuk\\_Kazakstan\\_comments.pdf](http://www.pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/Khavronuk_Kazakstan_comments.pdf).
24. Strafgesetzbuch (StGB) [Електронне видання]. – Режим доступу: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/stgb/gesamt.pdf>.

УДК 343.102: 343.359.3: 343.344

## **ТИПОВІ СЛІДЧІ СИТУАЦІЇ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РОЗСЛІДУВАННЯ КОНТРАБАНДИ ВОГНЕПАЛЬНОЇ ЗБРОЇ ТА БОЄПРИПАСІВ**

Бандуріна Я.Ю., здобувач

*Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

Стаття присвячена дослідженню проблеми типових слідчих ситуацій, які виникають при розслідуванні контрабанди вогнепальної зброї та боєприпасів. Стосовно запропонованих слідчих

ситуацій визначено основні напрямки розслідування розглядуваного злочину. А також визначено коло необхідних слідчих дій відносно кожної слідчої ситуації.

*Ключові слова: слідча ситуація, класифікація слідчих ситуацій, типові слідчі ситуації, контрабанда вогнепальної зброї та боєприпасів.*

Бандурина Я.Ю. ТИПОВЫЕ СЛЕДСТВЕННЫЕ СИТУАЦИИ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАССЛЕДОВАНИЯ КОНТРАБАНДЫ ОГНЕСТРЕЛЬНОГО ОРУЖИЯ И БОЕПРИПАСОВ / Национальный университет «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого», Украина  
Статья посвящена исследованию проблемы типовых следственных ситуаций, которые возникают при расследовании контрабанды огнестрельного оружия и боеприпасов. Касательно предложенных следственных ситуаций определено основные направления расследования рассматриваемого преступления. А также определено необходимые следственные действия относительно каждой следственной ситуации.

*Ключевые слова: следственная ситуация, классификация следственных ситуаций, типовые следственные ситуации, контрабанда огнестрельного оружия и боеприпасов.*

Bandurina Y.Yu. THE TYPICAL INVESTIGATIVE SITUATION AND BASIC DIRECTION OF THE INVESTIGATION OF SMUGGLING FIREARMS AND AMMUNITION / National university «Law academy of Ukraine named after Yaroslav the Wise», Ukraine

In the article the problems of formation of typical investigative situations that may arise during investigation of the smuggling of firearms and ammunition are considered. The analysis of such situations is of great scientific and practical importance, whereas they are the starting point for the construction of recommendations, cause expediency algorithm and tactics of an investigator in a particular situation, time and place.

In forensic science the category of «investigatory situation» is considered in two aspects. The first is the objective state of investigation of crime which causes existence of certain evidence and current information ie analysis and evaluation of the investigative situation as well as selection of the most effective methods of investigation. The second approach characterizes the objective and subjective components ie complex set during investigation actual data which are taken into account together with their sources.

In relation to such type of crime as smuggling for today forensic scientists distinguish three types of the most common investigative situations such as: there is ample data of smuggling and the person committing the crime is known; there is evidence of the commission of smuggling and the person of criminal is not known; there is evidence of smuggling and the person of criminal is known but he has disappeared from the crime scene.

The problem of the formation of investigative situations during investigation of the smuggling of firearms and ammunition is caused by the specificity of the crime and its items. Therefore it is almost impossible to disclose all investigative situations that may arise in practice. However the construction of standard models gives an investigator a specific algorithm of applying the investigational, organizational and tactical activities that help in further investigation of such crime.

At the beginning of investigation of the smuggling of firearms and ammunition it is possible to pick out three typical investigative situations namely:

- there is the fact of the smuggling of firearms and ammunition and the person committing the crime is known;
- there is the fact of the smuggling of these items and the person of criminal is known but the location of these items is not known;
- there is the fact of the smuggling of firearms and ammunition which is known to law enforcement bodies but the person of criminal is unknown or it is in the territory of another state.

Regarding to these investigating situations in the article a brief characterization of them is given; the main directions of investigation of the smuggling of firearms and ammunition are defined and also the list of the necessary investigative actions carried out at the beginning of the pre-trial investigation is determined. Having defined with investigating situations an investigator can plan the course of investigation of crime thus saving time and resources for the effective and rapid disclosure of this category of crime.

*Key words: investigating the situation, the classification of investigative situations, typical investigatory situations, smuggling of firearms and ammunition.*

Початок досудового розслідування контрабанди вогнепальної зброї та боєприпасів характеризується певною слідчою ситуацією, що склалася в умовах даного виду злочину. Аналіз виникаючих на практиці ситуацій має важливе науково-практичне значення. Вони є своєрідною відправною точкою для побудови рекомендацій, обумовлюють доцільність алгоритму та тактики дій слідчого, що склалася в конкретній обстановці, місця та часу розглядуваного виду контрабанди.

Категорія «слідча ситуація» в історії розвитку криміналістики отримала два підходи до її розуміння. Одні вчені-криміналісти передбачають у слідчій ситуації тільки об'єктивні компоненти. Так, О.Н. Колесніченко визначав поняття, як об'єктивне положення в

розслідуванні злочину, обумовлене наявністю тих або інших доказів, оперативною інформацією, тому в здійсненні принципу індивідуальності розслідування можуть бути виділені такі два основні елементи: а) аналіз і оцінка слідчої ситуації б) вибір найбільш ефективної системи прийомів розслідування [1; 9-10].

Інші криміналісти вказують на те, що слідчі ситуації складаються як з об'єктивних, так і суб'єктивних компонентів. Наприклад, Р.С. Белкін під слідчою ситуацією розумів сукупність умов, в яких у даний час здійснюється розслідування, тобто ту обстановку, у якій протікає процес доказування [2; 4-5; 18]. Проте доцільним з погляду теорії й практики є визначення слідчої ситуації М.О. Селіванова, який її розуміє як комплекс встановлених у ході розслідування фактичних даних, які беруться до уваги разом з джерелами їх отримання [14, 52].

Разом із тим, слідча ситуація, як зауважує О.Ю. Булукув, – категорія, яка постійно змінюється, та процес цей об'єктивний. Змінюється вона тому, що процесу розслідування притаманна певна активність осіб, які ведуть слідство по виявленню слідів вчиненого злочину та осіб, які його вчинили. В іншому випадку ситуація може змінюватися у зв'язку з несвоєчасним проведенням слідчих та оперативно-розшукових дій, втратою доказів, приховуванням злочинця [3, 164]. Не менш важливого впливу на активність та змінність слідчої ситуації у ході розслідування надає інформація, якою володіє слідчий. Як зазначає В.А. Журавель, інформаційну структуру типових слідчих ситуацій становлять предмет доказування, окреслений ознаками складу злочину, який розслідується, та відомості, що входять до криміналістичної його характеристики [8, 202]. Отже, вихідна інформація, яка формується на початковому етапі розслідування, обумовлює певну слідчу ситуацію.

У сучасних криміналістичних джерелах можна зустріти різні підходи до формування слідчих ситуацій при розслідуванні контрабанди. Так, Р.С. Белкін визначав наступні: а) коли розслідування контрабанди розпочинається з факту її виявлення прикордонниками або митними органами, при цьому затримано особу, у якої виявлено предмети контрабанди; б) випадки, коли власник виявленої контрабанди невідомий (має місце, як правило, при митному огляді потягів, морських суден, інколи — літаків) [11, 774-779]. Проте здебільшого виокремлюють, наприклад, Т.О. Диканова, М.Г. Михайлов, В.М. Шевчук, такі слідчі ситуації: а) є достатні дані про вчинення контрабанди, відома особа, яка її вчинила, б) є ознаки про вчинену контрабанду, але особа, яка її вчинила, невідома, в) є ознаки контрабанди і відомості про злочинця, але останній зник з місця події [6; 12; 16].

