

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

Телефони
для довідок:
(061) 289-12-26

Факс: (061) 289-12-98

Вісник

Запорізького національного університету

– **Юридичні науки**

№ 2 (частина I), 2011

Запорізький національний університет
Запоріжжя 2011

Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки. У 2 ч. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2011. – Ч. I. – 224 с.

Затверджено вченою радою ЗНУ (протокол засідання № 8 від 26.04.2011 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	– Бостан С. К., доктор юридичних наук, доцент
Відповідальний редактор	– Лютіков П.С., кандидат юридичних наук, доцент

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Ануфрієв М. І.	– доктор юридичних наук, доцент
Бобровник С. В.	– кандидат юридичних наук, професор
Заєць А. П.	– доктор юридичних наук, професор
Колпаков В. К.	– доктор юридичних наук, професор
Кривега Л. Д.	– доктор філософських наук, професор
Кузенко Л. В.	– кандидат юридичних наук, доцент
Курило В. І.	– доктор юридичних наук, професор
Куц В. М.	– кандидат юридичних наук, професор
Лукашевич В. Г.	– доктор юридичних наук, професор
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****БОСТАН С.К.**

СМИСЛОВА (КОНЦЕПТУАЛЬНА) ПЕРІОДИЗАЦІЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА:
МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ 9

ГВОЗДИК П.О.

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ЯК ПЕРСПЕКТИВНИЙ НАПРЯМОК РОЗВИТКУ ДЖЕРЕЛ
ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА УКРАЇНИ 17

РОМАНОВСЬКА І.В.

ПСИХОФІЗИЧНА УСТАЛЕНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ ПІДРОЗДІЛІВ
КРИМІНАЛЬНОЇ МІЛІЦІЇ 23

СКРЯБІН О.М.

ЮРИДИЧНО-ПСИХОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ НАДАННЯ АДВОКАТОМ ПОСЛУГ
НАРКОЗАЛЕЖНИМ ОСОБАМ 29

КИСІЛЬ В.Є.

ІНСТИТУТ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНІ ДІЛЯНКИ В ПРОЕКТІ ВОТЧИННОГО
СТАТУТУ ТА ПРОЕКТІ ЗАСНУВАННЯ ВОТЧИННИХ УСТАНОВ 35

ПОВАЛІЙ С.І.

БІОЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РОЗВИТКУ СОМАТИЧНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ 40

САВЧЕНКО С.В.

ІНТЕРЕСИ В ПРАВІ ТА ЇХ КЛАСИФІКАЦІЯ 46

РОЗДІЛ II. АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО**КОЛОМОЄЦЬ Т.О.**

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ НЕПОВНОЛІТНІХ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ
УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ 56

КОЛОМОЄЦЬ Т.О., РИБАЛКО Н.В.

НОВИЙ ЕТАП В АДМІНІСТРАТИВНОМУ РЕФОРМУВАННІ В УКРАЇНІ 2010 РОКУ –
НАГАЛЬНА ПОТРЕБА ДЕРЖАВОТВОРЧОГО ТА ПРАВОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ 61

ПОКАТАЄВА О.В.

ГАРМОНІЗАЦІЯ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ
ІЗ ЗАКОНОДАВСТВОМ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ 69

АНДРУСЕНКО О.М., РОЗВАДОВСЬКИЙ В.Б.

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИКІВ
НЕЗАЛЕЖНОГО ЕКСПЕРТНОГО СЕРЕДОВИЩА 78

БЕЙКУН А.Л.

ЧИННА ПРОБЛЕМАТИКА ПРАВОВОГО ЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ
«ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ» З ПОЗИЦІЇ НЕОБХІДНОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЕКОЛОГІЧНО СПРИЯТЛИВОГО РЕЖИМУ ГОСПОДАРЮВАННЯ
В АГРАРНІЙ СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ 84

ГАЛЩИНА Н.В.

КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ
ЯК АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА 92

ДОНЕНКО В.В., ГАВРИЛЮК Р.В.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ В СФЕРІ БЕЗПЕКИ
ДОРОЖНЬОГО РУХУ: НАПРЯМИ СУЧАСНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ 97

ЛОГВИНЕНКО Б.О., КРАВЕЦЬ С.В.

ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ І ПРАВОПОРЯДКУ МАСОВИХ
СПОРТИВНИХ ЗАХОДІВ У ДЕРЖАВАХ ЄВРОПИ 103

САЄНКО С.І.

ІДЕНТИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ
ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ 109

САМБОР М.А.

МОРАЛЬНО-ПРАВОВІ ТА ОЦІНОЧНІ ПОНЯТТЯ В НОРМАХ
ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ 113

АЛІМОВ К.О.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ РОБІТ
ЯК ВИД АДМІНІСТРАТИВНОГО СТЯГНЕННЯ 123

АСТАХОВ Д.С.

ДОСЛІДЖЕННЯ КОДИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО
ЗАКОНОДАВСТВА У ВІТЧИЗНЯНІЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ:
ЕТАПИ, СПЕЦИФІКА, ТЕНДЕНЦІЇ 131

БАРАНЧИК П.Д.

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ЯК ЗАСАДНИЧИЙ ПРИНЦИП
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА 137

БУРЦЕВА О.В.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРАВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ ПІД ЧАС ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ
ПРО ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ 143

ДУХНЕВИЧ О.С.

ПРИНЦИПИ ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ В СУДІ РІШЕНЬ,
ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ 148

ЖИЖА А.О.

МІСЦЕ Й ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У ПРОЦЕСІ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ СУБ'ЄКТІВ
ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ 154

КРАВЧУК М.Ю.

ЗАГАЛЬНІ ТА СПЕЦІАЛЬНІ ПРИНЦИПИ КОНТРОЛЮ В СІЛЬСЬКОМУ
ГОСПОДАРСТВІ УКРАЇНИ 162

ЛЕОНОВА О.В.

РОЗМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА ІНШИХ ПРАВОВІДНОСИН,
ЩО ВИНΙΚАЮТЬ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ 170

МЕЛЬНИК О.В.

ЮРИДИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОПОРУШЕНЬ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ
НА ПРАВО ВЛАСНОСТІ 180

ОЛЕКСІВА І.М.

ПРЕДМЕТ ДОКАЗУВАННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ
ПРАВОПОРУШЕННЯ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ.....187

ОЛЕШКО О.Л.

ВИНА ЯК УМОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНДИВІДУАЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ
ФІНАНСОВО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ПОДАТКОВОМУ ПРАВІ193

ТАНКУШИНА Т.Ю.

АВТОМАТИЗОВАНІ ІНФОРМАЦІЙНІ СИСТЕМИ В СТРУКТУРІ РЕЄСТРАЦІЙНОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ МЛПЦІІ: СТАНОВЛЕННЯ, РОЗВИТОК, СУЧАСНІСТЬ200

ЧЕРТЕНКОВА А.М.

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ
ГРОМАДСЬКО-ПОЛІТИЧНОГО ХАРАКТЕРУ В РАМКАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
МЛПЦІЄЮ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ І БЕЗПЕКИ ПІД ЧАС ЇХ ПРОВЕДЕННЯ.....205

ЯЦУН О.В.

РОЗГЛЯД ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН213

ІНФОРМАЦІЙНА ДОВІДКА ПРО АВТОРІВ.....220

CONTENTS

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

BOSTAN S.K.

SENSUAL (CONCEPTUAL) PERIODIZATION OF THE HISTORY OF STATE AND LAW: METHODOLOGICAL ASPECT	9
--	---

GVOZDIK P.A.

SYSTEMATIZATION AS A PROMISING DIRECTION OF ENVIRONMENTAL LAW SOURCES DEVELOPMENT IN UKRAINE.....	17
--	----

ROMANOVSKAYA I.V.

PSIKHOFIZICHESKAYA STABILITY OF EMPLOYEES OF SUBDIVISIONS OF CRIMINAL MILITIA.....	23
---	----

SKRIABIN A.N.

LEGAL ARE PSYCHOLOGICAL ASPECTS OF GRANT BY ADVOCATE OF SERVICES TO NARCODEPENDENT PERSONS.....	29
--	----

KYSIL V.E.

LAND PLOT TITLE REGISTRATION INSTITUTE UNDER DRAFTS REAL PROPERTY STATUTE AND ESTABLISHMENT OF REGISTRATION AGENCIES.....	35
--	----

POVALIY S.I.

BIOETHICAL ASPECTS LEGAL DEVELOPMENT OF SOMATIC HUMAN RIGHTS.....	40
---	----

SAVCHENKO S.V.

INTERESTS IN THE RIGHT AND THEIR CLASSIFICATION	46
---	----

SECTION V. ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW

KOLOMOETS T.A.

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF MINORS BY LAW OF UKRAINE: THE PROBLEM OF REGULATORY AND ISSUES	56
--	----

KOLOMOETS T.A., RYBALKO N.V.

A NEW STAGE IN THE ADMINISTRATIVE REFORM IN UKRAINE IN 2010 – AN URGENT NEED FOR STATE AND CREATIONS OF RIGHTS PROCESS.....	61
--	----

POKATAYEVA O.V.

HARMONIZATION OF TAX LEGISLATION OF UKRAINE LAW EU.....	69
---	----

ANDRUSENKO A.N., ROZVADOVSKY V.B.

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION ACTIVITY OF INDEPENDENT EXPERT'S ANALYTICS.....	78
---	----

BEIKUN A.L.

VALID PROBLEMS OF LEGAL MEANING SUCH CATEGORY AS “STATE REGULATION” IN THE VIEW OF THE NECESSITY TO PROVIDE ECOLOGICALLY FAVOURABLE REGIME OF MANAGING IN AGRARIAN SPHERE OF THE NATIONAL ECONOMY.....	84
--	----

GALITSYNA N.V.	
CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF LEGAL ENTITIES AS AN ADMINISTRATIVE PROCEDURE.....	92
DONENKO V.V., GAVRILUK R.V.	
ADMINISTRATIVE-LEGAL STATUS OF THE PERSON IN TRAFFIC SAFETY: THE DIRECTION OF MODERN RESEARCH.....	97
LOGVYNENKO B.O., KRAVET'S S.V.	
ISSUES OF SAFETY AND SECURITY OF MASS SPORT EVENTS IN THE STATES OF EUROPE.....	103
SAYENKO S.I.	
AUTHENTICATION OF ADMINISTRATIVE OFFENCE ON THE LEGISLATION OF UKRAINE.....	109
SAMBOR M.A.	
MORALLY-LEGAL AND EVALUATION CONCEPTS IN NORMS ABOUT ADMINISTRATIVE CRIMES.....	113
ALIMOV K.A.	
FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC WORKS AS A KIND OF ADMINISTRATIVE PENALTIES.....	123
ASTAKHOV D.S.	
INVESTIGATION OF THE CODIFICATION OF ADMINISTRATIVE AND PROCEDURAL LAW IN DOMESTIC LEGAL AND ADMINISTRATIVE DOCTRINE: THE STAGES, THE SPECIFICS AND TRANDS.....	131
BARANCHIK P.D.	
PRINCIPLE OF SUPREMACY OF RIGHT AS BASIC PRINCIPLE OF ADMINISTRATIVE LAW.....	137
BURTSEVA O.V.	
THE WAYS OF IMPROVEMENT OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF THE CUSTOMS AUTHORITIES TO ENSURE THE RIGHTS OF INDIVIDUALS IN THE PROCEEDING IN CASES OF VIOLATION OF CUSTOMS RULES.....	143
DUHNEVICH A.S.	
PRODUCTION PRINCIPLES ON APPEAL IN THE COURT DECISIONS, ACTIONS OR INACTIONS OF THE EXECUTIVE AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENTS.....	148
ZHIZHA A.O.	
THE VALUE OF ACTIVITY OF LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES IS IN PROVIDING OF ADMINISTRATIVY LAW DEFENCE OF SUBJECTS OF ELECTORAL PROCESS.....	154
KRAVCHUK M.Y.	
GENERAL AND SPECIAL PRINCIPLES OF STATE CONTROL ON AGRICULTURE OF.....	162
LEONOVA E.V.	
THE DIFFERENTIATION OF ADMINISTRATIVE AND OTHER KINDS OF LAW RELATIONSHIPS APPEARING IN THE SPHERE OF MINERAL WEALTH USE.....	170
MELNIK A.V.	
LEGAL DESCRIPTION OF THE OFFENSES THAT INFRINGE ON PROPERTY RIGHTS.....	180
OLEKSIIVA I.N.	
ARTICLE OF PROVING IN MATTERS ABOUT ADMINISTRATIVE OFFENCES ON A MOTOR TRANSPORT.....	187

OLESHKO O.L.

GUILT, AS A CONDITION OF MAINTENANCE OF INDIVIDUAL NATURE OF FINANCIAL-LEGAL LIABILITY IN THE TAX LAW	193
--	-----

TANKUSHINA T.Y.

AUTOMATED INFORMATION SYSTEMS IN THE STRUCTURE OF THE REGISTRATION OF MILITIA ACTIVITIES: FORMATION, DEVELOPMENT AND MODERNITY	200
--	-----

CHERTENKOVA A.N.

SOME ASPECTS OF THE DEFINITION OF MASS EVENTS OF SOCIAL- POLITICAL NATURE IN THE FRAMEWORK OF POLICE WORK OF MAINTAINING THE PUBLIC ORDER AND SAFETY DURING THEIR CONDUCT	205
---	-----

YATSUN E.V.

THE CONSIDERATION OF LAND DISPUTES IN FOREIGN COUNTRIES	213
---	-----

INFORMATIONAL REFERENCES ABOUT THE AUTHORS	220
--	-----

РОЗДІЛ І. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 342.22 (091)

СМИСЛОВА (КОНЦЕПТУАЛЬНА) ПЕРІОДИЗАЦІЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА: МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Бостан С.К., д.ю.н., доцент

Класичний приватний університет

У статті обґрунтовується значення метода періодизації в процесі пізнання державно-правових явищ, розглянуті основні підходи щодо періодизації макроісторичних соціальних процесів, здійснена спроба їх інтеграції для вирішення проблем періодизації історії держави та права. На основі синтезу основних положень формаційного, цивілізаційного та світ-системи підходів автор пропонує своє концептуальне бачення періодизації державно-правового процесу.

Ключові слова: періодизація, концептуальна періодизація, хронологічна періодизація, історичний тип держави та права, формаційний підхід, цивілізаційний підхід, світ-системний підхід.

Бостан С.К. СМЫСЛОВАЯ (КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ) ПЕРИОДИЗАЦИЯ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ / Классический приватный университет, Украина

В статье обосновывается значение метода периодизации в процессе познания государственно-правовых явлений, рассмотрены основные подходы относительно периодизации макроисторических социальных процессов, осуществлена попытка их интеграции для решения проблем периодизации истории государства и права. На основе синтеза основных положений формационного, цивилизационного и мир-системного подходов автор предлагает свое концептуальное виденье периодизации государственно-правового процесса.

Ключевые слова: периодизация, концептуальная периодизация, хронологическая периодизация, исторический тип государства и права, формационный подход, цивилизационный подход, мир-системный подход.

Bostan S.K. SENSUAL (CONCEPTUAL) PERIODIZATION OF THE HISTORY OF STATE AND LAW: METHODOLOGICAL ASPECT / Classical private university, Ukraine

This article is grounded the meaning of the periodization method in the process of cognition of state legal phenomena, considered basic approaches to the periodization of macro-historical social processes, made an attempt of their integration to solve the issues of periodization of the history of state and law. On the basis of synthesis of the basic regulations of formational, civilizational and world-systematic approaches the author suggests his conceptual understanding of periodization of state legal process.

Key words: periodization, conceptual periodization, chronological periodization, historical type of state and law, formational approach, civilizational approach, world-systematic approach.

На рубежі тисячоліть чіткіше усвідомлюється цілісність світу, взаємозв'язок народів і країн, дійсність сприймається в глобальному контексті, очевидно стає спільність багатьох проблем, що виникли перед людством. Рух уперед передбачає осмислення попереднього досвіду історичного розвитку людського суспільства, його переоцінку, що стає вже неможливим на старих методологічних засадах. Отже, цілком виправданим є пошук сучасною наукою нових підходів, парадигм для сучасних досліджень. Не обходить це й історико-правову науку, методологічний інструментарій якої стає все більше полідисциплінарним.

Серед її пізнавальних засобів особливе місце займає періодизація. Вона являє собою ефективний метод впорядкування і аналізу матеріалу, на основі якого можна глибше показати співвідношення розвитку історичного процесу в цілому і окремих його проявів, вичленити на шкалі часу ті характерні його періоди, що відображають найістотніші етапи соціального розвитку. Періодизація, володіючи значним евристичним потенціалом, здатна додати стрункості теорії, але в той же час, маючи справу зі складними соціальними явищами, що розвиваються, вона ж і неминуче спрощує історичний процес. З огляду на це справедливим виглядає твердження, що будь-яка періодизація страждає однобічністю і значними або менш значними розбіжностями з реальністю. Але міра цієї однобічності та відносності залежить насамперед від правильності обраних дослідником методологічних засобів для відображення *стадіальності* розвитку історичного процесу.

Методологічним аспектам періодизації як пізнавального методу, що має велике значення не тільки для історичної науки, а й для всього суспільствознавства, приділено достатньо уваги. Серед новітніх публікацій слід насамперед відзначити роботи Л. Гриніна [1], В. Ілющечкіна [2], А. Коротаєва [3], Н. Крадіна [4], Ю. Семенова [5] та інших, переважно російських, вчених, у яких відображені результати проведеної ними наукової роботи з періодизації макроісторичних соціальних процесів. Методологічні підходи щодо періодизації більш конкретних проявів цих масштабних процесів, зокрема в руслі окресленої нами проблеми, розроблені і нашими вітчизняними вченими: М. Дамірлі, О. Криворучко, П. Музиченком, М. Страховим, Б. Тищиком та ін.

Предметно, у найбільш узагальненому вигляді, проблема періодизації правових явищ знайшла відображення в захищеній у 2008 р. кандидатській дисертації О. Резнік «Періодизація історико-правового процесу: концептуальні аспекти» [6]. Віддаючи належне дослідниці за проведену і вкрай необхідну в методологічному плані роботу, водночас зауважимо, що важко погодитись з абсолютизацією авторкою ступеня самостійності права, його відірваності від держави. Розмежування держави і права, на нашу думку, можливо на рівні окремих конкретних наукових досліджень, структурування навчального матеріалу, зокрема, для окреслення і розуміння специфіки кожного з цих явищ, але в реальності «держава і право, – як слушно наголошує О. Скакун, – становлять єдність соціальної цілісності й поділу, слугують формами реалізації управління в соціально диференційованому суспільстві, зумовлюють одне одного, перебувають у відносинах взаємопроникнення» [7].

Змістовна багатогранність держави і права як основних інститутів цивілізованого організованого людського суспільства, їх тісний зв'язок з іншими соціальними інститутами вимагає наукового підходу до побудови відповідної періодизації. Зокрема серед правил, за якими будується періодизація, головним є правило однакових засад (основних та додаткових). Залежно від їх змісту розрізняються дві сторони періодизації: *сміслова (концептуальна)* періодизація, яка передбачає визначення певних історичних періодів за головними, сутнісними (типологічними) ознаками явищ, що розвиваються в певному соціально зумовленому процесі, та *хронологічна* періодизація, яка являє собою певну ієрархію проміжків часу – підперіодів, етапів, стадій, відокремлення котрих здійснюється в межах визначених концептуальною періодизацією періодів на основі видових ознак, що відображають не сутнісні, а, як правило, формальні властивості явища.

Визнаючи наукову важливість результатів хронологічної періодизації, які слугують певною емпіричною базою для вироблення узагальнених уявлень про поетапний розвиток історичного процесу, все ж пріоритет у цьому плані залишається за смисловою (концептуальною) періодизацією. З огляду на це ми й сконцентрували свою увагу саме на концептуальних проблемах періодизації історії держави і права, поставивши за мету визначення тих теоретико-методологічних засад, на яких

максимально можливе об'єктивне відображення процесу розвитку державно-правових явищ.

Періодизація історії держави і права не може здійснюватися без врахування наявних на сьогодні підходів, що пояснюють рух складних соціальних систем на шкалі історії. Серед них *формаційний підхід*, який ґрунтується на ідеях і положеннях однолінійних теорій (марксизм, неоеволюціонізм, теорії модернізації тощо), згідно з якими людство проходить у своєму розвитку кілька стадій, що послідовно змінюють одна одну; *цивілізаційний* (представники: О. Шпенглер, М. Данилевський, А. Тойнбі та ін.), котрий в основу періодизації покладає часові періоди, пов'язані з існуванням таких соціокультурних спільнот, як цивілізації; *багатолінійні теорії* (К. Виттфогель, Л. Васильєв, А. Коротаєв, Ю. Павленко та ін.), які, умовно кажучи, займають проміжне положення між лінійними та цивілізаційними інтерпретаціями історичного процесу, і відображають різні виміри світової історії, що розгортаються відразу у вертикально-горизонтальних площинах; теоретичний напрям – *світ-система* (Ф. Бродель, І. Валлерстайн, А. Г. Франк, В. Зарин, Г. Завалько, А. Фурсов та ін.), котрий синтезує стадіальне бачення історії і бачення історії як сукупності різних за рівнем, насамперед економічного розвитку, локальних систем: «центрів, ядер», «напівпериферій» та «периферій».

Виникає питання: який з наведених підходів здатний забезпечити максимально можливі об'єктивні знання для пояснення багатогранності державно-правового процесу? Кілька десятиліть тому відповідь на це питання була однозначною – формаційний підхід. У його основі лежить ідея природно-історичного процесу зміни однієї суспільно-економічної формації іншою, згідно з якою кожній суспільно-економічній формації як історично визначеному типу суспільства, що залежить від рівня розвитку виробничих сил та характеру виробничих відносин, властивий відповідний історичний тип держави та права. Оскільки таких історичних типів держави та права визначалось чотири: рабовласницький, феодальний, буржуазний (капіталістичний) та соціалістичний, то й історія держави та права поділялася на чотири історичні періоди: держава та право стародавніх часів, середньовіччя, нового та новітнього часу – так звана чотиричленна періодизація державно-правового процесу.

Зі зміною методологічних орієнтирів, пов'язаних зі соціально-політичними подіями кінця 80-х – початку 90-х рр. минулого століття, у вітчизняній історико-правовій науці розпочинаються пошуки інших, не «обтяжених» марксистською ідеологією підходів до інтерпретації державно-правового процесу. У роки перебудови і пострадянський час таким підходом стає цивілізаційний. Відмінність цивілізаційного підходу від формаційного полягає в можливості розкриття сутності будь-якої історичної епохи через людину, через сукупність пануючих у конкретний період уявлень кожної особи про характер громадського життя, про цінності та мету її власної діяльності. Цивілізаційний підхід дозволяє бачити в державі не лише інструмент політичного панування експлуататорів над експлуатованими, але й найважливіший чинник духовно-культурного розвитку суспільства. Відповідно до цивілізаційного підходу: сутність держави визначається як співвідношенням соціальних сил, так і накопиченням, спадкоємністю культурно-духовних зразків поведінки; політика держави – не стільки продукт гри соціальних сил, скільки результат впливу світогляду суспільства, його моралі, ціннісної орієнтації.

Визнаючи значний методологічний потенціал цивілізаційного підходу для пізнання державно-правових явищ, слід зазначити однак, що він не зміг стати гідною заміною формаційного. Справа в тому, що цивілізаційна теорія, яка була популярна у світовій науці півстоліття тому, нині, як стверджує М. Крадін знаходиться в кризовому стані [4]. Зарубіжні вчені вважають за краще звертатися до вивчення локальних спільнот, проблематики історичної антропології, історії повсякденності. Теорія цивілізацій

найактивніше розробляється в останні десятиліття (як альтернатива євроцентризму) в країнах, що розвиваються, і постсоціалістичних. Розмитість критеріїв визначення цивілізації (це один з головних недоліків цивілізаційного підходу. – С.Б.) призвела до того, що за цей період кількість виділених цивілізацій різко зросла – аж до надання цивілізаційного статусу окремій етнічній групі. У зв'язку з цим І. Валлерстайн охарактеризував цивілізаційний підхід як форму протесту етнічного націоналізму проти розвинених країн – «ядра» сучасної світ-системи [4]. Слід зазначити, що вчений недалекокий від істини, оскільки фактичне небажання побудувати громадянське суспільство та правову державу в так званих периферійних країнах, консервація там відповідних державно-правових відносин пояснюється політичною елітою саме «їх унікальними, цивілізаційними» рисами.

З огляду на вищенаведене, можна констатувати, що створити цілісну картину державно-правового процесу та побудувати відповідну періодизацію тільки на базі одного підходу неможливо. Більш продуктивною є ідея синтетичного використання позитивних сторін цих підходів.

У формаційному підході, на нашу думку, заслуговує на увагу насамперед положення про єдиний лінійно-поступальний процес послідовної зміни суспільно-економічних формацій. Але, погоджуючись із тим, що економічні (виробничі) відносини суттєво впливають на сутність і, відповідно, тип держави та права, водночас абсолютизувати значення цього «економічного детермінізму» сьогодні не можна. На нашу думку, для визначення типу тієї чи іншої держави та права значення мають не тільки соціально-економічна складова суспільства, а увесь стан суспільства. З огляду на це для типологізації держави та права замість категорії «суспільно-економічна формація» пропонуємо узяти за основу використане «раннім» К. Марксом поняття «суспільна формація», яке відображає стан суспільства не тільки як певної, історично визначеної системи соціально-економічних і політичних, а й духовно-культурних відносин.

Беручи до уваги ті змістовні моменти цивілізаційного підходу, котрі визначають зокрема цивілізацію як пік розвитку культури, період розкриття духовних потенцій народу (народів) у всіх напрямках вияву духовної природи, не тільки щодо науки і мистецтва, а й щодо практичного здійснення своїх ідеалів правди, свободи, суспільного благоустрою і особистого добробуту (М. Данилевський) [8, 270], які безперечно впливають на сутність і зміст держави та права водночас, слід зауважити, що важко погодитись із тим уявленням «цивілізаційників», у котрому історичний процес постає як нелінійна послідовність зміни таких культурно-історичних форм, як цивілізація. З огляду на це найбільш прийнятною для нас є концептуальне положення про розвиток суспільних явищ на основі єдино-поступального історичного процесу, що характеризується послідовною зміною не суспільно-економічних, а саме «суспільних» формацій.

Виходячи з того, що в історії людства відомі первісне суспільство і державно-організоване суспільство, відомий російський теоретик права О. Лейст наприкінці 90-х років минулого століття висловив думку щодо доцільності виокремлення в історії останнього двох епох, якісно відмінних одна від одної: епохи кастово-станового суспільства та епохи громадянського суспільства [9]. Логіка зазначеного підходу дозволяє у свою чергу в кожній з них виокремити конкретні типи суспільства: у станово-кастовому – рабовласницьке і феодальне; громадянському – буржуазне та соціалістичне, які відповідають певним історичним періодам розвитку людського суспільства в межах конкретного історичного простору.

Слід зазначити, однак, що такий підхід не новий, його певні елементи використовувалися і раніше. Зокрема К. Маркс дотримувався погляду, що історія людського суспільства поділяється на «первинну» (первісну) і «вторинну»

(антагоністично-класову) формації, яка повинна змінитися третьою формацією – комунізмом. «Вторинна» формація ділилася ним на стадію «особистої» залежності (азіатський, античний і феодальний способи виробництва) і стадію «речової» залежності – капіталізм. Тобто К. Маркс рабовласницьку та феодальну формацію об'єднує в межах однієї формації. Ідея однієї єдиної докапіталістичної класової формації набула широкого поширення в літературі. Л. Васильєв та І. Стучевський стверджували, що азіатське, античне і феодальне суспільства є не самостійними формаціями, не стадіями всесвітньо-історичного розвитку, які послідовно змінювалися, а рівноправними модифікаціями однієї і тієї ж формації – вторинної [10, 80] Ю. Кобіщанов ці суспільства визначає як «велику феодальну формацію» [11], Л. Грінін – як «другу формацію» [12], а В. Ілющечкін – як єдину докапіталістичну формацію – «станово-класове суспільство» [2].

Висловлена позиція про наявність однієї станово-класової (кастово-станової) формації з точки зору історії та теорії держави і права видається нам досить обґрунтованою, оскільки з тих двох начал, що сполучаються в сутності держави і права, зазначає С. Комаров: класове і загальносоціальне, на перший план у цей час виступає класове [13, 37–38]. Як показує проведене нами дослідження [14, 15], держава цього періоду є політичним інститутом станово-кастового суспільства, який виражає інтереси його привілейованої верхівки, в одному випадку рабовласників, в іншому – феодалів, а право – системою юридичних норм, що закріплює панівне становище цих привілейованих соціальних груп: каст чи станів над іншими: рабами, селянами, ремісниками тощо. Оскільки держава та право рабовласницького та феодального суспільств, на нашу думку, за своєю соціальною сутністю принципово не відрізняються, то їх можна вважати окремими видами історичного типу держави та права станово-кастового суспільства.

Другий історичний тип держави та права, що приходить на заміну станово-кастовому, це тип держави і права громадянського суспільства. На відміну від «завершеного» станово-кастового типу держави і права, тип держави і права громадянського суспільства, що бере свій початок з буржуазних революцій XVII – XVIII ст., знаходиться в стані формування. Типовими для нього рисами є те, що держава має бути основним політичним інститутом суспільства, який виражає не вузько-класові, а загальносоціальні інтереси, а право – системою норм, що закріплює соціальну рівність людей-громадян, котрі незалежно від свого походження та соціального стану, юридично є рівноправними учасниками суспільного життя. Одним словом, держава і право громадянського суспільства – це два найважливіші інститути соціального компромісу, де загальносоціальне домінує над вузько-класовим.