Враховуючи вищевикладене, на початку розслідування контрабанди вогнепальної зброї та боєприпасів виділяють три типові слідчі ситуації, а саме:

- є факт вчинення контрабанди вогнепальної зброї та боєприпасів й особа злочинця відома;
- є факт вчинення контрабанди зазначених предметів й особа злочинця відома, проте невідоме місце знаходження цих предметів;
- є факт вчинення контрабанди вогнепальної зброї та боєприпасів, який відомий правоохоронним органам, але особа злочинця невідома або знаходиться на території іншої країни.

*Перша слідча ситуація* характеризується наявністю ознак, за якими факт вчинення контрабанди вогнепальної зброї та боєприпасів вже встановлено й особа злочинця відома. На початку розслідування головними завданнями для слідчого є встановлення факту вчиненого злочину, вивчення, аналіз та фіксація матеріальних слідів та визначення вини конкретної особи. Щоб досягти бажаного результату, необхідно провести такі слідчі (розшукові) дії: а) освідування особи підозрюваного, б) огляд місця події, в) вилучення вогнепальної зброї та боєприпасів, г) огляд документів, д) обшук підозрюваного, е) обшук за місцем проживання й роботи особи злочинця, ж) допит підозрюваного, з) допит свідків та очевидців, і) призначення судових експертиз та ін.

У випадку вчинення контрабанди організованою групою, коли затримано виконавця, а інші співучасники невідомі або ще не затримані, слідчий повинен підтримувати тісний зв'язок із працівниками правоохоронних органів, що здійснюють негласні слідчі (розшукові) дії, щоб своєчасно використати в процесі розслідування отримані ними дані. Тобто всі негласні слідчі дії направлені на виявлення, аналіз та оцінку інформації, яка є суттєвою й важливою при вчиненні

контрабанди вогнепальної зброї та боєприпасів, а також усіх її учасників, тобто встановлення зв'язків контрабандистів й отримання орієнтуючих даних про їх злочинну діяльність.

Різновидом розглядуваної слідчої ситуації є такі ситуації:

- коли контрабанду вогнепальної зброї та боєприпасів було виявлено посадовою особою митниці під час проходження митного посту або незаконного переміщення зазначених предметів через митний кордон України, та особа контрабандиста відома, характеризується складанням протоколу про порушення митних правил посадовою особою митниці і така особа вправі проваджувати процесуальні дії згідно зі ст.508 МК України та передає матеріали справи слідчому СБУ.
- коли факт контрабанди було виявлено працівниками Державної прикордонної служби України. Ця ситуація характеризується затриманням особи злочинця та направленням матеріалів до слідчого СБУ або до представника митного органу. Так, наприклад, у Луганській області було затримано громадянина Росії, що мав при собі пістолет Макарова та один патрон калібру 9 міліметрів, співробітниками Державної прикордонної служби України спільно зі Службою безпеки України за кілька метрів до державного кордону України [13].
- при виявленні контрабанди вогнепальної зброї та боєприпасів у результаті проведення оперативно-розшукових заходів до початку досудового розслідування співробітники підрозділу по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБУ та МВС збирають інформацію про можливу контрабанду та особу злочинця, тобто є дані про контрабандиста, відоме місце та час переміщення зброї та боєприпасів, є інформація про можливу реалізацію зброї тощо. Проте інші обставини відомі не повністю. Усі відомості про можливий злочин вносять до «внутрішнього» реєстраційного документа, що є підставою для початку досудового розслідування.
- у ході початку досудового розслідування іншої кримінальної справи можливе виявлення контрабанди вогнепальної зброї та боєприпасів характеризується певними складнощами. По-перше контрабанду виокремлюють з іншого злочину, а це ускладнює проведення слідчих (розшукових) дій та призводить до втрати певних доказів. По-друге, діяльність слідчого (представника митного органу) повинна бути направлена на встановлення події злочину, винності особи злочинця й на збирання доказів та всіх обставин справи.
- повідомлення чи заяви фізичних або юридичних осіб є підставою для кримінального провадження контрабанди вогнепальної зброї та боєприпасів – слідчий не може не прийняти чи відмовити особі в такій заяві. Після початку досудового розслідування посадова особа здійснює всі необхідні слідчі та негласні слідчі дії, що передбачені КПК і за результатами слідчий встановлює відсутність події чи складу злочину або, навпаки, розслідує контрабанду даного виду.

*Друга типова слідча ситуація* вирішує ті ж завдання, що й перша, проте здебільшого направляє слідство на встановлення місця знаходження вогнепальної зброї та боєприпасів. Вона характеризується тим, що контрабанду виявляють безпосередньо не в момент незаконного переміщення зазначених предметів через митний кордон або відразу після її вчинення. І злочинець мав час для приховування зброї та боєприпасів. Тому слідчий повинен дослідити такі обставини:

- де може знаходитись вогнепальна зброя та боєприпаси, тобто встановити можливі місця укриття (наприклад, у житловому будинку, гаражі, у близьких родичів, друзів та ін.);
- у якому стані можуть бути предмети, тобто можливість повного або часткового розібрання зазначених пристроїв на складові елементи або ж їх реалізації у мисливських магазинах та нелегальний продаж на «чорному ринку»;
- чи використовувались підроблені документи під час переміщення зброї та боєприпасів через митний кордон України;
- чи причетні співробітники правоохоронних органів до злочину, тобто чи відносяться до організованої групи або якимось чином сприяли злочину працівники митниці, прикордонних військ та СБУ (особливо це стосується переміщення великих партій зброї та боєприпасів через митний кордон, оскільки така кількість предметів поміченою залишитися не може).

Для того, щоб було можливо відстежити місце знаходження вогнепальної зброї та боеприпасів слідчому, у розглядуваній ситуації, необхідно провести такі слідчі дії, як: а) обшук підозрюваного, б) обшук транспортного засобу, в) огляд місця події, г) обшуки за місцем проживання та роботи, контрабандиста, його близьких родичів та знайомих, д) допит підозрюваного, е) допит свідків-очевидців та ін.

*Третя слідча ситуація* характеризується виявленням контрабандних предметів, проте особа злочинця зникла з місця події або знаходиться на території іншої держави. Тут дії слідчого направлені на розшук або екстрадицію такої особи. З цією метою, правомочна особа активно: а) використовує негласні слідчі (розшукові) дії, б) здійснює збір інформації про контрабандиста, його родичів, близьких та знайомих (ім'я, місце проживання або роботи), в) встановлює ознаки зовнішності та складає композиційний портрет, г) розглядає можливість вчинення злочину організованою групою, д) приймає заходи по встановленню точного місця знаходження злочинця, е) з'ясовує обставини, причини й умови, які сприяли виїзду контрабандиста за межі території України, ж) направляє запити до Інтерполу про маршрути пересування підозрюваного на території інших держав та екстрадиції до України.

У криміналістичній літературі виокремлюють поряд зі слідчими діями проведення негласних слідчих (розшукових) дій та організаційних заходів [7; 15; 17]. При розслідуванні контрабанди вогнепальної зброї та боеприпасів до числа негласних слідчих (розшукових) дій відносять: а) оперативне спостереження, б) контроль за вчиненням злочину, в) зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, г) знання інформації з електронних інформаційних систем, д) спостереження в соціальних мережах, е) накладання арешту на кореспонденцію особи без її відома, ж) огляд та виїмка кореспонденції, з) складання орієнтувань для встановлення та пошуку контрабандиста, і) встановлення свідків-очевидців та інше. До організаційних заходів належать: а) планування розслідування, б) взаємодія слідчого СБУ з іншими правоохоронними органами, в) як захід забезпечення кримінального провадження – затримання контрабандиста тощо.

Отже, ефективність діяльності правоохоронних органів у розкритті контрабанди вогнепальної зброї та боеприпасів залежить преш за все від обстановки початку розслідування злочину, тобто від вихідної слідчої ситуації, що склалася в конкретному випадку. Тому теоретично розкрити всі слідчі ситуації, що можуть скластися, практично неможливо. Проте побудування типових моделей дає слідчому певний алгоритм застосування слідчих та організаційно-тактичних заходів, що допомагають у розслідуванні контрабанди розглядуваного злочину. Визначившись зі слідчою ситуацією, посадова особа може спланувати хід розслідування злочину та окреслити коло необхідних слідчих дій, що потребували б якомога менше сил та засобів для ефективного та швидкого розслідування даної категорії злочинів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Баев О.Я. Основы криминалистики: курс лекций / Олег Яковлевич Баев. – 3-е изд. перероб. и доп. – М.: Эксмо, 2009. – 288 с.
2. Белкин Р.С. Курс криминалистики: в 3-т. / Рафаил Самуилович Белкин. – Т. 2. – М.: Юристъ, 1997. – 464 с.
3. Булулуков О.Ю. Тактические решения и следственная ситуация при расследовании преступлений / Олег Юрьевич Булулуков. – Т. 1 // Современные тенденции развития криминалистики и судебной экспертизы в России и Украине / под ред. И.М. Комарова. – Белгород: Изд-во БелГУ, 2011. – С. 164-167.
4. Гавло В.К. Следственная ситуация / Вениамин Константинович Гавло // Следственная ситуация: сб. науч. тр. – М.: ВНИИПП, 1985. – С. 38-42.
5. Герасимов И.Ф. Некоторые проблемы раскрытия преступлений / Иван Федорович Герасимов. – Свердловск.: Средне-Уральское кн. изд-во, 1975. – 175 с.
6. Диканова Т.А. Расследование контрабанды: практ. пособие / Татьяна Александровна Диканова. – М.: Юристъ, 1999. – 208 с.
7. Дубонос Е.С. Основы оперативно-розыскной деятельности: учеб. пособ. / Евгений Серафимович Дубонос. – 2-е изд. доп. и перероб. – М.: Изд-во Юрайт, 2010. – 350 с.

8. Журавель В.А. Криміналістичні методики: сучасні наукові концепції: монографія / Володимир Андрійович Журавель. – Х.: Вид. агенція «Апостіль», 2012. – 304 с.
9. Ищенко Е.П. Криминалистика: учеб. / Е.П. Ищенко, А.Г. Филиппов. – М.: Высш. образ., 2007. – 743 с.
10. Колесниченко А.Н. Общие положения методики расследования отдельных видов преступлений / Алексей Никифорович Колесниченко. – Харьков.: Юрид. ин-т, 1976. – 14 с.
11. Криминалистика: учеб. / под ред. Р.С. Белкина – М.: НОРМА-ИНФА, 1999. – 971 с.
12. Михайлов Н.Г. Следственные версии. Планирование расследования / Н.Г. Михайлов // Расследование контрабанды: практ. пособ. / под ред. К.Ф. Скворцова. – М.: Юрист, 1999. – 208 с.
13. Новини Державної прикордонної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.pvu.gov.ua/ua/about/news/news\\_701.htm](http://www.pvu.gov.ua/ua/about/news/news_701.htm)
14. Селиванов Н.А. Типовые версии, следственные ситуации и их значение для расследования / Н.А. Селиванов // Соц. законность. – 1985. – № 7. – С. 52-55.
15. Шевчук В.М. Вплив слідчих ситуацій на вибір тактичних операцій при розслідуванні зґвалтувань / В.М. Шевчук // Проблеми законності: акад. зб. наук пр. / ред. В.Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2009. – С. 213-222.
16. Шевчук В.М. Методика розслідування контрабанди: проблеми теорії та практики: монографія / Віктор Михайлович Шевчук. – Х.: Гриф, 2003. – 280 с.
17. Шевчук В.М. «Слідова картина» контрабанди / В.М. Шевчук // Проблеми боротьби з корупцією, організованою злочинністю та контрабандою / під ред. А.І. Комарової, В.В. Медведчука та ін. – Т. 18. – К.: Науково-дослідний ін-т, 1999. – С. 352-358.
18. Шмонин А.В. Методология криминалистической методики: монография / Андрей Владимирович Шмонин. – М.: Юрлиинформ, 2010. – 416 с.

УДК 343.611.222.22

## **КРИМІНАЛІСТИЧНІ ПРОБЛЕМИ РОЗСЛІДУВАННЯ УМИСНИХ ВБИВСТВ, ЯКІ СКОЄНІ ЧЕРЕЗ НЕОБЕРЕЖНІСТЬ**

Помазан С.Г., здобувач

*Класичний приватний університет*

У статті розглянуті питання щодо можливих способів інсценування умисних вбивств, які скоєні через необережність. Зроблено висновок, що при розслідуванні умисних вбивств, які скоєні через необережність певний відсоток кримінальних справ мають деякі, у яких визначені різні способи інсценування вбивства під некримінальну подію.

*Ключові слова:* вбивство, вбивство через необережність, інсценування, механізм скоєння злочину, умисне вбивство.

Помазан С.Г. КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РАССЛЕДОВАНИЯ УМЫШЛЕННЫХ УБИЙСТВ, СОВЕРШЕННЫХ ПО НЕОСТОРОЖНОСТИ / Классический приватный университет, Украина

В статье рассмотрены вопросы возможных способов инсценировки умышенных убийств, которые совершены по неосторожности. Выводы о том, что при расследовании умышенных убийств определенная часть уголовных дел определяется как инсценировка убийства под некриминальное событие.

*Ключевые слова:* убийство, умышенное убийство, убийство по неосторожности, инсценировка, механизм совершения преступления.

Pomazan S.G. THE PROBLEMS OF CRIMINAL INVESTIGATION OF RECKLESS WILLFUL HOMICIDES / Classical private university, Ukraine

The purpose of the article is to determine a series of the problems of unifying the criminal and legal interpretation of the norms of criminal law, which are intended to regulate legal relations for illegal killing of a person.

The issue studied herein is criminal and legal norms regulating the procedure for bringing to criminal accountability for deprivation of human life, actual homicides, in different forms contained in Article 119 of the Criminal Code (CC) of Ukraine, and specific features of investigating these crimes.

The investigative practice includes many homicides, upon conducting which the criminals try to escape responsibility by considering it possible and enough to hide not the fact of death of a person, but only a particular reason of death. For these purposes they create an erroneous appearance of aggrieved persons' death from suicide, accident, disease, or in the result of homicide committed by other persons.

Pursuant to these goals, before the investigator arrives to the place of accident, the killer destroys or hides the signs of a crime, and creates different signs of crime, removes certain objects, moves corpse, sometimes – rather far away, or changes its posture, makes additional injuries after the person's death etc.

Therefore, the criminal achieves his goal, which is to adjust the circumstances he created at the place of a crime to the picture of the crime that is supposed to have happened, which he describes in his evidences.