За формаційною схемою, у проміжку часу від буржуазно-демократичних революцій XVII – XVIII ст., до кінця XX ст. існували дві суспільно-економічні формації: капіталістична (новий час) та соціалістична (новітній) час. Наприкінці 80-х рр. XX ст. такий поділ виглядав досить обґрунтованим, оскільки мав як підтвердження потужний за територією, населенням, військовою могутністю соціалістичний табір. Однак соціально-політичні події кінця XX ст. показали, що цей новий тип держави та права виявився нежиттєздатним і, відповідно, нетривалим. За незначним винятком, колишні соціалістичні країни повернулися до державно-правових орієнтирів, закладених першими західноєвропейськими буржуазними революціями. Подальші революційні потрясіння, дві світові війни, інші масштабні події певним чином змогли вплинути тільки на форми держави (після Першої світової війни, наприклад, розпалися чотири великі імперії – Російська, Австро-Угорська, Германська та Османська. – С.Б.), а не на їх сутність. Тому виокремлення «соціалістичного типу» держави і права, на нашу думку, є можливим для «внутрішньої» періодизації пострадянських та постсоціалістичних країн. Поширювати цей підхід на всі інші країни і – особливо – на

розвинуті західні, котрі визначили основні світові тенденції розвитку держави і права, є недоцільним.

Отже, ми вважаємо, що в загальній історії держави і права має бути використана не чотиричленна, а двочленна періодизація, де хронологічні межі першого періоду зумовлені часом виникнення держави і права в станово-кастових суспільствах і часом припинення їх існування (точніше їх переходу в нову якість), а другого періоду – початком становлення держави і права громадянського суспільства та їх розвитку по сьогоднішній день. Наш висновок про наявність двох типів держав (докладніше див.: 16) певною мірою перекликається з пропонованими деякими зарубіжними та вітчизняними вченими своїми варіантами двочленного поділу типу держав. Зокрема Г. Кельзен, узявши за основу для типологічного поділу ідею політичної свободи, розрізняв держави автократичні і демократичні; Р. Макайвер, за ступенем відображення державною владою волі суспільства, визначав держави династичні (антидемократичні) і демократичні; такі ж типи виділяє і німецький політолог Р. Дарендорф, стверджуючи, що в процесі поступової демократизації суспільство класової боротьби (з недемократичною державою) стає громадянським суспільством (з демократичною державою) [13, 107-108]. З нашою позицією в цьому питанні збігається позиція В. Ткаченка, котрий, використовуючи в якості критерію принцип законності, поділяє «держави на дві великі групи – держави догромадянського і держави громадянського типу» [17, 879].

Спроба визначення періодизації за вказаною схемою показує, що не всі держави світу «укладаються» в одні й ті ж конкретні хронологічні рамки. Справа в тому, що державно-правовий розвиток здійснюється як єдиний, але водночас нерівномірний процес. Ця нерівномірність краще всього пояснюється світ-системним підходом, представники якого вважають, що вона зумовлена ієрархічно нерівним розподілом у межах капіталістичного виробництва. Такий економічний процес призводить до концентрації політичних, економічних, технологічних переваг в окремих центрах і пояснює величезну нерівність у добробуті як між державами світ-системи, так і в самих цих державах.

З точки зору світ-системного підходу, як зазначалося, структурними підсистемами світ-економіки є ядро, периферія та напівпериферія. Найголовніші відмінності між ними полягають у переважанні одного з двох типів виробництва: центральне виробництво світ-економіки є відносно інтенсивним у плані вкладень капіталу та наймання кваліфікованої високооплачуваної праці; периферійне виробництво є інтенсивним у плані внеску праці та використання низькооплачуваної, часто політично примусової праці. Регіони ядра мають переважно центральне виробництво, регіони периферії – переважно периферійне виробництво, а регіони напівпериферії характеризуються приблизно рівночастинним поєднанням цих двох типів виробництва. Важливим наслідком цієї закономірності є несиметричність відносин між регіонами світ-економіки: регіони ядра привласнюють надлишки всієї світ-економіки; напівпериферія експлуатується ядром і водночас експлуатує периферію, підтримуючи стабільність світ-економіки [18].

Історія цивілізованого та державно-організованого суспільства показує, що в ході еволюції світ-системи її центр переміщався зі Сходу на Захід. У стародавні часи і середньовіччя, або за нашим визначенням, в епоху станово-кастового суспільства, локальні суспільства і цивілізації встановлюють між собою зв'язки, але зв'язки ці не впливають на «органіку» їх життя; світова система формується в ході утворення імперій з виявленими центрами і периферіями, з досить чіткими контурами і зв'язками, що зумовлюють відтворення і переміщення людських ресурсів. Починаючи з XVI ст. світ-система формується на основі капіталістичної світ-економіки. Сили і зв'язки, об'єднуючи людське співтовариство, мають усе більш економічний характер;

концентрація цих сил у Західній Європі та Північній Америці визначає їх привілейовану «центрально» позицію. З огляду на це цілком закономірним виглядає той факт, що готовими для переходу до нових якісних суспільних відносин, побудови громадянського суспільства та держави і права, що йому відповідають, стали «матеріалізовані» західні країни. В історичному процесі їх державно-правового розвитку ми виділяємо два такі хронологічні періоди: **I період** – I тис. до н.е. (античний світ) – середина XVII-XVIII ст. (буржуазні революції в Англії, США, Франції); **II період** – сер. XVII-XVIII ст. – продовжується.

Східний (афро-азіатський) світ, для якого в суспільному житті характерно домінування культурно-духовного (цивілізаційного) елемента над матеріальним, йде з певним відставанням від західного, виконуючи в матеріальному плані функцію «напівпериферії (такі країни, як Японія, – виняток з загального правила. – С.Б.) та периферії». Причому як і для азіатських, так і африканських країн початком **першого періоду** можна вважати V-IV тис. до н.е., тобто час виникнення держави і права на Стародавньому Сході (Єгипет, Вавилон, Індія, Китай, які були тоді «центром, ядром» тодішньої світ-системи), то в наступному відбувається певна часова диференціація державно-правового розвитку цих регіонів. Для групи провідних країн Азії та Латинської Америки перехід від першого періоду до другого відбувається в другій половині XIX (реформи 60-х рр. у Росії і Японії) – на початку XX ст. (буржуазно-демократичні революції в Росії, Ірані, Туреччині, Китаї, Мексиці), а для африканських країн, які свою незалежність одержали під час деколонізації, умовно кажучи «зверху», цей перехід відбувається фактично, по суті «знизу», у наші дні. Підтвердженням тому є останні (лютий 2011 р.) соціально-політичні масові виступи в таких країнах, як Єгипет, Туніс, Лівія та ін.

Таким чином, підсумовуючи вищенаведене, ми дійшли висновку, що основним критерієм для періодизації історії держави і права є історичний тип держави і права. Оскільки історичний тип держави і права зумовлюється відповідним історичним типом суспільної формації: станово-кастовим та громадянським, то доцільним буде замість традиційної, чотиричленної, схеми типологізації держави і права за суспільно-економічними формаціями (рабовласницька, феодальна, буржуазна та соціалістична держави) використовувати двочленну схему типологізації держави і права і, відповідну їй періодизацію.

Запропонована двочленна періодизація концептуально ґрунтується, насамперед, на формаційній однолінійній концепції, де провідними є базисні критерії. Але одним з перспективних напрямків подальших наукових розробок цієї проблеми має стати визначення на основі концептуальної (загальної) періодизації історії держави і права хронологічної періодизації, котра сприятиме з'ясуванню поетапного розвитку державно-правових інститутів і явищ у рамках певних цивілізацій, інших локальних соціальних систем, окремих країн тощо. Це можливо, насамперед, на основі цивілізаційного підходу, який дозволить виокремити т.зв. «локальні» цивілізації, наприклад, арабська (мусульманська), індійська, далекосхідна – для східної цивілізації та антична (південноєвропейська), східноєвропейська, західноєвропейська, американська – для західної цивілізації. Використання і інших підходів сприятиме формуванню комплексної картини розвитку державно-правового процесу та його періодизації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гринин Л.Е. Периодизация истории: теоретико-математический анализ. История и математика. Проблемы периодизации исторических макропроцессов / Л.Е. Гринин / [ред. Л.Е. Гринин, А.В. Коротаев, С.Ю. Малков]. – М., 2006. – С. 53–79.

2. Илюшечкин В.П. Теория стадийного развития общества: История и пробл./ В.П. Илюшечкин / [РАН; Ин-т востоковедения]. – М.: Вост. лит., 1996. – 406 с.
3. Коротаев А.В. Периодизация истории Мир-Системы и математические макромоделли социально-исторических процессов. История и математика. Проблемы периодизации исторических макропроцессов / А.В. Коротаев / [Ред. Л.Е. Гринин, А.В. Коротаев, С.Ю. Малков]. – М., 2006. – С. 116–167.
4. Крадин Н.Н. Проблемы периодизации исторических макропроцессов // История и Математика: Модели и теории / Н.Н. Крадин / [отв. ред. Л.Е. Гринин, А.В. Коротаев, С.Ю. Малков]. – М., 2008. – С. 166–200 / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://cliodynamics.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=51&Itemid=1
5. Семенов Ю. Философия истории / Ю. Семенов / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://scepsis.ru/library/id_1065.html.
6. Резнік О.І. Періодизація історико-правового процесу: концептуальні аспекти : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень» / О.І. Резнік; Одеська національна юридична академія. – О., 2008. – 18 с.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права / О.Ф. Скакун // Юридична енциклопедія: у 6-ти томах. – К., 2004— .—
Т.6. – 2004. – 528 с.
8. Філософія: [навч. посіб.] / [за ред. І. Ф. Надольного]; [3-є вид., стер.]. – К. : Вікар, 2003. – 457 с.
9. Лейст О.Э. Общество, право и государство / О.Э. Лейст // Проблемы теории государства и права: [учебное пособие]. – М. : ПРОСПЕКТ, 1999. – С. 36–62.
10. Васильев Л.С. Три модели возникновения и эволюции докапиталистических обществ / Л.С. Васильев, И.А. Стучевский // Вопросы истории. – 1966. – № 4–5. – С. 79–85.
11. Кобищанов Ю.М. Феодализм, рабство и азиатский способ производства / Ю.М. Кобищанов // Общее и особенное в историческом развитии стран Востока. – М., 1966. – 248 с.
12. Гринин Л.Е. Философия, социология и теория истории: Опыт философско-социологического анализа некоторых общественных законов и построения теории всемирно-исторического процесса: [пособие для студентов по социальной философии и социологии] / Л.Е. Гринин. – [изд. 4-е, стереотипное]. – М. : КомКнига, 2007. – С. 265–287.
13. Комаров С.А. Общая теория государства и права : [учебник] / С.А. Комаров. – [7-е изд.]. – СПб., 2004. – С. 37–38.
14. Бостан Л.М. Історія держави і права зарубіжних країн (Держава і право епохи станово-кастового суспільства) : [навчальний посібник для студентів, курсантів, слухачів] / Л. М. Бостан, С.К. Бостан. – Запоріжжя, 2000. – 340 с.
15. Бостан Л.М. Історія держави і права зарубіжних країн (Держава і право епохи громадянського суспільства) : [навчальний посібник] / Л.М. Бостан, С.К. Бостан. – Запоріжжя, 2003. – 451 с.
16. Бостан С. К. Типологізація держави: нові підходи / С.К. Бостан // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: Збірник наукових праць. – 2006. – № 2. – С. 36–42.

17. Ткаченко В. Принцип законності як класифікаційний критерій типології держав / В. Ткаченко // Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / [відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій]. – К., 2003.—.—
Т.1. – 2003. – 879 с.
18. Зінченко В. Сучасна глобальна система суспільства: макросоціологічний підхід та світ-системний аналіз / В. Зінченко / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2009_29/Gileya29/F1_doc.pdf/.

УДК 349.6

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ЯК ПЕРСПЕКТИВНИЙ НАПРЯМОК РОЗВИТКУ ДЖЕРЕЛ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Гвоздик П.О., к.ю.н., доцент, суддя

Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ

У статті розглядаються основні форми систематизації екологічного законодавства України, аналізуються стан кодифікації джерел екологічного права, обґрунтовуються пропозиції щодо розробки проекту майбутнього Екологічного кодексу України.

Ключові слова: екологічне право, охорона довкілля, кодифікація, систематизація законодавства, Екологічний кодекс України.

Gvozdik P.A. SYSTEMATIZATION AS A PROMISING DIRECTION OF ENVIRONMENTAL LAW SOURCES DEVELOPMENT IN UKRAINE / Высший специализированный суд Украины по рассмотрению гражданских и уголовных дел, Украина

В статье рассматриваются основные формы систематизации экологического законодательства Украины, анализируется состояние кодификации источников экологического права, обосновываются предложения по разработке проекта будущего Экологического кодекса Украины.

Ключевые слова: экологическое право, охрана окружающей среды, кодификация, систематизация законодательства, Экологический кодекс Украины.

Gvozdik P.A. SYSTEMATIZATION AS A PROMISING DIRECTION OF ENVIRONMENTAL LAW SOURCES DEVELOPMENT IN UKRAINE / The Supreme special court of Ukraine on review of civil and criminal cases, Ukraine

This article touches upon the main forms of environmental legislation systematization in Ukraine and provides the analysis of the codification state of the environmental law sources, as well as justifications of proposals for development of the future Environmental Code of Ukraine.

Key words: environmental law, environmental protection, codification, systematization of legislation, Environmental Code of Ukraine.

Розвиток джерел екологічного права – це процес утворення нових нормативно-правових актів, оновлення, коригування чинних законів та підзаконних актів, який є постійним унаслідок реагування права на всі зміни у взаємовідносинах між людиною і природою, проблеми екологічного характеру, які поглиблюються по мірі посилення антропогенного тиску на довкілля. Цей процес здійснюється не стихійно. Суттєвий вплив на нього мають дослідження стану законодавчого регулювання даної сфери суспільних відносин, а також ті, що присвячені аналізу різних форм упорядкування екологічного законодавства їх удосконаленню. У роботах Андрейцева В.І., Балюк Г.І., Бобкової А.Г., Гетьмана А.П., Єрофєєва М.І., Кулинич П.Ф., Костицького В.В., Комарницького В.М., Краснової М.В., Малишевої Н.Р., Малишка М.І., Носіка В.В., Погрібного О.О., Семчика В.І., Шульги М.В., Шемшученка Ю.С. та ін. з приводу форм,

напрямків удосконалення законодавства містяться оцінки, які не в усіх випадках збігаються. Це не випадково, адже складність процесу формування екологічного законодавства, розтягнутого в часі, маючого витоки ще з радянських часів, об'єктивно не може не призвести до неоднозначності його (процесу) сприйняття та до пропозицій, що пропонують різні варіанти упорядкування екологічного законодавства в цілому та окремих його підгалузей та інститутів. Продовжуючи ці дослідження, увагу акцентуємо на систематизації джерел екологічного права як перспективного напрямку удосконалення законодавчого регулювання даної сфери суспільних відносин.