The purpose of staging is to confirm the criminal's erroneous version, the explanatory reasons neutral to him, the nature and circumstances of the accident being investigated.

Staging as a way to hide a homicide is used by the criminal when he knows or assumes that he will have to explain why and how the persons killed by him has died. Such explanations are usually given only by the criminals who are more or less connected with the aggrieved person. They are usually members of one family, housemates, apartment owners and residents, lovers etc.

But the criminal who has killed an affined person does not always confirms his explanation of the person's death through staging. In most casts he hides the fact of person's death, destroys or thoroughly hides the corpus.

It naturally follows from here that in all cases of the analyzed category it is necessary to adduce a version of homicide from the very beginning of investigation, irrespective of whether there are any data on homicide disguised by staging of any neutral reason of death, or whether there are no signs of staging and one have only a doubtful case of death, possible caused by killing. Alongside with the version of homicide, the investigator proceeding from the data of forensic examination of corpus and other circumstances must include in the plan other versions of the nature of dead person's death for thorough examination. Versions suggested by any member of the family, friends and acquaintances of a dead person shall be subject to mandatory checkup.

Therefore, one of the main tactic tasks in the situation when there is no clarity as to the event being investigated, is to determine whether there is any staging, its scope and purpose.

*Key words: homicide, mechanism of conducting a crime, staging, reckless homicide, willful homicide.*

Актуальність пропонованої статті полягає в тому, що Конституція України, ст.3, проголошує: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Будь-яка законослухняна людина вправі думати, що з метою реалізації даної, мабуть найважливішої конституційної норми, державою повинний бути вироблений визначений кримінально-правовий механізм, що захищає й охороняє життя і здоров'я людини від зазіхань, під страхом суворого кримінального покарання.

Метою статті є визначення низки проблем уніфікації кримінально-правового тлумачення норм кримінального права, призначених регулювати правовідносини за протиправне позбавлення життя людини.

Дослідженням проблем є кримінально-правові норми, які регламентують порядок притягнення до кримінальної відповідальності за позбавлення життя людини, власне вбивства, у різних формах, що містяться в ст.119 Кримінального кодексу України, та особливості розслідування цих злочинів.

Проблемами встановлення факту інсценування при розслідуванні вбивств займалися як російські, так і українські вчені. Зокрема відомі монографічні дослідження професорів Коновалової В.О. «Вбивство: мистецтво розслідування» [1] та Саїнчина О.С. «Особливості розслідування вбивств, прихованих інсценівками» [2]. Опираючись на ці та інші дослідження відомих учених, нами визначені деякі способи скоєння умисних вбивств через необережність, які можуть здійснюватися як при несподівано виниклому намірі, так із заздалегідь обдуманим наміром. І в тому, і в іншому випадку, але частіше в останньому, винна особа може вживати дії по приховуванню злочину.



Способи приховування злочинів переслідують різні цілі, а саме: 1) приховувати саму подію злочину; 2) приховувати його злочинний характер; 3) приховувати участь і зацікавленість у ньому злочинця. Вчиняючи вбивство через необережність, злочинець, як правило, повідомляє правоохоронні органи про скоєння вбивства та щиро кається в скоєнні злочину. Але є і випадки, коли після скоєння вбивства через необережність, людина починає усвідомлювати скоєне та шукати способи приховування вбивства. Або його маскуванню, інсценуванню під некримінальну подію.

Так, вбивця, ретельно сховавши труп потерпілого, пояснює його зникнення від'їздом, прагне приховати сам факт смерті потерпілого. Вбивця, що застосовує під час скоєння злочину рукавички, осипаючи місце випадку тютюном і так далі, намагається приховати лише свою участь у вбивстві. Особа, яка інсценує вбивство по помилкових мотивах, намагається приховати свою зацікавленість, свої справжні мотиви і цілі скоєння даного злочину. Злочинець, здійснюючи вбивство шляхом нанесення ударів тупим предметом потерпілому, скидає труп з висоти на землю і, інсценуючи самогубство, намагається приховати злочинний характер події. По змістовій стороні можна виділити приховування злочину шляхом приховання, маскуванню, знищення, фальсифікації інформації та її носіїв, а також змішаного способу різних інсценувань.

Таким чином, інсценування є одним із способів приховування злочину.

При виявленні трупа убитого найчастіше немає ніяких сумнівів в тому, що смерть викликана саме вбивством: характер, локалізація, а іноді і кількість ушкоджень, місце розташування трупа, навколишнє оточення – усе це разом узятє зазвичай дає уявлення про те, що сталося.

У той же час зустрічається немало випадків, коли встановити, чим викликана смерть загиблого – вбивством, самогубством або нещасним випадком, виявляється складним завданням. Зокрема, слідчому доводиться стикатися з неясними випадками смерті при виявленні трупа у водоймах, при встановленні смерті від падіння з висоти, від дії високої температури, від вогнепального поранення [3, 15]. В усіх цих ситуаціях смерть могла стати наслідком власної необережності загиблого, самогубства, а рівно і вбивства.

Слідчій практиці відомі немало вбивств, при здійсненні яких злочинці, прагнучи піти від відповідальності, вважають за можливим і достатнім приховати не факт смерті певної особи, а лише конкретну причину смерті. У цих цілях вони створюють помилкову видимість загибелі потерпілого від самогубства, нещасного випадку, від хвороби або в результаті вбивства, здійсненого іншими особами.

Згідно з цим цілям вбивця до прибуття слідчого на місце події знищує або маскує одні сліди, в той же час створюючи інші, видаляє ті або інші предмети, переміщає труп, часом на значну відстань, або змінює його позу, посмертно наносить додаткові тілесні ушкодження і т.д.

Таким шляхом злочинець досягає того, що створена їм на місці злочину обстановка приходить у відповідність із картиною події, що нібито сталася, яку він описує у своїх свідченнях.

У літературі є декілька визначень інсценування злочину. Так, його визначають як "сукупність дій, спрямованих на приховування винності певної особи в скоєнні цього злочину шляхом створення помилкової видимості іншої події" [1, 46].

Ю.П. Аленін та В.В. Тіщенко під інсценуванням розуміють умисне створення злочинцем доказів, які у своїй сукупності утворюють обстановку, характерну для визначеного, бажаного злочинцем о події [3, 43]. Р.С. Белкін пише, що інсценування злочину є створенням обстановки, що не відповідає події, що практично сталася на цьому місці, що може доповнюватися поведінкою і неправдивими повідомленнями, як виконавця інсценування, так і пов'язаних із ним осіб [4, 94].

Г.М. Мудьогін відмічає, що інсценування – один із різновидів протидії правоохоронним органам і є створенням видимості події шляхом цілеспрямованого внесення в обстановку реальної події змін, спрямованих на дезорієнтацію слідчого. Останнє визначення, на нашу думку, є найбільш точним і повним [5, 23].

Інсценування, являючись, як правило, самими інформативними, на думку В.О. Коновалової, включають в себе систему дій злочинця по попередженню виникнення слідів, знищенню, фальсифікації, приховання, маскуванню виниклих у результаті вбивства змін, створенню нових

слідів, що підтверджують версію суб'єктів приховування [1, 54]. З думкою авторитетного ученого ми безумовно згодні. Мета інсценування – підтвердити помилкову версію злочинця, нейтрально для нього пояснюючу причину, характер і обставини події, що розслідується.

Спосіб вбивства злочинець обирає вже з таким розрахунком, щоб застосування його створювало видимість смерті від іншої причини:

- а) самогубства;
- б) нещасного випадку;
- в) вбивства, здійсненого іншою особою (особами);
- г) ненасильницької смерті;
- д) при безперечній їх причетності до вбивства – здійснення його в стані необхідної оборони або з необережності [2, 36].

Інсценування як спосіб приховування вбивства використовується злочинцем у тому випадку, коли він знає, або припускає, що йому доведеться пояснювати, чому і як загинула вбита ним людина. Давати ж такі пояснення доводиться тільки вбивцям, більш менш близько пов'язаним із потерпілим. Це, як правило, члени однієї сім'ї, сусіди по квартирі, господар квартири та мешканці, коханці і т.п.

Однак далеко не завжди злочинець, що вбив близьку йому людину, підтверджує своє пояснення його смерті інсценуванням. У більшості випадків він приховує сам факт смерті потерпілого, знищує або ретельно приховує сам труп.

До чинників, що обумовлюють вибір "своїм" злочинець такого способу приховування, як інсценування, слід віднести здійснення вбивства в загальній квартирі злочинця і потерпілого, оскільки це дає можливість використати досить часу, щоб інсценувати нейтральну причину смерті. Велике значення має і спосіб скоєння злочину, обумовлюючий характер нанесених потерпілому ушкоджень або їх відсутність. Так, якщо потерпілий загинув в результаті скидання з висоти, то характер ушкоджень повністю співпадає з отримуваними при аналогічному падінні в результаті необережності або самогубства. При утопленні і відсутності зовнішніх ушкоджень злочинець висуває версію про самогубство або нещасний випадок.

Важливе значення мають і обставини, що не дають злочинцеві можливості вдатися до інших способів приховування, наприклад, до таких, які пов'язані з видаленням трупа з приміщення, де було здійснено вбивство, і з необхідністю потім пояснювати причину зникнення потерпілого (вбитий був хворий і не міг пересуватися).

Даючи свої пояснення про обставини смерті потерпілого, злочинець стоїть перед вибором: або він повинен стверджувати, що був відсутній у момент настання смерті, або відповідати, чому він не запобіг настанню смерті, якщо в цей час знаходився разом з потерпілим. Вибір злочинцем того або іншого різновиду виправдувальної версії не випадковий і визначається, по-перше, місцем здійснення вбивства, по-друге, характером зв'язку вбивці з потерпілим, і, нарешті, родом і видом смерті, що інспірується.

При здійсненні вбивства, що за місцем проживання потерпілого, або в іншому місці, яке не збігається з місцем проживання злочинця, винні майже завжди заперечують, що потерпілий помер при них, і посилаються на алібі. У тих же випадках, коли вбивство здійснюється там, де спільно мешкають і злочинець і потерпілий, то винні висувають або версію своєї відсутності, або він знаходився в іншій кімнаті, спав, не міг передбачати "нещастя" з незалежних від нього причин.

При інсценуванні вбивства "іншими особами" злочинець у більшості випадків стверджує, що напад відбувся в його відсутність, і, повернувшись, додому, він виявив потерпілого вже мертвим, або "вбивці" напали одночасно на нього і потерпілого, але йому /злочинцю/ "дивом" вдалося врятуватися. При таких же інсценуваннях, як "смерть по хворобі", злочинець, як правило, не заперече своєї присутності при смерті потерпілого, а при версії про вбивство, "необережному" або викликаному "необхідною обороною", природно завжди стверджує, що вбивство сталося при ньому.

Винний, який висунув версію про смерть потерпілого в його присутності, зазвичай стверджує, що окрім них двох при цьому нікого не було. Пояснення злочинця носять інший характер лише у випадках, коли йому вдається намовити інших членів сім'ї, сусідів або інших осіб, підтвердити висунену ним версію, надавши відповідні помилкові свідчення.

Ініціатива виявитися наодинці з потерпілим майже завжди належить злочинцеві, тому він або посилає куди-небудь інших осіб під вигаданим надуманим приводом, або приходить туди, де потерпілий, свідомо для нього, знаходиться один, або відводить потерпілого в яке-небудь відлюдне місце і т.д. Викладаючи ж свою версію про те, що сталося, вбивця представляє справу так, ніби наодинці з потерпілим він виявився випадково.

Вирішивши інсценувати той або інший рід смерті потерпілого, злочинець після вбивства вживає всі необхідні заходи, щоб створити обстановку, що підтверджує намічену ним версію, та знищити сліди вбивства. У зв'язку з цим він не відразу заявляє про те, що "сталося" оскільки витрачає необхідний для нього час для інсценування, а іноді і для того, щоб умовити своїх близьких, підтвердити його свідчення.

Винний, який висунув версії про смерть потерпілого в його відсутність, найчастіше не заперечує, що останній раз бачився з потерпілим у день його смерті, знаходячись з ним наодинці. І хоча таке визнання для злочинця небезпечно, однак він розуміє, що заперечувати цю обставину, як правило, безглуздо, оскільки слідство легко може викрити його в брехні. У той же час злочинець обов'язково стверджує, що він кудись йшов, залишивши потерпілого одного. Це твердження потрібне вбивці з двох причин: по-перше, щоб пояснити, чому смерть потерпілого не могла бути ним відвернена, а по-друге, щоб створити собі алібі, оскільки згідно з його версією саме в цей час і сталася смерть потерпілого.

У більшості випадків відразу ж після здійснення вбивства і виконання задуманого інсценування злочинець дійсно куди-небудь йде, стараючись при цьому, щоб або його бачили знайомі, або його перебування у визначеному місці було зафіксоване. В окремих же випадках злочинець фактично взагалі нікуди не йде після вбивства, обмежуючись неправдивими твердженнями про свою відсутність аж до виявлення трупа потерпілого.

Для цього роду версій характерно також те, що злочинець, йдучи з житла після скоєного вбивства і заздалегідь знаючи, що, повернувшись додому, виявить труп потерпілого, часто вживає заходи до того, щоб це сталося при третіх особах. Зокрема, вбивця з цією метою робить вигляд, що не може потрапити додому, оскільки двері замкнуті, на стук ніхто не відкриває, а ключів у нього немає.

Звертаючись по допомогу до сусідів, двірника або інших сторонніх осіб, злочинець використовує їх присутність для того, щоб продемонструвати перед ними своє здивування, відчай, жалість і т.п. Відразу ж після виявлення трупа злочинець або сам повідомляє про те, що сталося в міліцію, або просить це зробити кого-небудь з оточуючих, підкреслюючи цим, що в нього не було ніяких підстав приховувати від відповідних органів смерть потерпілого або чого-небудь побоюватися у зв'язку з цією подією.

Усе сказане тут про особливості поведінки злочинця, що висунув версію про смерть потерпілого в його відсутність, відноситься до тих випадків вбивства, замаскованих інсценуваннями, коли злочин вчиняється в місці спільного проживання вбивці і потерпілого. Якщо ж вбивство здійснюється у квартирі потерпілого або в іншому місці, то поведінка злочинця в подібних ситуаціях істотно змінюється. Оскільки тісного зв'язку з потерпілим більшість таких вбивць не мають, то головна їх надія на ухилення від відповідальності ґрунтується на тому, що підозра, швидше за все, на них взагалі не ляже. До інсценування ж вони прибігають на випадок, якщо їм доведеться все ж пояснювати причину смерті потерпілого.

Виходячи з цього, такі злочинці, як правило, ретельно приховують свою зустріч з потерпілим в день вбивства і лише, будучи викритими, у брехні, вимушені визнати вказану обставину, і намагаються його пояснити, висунувши версію про ту або іншу "нейтральну" причину смерті потерпілого.