Розгляд зазначеного питання почнемо з констатації наступного факту. Розвиток екологічного права, законів та інших нормативно-правових актів, що є носіями норм цього права, не є безконфліктним, у процесі його здійснення виникають суперечності у регулюванні тих чи інших відносин між нормами різних нормативно-правових актів, диспропорції у співвідношенні між законами та підзаконними актами на користь останніх тощо. Зазначена обставина обумовлює потребу в постійному пошуку варіантів удосконалення правового регулювання відповідних суспільних відносин. Хоч вирішується це різними способами в основі їх лежить усвідомлення того, що правові норми, що регулюють відповідну сферу суспільних відносин, знаходяться у взаємозалежності й мають бути узгоджені. Під цим кутом зору оцінюються нормативно-правові акти, приймаються рішення про їх упорядкування, унаслідок чого можуть прийматися нові редакції законів, насамперед, системоутворюючого характеру (кодекси, тощо), або ж нові законодавчі акти, що узагальнюють норми права з відповідного питання.

За правило удосконалення чинного законодавства базується на системному підході до вирішення цього питання. Тобто врахуванні того, як уточнення, коригування відповідної правової норми позначиться на інших нормах цього та інших законах, чи є необхідність у зв'язку з таким уточненням унесенні змін до інших законів. Наслідком такого врахування є прийняття закону про внесення змін з одного питання до різних законів (прикладом даного роду є Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності садівницьких товариств та дачних кооперативів» від 14.01.2011 р. [1], Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань мисливського господарства, полювання та рибальства, охорони, використання і відтворення тваринного світу» від 21.01.2011 р. [2], Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання інформації про вміст у продукції генетично модифікованих компонентів» від 17.12.2009 р. [3] та ін.), або ж, якщо зміни обумовлені прийняттям відповідного закону, то включення до цього закону перехідних положень, у яких пропонуються зміни до інших законів, які необхідні для реалізації відповідного закону. Такі зміни системного характеру чи окремі зміни до положень певного закону мають поточний, перманентний характер дозволяють утримувати окремі нормативно-правові акти на належному рівні, узгоджувати їх з потребами природоохоронної практики, екологічними інтересами суспільства. Інший характер має удосконалення законодавства, що викликається потребою в системних змінах у правовому регулюванні суспільних відносин. Така потреба виникає тоді, коли формат чинних законів не дозволяє вирішувати завдання, обумовлені екологічними та іншими інтересами суспільства, коли відсутній системоутворюючий закон, що має об'єднувати на єдиних принципах інші нормативно-правові акти, що регулюють певні суспільні відносини, або ж чинний системоутворюючий закон втрачає здатність системно впливати на розвиток правового регулювання з певних питань. Тобто виникає проблема коригування (упорядкування) не окремих правових норм, а певної системи нормативно-правових актів.

Діяльність із приведення нормативно-правових актів в упорядковану систему в теорії права визначають як систематизацію законодавства [4, 469]. Теорія права України

розглядає чотири можливі форми систематизації. Найпростіша з них – це облік нормативно-правових актів, коли всі акти, що видаються в межах певної галузі законодавства чи правової системи в цілому, обліковуються (як у ручному, так і в електронному режимі). Другою формою систематизації нормативно-правових актів є інкорпорація – це поєднання та розміщення нормативно-правових актів повністю чи частково в тому чи іншому порядку (хронологічному, алфавітному, предметному) у збірники чи зібрання після певної технічної обробки без зміни їх змісту [5, 384]. Третьою формою систематизації є консолідація нормативно-правових актів, під якою розуміється подолання розрізненості нормативно-правових актів, виданих у різний час стосовно самого предмета правового регулювання, шляхом їх поєднання в єдиний укрупнений нормативно-правовий акт з усуненням повторень і суперечностей без зміни змісту [5, 385]. У юридичній літературі консолідація зазвичай розглядається як спосіб, що при певних обставинах у перспективному періоді може використовуватися в Україні для об'єднання нормативного матеріалу з питань охорони довкілля, зменшення кількості еколого-правових нормативних актів.

Нарешті, четвертою, найвищою формою систематизації є кодифікація, яка є способом якісного упорядкування законодавства, вона спрямована на забезпечення узгодженості і комплексності відповідної галузі чи сфери законодавства. У процесі кодифікації законодавець прагне об'єднати правовим регулюванням і систематизувати діючі норми, які витримали випробування часом і не втратили свого регулюючого значення, а також переглянути їх зміст під кутом зору осмислення потреб поточного етапу правового регулювання відповідної сфери, викласти нормативні приписи в логічну, внутрішньо узгоджену систему, забезпечити максимальну повноту регулювання суспільних відносин. Результатом кодифікації є принципово новий зведений законодавчий акт системоутворюючого характеру. На відміну від звичайних законів, які присвячені, за правило, вирішенню конкретної проблеми (наприклад, Закон України «Про екологічну експертизу», Закон України «Про Червону книгу України», Гірничий Закон України тощо) акти системоутворюючого характеру розглядаються як впорядкована система пов'язаних один з одним нормативних приписів, котрі мають регулювати на основі єдиних принципів визначену сферу відносно однорідних і досить стійких суспільних відносин (наприклад, Водний кодекс України, Лісовий кодекс України, Закон України «Про тваринний світ» тощо). Кодифіковані (системоутворюючі) акти впливають на формування звичайних законів, нерідко ініціюють прийняття останніх, зв'язують їх у єдину систему на основі базових принципів, положень. Наглядним прикладом тут може слугувати Земельний кодекс України, який сформулював ключові положення земельного законодавства, визначив його основні інститути та надав поштовх для прийняття відповідно до нього серії законів, що регулюють окремі питання, пов'язані з земельними відносинами (закони України: «Про оцінку землі», «Про охорону земель», «Про державну експертизу землепорядної документації», «Про використання земель оборони», «Про розмежування земель державної та комунальної власності», «Про землеустрій», «Про державний контроль за охороною та використанням земель», «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)», «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів», «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб» тощо).

Таким чином, для подальшого розвитку законодавства особливе значення має опрацювання кодифікованих нормативно-правових актів. Аналізуючи з цієї точки зору екологічне законодавство України, можна відмітити, що тенденція щодо формування кодифікованих актів має сталу динаміку, яка підтверджує висновок про зв'язок систематизації із системою права. Саме з огляду на систему екологічного права з 1991

року в Україні розпочався і сьогодні продовжується процес формування та упорядкування екологічного законодавства. Так, за допомогою Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» була визначені основні, принципові положення законодавства в галузі охорони навколишнього природного середовища, встановлений системний зв'язок інших законів, що регулюють природоресурсні відносини з цим Законом, а через нього й між собою. Можна стверджувати, що екологічне законодавство України за своєю зовнішньою формою адекватне такій властивості права, як системність. Це у свою чергу є показником того, що екологічне законодавство розвивається за визначеними в теорії вимогами та принципами побудови галузі права, утворює передумови для наступного свого упорядкування на чітко визначених засадах. Утім зазначене не слід сприймати як те, що екологічне законодавство вже остаточно структуроване, має заданість, яка не підлягає перегляду. Зовсім ні. Рівень систематизації може і повинен підвищуватися з огляду на існуючі резерви в законотворчості та потреби практики.

Сьогодні, зокрема, є очевидним, що формат закону явно недостатній для основного кодифікаційного акта у даній сфері (не дозволяє у всіх деталях виписати ключові положення з охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, природокористування). Тому безперечним є визнання необхідності розробки та прийняття Екологічного кодексу України. Однак існують досить полярні підходи щодо вирішення цього питання. Так, одні дослідники вважають, що Екологічний кодекс має охоплювати увесь комплекс питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, включаючи правовий режим охорони та використання природних ресурсів. Цю позицію підтримує, зокрема, у своїх роботах В.В. Костицький [6, 70]. Інші дослідники додержуються того погляду, що Кодекс повинен зосередитися на ключових проблемах охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки й не заглиблюватися в регламентацію питань охорони та використання природних ресурсів (таку точку зору висловив, зокрема, М.І. Єрофеев [7, 5-14]). Не поглиблюючись у дискусії з приводу визначення екологічного права зауважу, що другий підхід щодо опрацювання майбутнього Екологічного кодексу виглядає найбільш прийнятним. Він дозволяє не втягуватися в довготерміновий процес розробки суперкодексу, що має увібрати все надзвичайно розгалужене екологічне законодавство, а зосередитися на ключових, принципових питаннях законодавчого забезпечення охорони довкілля, екологічної безпеки та раціонального природокористування. Важливим завданням майбутнього Екологічного кодексу України має стати забезпечення відповідно до Конституції України уніфікованого, інтегрованого підходу до визначення правових засад права власності на природні ресурси та права природокористування. У цьому кодексі слід установити й правові засади організації та здійснення природокористування в Україні. Головним завданням тут є, зокрема, визначення, окрім принципів природокористування, підстав виникнення права на користування природними ресурсами також основних параметрів існуючої моделі поділу права природокористування на загальне і спеціальне, сприяти тим самим усуненню неузгодженостей у цьому питанні між окремими актами природо ресурсного законодавства (нагадаємо, що не передбачає поділу на загальне й спеціальне природокористування земельне, гірниче законодавство та законодавство про атмосферне повітря). Є сенс запропонувати для включення в майбутній Екологічний кодекс України самостійного розділу «Право на природні ресурси», який має складатися з двох глав «Право власності на природні ресурси» (на основі конституційних положень щодо права власності на природні ресурси має визначити засади права державної, комунальної та приватної власності на природні ресурси) та «Право природокористування» (повинен встановити базові положення з організації загального та спеціального природокористування в Україні, визначити основні вимоги та умови надання спеціальних дозволів на природокористування, основні права та

обов'язки природокористувачів тощо). Починатися ж Екологічний кодекс повинен із розділу «Загальні засади», у якому мають бути визначені сфера застосування цього кодексу, система законодавства, що регулює екологічні відносини, основні екологічні принципи, суб'єкти та об'єкти правовідносин у галузі охорони довкілля, екологічної безпеки та природокористування, основні складові державної системи охорони довкілля. Ключовим підрозділом Екологічного кодексу України має стати розділ «Екологічні права та обов'язки фізичних осіб в Україні». Необхідність у ньому зумовлюється тим, що у випадку, коли правам та обов'язкам у галузі охорони довкілля, екологічної безпеки, природокористування не приділяється належної уваги, то вони лишаться лише символами. В Екологічному кодексі України також мають бути розділи, що визначають: засади організації охорони довкілля на загальнодержавному та місцевому рівнях; засади екологічної безпеки в Україні; участь України в міжнародному співробітництві в галузі охорони довкілля; заходи реагування на порушення законодавства в галузі охорони довкілля та інші.

Не вичерпав себе і природоресурсний напрямок кодифікації екологічного законодавства. Про це свідчить, зокрема, те, що основні природоресурсні кодифікаційні акти поступово обростають навколо себе спеціалізованими законами. Тобто розвиток природоресурсного законодавства здійснюється «в ширину», а не «в глибину». Наприклад, гірничі відносини на даний час регулюються окрім Кодексу України про надра також Гірничим Законом України, законами України «Про державну геологічну службу України», «Про концесії», «Про угоди про розподіл продукції», «Про нафту і газ», «Про рентні платежі за нафту, природний газ і газовий конденсат», «Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними», «Про видобування та переробку уранових руд». Зазначене вказує на існування підстав для проведення нового етапу кодифікації гірничого законодавства, розробки нової редакції Кодексу України про надра з метою усунення надзвичайної розгалуженості гірничого законодавства. Аналогічна ситуація має місце і в інших галузях природоресурсного законодавства. Зокрема, актуальним стає питання про об'єднання Лісового кодексу України та Закону України «Про рослинний світ», які регулюють однорідні суспільні відносини. Наслідком такого об'єднання мало б стати прийняття Кодексу про ліси та інші об'єкти рослинного світу. Назріло питання й про упорядкування норм, що регулюють відносини, пов'язані з формуванням, забезпеченням функціонування та охороною територій та об'єктів природно-заповідного фонду та інших природоохоронних територій (містяться, зокрема, у Законі України «Про природно-заповідний фонд України», Законі України «Про екологічну мережу України», Законі України «Про Червону книгу України» тощо). З цією метою варто подумати про можливість розробки кодексу про природно-заповідний фонд та інші території та об'єкти, що підлягають особливій охороні. Не знімається з порядку денного питання про подальшу кодифікацію земельного законодавства. Чинний Земельний кодекс України (2001 р.) лише визначив канву, по якій відповідне законодавство має розвиватися далі. Зокрема, передбачив розробку серії законів, що мають регулювати земельні відносини. Проте, за такого розвитку земельного законодавства чинний Земельний кодекс України може розчинитися серед інших законодавчих актів, що регулюють дану сферу суспільних відносин. Щоб цього не відбулося доцільно повернутися до ідеї розробки Кодексу законів України про землю, у якому слід врегулювати всі можливі відносини, що виникають у зв'язку з використанням, відтворенням та охороною земель в Україні [8; 9].

Усе зазначене дозволяє зробити висновок, що в найближчій перспективі слід чекати нового витка кодифікаційного упорядкування екологічного законодавства.

З огляду на все розглянуте можна констатувати, що систематизація екологічного законодавства, як і інших галузей законодавства, є важливим моментом його існування (розвитку). Вона здійснюється в різних формах і має своїм завданням упорядкувати

чинне законодавства, забезпечити узгодженість між різними правовими нормами, сприяти розвитку як галузі екологічного законодавства в цілому, так і окремих його підгалузей та інститутів.

Особливе значення для систематизації екологічного законодавства має його кодифікація, яка передбачає, насамперед, утворення кодифікованих нормативно-правових актів, тобто актів, що чинять системоутворюючий вплив на галузь законодавства в цілому, так і на формування його складових частин. Хоч на практиці в даній галузі законодавства зазначені акти мають різну форму (закони, кодекси), проте досвід вказує, що саме кодексам має бути надана перевага в систематизаційних процесах екологічного законодавства. Адже їм властиві не тільки загальні ознаки й функції нормативно-правових актів, а й особливі. Це, зокрема, особиста системність, жорстка і в той же час динамічна консолідованість їх приписів, розмежування приписів за їх призначенням та функціями, які вони виконують, встановлення між нормативно-правовими приписами цих актів різноманітних зв'язків тощо [10, 95-100]. До особливих ознак кодексів, у тому числі присвячених охороні та раціональному використанню природних ресурсів, охороні довкілля, слід віднести властивий їм підвищений авторитет та юридичну силу, ключову роль у системі відповідного законодавства.

Важливим підсумком кодифікації екологічного законодавства має стати не тільки досягнення загальної упорядкованості системи еколого-правових приписів, а й зменшення загальної кількості нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері взаємодії людини і природи. Ці нормативно-правові акти мають утворити чітку систему й включати до себе переважно приписи прямої дії.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності садівницьких товариств та дачних кооперативів : Закон України від 14.01.2011 р. // *Голос України* від 05.02.2011 р. – № 22. – С. 12.
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань мисливського господарства, полювання та рибальства, охорони, використання і відтворення тваринного світу : Закон України від 21.01.2011 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 2010. – № 10. – Ст. 108.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання інформації про вміст у продукції генетично модифікованих компонентів : Закон України від 17.12.2009 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 2010. – № 9. – Ст. 84.
4. Алексеев С.С. *Общая теория права : [учебник] / С.С. Алексеев. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Проспект, 2009. – 469 с.*
5. Скакун О.Ф. *Теорія права і держави (Енциклопедичний курс): [підручник] / О.Ф. Скакун. – Харків : Еспада, 2006. – 776 с.*
6. Костицький В.В. *Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) / В.В. Костицький. – К., 2001. – 285 с.*
7. Єрофеев М.І. Питання кодифікації екологічного законодавства / М.І. Єрофеев // *Вісник академії внутрішніх справ МВС імені 10 річчя незалежності України. Науково-теоретичний журнал*. – 2004. – № 1. – С. 5–14.
8. Андрейцев В.І. *Концептуальні засади реформування земельних правовідносин в Україні / В.І. Андрейцев // Державно-правова реформа в Україні : матеріали науково-практичної конференції. – К., 1997. – С. 36–40.*

9. Андрейцев В.І. Проблеми кодифікації земельного законодавства (концептуальні підходи щодо підготовки проекту Кодексу законів України про землю) / В.І. Андрейцев // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики : матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – К., 1999. – С. 64–71.
10. Євграфов П.Б. Роль кодифікаційних актів у формуванні системи законодавства України / П.Б. Євграфов, Є.П. Євграфова // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії та практики : матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – К.: 1999. – С. 95–100.

УДК 159.98:351.746.2

ПСИХОФІЗИЧНА УСТАЛЕНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ ПІДРОЗДІЛІВ КРИМІНАЛЬНОЇ МІЛІЦІЇ

Романовська І.В., к.ю.н., старший викладач

Кримський юридичний інститут

Одеського державного університету внутрішніх справ України

У статті розглядаються деякі причини, які призводять до професійної нестійкості, та надаються деякі рекомендації щодо надання психофізичної усталеності працівників підрозділів кримінальної міліції.

Ключові слова: психофізична усталеність, оперуповноважений кримінальної міліції, професійна деформація, агресивність.

Romanovskaya I.V. ПСИХОФИЗИЧЕСКАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ СОТРУДНИКОВ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ КРИМИНАЛЬНОЙ МИЛИЦИИ / Крымский юридический институт Одесского государственного университета внутренних дел Украины, Украина

В статье рассматриваются некоторые причины, которые приводят к проявлениям профессиональной неустойчивости, а также приводятся некоторые рекомендации по формированию психофизической устойчивости сотрудников подразделений криминальной милиции.

Ключевые слова: психофизическая устойчивость, оперуполномоченный криминальной милиции, профессиональная деформация, агрессивность.

Romanovskaya I.V. PSIKHOFIZICHESKAYA STABILITY OF EMPLOYEES OF SUBDIVISIONS OF CRIMINAL MILITIA / Crimean legal institute of the Odessa state university of internal affairs of Ukraine, Ukraine

Some reasons which result in the displays of professional instability are examined in the article, and some recommendations over are similarly brought on forming of stability of employees of subdivisions of criminal militia.

Key words: stability, the criminal militia, professional deformation, aggressiveness.

Професія оперуповноваженого кримінальної міліції пред'являє високі вимоги не лише до фізичного, але й психічного здоров'я як основи надійності психофізичної усталеності. Звичайно, що епізодичними заходами проблему надійності не вирішити. Культ здорового способу життя повинен стати природною, органічною потребою фахівця протягом всієї його професійної та життєвої колії.

Яка ж реакція людини на особливо складні й незвичні умови, цілком незнайому їй обстановку? Вона або опановує ситуацію і вчиняє свідомо, або обстановка оволодіває нею, і тоді вона починає діяти імпульсивно.

Означена проблема досліджувалася вченими в різних аспектах, зокрема: психологічна готовність до діяльності військовослужбовців і працівників правоохоронних органів (Л.А. Китаєв-Смик, М.С. Корольчук, Г.В. Ложкін, І.В. Платонов, О.М. Столяренко, О.В. Тимченко, М.І. Томчук, О.М. Цільмак, Г.М. Юхновець, С.І. Яковенко та ін.); професійні якості працівників різних служб органів внутрішніх справ (Н.В. Андреев, В.І. Барко, В.О. Данилов, І.О. Шматко та ін.); розвиток психологічної усталеності, від якої залежить адекватність дій в екстремальних умовах (М.В. Попов, А.С. Бубнов та ін.); професійна правосвідомість (П.П. Баранов, О.В. Косаревська, П.В. Макушев, В.В. Мухін, В.О. Криволапчук та інш.).

Сучасний стан злочинності, поява нових видів злочинів вимагають від працівників міліції знання нових нестандартних прийомів взаємодії з підозрюваними особами з метою одержання доказів, що сприяють установленню істини. Розуміння механізмів злочинної поведінки вимагає поглибленого вивчення особливостей осіб, що зробили кримінальні діяння. У рамках вивчення особистості злочинця проводилася величезна кількість досліджень: М.Г. Спиркін [1, 92], В.М. Кудрявцев [2, 150], А.Б. Цукров, О.Р. Ратінов [3, 78] та багато інших. Аналізувалися соціально-демографічні характеристики правопорушників, особливості їхньої професійної адаптації, сімейного оточення, способу життя. Дослідженню піддавалися властиві злочинцям ціннісні орієнтації, особливості правосвідомості, системи інтересів і потреб, самооцінка, рівень домагань, механізми психологічного захисту й самовиправдання й багато іншого. Однак з розвитком і поглибленням наукових розробок, фахівці змушені були визнати, що жодна з узятих сама по собі особливостей особистості не здатна відрізнити злочинця від законослухняного громадянина.

Метою статті є виявлення деяких причин, які призводять до професійної нестійкості, та надаються деякі рекомендації щодо надання психофізичної усталеності працівникам підрозділів кримінальної міліції.

Суб'єктивні причини, що зумовлюють неналежне ставлення до службових обов'язків працівників правоохоронних органів, зумовлені серйозними проблемами в їх правовій свідомості. Можна виділити декілька достатньо поширених думок з боку оперуповноважених кримінальної міліції:

- можливе відхилення від правових норм, якщо таким чином можна здолати труднощі, що виникають при розслідуванні;
- вирішення протиріч між розкриттям злочину і процесуальними вимогами за принципом «мета виправдовує засоби» [4, 11].

Сказане, у першу чергу, відноситься до забезпечення прав учасників процесу, до процесуального порядку збирання, перевірки й оцінки доказів, а так само до порушень процесуального закону, що стосуються умов, підстав, форми й змісту кримінально-процесуальних рішень. Знання оперуповноважених цієї проблеми має підвищувати критичне ставлення до оцінки своїх власних дій. Відсутність критичного ставлення до рішень, що приймаються, як правило, призводить до звинувачувального ухилу і серйозних порушень закону. Професійна деформація виявляється не в критичності осіб, що стоять на варті закону, за відношенням до виявлених порушень, просліджується тенденція до зняття з себе провини за допущені порушення, тобто до «об'єктивізації» їх причин [4, 13].

Іншими словами, виявляється тенденція до спрощення при визначенні меж доведення, що виражається в поширенні полегшеного порядку розслідування за типовим планом:

- затримання з метою здобуття свідчень зізнання;
- здобуття свідчень зізнання;

- закріплення свідчень зізнання.

Отже, професійне спілкування працівника міліції й підозрюваного в здійсненні злочину особи можна порівняти зі спілкуванням двох сторін у гостро конфліктній ситуації.

За генезою конфліктні ситуації розділялися на об'єктивні – зумовлені обопільними претензіями на володіння якими-небудь благами матеріального характеру, а також безоб'єктні – викликані несумісністю здійснюваних діяльностей. Одним із різновидів безоб'єктних конфліктів є провокаційні конфлікти. Їхня специфіка полягає в тому, що суб'єкт, який прагне до реалізації агресії, створює ситуацію, що провокує негативні реакції на себе в потенційної жертви для того, щоб морально виправдати власні, нібито відповідні, насильницькі дії.

Людина, ставши свідком насильства, найчастіше відкриває для себе нові грані агресивної поведінки, тобто навчається вербальним і фізичним реакціям, які раніше були відсутні в її поведінковому репертуарі й за допомогою яких можна заподіювати шкоду. Індивідуум, що спостерігав агресивні дії інших, може кардинально переглянути поставлені раніше ним самим обмеження подібної поведінки, вважаючи, якщо інші безкарно проявляють агресію, то, виходить, і йому дозволено те ж саме. Цей ефект зняття заборон може збільшити ймовірність прояву агресивних дій з боку спостерігача, більше того, постійне спостереження сцен насильства сприяє поступовій втраті емоційної сприйнятливості до агресії й до ознак чужого болю.

Постійне спостереження агресії оперуповноваженими може змінити їх індивідуальний образ реальності. Це означає, що люди, які часто спостерігають насильство, схильні очікувати його й сприймати навколишній світ як вороже настроєний стосовно них. Таке перекручування може легко призвести до загостреного відчуття погрози й до схильності реагувати агресивно.

У багатьох випадках потужними детермінантами агресії можуть бути багато стійких характеристик потенційних агресорів – ті особистісні риси, індивідуальні установки й схильності, які залишаються незмінними поза залежністю від ситуації. Деякі люди «заводяться миттєво» – вони з надзвичайною злістю й агресією відповідають навіть на найслабкіші провокації. Одна з рис – дратівливість, інша – емоційна чутливість (відчуття себе некомпетентним). Дратівливість, на відміну від емоційної чутливості, може бути більш тісно пов'язана з агресією, особливо, якщо їй передувала провокація. Більшість людей бажать контролювати події, що відбуваються з ними, та їхні наслідки. Саме через це бажання люди схильні вважати неприємними й невинуватими надіями ті ситуації, у яких вони не можуть вплинути на результат події. Якщо створити умови, у яких люди не відчуватимуть взаємозв'язок між своєю поведінкою та її результатами, вони зможуть відчути себе беспорядними та страждатимуть від зниження мотивації й зменшення кількості дій.

Поведінкові реакції індивіда залежать від його установок і внутрішніх стандартів. Термін «установка» використовується для позначення уявлень людини про різні характеристики соціального й фізичного світу уявлень, накладених у результаті життєвого досвіду, які дуже сильно впливають на його поведінку. Наші установки досить стійкі за природою, за винятком сильних потрясінь, що змушують нас переглянути свою систему цінностей. Установки, яких ми дотримуємося сьогодні, швидше за все, будуть такими самими й завтра.

Взаємодія оперативного працівника з підозрюваним починається зі встановлення комунікативного контакту, при якому відбувається його взаємоактивізація з метою подальшого розвитку.

Успіх встановлення комунікативного контакту з підозрюваною особою, а також подолання конфліктних ситуацій багато в чому залежить від спостережливості

оперативного працівника, що полягає в умінні помічати зовнішні прояви внутрішнього стану людини, у здатності розуміти почуття, переживання, мотиви, вгадувати «підтекст» кожного вчинку.

У той же час успішне здійснення професійної діяльності передбачає руйнування в даній групі осіб психологічного бар'єра перед позбавленням людини життя, девальвацію цінності, як власного життя, так і життя іншого, послаблення страху смерті. Одночасно в них може спостерігатися сформованість професійних навичок деструктивної взаємодії, фізичного протиборства, доведених тренуваннями до рівня динамічних стереотипів [5, 165].

Дії цих стереотипів при виникненні реальної або суб'єктивно-сприйманої негативної ситуації актуалізується практично автоматично, часто без попереднього включення ланки усвідомлення опосередкування, критичної оцінки всіх параметрів ситуації. Однак деякі представники даної професії, які володіють дисгармонійною особистісною структурою у вигляді поєднання ригідності, негнучкості, образливості, загостреної самолюбства з емоційною лабільністю, виявляються найбільш потенційно схильними до здійснення актів агресії, як у звичайних, так і в гостро конфліктних ситуаціях, що особливо стосуються їх провідних цінностей і сенсів.

При цьому їх активність втрачає мотиводощільність і спонукає метою, спрямованою на «знешкодження» супротивника. У конфліктну ситуацію механічно переносяться цілі структурні блоки, що є зовні впорядкованою послідовністю агресивних прийомів, сформованих у рамках попереднього життєвого досвіду і спеціального навчання. Накладання на актуальну конфліктну ситуацію (а ми розглядаємо поняття «конфліктна ситуація» в контексті протиборства системи «міліціонер – злочинець») стереотипів агресивного реагування часто супроводжується спотворенням сприйняття, осмислення й інтерпретації реальної ситуації [6, 100].

Таким чином, у деяких оперуповноважених кримінальної міліції можуть відбуватися порушення адекватного осмислення подій, що відбуваються, втрата мотиводощільності, формування ситуативно зумовленої мети без етапу планування й оцінки зовнішніх умов, з активізацією професійно сформованих динамічних стереотипів агресивної дії. Операційний компонент при цьому мовби автономізується, втрачає зв'язок з реальною ситуацією. Прогноз і критична оцінка мають чисто операційний характер. Це дозволяє зробити висновок, що ми стикаємося з порушенням довільної саморегуляції, її регресом з особистого на індивідуальний рівень, можливим розпадом структури діяльності. У результаті професійна діяльність починає протікати на рівні малоусвідомлених професійно сформованих динамічних стереотипів, відповідних рівню дій, а в окремих випадках – навіть рівню комплексу операцій [4, 12].

При цьому в значній кількості випадків спостерігається протиріччя, нехарактерність агресивного способу поведінки загальної спрямованості особистості оперуповноваженого, її системи ціннісних орієнтацій і провідних смислів. Спільний регрес на нижчий рівень саморегуляції, значне зниження довільності й опосередкованості, редукція ланок контролю й прогнозу є доказом того, що оперативники, які піддалися профдеформації через специфіку емоційних станів, були позбавлені здатності повною мірою усвідомлювати значення своїх дій або керувати ними. На практиці це виявляється в наявності суттєвого впливу емоційного стану або особистих особливостей на свідомість і діяльність працівника з обмеженням його здатності до адекватної оцінки й вольового контролю своєї поведінки.

У більшості випадків у даних суб'єктів виявляється просоціальна особиста спрямованість, достатня інтеріоризація існуючих соціальних, правових і моральних норм, прагнення дотримуватися їх. Ці особи характеризуються здібністю до опосередкованих форм реагування, володіють достатнім репертуаром різних способів і

стратегій поведінки в суб'єктивно складних ситуаціях, можуть уникати відкритої конфронтації, відрізнятись невисоким рівнем агресивності або здатні до її аналізу соціально допустимим шляхом. Однак вони виявляють невисокий рівень емоційної стабільності, підвищену чутливість до негативних дій і висловів з боку оточуючих, образливі, схильні до фіксації й накопичення негативних переживань, часто загострено самолюбні, хворобливо реагують на ситуації, що зачіпають їхню гідність та загрожують самоповазі.