Злочинці, що мешкають окремо від потерпілого, як правило, не "виявляють" труп убитого, не повідомляють про його смерть у слідчі органи, а при допиті завжди посилаються на алібі.

Знання слідчим того, які чинники обумовлюють висунення злочинцем тієї або іншої виправдувальної версії, пов'язаної з інсценуванням, на що розраховують злочинці, вибираючи той або інший вид інсценування, і від чого залежить цей вибір, як взагалі поводить злочинець після вбивства в різних ситуаціях, – усе це у край важливо для аналізу поведінки обвинуваченого (підозрюваного) та перевірки питання про його винність.

Які ж ознаки інсценування, і яка існує криміналістична методика її виявлення?

У тих випадках, коли в стадії порушення кримінальної справи немає повної ясності, – чи дійсно здійснено вбивство або смерть загиблого викликана іншою причиною, наприклад, самогубством, слідчий стикається з необхідністю перевірити, чи сталося в даному випадку: 1) самогубство, схоже /по обстановці/ на вбивство; 2) вбивство, що нагадує деякими своїми ознаками картину самогубства; 3) вбивство, замасковане інсценуванням. Таким чином, слідчий, передусім, повинен вирішити найважливіше для цієї категорії справ питання: від чого і за яких обставин настала смерть потерпілого, що сталося?

Питання це для справ аналізованої категорії набуває первинного, а найчастіше і вирішального значення. Від його рішення залежить увесь подальший хід розслідування. У першу чергу необхідно встановити причину смерті та визначити, чи є вона насильницькою. Відповідь на ці питання слідчий отримує нерідко вже при проведенні первинних слідчих дій: огляду трупа і місця його виявлення, судово-медичної експертизи трупа та допиту виявлених на місці події свідків. Однак, у більшості випадків на початковому етапі слідства ще не ясне питання про рід, а іноді і про причину смерті загиблого.

Якщо не рахувати справ з інсценуванням вбивства, здійсненого нібито третіми особами, і з версіями про необережний характер вбивства або про здійснення його в стані необхідної оборони, коли факт вбивства очевидний і ніким не заперечується/, в усіх інших випадках факт вбивства лише передбачається. Саме це припущення і викликає необхідність у порушенні кримінальної справи.

Звідси, природно, витікає, що в усіх справах аналізованої категорії з самого початку розслідування потрібно висувати версію про вбивство незалежно від того, чи є дані про вбивство, замаскованим інсценуванням якою-небудь нейтральною причиною смерті, або ознаки інсценування відсутні і в наявності просто сумнівний випадок смерті, можливо викликаний вбивством. Поряд із версією про вбивство слідчий, виходячи з даних судово-медичного дослідження трупа і інших обставин, обов'язково повинен включити в план для ретельної перевірки і інші версії про рід смерті загиблого. Обов'язковій перевірці підлягають також версії, висунені ким-небудь із членів сім'ї, близьких і знайомих загиблого.

Версії про вбивство і версія підозрюваного, підтверджуване інсценуванням, повинні перевірятися вже в процесі проведення первинних слідчих дій. При огляді місця події та трупа, при допиті свідків слідчий обов'язково повинен прагнути отримати відповіді на питання, витікаючи з версії про вбивство. Відповідні питання слідчий ставить і судово-медичному експертові.

Нарешті, у випадках, коли факт вбивства очевидний і ніким з близьких людей або оточення потерпілого не оспорується, проте скоєння злочину або приписується ними стороннім особам, або пояснюється необережністю, або станом необхідної оборони, слідчий разом із відповідною версією, перевіряє версію про здійснення умисного, не спровокованого вбивства ким-небудь з близьких потерпілого.

Таким чином, одному з головних тактичних завдань у ситуації, коли немає ясності відносно події, що розслідується, являється "встановлення наявності або відсутності інсценування, її змісту і спрямованості" [6, 15].

Незалежно від того, чи прибігає вбивця до інсценування смерті потерпілого від якої-небудь нейтральної причини або обмежується висуненням відповідної версії, він в обох випадках переслідує одну мету – обдурити слідчого, завадити, йому встановити істину і викрити винного.

Передбачаючи, що слідчий у першу чергу оглядатиме труп і навколишнє оточення, злочинець оцінює їх стан з позиції своєї версії. Якщо він знаходить, що місце розташування та поза трупа,

наявні на ньому ушкодження, так само як і вся обстановка місця події, нічим не суперечать наміченому їм у своє виправданні поясненню, вбивця не прибігає до зміни обстановки. Якщо ж обстановка на місці події не відповідає версії злочинця, то він нерідко створює нові – штучні – сліди і ознаки, спеціально залишає на місці події ті або інші предмети, тобто інсценує обстановку нейтральних для нього причин і роду смерті. Однак уважний, уміючи зіставити факти, слідчий завжди може розпізнати інсценування. Пояснюється це тим, що абсолютно точно відтворити обстановку події, що інсценується, вбивця не може. Передусім, що вперше убив, не має досвіду в інсценуваннях. Після здійснення вбивства злочинець майже завжди знаходиться в збудженому стані, що не дозволяє йому помітити всі деталі навколишнього оточення, осмислити значення кожної з них. Далеко не всі сліди вбивства, викриваючи характер яких зрозумілий злочинцеві, можуть бути ним повністю знищені або замасковані.

З цього виходить, що розпізнати інсценування слідчий може за наступними ознаками: 1) випадково не знищеним злочинцем і тому вцілілим слідам і предметам, що стали ознаками-наслідками здійсненого ним вбивства; 2) нарочито перебільшеному, неприродному характеру слідів і предметів, що підтверджують версію про нейтральні причини смерті загиблого; 3) слідам, предметам, ознакам і обставинам, що суперечать обстановці при смерті від нейтральної причини, вказаної у версії близьких загиблого, які витікають із загальної картини місця події; 4) неможливістю здійснення дій, що приписуються загиблому; 5) протиріччями в поясненнях зацікавлених осіб поведінки потерпілого та дійсних причин його смерті.

Серед таких негативних обставин найчастіше вказують на інсценування: 1) зміни в обстановці місця злочину; 2) ознаки боротьби, зокрема сліди самооборони на тілі потерпілого; 3) ознаки переміщення трупа з місця, де настала смерть; 4) невідповідність положення трупних плям позі трупа; 5) характер ушкоджень на трупі, не витікаючи із способу і обставин позбавлення життя, описаних у версії близьких загиблого; 6) невідповідність вказаного в цій версії часу смерті загиблого стану трупних явищ, виявлених при огляді.

Основна властивість негативних обставин полягає в тому, що вони заперечують це пояснення, цю версію, тобто один і той же факт виявляється негативною обставиною до однієї версії, у той же час може підтверджувати іншу [5, 47]. Розслідуючи справи про вбивства, замасковані інсценуванням, слідчий вже в процесі проведення первинних слідчих дій застосовує спеціальні методи, найбільш ефективні для встановлення, чи мало місце вбивство або смерть загиблого була викликана якою-небудь іншою причиною.

Суть цих методів виражається в наступному:

1. Зіставлення картини смерті загиблого, даних у поясненнях близьких, з об'єктивними обставинами, встановлюваними первинними слідчими діями, зокрема, оглядом трупа на місці його виявлення і судово-медичною експертизою.
2. Виявлення обставин, що зокрема, негативних, таких, що вказують або на те, що в обстановку внесені умисні зміни, тобто зроблено інсценування, або просто спростовану версію, висунену близькими загиблого, і що вказують на її свідомо неправдивий характер.
3. Виявлення обставин, прямо або що побічно вказують на те, що смерть загиблого викликана вбивством, зокрема, умисно здійсненим ким-небудь з осіб, що висунули версію про нейтральну причину смерті [6, 28-29].

Перераховані прийоми застосовуються при проведенні первинних слідчих дій, взаємозв'язані і одночасно. Це забезпечує цілеспрямованість усієї діяльності слідчого, розпочинаючи вже з початкових дій, спрямованих на встановлення дійсної причини і обставин смерті загиблого.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Коновалова В.О. Вбивство: мистецтво розслідування: монографія / В.О. Коновалова. – Харків: Факт, 2001. – 311 с.
2. Саїнчин О.С. Особливості розслідування вбивств, прихованих інсценівками / О.С. Саїнчин // Матеріали міжнар. науково-практич. конф., 15 травня 2003 / "Трансформація ринкових відносин в Україні: організаційно-правові та економічні

проблеми", міжнар. наук.- практ. конф. (2003; Одеса), ОНУ ім. І.І. Мечникова. – Одеса: Астропринт, 2003. – С. 100-102.

3. Аленин Ю.П. Особенности расследования тяжких преступлений против личности [Текст] / Ю.П. Аленин, В.В. Тищенко. – Одесса: АО БАХВА, 1996. – 112 с.
4. Белкин Р.С. Криминалистика: проблемы, тенденции, перспективы. От теории – к практике / Р.С. Белкин. – М.: Юрид. лит., 1988. – 304 с.
5. Мудьюгин Г.Н. Расследование убийств, замаскированных инсценировками / Г.Н. Мудьюгин. – М.: Институт Прокуратуры, 1973. – 213 с.
6. Медведев С.И. Негативные обстоятельства и их использование в раскрытии преступлений / С.И. Медведев. – Волгоград: ВСШ МВД СССР, 1973. – 178 с.

## РОЗДІЛ X. НАУКОВЕ ЖИТТЯ

### РЕЦЕНЗІЯ

на монографію кандидата юридичних наук, доцента Н.О. Армаш  
"ДЕРЖАВНІ ПОЛІТИЧНІ ДІЯЧІ: СТАНОВЛЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ  
ЇХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ"

Знайомлячись із монографією кандидата юридичних наук, доцента Н.О. Армаш "Державні політичні діячі: становлення та перспективи їх адміністративно-правового статусу" та розмірковуючи над поставленими питаннями в першу чергу приходиться розуміння того, що зробити перший крок в щось нове і мало досліджене досить важко. Дійсно, засади теорії адміністративного права не переглядалися упродовж половини століття, і усі наявні наукові концепції на сьогодні різняться лише деталями, окремими проявами індивідуальності, що нівелює будь-яку реальну можливість "перезавантажити" механізм державного управління. Але наразі виникають нові суспільні відносини, інституції, суб'єкти, пояснити та урегулювати які треба чітко і юридично грамотно. Статус державних політичних діячів наразі є новим для вітчизняної науки і практики державотворення. А тому перед автором стояло ряд завдань, спрямованих на створення міцного теоретичного підґрунтя для подальшого розвитку законодавства, що встановлює статус цієї категорії осіб; на створення при цьому дієвої системи захисту прав та свобод людини і громадянина з метою мінімізації можливого негативного впливу реформ; на розробку концепції моніторингу процесу реформування та застосування заходів державного примусу тощо.

Як на нашу думку, авторові вдалося гідно зробити такий крок. Основи адміністративно-правового статусу державних політичних осіб побудовані авторкою виходячи із засадничих положень, лейтмотиву праць В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Ю.М. Козлова, Л.В. Ковалюк, Ю.О. Тихомірова, О.М. Якуби та інших фундаторів науки адміністративного права.

Тим не менш, у рецензованій праці є положення, з якими ми не можемо погодитись. Зокрема, позиція автора, що стосується заперечення існування позитивної відповідальності, як виду юридичної відповідальності, не зовсім відповідає загальнотеоретичним знанням. Позитивна відповідальність як така сприяє відповідальному ставленню посадової особи до виконання своїх обов'язків. Тому сприйняття законодавцем такої пропозиції автора може викликати певне суспільне нерозуміння.

Але така принципова позиція автора лише підкреслює новаторський підхід до вирішення застарілих проблем адміністративістики, як науки. Не помиляється лише той, хто нічого не робить, а істина народжується в дискусії. Тому з абсолютною впевненістю можна стверджувати, що монографія Н.О. Армаш "Державні політичні діячі. Становлення та перспективи їх адміністративно-правового статусу" є значним вкладом до адміністративної науки і значним стимулом до продукування нових знань вченими, аспірантами, студентами та усіма, хто цікавиться механізмом державного управління.

**Проректор з навчальної та організаційної роботи  
Національної академії управління,  
доктор юридичних наук, професор  
В.К. Матвійчук**

## ІНФОРМАЦІЙНА ДОВІДКА ПРО АВТОРІВ

**Армаш Надія Олексіївна** – к.ю.н., доцент, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Класичного приватного університету

**Бакаєв Дмитро Сергійович** – здобувач юридичного факультету Запорізького національного університету

**Бандуріна Яна Юріївна** – здобувач кафедри криміналістики Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

**Білека Аліна Анатоліївна** – к.ю.н., доцент кафедри трудового, земельного та господарського права Інституту права імені Володимира Сташиса Класичного приватного університету

**Борденюк Ольга Василівна** – асистент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

**Бучинська Анна Йосипівна** – старший викладач кафедри правознавства Житомирського національного агроєкологічного університету

**Галустьян Ірен Альбертівна** – студентка 4-го курсу економіко-правового факультету Донецького національного університету

**Ганзенко Олександр Олександрович** – к.ю.н., доцент, доцент кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету Запорізького національного університету

**Германюк Маргарита Олегівна** – к.ю.н., викладач кафедри адміністративного та господарського права юридичного факультету Запорізького національного університету

**Делія Юрій Володимирович** – к.ю.н., доцент, викладач кафедри конституційного та міжнародного права Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України

**Дорохіна Юлія Анатоліївна** – к.ю.н., доцент кафедри цивільного та господарського права Національної академії управління

**Журавльова Зоря Владленівна** – здобувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Класичного приватного університету, приватний нотаріус Київського міського нотаріального округу

**Заборовський Віктор Вікторович** – к.ю.н., доцент кафедри цивільного права Ужгородського національного університету

**Зайцева Ірина Олександрівна** – здобувач Маріупольського державного університету

**Іванов Віктор Васильович** – к.ю.н., доцент кафедри загальноправових дисциплін та міжнародного права економіко-правового факультету Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова, суддя Приморського районного суду міста Одеси

**Калюга Каріна Вікторівна** – к.ю.н., доцент кафедри кримінального процесу та криміналістики Інституту права імені Володимира Сташиса Класичного приватного університету, старший експерт сектору техніко-криміналістичного забезпечення роботи органів внутрішніх справ обласного центру відділу організації роботи з техніко-криміналістичного забезпечення органів внутрішніх справ НДЕКЦ при ГУМВС України в Запорізькій області, капітан міліції

**Коваль Олена Володимирівна** – аспірант кафедри цивільного права і процесу Національної академії внутрішніх справ

**Колпаков Валерій Костянтинович** – д.ю.н., професор, завідувач кафедри конституційного та адміністративного права Національного авіаційного університету

**Красіков Олександр Михайлович** – к.військ.н., старший науковий співробітник, професор кафедри тактико-спеціальної підготовки навчально-наукового інституту управління Національної академії внутрішніх справ