Описана категорія володіє підвищеною схильністю до потрапляння в конфліктні ситуації, які через їх особисті здібності набувають тривалого, застійного характеру, призводячи до наростання й кумуляції емоційної напруги. Потреба у вирішенні конфлікту починає грати провідну роль, що спричиняє за собою динамічні зміни в мотиваційній ієрархії – відповідний мотив розповсюджується на всі інші сфери життєдіяльності. Конфліктні відносини набувають домінуючого, надцінного значення, що пізніше призводить до порушення соціальної адаптації. Як правило, неконфронтаційні спроби, які неодноразово робляться, виявляються неуспішними, проте їх неефективність погано рефлексується, не враховується в подальшому. При подальшій ескалації міжособистісного протистояння розузгодженість об'єктивного розвитку подій та особистих очікувань може призвести до різкого наростання емоційної напруги з подальшим агресивним вибухом [7, 10].

Працівники кримінальної міліції, в яких спостерігається так званий «синдром вигорання», виявляється знижена емоційна стійкість, підвищена чутливість до негативних дій, дратівливість, образливість, низький поріг фрустрації, ослаблена толерантність до стресу. При різній вираженості й сформованості усвідомлених стримуючих механізмів, спрямованих на здійснення саморегуляції, ці суб'єкти характеризуються труднощами вольового самоконтролю, послабленою здатністю до гальмування безпосередньо виникаючих агресивних імпульсів.

Для підвищення ефективності діяльності оперуповноважених кримінальної міліції необхідно готувати їх до професійного спілкування з різними категоріями соціального робочого оточення на спеціальних курсах активного соціально-психологічного навчання, що може допомогти працівникам міліції в засвоєнні орієнтовної основи функціонально-ролевої структури діяльності.

Можна рекомендувати проведення наступних заходів:

- створення умов, що прискорюють адаптацію молодих і новоприбулих працівників;
- періодичне оцінювання стану соціально-психологічної атмосфери в колективі (наявність чуток, пліток тощо);
- вдосконалення взаємин між членами колективу, керівниками і підлеглими шляхом розвитку товариської співпраці та взаємодопомоги;
- вдосконалення системи інформування працівників про найближчі й перспективні цілі та завдання, що стоять перед колективом;
- ефективне використання громадської думки колективу;
- гласне й відкрите вирішення питань матеріального та морального заохочення працівників, що відрізнялися;
- вивчення, закріплення й розвиток позитивних традицій і досвіду професійної діяльності;
- підбір, розстановка мікроколективів і груп з урахуванням індивідуальних особливостей і психологічної сумісності працівників;

- якісний підбір особового складу з числа працівників, що бажають працювати і що люблять свою професію;
- навчання працівників умінню піддавати роботу самоаналізу і самоконтролю;
- заохочення в працівників творчого мислення, нестандартного підходу до вирішення поставлених завдань, виконання їх з використанням передової науки і практики;
- постановка реальних завдань – проміжного і кінцевого, головного і підрядного, вживання всіх заходів з виконання їх у строк;
- виховання в оперуповноважених психологічного імунітету проти дій з боку негативних факторів і явищ, виховання відчуття критики, самокритики [5, 166].

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити наступні висновки.

1. Аналізуючи поведінкові реакції індивіда, можна стверджувати, що вони залежать від його психофізичної усталеності. Тому в зоні особливої уваги як фахівців-психологів, так і керівників правоохоронних органів мають бути працівники, які виявляють у поведінці ознаки агресії.
2. Доведено, що завдяки внутрішнім (агресивність, психофізична втома, професійна деформація, особливості емоційно-вольової регуляції тощо) та зовнішніх умов (професійний стрес, агресивне кримінальне середовище, ненормований робочий час тощо) виникає в оперуповноважених стан професійного вигорання, який виявляється в зниженій емоційній стійкості, підвищеній чутливості до негативних агресивних дій, дратівливості, образливості, низькому порозі фрустрації, ослабленій толерантності до стресу. При різній враженості й сформованості усвідомлених стримуючих механізмів, спрямованих на здійснення саморегуляції, оперуповноважені характеризуються труднощами вольового самоконтролю.
3. Встановлено, що напрямками професійно-психологічної підготовки є: правове виховання курсантів, розвиток індивідуально-психологічних властивостей, практичних умінь саморегуляції та професійно-важливих умінь і навичок тощо. Підкреслено роль екстремальних здібностей оперуповноважених кримінальної міліції для оперативно-розшукової діяльності (інтелектуальні, емоційно-вольові, психофізичні властивості, спрямованість, правова усталеність тощо).
4. Доведено, що в процесі нормального розвитку особистості в неї формується здатність до подолання перешкод і прагнення впоратися з фрустраційними станами різними способами. Оперуповноважений кримінальної міліції в професійній діяльності виявляє психофізичну усталеність, яка допомагає реалізувати оперативно-розшукові заходи, затримувати озброєного злочинця, долати екстремальні ситуації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Спиркин Н.Г. Сознание и самосознание / Н.Г. Спиркин. – М., 1990. – 92 с.
2. Кудрявцев В.Н. Причинность в криминологии / В.Н. Кудрявцев. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1968. – 175 с.
3. Ратинов А.Р. Судебная психология для следователей / А.Р. Ратинов. – М., 1967. – 340 с.
4. Борисова С.Е. Профессиональные стереотипы как личностная предпосылка и проявление профессиональной деформации сотрудников милиции / С.Е. Борисова // Профессионал. – 2001. – №. 2. – С. 11–13.

5. Кин Е.В. Профессиональная деформация сотрудников ОВД, пути и средства ее профилактики и устранения / Е.В. Кин // Вісник ун-ту внутр. справ. – 1999. – № 8. – С. 164–167.
6. Кудрявцев С.В. Конфликтологический анализ криминогенных ситуаций / С.В. Кудрявцев // Насилие, агрессия, жестокость: криминально-психологическое исследование. – М., 1990. – С. 98–112.
7. Алексеева Л.В. Судебно-психологическая экспертиза эмоциональных состояний : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. психол. наук : спец. 19.00.06 «Юридическая психология» / Л.В. Алексеева. – М., 1996. – 20 с.

УДК 159.934:378.634

ЮРИДИЧНО-ПСИХОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ НАДАННЯ АДВОКАТОМ ПОСЛУГ НАРКОЗАЛЕЖНИМ ОСОБАМ

Скрябін О.М., адвокат, к.ю.н, доцент

Запорізький юридичний інститут

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

У статті досліджено юридично-психологічні аспекти надання адвокатом послуг наркозалежним особам. Представлені статистичні дані наркоманії в Україні. Пропонуються рекомендації по наданню юридичних послуг адвокатом наркозалежним особам та психологічні особливості спілкування адвоката з клієнтом. Розроблені пропозиції щодо внесення змін у розділ XIII Кримінального кодексу України “Злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров’я населення”.

Ключові слова: наркозалежні особи, кримінальний жаргон, адвокатська діяльність, психологічні особливості, кримінальна відповідальність.

Скрябин А.Н. ЮРИДИЧЕСКО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДВОКАТОМ УСЛУГ НАРКОЗАВИСИМЫМ ЛИЦАМ / Запорожский юридический институт Днепропетровского государственного университета внутренних дел Украины, Украина

В статье исследованы юридическо – психологические аспекты предоставления адвокатом услуг наркозависимым лицам. Представлены статистические данные наркомании в Украине. Предлагаются рекомендации по предоставлению юридических услуг адвокатом наркозависимым лицам и психологические особенности общения адвоката с клиентом. Разработаны предложения относительно внесения изменений в раздел XIII Уголовного кодекса Украины “Преступления в сфере обращения наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов или прекурсоров и другие преступления против здоровья населения”.

Ключевые слова: наркозависимые лица, криминальный жаргон, адвокатская деятельность, психологические особенности, уголовная ответственность.

Skriabin A.N. LEGAL ARE PSYCHOLOGICAL ASPECTS OF GRANT BY ADVOCATE OF SERVICES TO NARCODEPENDENT PERSONS / Zaporozhzhya legal institute of the Dnepropetrovsk state university of internal affairs of Ukraine, Ukraine

In the article explored legal are psychological aspects of grant by the advocate of services to the narcodependent persons. It is pointed statistical these drug addictions in Ukraine. Recommendations after the giving of legal services are resulted by an advocate to the narcodependent persons and psychological features of intercourse of advocate with a client. Developed are represented in relation to bringing of changes in the section of the XIII Criminal code of Ukraine of “Crime in the field of appeal of narcotic facilities, psykhotroynykh matters, their analogues or prekursorov and other crimes against the health of population”.

Key words: narcodependent persons, criminal jargon, advocate activity, psychological features, criminal responsibility.

Останні п'ять років в Україні спостерігається зростання наркоманії. Сьогодні наркозалежність поступово “молодіє”, середній вік людей, що вживають наркотичні засоби, стабільно знижується. За даними МВС, на сьогоднішній день офіційно налічується близько 500 тис. наркоманів, з них 171,6 тис. вживають наркотичні засоби регулярно. При цьому близько 5 тис. наркозалежних осіб не досягли 18 років. Статистика Мінохоронздоров'я ще більш тривожна: в Україні вживають важкі наркотики близько 550 тис. осіб. Щорічна кількість наркоманів у нашій державі, за даними МВС, збільшується в середньому на 5-10 % [1]. У зв'язку з ростом наркоманії підвищується і рівень злочинності наркозалежних осіб, які скоюють злочини, передбачені Кримінальним кодексом України (далі по тексту КК України) [2]. До адвокатів за юридичною допомогою звертаються різноманітні категорії громадян, за матеріальним станом, за віком, за соціальним походженням, серед яких зустрічаються і наркозалежні особи, які скоїли злочин, передбачений розділом XIII Кримінального кодексу України “Злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров'я населення”. Саме цьому аспекту буде присвячена наша стаття.

Проблеми інституту захисту прав і свобод людини та громадянина, досліджували: К.Н. Апраксін, Т.В. Варфоломеєва, Д.П. Ватман, В.В. Медведчук, О.Р. Михайленко, М.М. Михеєнко, В.В. Молдован, П.В. Хотенець, М.Й. Штефан та ін. Дослідженням застосування психологічних знань в адвокатській діяльності займалися такі вчені, як Я.С. Аврах, А.М. Бандурка, В.В. Бедь, С.П. Бочарова, Э.В. Землянська, О.В. Синсокий та інші науковці. Однак юридично – психологічні аспекти надання адвокатом послуг наркозалежним особам у науковій літературі не достатньо досліджені, та є сьогодні актуальними.

Метою статті є виявлення юридично-психологічних аспектів надання адвокатом послуг наркозалежним особам та розроблення пропозицій щодо внесення змін у розділ XIII Кримінального кодексу України “Злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров'я населення”.

Психологічними і соціальними чинниками ранньої наркотизації в сучасній Україні є:

- збільшення “проблемних” сімей, де батьки або інші родичі зловживають алкоголем чи вживають наркотичні засоби (деякі опитані підлітки засвідчили, що вперше отримали наркотик від одного з батьків, а 7% респондентів віком 16-17 років мають старших братів чи сестер, які курять марихуану або гашиш);
- погіршення психологічного клімату в сім'ях, конфлікти, сварки, непорозуміння внаслідок зростання соціально-економічних негараздів, що передусім позначається на взаєминах батьків і дітей, спричинюють їх емоційну віддаленість один від одного;
- відсутність чіткої цілеспрямованості в житті молоді, песимістичне ставлення до своїх життєвих перспектив, високий рівень молодіжного безробіття, суттєві фінансові обмеження багатьох молодих людей щодо якісного професійного навчання та здобуття вищої освіти тощо [3].

Серед багатьох причин, які штовхають сучасну молодь на вживання наркотиків, зазначимо також бажання підлітка бути “своїм” у колі однолітків, страх, що їх будуть зневажати в групі. Зайве вживання кокаїну і кокаїнізм (кокаїнова наркоманія) нерідко супроводжується практично виправданням “Кокаїн це престижно”. Тому однією з обставин, чому наркомани не можуть кинути вживати наркотики і психологічно не

залежати від них, є абсолютна відсутність в осіб, які вживають наркотичні засоби – внутрішнього контролю [4].

Першим наркотиком, який спробували молоді люди у компанії, за соціологічними даними найчастіше є марихуана або гашиш. З 15-17-річних респондентів уперше спробували: 11% – марихуану і гашиш, 1% – седативні засоби без припису лікаря, 2% – взагалі не знали, який саме наркотик вони вживали.

Додатковим фактором ризику залучення молоді до наркоманії є широка та налагоджена мережа виробників і продавців наркотичних засобів в Україні. Серед місць, де можна придбати, наприклад, марихуану, гашиш та інші галюциногени, молодь називає дискотеки, бари, вулицю, парки і навіть школу.

За даними досліджень, 15 % молодих людей віком 15-22 роки і 4% 10-14-річних підлітків стверджували, що на території школи чи на робочому місці або в місцях громадського користування (пошта, магазин, аптека тощо) їм пропонували, продавали чи давали наркотичні засоби.

Стурбованість викликає також неадекватне сприйняття молоддю загрози наркотизації. На думку 5% респондентів віком 10-22 років, періодичне вживання марихуани або гашишу не може зашкодити здоров'ю людини, 11% вважають, що при цьому існує лише невеликий ризик.

Стосовно регулярного вживання марихуани чи гашишу ці показники становлять відповідно 3 і 2 %. Більш критично молодь ставиться до ін'єкційної наркоманії. Проте є й такі, котрі не вбачають ніякого ризику або вважають невеликим ризиком для здоров'я випадкове (1, 2 рази) вживання амфетамінів (вінту, солутанута тощо) [3].

Вважається, що ступінь наркозалежності може бути оцінений за наступними критеріями:

- більше або менше наркотиків став вживати наркоман за минулий період;
- чи використовує, крім основного наркотика, інші стимулятори (комбінація завжди гірша – зокрема для здоров'я наркомана);
- стан фізичного здоров'я: шкіри, зубів, нігтів, легень, печінки);
- наявність психіатричних ускладнень (психозу, інтелектуальних розладів, страхів тощо);
- сімейні і соціальні показники (сімейний стан, діти, дружина, соціальні зв'язки з оточуючими друзями, працевлаштування і таке інше);
- взаємостосунки із законом (арешти, приводи, штрафи, судимості сильно позначаються на здоров'ї наркомана – після тимчасової вимушеної стриманості і сильного стресу наркомани набагато частіше збільшують дози) [1]

Соціальні зв'язки, що збереглися, безумовно, роблять усі спроби допомогти наркоману позбутися наркотичної залежності. Якщо ж наркоман вже втратив сім'ю, роботу, колишніх друзів, то найчастіше після реабілітації він починає знову приймати наркотик.

Існують ознаки, за якими адвокат може розпізнати вживання клієнтом наркотичних засобів:

- сліди від ін'єкції на частинах тіла, венах;
- незвичайне збудження, балакучість, плутана мова;
- вузькі або розширені зіниці;
- підвищена ранимість, образливість;

- низький рівень самотурбованості, нездатність поклопотатися про себе;
- низький рівень самооцінки, що поєднується із завищеною самооцінкою (як правило, під час прийому наркотиків або після нього);
- порушення взаємостосунків, низька фрустраційна стійкість, нестерпність відмов, негативних відповідей, що частіше всього провокує грубе ставлення до близьких людей.