**Лескіна Ірина Євгенівна** – здобувач кафедри адміністративного та господарського права юридичного факультету Запорізького національного університету



**Малишко Валерій Миколайович** – к.ю.н., доцент кафедри історії держави і права Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Мацелик Тетяна Олександрівна** – к.ю.н., доцент, завідувач кафедри господарсько-правових дисциплін Національного університету державної податкової служби України

**Меліхова Ольга Юрївна** – к.ю.н., доцент, доцент кафедри адміністративного та господарського права юридичного факультету Запорізького національного університету

**Назимко Єгор Сергійович** – к.ю.н., старший науковий співробітник відділу організації наукової роботи Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України

**Нечипуренко Максим Олександрович** – здобувач кафедри цивільного права юридичного факультету Запорізького національного університету

**Пирожкова Юлія Володимирівна** – к.ю.н., доцент, доцент кафедри адміністративного та господарського права, заступник декана з навчальної роботи юридичного факультету Запорізького національного університету

**Помазан Сергій Григорович** – здобувач кафедри кримінального процесу та криміналістики Інституту права імені Володимира Сташиса Класичного приватного університету

**Рибалка Наталія Олегівна** – здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

**Саєнко Сергій Іванович** – к.ю.н., доцент, заступник начальника кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка

**Сафронова Єлізавета Миколаївна** – студентка IV курсу юридичного факультету Запорізького національного університету

**Середа Анжела Миколаївна** – к.іст.н., доцент, доцент кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету Запорізького національного університету

**Сидор Вікторія Дмитрівна** – д.ю.н., доцент, завідувач кафедри земельного, екологічного та трудового права Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»

**Сильченко Микола Володимирович** – д.ю.н., професор, декан юридичного факультету Гродненського державного університету імені Янки Купали

**Собакарь Андрій Олександрович** – д.ю.н., доцент, начальник кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Державного юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України

**Сторожук Олександр Ростиславович** – здобувач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України

**Тимченко Ганна Василівна** – к.ю.н., доцент кафедри галузевих юридичних дисциплін Бердянського інституту державного та муніципального управління Класичного приватного університету

**Тищенко Андрій Олексійович** – здобувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності Харківського національного університету внутрішніх справ

**Третяченко Максим Олександрович** – аспірант кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету Запорізького національного університету

**Тригубенко Галина Василівна** – к.ю.н., доцент кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ

**Удовика Лариса Григорівна** – к.філос.н., доцент, завідувач кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету Запорізького національного університету

**Узунова Оксана Василівна** – к.ю.н., доцент, доцент кафедри кримінального права та криміналістики юридичного факультету Запорізького національного університету

**Чехович Тетяна Валеріївна** – к.ю.н., доцент Київського національного університету імені Т.Г. Шевченко

**Чорна Вікторія Григорівна** – к.ю.н., доцент кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ

**Чурпіта Анна Вікторівна** – к.ю.н., доцент, доцент кафедри цивільного права та процесу Національної академії внутрішніх справ України

**Шеховцова Лілія Ігорівна** – к.ю.н., доцент, доцент кафедри кримінального права та криміналістики юридичного факультету Запорізького національного університету



УДК.....

**ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ СТАТЕЙ У  
“ВІСНИК ЗАПОРІЗЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ”  
(СЕРІЯ „ЮРИДИЧНІ НАУКИ”)**

До друку приймаються наукові статті, де присутні такі необхідні елементи, передбачені п.3 Постанови президії ВАК України № 7-05/1 від 15 січня 2003 р. (Бюлетень ВАК України, № 1, 2003)

- **Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
- **Аналіз останніх досліджень і публікацій**, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор;
- **Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми**, котрим присвячується дана стаття;
- **Формулювання цілей** статті (постановка завдання);
- **Виклад основного матеріалу дослідження** з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- **Висновки з даного дослідження і перспективи** подальших розвідок у даному напрямку.

### 1. МАКЕТ СТОРІНКИ

Для оригінал-макета використовується формат А4 з такими полями:

Верхнє та нижнє поля – 2 см, ліве поле – 3 см, праве поле – 2 см, шрифт набору – “Times New Roman”, 14 кегль, міжрядковий інтервал – полуторний.

### 2. ТИПОГРАФСЬКІ ПОГОДЖЕННЯ ТА СТИЛІ

УДК набирається в першому рядковій сторінки і вирівнюється за лівим краєм. Заголовок статті набирається в наступному за УДК рядковій і вирівнюється посередині. Потім вказують: прізвища, ініціали авторів, їх посади, учені ступені, звання, нижче – *місце роботи (курсивом)*. Далі розташовуються анотації українською, російською (3-5 речень) та англійською (1,5 сторінки) і ключові слова (також трьома мовами). Анотації повинні також містити: прізвища, ініціали авторів, назву статті, місце їх роботи або навчання.

Усі таблиці розташовуються у відповідних місцях тексту (по можливості угорі сторінки). Вони повинні бути послідовно пронумеровані: Таблиця 1, Таблиця 2, ... (слід використовувати арабську нумерацію). Надписи розташовуються над таблицями.

Посилання на літературні джерела подаються у квадратних дужках і послідовно нумеруються (слід використовувати арабську нумерацію) у порядку появи виноски в тексті статті [без літери с.]. Перелік літературних джерел розташовується в порядку їх нумерації, в останньому розділі статті з підзаголовком: ЛІТЕРАТУРА, який розташовується по центру сторінки. Бібліографічний опис оформлюється згідно з ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 “Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання”.

Для опублікування необхідно направити на адресу редакції юридичного факультету:

1. Роздрукований текст статті з анотаціями та ключовими словами українською, російською та англійською мовами;
2. Відомості про авторів;
3. Витяг із протоколу засідання вченої ради факультету та рецензію наукового керівника (для аспірантів та здобувачів);
4. Диск, на якому повинно бути два файли: 1) із текстом статті та анотацій з ключовими словами; 2) із відомостями про авторів (прізвище, ім'я, по батькові; посада; вчений ступінь; вчене звання; місце роботи або навчання; адреса електронної пошти; дом. адреса; номери контактних телефонів).

Нагадуємо:

До публікації приймаються статті, що відзначаються високим науковим рівнем підготовки, містять глибокий самостійний аналіз сучасних проблем розвитку науки та законодавства.

У статтях і повідомленнях висловлені погляди їхніх авторів, які не завжди збігаються з поглядами редакції. Автор несе відповідальність за достовірність фактичних даних та інформації, що містяться в статтях, чіткість викладу тексту, цитування, а також за мовностилістичний рівень написання матеріалів.

**Адреса редакції:** Україна, 69600, м. Запоріжжя, МСП-41, вул. Жуковського, 66

**Довідки за телефонами:**

**Відповідальний редактор – Лютиков Павло Сергійович – (061) 228-75-28**

**Відповідальний секретар – Шиванова Марина Григорівна – (061) 289-12-98**

**Електронна пошта: law\_faculty\_znu@rambler.ru**

**Місцезнаходження**

**редакційної ради юридичного факультету: пр. Леніна, 74, V корпус, к. 111**

*Для нотаток*

Збірник наукових праць

*Вісник Запорізького національного університету*

*Юридичні науки*

*№ 1 (II), 2013*

Технічний редактор – М.Г. Шиванова

Запорізький національний університет

69600, м. Запоріжжя, МСП-41

вул. Жуковського, 66

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи

до Державного реєстру видавців, виготівників

і розповсюджувачів видавничої продукції

ДК № 2952 від 30.08.2007 р.