При цьому однозначна відповідь про вживання наркотиків дає тільки присутність їх в біоридині – крові або сечі. Наявність або відсутність наркотика визначає спеціальне токсикологічне обстеження в лабораторії наркологічної медекспертизи. По аналізах визначаються доза і вид наркотика, наявність у крові антитіл до препарату. При цьому антитіла до марихуани можуть виявлятися в крові протягом місяця після вживання.

На думку О.В. Синеокого [5, 360], при проведенні бесіди адвоката з особою, яка знаходиться в стані наркотичного сп'яніння, надзвичайно важливо контролювати зовнішні параметри поведінки, оскільки по них можна визначити мотивацію (деколи неусвідомлювану) їх подальших дій.

Дуже часто в адвокатській практиці, клієнти-наркомани при проведенні бесіди з адвокатом використовують кримінальний жаргон. Володіння кримінальним жаргоном завжди використовувалося злочинцями як засіб самоствердження в злочинному середовищі, підкреслення уявної переваги над іншими людьми.

Кримінальний жаргон можна розділити на три групи: 1) загальнокримінальний жаргон, яким користуються як професійні злочинці, так і звичайні (“побутовці,” засуджені за хуліганство тощо); 2) спеціальні професійні злочинські жаргони, властиві певним “професіям” злочинців: шулерам, наркоманам, кишеньковим злодіям, вимагачам тощо; 3) тюремний жаргон, що вживається спільністю злочинців, але в основному в місцях позбавлення волі і утримання під вартою [6].

Розуміння кримінального жаргону відноситься до комунікативної компетентності адвоката. Знання адвокатом кримінального жаргону сприяє розумінню психології злочинців. Некомпетентний адвокат не зрозуміє з таких випадково почутих від клієнта-наркомана слів, як “весела трава”, “ширка”, “колеса”, “трем”, “баян”, “бульбулятор”. Але професіоналу це багато що скаже про наркотичні засоби та засоби, за допомогою яких їх вживають. За допомогою кримінального жаргону, адвокат також може зрозуміти, до якого кримінального середовища відноситься клієнт. Наприклад, слово “колеса”, яке в українській мові використовується як колеса від транспортного засобу, у злочинців може використовуватися в розумінні – черевики, взуття, ноги, очі, а в наркоманів – наркотичні пігулки, трамадол.

У разі нерозуміння адвокатом кримінального жаргону, який використовує клієнт захисник може показати свою некомпетентність та непрофесіоналізм, однак знання адвокатом кримінального жаргону не дає права захиснику при спілкуванні з клієнтом використовувати у своїй лексиці жаргон. У протилежному випадку адвокат може показати низький рівень свого етикету та відношення до кримінального середовища, у зв'язку з чим клієнт може прийняти адвоката за “свого” та почати звертатися до нього на “ти”. Таким чином, для підвищення рівня своєї професійної компетентності адвокат повинен вивчати кримінальний жаргон за допомогою словників жаргону, щоб розуміти клієнтів кримінального світу, серед яких зустрічаються наркозалежні особи.

На наступному етапі нашого дослідження, ми провели аналіз розділу XIII Кримінального кодексу України “Злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров'я населення” [2], після чого ми виявили певні проблемні питання, з якими стикаються

адвокати в практичній діяльності. Так, найбільш поширеним видом злочинів у сфері обігу наркотичних засобів і психотропних речовин є злочин, який передбачений ст.309 КК України “Незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів без мети збуту”, санкція статті якої передбачає штраф від п’ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк до двох років, арешт на строк до шести місяців, або обмеження волі на строк до трьох років, або позбавленням волі на той самий строк.

Привертає на себе увагу ч.4 ст.309 КК України, яка передбачає, що особа, яка добровільно звернулася до лікувального закладу і розпочала лікування від наркоманії, звільняється від кримінальної відповідальності за дії, передбачені ч.1 ст. 309 КК України.

Таким чином, умовами звільнення від кримінальної відповідальності є сукупність певних обставин:

- 1) добровільний характер звернення особи до лікувального закладу (зокрема, вимагається, щоб таке звернення не було пов’язане з її викриттям у вчиненні злочину);
- 2) особа розпочала лікування від наркоманії.

Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України за редакцією М.І. Мельника, М.І. Хавронюка [7] передбачає, що особа визнається такою, що розпочала лікування від наркоманії, як у тих випадках, коли її поміщено в стаціонарний лікувальний заклад, так і тоді, коли її почали лікувати амбулаторно, а також коли вона поставлена на чергу для госпіталізації.

Після аналізу ст.309 КК України виникає багато питань, які потребують наукового та практичного дослідження:

По-перше: виходячи зі змісту ч.1 ст.309 КК України, до кримінальної відповідальності можуть притягуватися особи, які не вживали наркотичні засоби, оскільки стаття передбачає кримінальну відповідальність за незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів без мети збуту. Тоді постає питання: “Навіщо особі добровільно звертатися до лікувального закладу і розпочинати лікування від наркоманії, якщо їй інкримінується ч.1 ст.309 КК України?”.

По-друге: обвинувачена особа за ч.1 ст.309 КК України звертається в стаціонарний лікувальний заклад, встає на чергу для госпіталізації, після цього суддя звільняє від кримінальної відповідальності особу за ч.4 ст.309 КК України. Але які гарантії, що особа буде продовжувати лікування від наркоманії?

По-третє: яким чином лікарю та судді перевірити добровільний характер звернення особи до лікувального закладу?

У зв’язку з прогалинами в Кримінальному кодексі України та нечітким регулюванням, у практичній діяльності часто трапляються випадки, коли адвокати при наданні юридичної допомоги особам, які скоїли злочин, передбачений ч.1 ст.309 КК України, не страждають від наркоманії і не потребують лікування від неї, пропонують добровільно звернутися до лікувального закладу і розпочати лікування від наркоманії, для того щоб ухилитись у такий спосіб від кримінальної відповідальності за вчинений злочин. Але відповідно до статті 1 Закону України “Про адвокатуру” від 19 грудня 1992 року [8] завданням адвокатури є сприяння захисту прав, громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства. Надання таких консультацій особам, які обвинувачені за ч.1 ст.309 КК України, може призвести до підвищення наркоманії в Україні та

звільнення від кримінальної відповідальності таких осіб. Завданням адвоката є захист прав громадян, а не надання допомоги особам обходити закон.

Для вирішення цих проблем, пропонуємо:

По-перше: скорегувати ч.4 ст.309 КК України та викласти її в такій редакції: “Особа, яка страждає від наркоманії, добровільно звернулася до лікувального закладу і пройшла курс лікування від наркоманії, звільняється від кримінальної відповідальності за дії, передбачені частиною першою статті 309 КК України”.

По-друге: страждання та залежність від наркоманії повинно підтверджуватись певними документами. З цією метою, слідчий, при наявності кримінальної справи відносно обвинуваченого за ч.1 ст.309 КК України, зобов'язаний направити особу для проходження експертизи на виявлення залежності та страждання особи від наркоманії.

По-третє: лікарі при перевірці осіб, які добровільно звернулись до лікувальних закладів, повинні перевіряти за допомогою аналізів залежність від наркоманії та вживання наркотичних засобів такою особою. За допомогою аналізів можливо визначити дозу і вид наркотика, наявність у крові антитіл до препарату. При цьому антитіла до марихуани можуть виявлятися в крові протягом місяця після вживання [1]. У разі невиявлення лікарями антитіл у крові та сечі осіб – відмовляти таким особам у проходженні курсу лікування.

Після аналізу статті 316 Кримінального кодексу України “Незаконне публічне вживання наркотичних засобів” ми прийшли до висновку що ця стаття потребує змін, так як суб'єктами цих видів злочинів є особи які незаконно публічно вживають наркотичні засоби. Законодавець може надати можливість таким особам встати на шлях виправлення, шляхом добровільного звернення до лікувального закладу і розпочатку лікування від наркоманії. Злочин за ст.316 КК України вважається закінченим з моменту публічного вживання наркотичних засобів, у зв'язку з цим у суб'єкта злочину буде залежність від наркоманії. Таким чином, ми пропонуємо ст.316 КК України доповнити п.3, який викласти у такій редакції: особа яка незаконно публічно вживала наркотичні засоби, добровільно звернулася до лікувального закладу і пройшла курс лікування від наркоманії, звільняється від кримінальної відповідальності за дії, передбачені частиною першою статті 316 КК України.

Таким чином, на підставі викладеного та керуючись досвідом адвокатської практики, Кримінальним кодексом України та наукової літератури вважаємо, що внесення змін у Кримінальний кодекс України допоможе притягувати винних осіб до кримінальної відповідальності належним чином, а осіб, які бажають стати на шлях виправлення, виправитися та звільнитися від кримінальної відповідальності.

Перспективним напрямком подальшого наукового дослідження може стати психологічні аспекти надання послуг адвокатом різноманітним категоріям громадян, конфлікти в практиці адвокатів та психологічні особливості надання адвокатом безоплатної правової допомоги.

ЛІТЕРАТУРА

1. Наркомания в Украине набирает невиданный рост / [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zdorovja.com.ua/content/view/347/56>.
2. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28.12.1960 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-05>.
3. Поведінка молоді, що пов'язана з вживанням наркотиків / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://svatovo.ws/family/psychological_help_drugs2.html.
4. Особенности психологии личностей наркоманов / [Электронный ресурс]. – Режим

доступа : http://pppsychology.ru/psihologia_lichnosti/psihologiya_lichnosti_narkomana.

5. Синеокий О.В. Адвокатура как институт правовой помощи и защиты : [учебное пособие] / О.В. Синеокий. – Х. : Право, 2008. – 496 с.
6. Мова злочинного світу / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.textreferat.com/referat-7161-10.html>.
7. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / [за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка]. – [6-те вид., переробл. та доповн.]. – К. : Юридична думка, 2009. – 1236 с
8. Про адвокатуру: Закон України від 19.12.1992 № 2887-ХІІ / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2887-12>.

УДК 342.951

ІНСТИТУТ РЕЄСТРАЦІЇ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНІ ДІЛЯНКИ В ПРОЕКТІ ВОТЧИННОГО СТАТУТУ ТА ПРОЕКТІ ЗАСНУВАННЯ ВОТЧИННИХ УСТАНОВ

Кисіль В.Є., здобувач

*Навчально-науковий інститут земельних ресурсів та правознавства
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

Розглянуто окремі історико-правові аспекти становлення інституту реєстрації прав на земельні ділянки на території України, що входила до складу Російської Імперії. Досліджено еволюцію інституту на етапі розробки проекту Вотчинного Статуту. Вперше досліджено організаційно-правовий аспект системи реєстрації прав на нерухомість, що планувалося запровадити Проектом Заснування Вотчинних Установ.

Ключові слова: реєстрація прав, земельна ділянка, нерухомість, Проект Вотчинного Статуту, Проект Заснування Вотчинних Установ.

Кисиль В.Е. ИНСТИТУТ РЕГИСТРАЦИИ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ В ПРОЕКТЕ ВОТЧИННОГО УСТАВА И ПРОЕКТЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ВОТЧИННЫХ УСТАНОВЛЕНИЙ / Учебно-научный институт земельных ресурсов и правопедения Национального университета биоресурсов и природопользования Украины, Украина
Рассмотрены отдельные историко-правовые аспекты становления института регистрации прав на земельные участки на территории Украины, входившей в состав Российской Империи. Исследовано эволюцию института на этапе разработки Вотчинного Устава. Впервые исследован организационно-правовой аспект системы регистрации прав на недвижимость, который планировалось ввести Проектом Учреждений Вотчинных Установлений.

Ключевые слова: регистрация прав, земельный участок, недвижимость, Проект Вотчинного Устава, Проект Учреждения Вотчинных Установлений.

Kysil V.E. LAND PLOT TITLE REGISTRATION INSTITUTE UNDER DRAFTS REAL PROPERTY STATUTE AND ESTABLISHMENT OF REGISTRATION AGENCIES / Educational-scientific institute of land resources and law of National university of life and environmental sciences of Ukraine, Ukraine

Certain historical and legal issues of land plot title registration institute establishing at the territory of Ukraine constituted the part of Russian Empire are considered. Author focuses it attention on evolution of the legal institute in question at period when the drafts Real Property Statute and Establishment of Registration Agencies Statute were developed. Author researches the organizational aspects of real estate title registration system should be implemented under the draft Statute on Establishment of Registration Agencies.

Key words: registration of title, land plot, real property, Real Property Statute, Establishment of Registration Agencies Statute.

Досліджуючи історичний аспект інституту «державної реєстрації прав на землю», ми ставимо задачу виявити генетичний зв'язок між існуючим інститутом та його «попередниками», що існували на території сучасної України, а також з'ясувати ступінь і характер схожості його на подібні інститути з інших правових систем. Інститут державної реєстрації прав на землю як і будь-який юридичний феномен може бути розглянутий в історичному контексті, що дозволяє дослідити як трансформацію, якої зазнає інститут протягом плину часу його існування. Такий підхід також дозволяє визначити причини, які зумовлюють появу певного правового явища. Вирішення цієї задачі дозволить виявити наявність наступництва у вітчизняній правовій традиції та з'ясувати роль рецепції права в формуванні досліджуваного інституту. Завдяки використанню історичного матеріалу мають стати зрозумілими певні тенденції в розвитку досліджуваних правових конструкцій, а це означає можливість більш глибоко та повно зрозуміти і висвітлити проблеми, що складають предмет дослідження.

Проблемі дослідження юридичної думки та законодавчої практики дореволюційної Росії з питання реєстрації («укріплення») прав на нерухомість приділяється певна увага фахівців у галузі цивільного права (як приклад наведемо, зокрема, роботу А.Б. Бабаєва [1, 43-47]). У той же час дослідники залишають поза увагою організаційний аспект системи реєстрації вотчинних прав, що його мав запровадити Вотчинний Статут. Побудові органів реєстрації вотчинних прав та регламентації процедури їх діяльності було присвячено проект окремого нормативно-правового акта – Проекту Заснування Вотчинних Установ, який до сьогодні детально не досліджувався.

Метою (ціллю) дослідження є дослідження системи реєстрації прав на нерухомість за Проектом Вотчинного Статуту, а також організаційного аспекту формування та регламентації діяльності уповноважених установ (органів влади), які мали відповідати за здійснення реєстрації вотчинних прав згідно з Проектом Заснування Вотчинних Установ. Таке дослідження виконує службову роль щодо висвітлення становлення та розвитку інституту реєстрації прав на земельні ділянки крізь призму історико-правового аналізу.

Найбільш прогресивні досягнення дореволюційної юридичної думки щодо правового регулювання обігу нерухомості були втілені в проект Вотчинного Статуту. Вотчинний Статут був насамперед покликаний ввести на теренах Російської Імперії впорядковану та ефективну систему реєстрації прав на нерухомі речі. Укладачі проекту Вотчинного Статуту зауважують, що вони називають його саме статутом (рос. – уставом), а не положенням про вотчинні книги, оскільки цей документ містить як процедурні норми, покликані врегулювати реєстрацію прав на нерухомість, так і норми матеріального права, що стосуються врегулювання правового положення нерухомих речей [Цит. за 1, 43-47]. Проект Вотчинного Статуту 1892 року [2] (надалі – «Проект») складається із загальних положень та п'яти розділів:

- I. Про вотчинні права
- II. Про вотчинні книги
- III. Про вотчинне діловодство
- IV. Про первісний запис володінь до вотчинних книг
- V. Про вотчинні книги на ділянки, що належать казні чи містам та знаходяться в довічному окремому володінні третіх осіб.

Проект закріплює наступні принципи здійснення реєстрації прав на нерухоме майно:

- Принцип спеціальності запису (Проект вимагає, щоб на кожне нерухоме майно складалася окрема вотчинна книга, до якої вноситься (i) відомості про склад і площу володіння; (ii) власник майна; (iii) обмеження права на майно (права в чужому володінні); (iv) борги, що лежать на володінні (заставні вимоги) [2, 5].
- Принцип повноти (відповідно до статті 2 Проекту [2, 5] всі права і всі відомості щодо нерухомого майна підлягають внесенню до вотчинної книги).
- Принцип гласності (згідно зі статтею 6 Проекту всі вотчинні книги вважаються гласними) [2, 6].
- Принцип публічної вірогідності (статтею 6 Проекту встановлено, що зміст вотчинних книг визнається вірогідним (достовірним) для усіх осіб, що набувають право за відповідними книгами).
- Принцип старшинства згідно з яким першочерговість в обмеженні та обтяженні прав власності на нерухомість визначалася згідно з моментом внесення запису до вотчинної книги.

Проект закріплював інститут вотчинних книг, до яких мали вноситися записи про права на земельні ділянки та угоди із нерухомим майном. Такі вотчинні книги мали бути єдиним вірогідним джерелом про правове положення кожної земельної ділянки та об'єкту нерухомого майна. Проект передбачав обов'язкову первісну реєстрацію прав шляхом запису до книги у випадку: відчуження нерухомості, заставі, укладенні угод із нерухомим майном, що потребують складання кріпосного акта; при здійсненні межування земель у встановленому законом порядку. Запис мав вноситися на підставі заяви власника при посвідченні його прав на майно, а також при поданні відомостей про обмеження та обтяження на нього. Автори Проекту передбачили створення спеціальних органів – Вотчинних установ (рос. – «Вотчинных установлений»), які мали здійснювати провадження із ведення вотчинних книг, внесення записів про права на нерухомість, а також про угоди з земельними ділянками та іншим нерухомим майном. Фактично, Вотчинні установи мали стати спеціалізованим державним органом, основною функцією якого була б реєстрація прав на нерухоме майно в державі.

Процедурі створення та регламентуванню діяльності Вотчинних установ було присвячено окремий проект нормативного акта – Проект Заснування Вотчинних Установ (рос. – Учреждение Вотчинных Установлений) [3]. Згідно зі Статтею 1 Глави 1 вказаного проекту Вотчинні Установи (надалі – «Установи») мали засновуватися при окружних судах у кожному уїзді, водночас, проект допускав створення однієї Установи на декілька уїздів, якщо це виявляється можливим з огляду на кількість землеволодінь, і, навпаки, створення декількох Установ в одному уїзді або місті в разі значної кількості землеволодінь із обов'язковим розподілом територіальної компетенції кожної Установи. Статтею 2 Глави 1 проекту визначався склад Установи, до посадових осіб якої мав входити один член окружного суду – начальник Установи та зберігач вотчинних книг. За необхідності зберігачу вотчинних книг призначався помічник. Крім того, до складу Установи входила канцелярія, як підрозділ, що виконував технічні функції. Відповідно до Статті 4 Глави 2 проекту начальник Установи мав призначатися Вищим наказом центральної влади. Стаття 6 Глави 2 проекту визначає перелік випадків, за яких допускається автоматичне заміщення начальника Установи зберігачем вотчинних книг або іншим членом окружного суду. До таких випадків віднесено: смерть, звільнення, хвороба, відсутність, відсторонення та відвід сторонами згідно з правилами статті 667 Статуту цивільного судочинства Російської Імперії (надалі – «Статут»). Останнє положення викликає певний інтерес, оскільки вводить механізм виключення можливого конфлікту інтересів між посадовою особою реєструючого органу (Установи) та правоволодільцем нерухомості. Вказана стаття 667

Статуту містить підстави відводу та самовідсторонення суддів, серед яких визначено наступні випадки [цит. по 4, 60-61]:

- суддя підлягає усуненню від провадження в справі, у якій він сам або його дружина, всиновлений або усиновитель, близькі родичі (в прямій лінії без обмеження ступеня, а в боковій лінії – до четвертого ступеня включно) і свояки (перших трьох ступенів) беруть участь;
- суддя є опікуном учасника процесу або управителем його справ або учасник процесу є управителем прав судді;
- суддя або його дружина є найближчими законними спадкоємцями учасника процесу.

За свідченням видатного дореволюційного дослідника цивільного процесуального права Нефедьєва Є.А., правильне та неупереджене вирішення справ забезпечується основними началами судоустрою [4, 57]. Водночас ці начала не можуть із достатньою ефективністю гарантувати виключення обставин особистого характеру, що можуть впливати на вирішення справи. Для запобігання небезпеки упередженості у вирішенні справ необхідно заборонити суддям брати участь у розгляді справ, у яких вони можуть бути зацікавлені з тієї чи іншої причини. Автор резюмує мету норм про уникнення конфлікту інтересів наступним чином: «Інститут відсторонення суддів є доповненням і корективою до тих загальних заходів, які спрямовані на забезпечення неупередженості судів» [4, 58]. З викладеною метою законодавство з одного боку, надавало учасникам спору право вимагати усунення від справи упередженого судді, а з іншого – поклало на суддю обов'язок відсторонити себе в зазначених випадках. На основі проведеного дослідження інституту відводу та відсторонення суддів, що за аналогією мав застосовуватися до відводу начальників Установ, нам видається, що викладені вище висновки щодо впровадження механізму вирішення конфлікту інтересів зберегли актуальність для процедури реєстрації прав на нерухомість.

Повертаючись до положень Проекту, зазначимо, що згідно зі Статтею 8 Глави 3 зберігач вотчинних книг повинен був призначатися на посаду старшим головою судової палати за поданням голови окружного суду. Помічник зберігача призначався головою окружного суду. Виходячи із зазначених положень Проекту, можна зробити висновок, що посадові особи Установ мали призначатися двома гілками влади – центральною виконавчою (адміністративною) владою, а також місцевою судовою владою, що, напевно, мало слугувати гарантуванням як неупередженості, так і професійного рівня посадовців Установ. На підтвердження тези про кваліфікаційний ценз, що мав застосовуватися до претендентів на посаду зберігача вотчинних книг та його помічника, наведемо положення Статей 9 та 10 Глави 3 Проекту, згідно з якими:

- такі особи мали відповідати вимогам, встановленим статтею 211 Заснування судових установ (рос. – Учреждения судебных установлений), тобто повинні були мати вищу юридичну освіту або на практиці довели свої знання з судового процесу;
- призначенню на вказані посади мало передувати випробування претендентів на знання необхідних законів і форм вотчинного та нотаріального провадження, а також вміння вірно вносити записи до вотчинних книг.

Стаття 14 Глави 3 Проекту містить правила відводу зберігача вотчинних книг та його помічника аналогічні правилам, що мали застосовуватися до начальника Установи, детально досліджені нами вище. Компетенція Установ викладена у Главі 4 Проекту. Згідно зі Статтею 17 Глави 4 Проекту до відання Установ віднесено:

- ведення вотчинних книг для запису (реєстрації) прав на нерухоме майно;

- ведення вотчинних справ, що повинні містити копію вотчинної книги та всі документи щодо здійснення первісного запису та поточного ведення вотчинної книги;
- ведення вотчинного реєстру щодо реєстрації актів та документів, що надійшли до Установи та підлягають внесенню до вотчинних книг;
- ведення книги запису вотчинних зборів.

Окремо Главою 5 Проекту сформульовано правило про нагляд і контроль за діяльністю Установ. Стаття 23 Глави 5 Проекту визначає, що Установи підлягають нагляду окружного суду. Підзвітною Установа є також окружному суду. Згідно зі Статтею 25 Глави 5 Проекту голова окружного суду має право здійснити ревізію порядку діловодства Установи. За наслідками проведення вказаних ревізій та їх розгляду окружним судом приймаються постанови, копії яких надсилаються міністерству юстиції. Цікавими є норми Глави 6 Проекту, які присвячені відповідальності посадових осіб Установи. Статтею 26 Глави 6 Проекту встановлено, що посадові особи Установи відповідають за збитки, спричинені неправомірними діями, помилками або несвоєчасним виконанням своїх обов'язків в окремому порядку, встановленому цивільним законодавством, який застосовується до стягнення збитків з посадових осіб за їх «невірні або упереджені дії». Крім того, стаття 27 Глави 6 Проекту встановлює принцип солідарної відповідальності («один за всіх і всі за одного») усіх посадових осіб Установи, винних у спричиненні збитків. Також встановлено правило, згідно з яким позов про стягнення збитків може бути пред'явлено одночасно як посадовим особам Установи, так і приватним особам, що надали підстави для неправомірних дій із реєстрації прав на нерухомість та/або отримали вигоду. У такому разі відповідно до статті 28 Глави 6 Проекту стягнення збитків спочатку здійснюється з приватних осіб і, лише в разі недостатності стягнутих коштів для покриття збитків, стягнення звертається на винних посадових осіб Установи. Стаття 29 Глави 6 Проекту встановлено підстави для звільнення посадових осіб від відповідальності та обов'язку відшкодувати збитки, а саме:

- у разі, якщо буде доведено, що особа, яка зазнала збитків, сама надала підстави для дій чи бездіяльності, якими спричинено збитки, а також
- у разі, якщо особа, яка зазнала збитків, не звернулася протягом шести місяців за виправленням допущеної помилки або відновленням свого порушеного права.

На жаль, прогресивні принципи проектів Вотчинного статуту та Заснування Вотчинних Установ не були втілені в чинних нормативних актах, та, навіть більше того, протягом майже століття були викреслені з юридичного обігу. На підставі аналізу цих законопроектів маємо зазначити, що їх положення у своїй прозорості, чіткості та послідовності щодо регламентації діяльності органів влади та їх посадових осіб істотно відрізняються від сучасного вітчизняного законодавства, що регулює питання реєстрації прав на нерухомість.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бабаев А.Б. Система вещных прав : [монографія] / А.Б. Бабаев. – М. : Wolters Kluwer Russia, 2007. – 390 с.
2. Вотчинный устав. – Санкт-Петербург : Государственная Типография, 1892. – 111 с.
3. Учреждение Вотчинных установлений. Проект. – СПб. : Государственная типография, 1896. – 13 с.

4. Нефедьев Е.А. Учебник Русского гражданского судопроизводства / Е.А. Нефедьев. – М. : Типография Московского Императорского университета, 1908. – 404 с.
5. Васьковский Е.В. Учебник Гражданского права (Вып. 2. Вещное право) / Е.В. Васьковский. – СПб. : Издание Юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, 1896. – 349 с.
6. Алексеев В.А. Недвижимое имущество: государственная регистрация и проблемы правового регулирования / В.А. Алексеев. – М. : Wolters Kluwer Russia, 2007. – 491 с.

УДК 341.231.14

БІОЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РОЗВИТКУ СОМАТИЧНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ

Повалій С.І., здобувач

Запорізький національний університет

У статті проаналізовано основні наукові підходи щодо поняття біоетики та розглянуто співвідношення біоетики, права та соматичних прав. Визначено основні тенденції правового розвитку соматичних прав, основним підґрунтям якого виступають основні положення біоетики.

Ключові слова: біоетика, соматичні права, людина, технології, розвиток.

Повалій С.І. БИОЭТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ СОМАТИЧЕСКИХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА / Запорожский национальный университет, Украина

В статье проанализированы основные научные подходы относительно понятия биоэтики и рассмотрено соотношение биоэтики, права и соматических прав. Определены основные тенденции правового развития соматических прав, фундаментом которого выступают основные положения биоэтики.

Ключевые слова: биоэтика, соматические права, человек, технологии, развитие.

Povaliy S.I. BIOETHICAL ASPECTS LEGAL DEVELOPMENT OF SOMATIC HUMAN RIGHTS / Zaporizhzhya national university, Ukraine

This article analyse the main scientific courses of bioethics conception and scrutinize the correlation of law and somatic rights. Marking the main tendency of legal development somatic rights, the main basis come out by basic regulation of bioethics.

Key words: bioethics, somatic rights, human, technology, development.

Стрімкий розвиток новітніх біомедичних технологій, з одного боку, приносить рятування від багатьох серйозних хвороб, пов'язаних зі здоров'ям людини, а з іншого боку – стає джерелом необмеженого втручання в людську природу, породжує етичні, філософські й правові проблеми. При цьому значна їх більшість не має однозначного вирішення і є предметом наукових суперечок. Незаперечною стає теза, що нерозумне використання нових технологій може призвести до катастрофічних наслідків. Із розвитком біомедичних технологій неконтрольована еволюція соматичних прав у тому напрямку й у тому темпі, які диктує сучасне життя, може викликати втрату наших традиційних уявлень про людину. Соматичні права людини як унікальний правовий феномен, що визначає сферу вільної самореалізації та розвитку соціобіодуховної істоти – людини, потребує надійних та ефективних гарантій з боку держави, а відтак – визначення і подолання прогалів у системі гарантій особистих прав людини загалом,

соматичних, зокрема. Вищезазначене є завданням не тільки філософії та теорії держави і права, а й є нагальною потребою суспільно-правової практики.

Серед широкого загалу і на сторінках наукових видань, останнім часом, все частіше висловлюються припущення, що розвиток нових глобальних технологій, біоінженерії, нанотехнологій можуть призвести до того, що вид *homo sapiens*, який існував протягом десятків тисяч років, може вже найближчим часом зазнати принципових змін. Не лише зовнішня організація життя людини, а і її біологічна організація, психофізіологічні функції будуть змінені. Цим визначається нагальна потреба у філософсько-правових й загально-теоретичних дослідженнях тілесних, соматичних передумов людського існування у світі, дослідженні змісту, сутності й напрямку розвитку соматичних прав людини.

Першими до проблематики соматичних прав як самостійної теми дослідження звернулися відомі російські дослідники В. Крусс (здійснив загальну постановку питання про концепцію соматичних прав) та А. Ковлер (розглянув соматичні права в рамках юридичної антропології, визначаючи їх як «особистісні»). На рівні монографічних досліджень слід відзначити російських вчених О. Старовойтову (проаналізувала історико-правові та теоретико-правові аспекти юридичного механізму реалізації та захисту соматичних прав) та М. Лаврик (дослідив соматичний аспект гарантій Конституційних прав). У вітчизняній юридичній науці висловлюється і схвальні, і скептичні оцінки щодо концепції соматичних прав, разом із тим можна констатувати відсутність наукових досліджень, присвячених безпосередньо соматичним правам. Як правило, здійснюється розгляд окремих правомочностей соматичного характеру в рамках галузевих досліджень.

Аналізуючи філософсько-правові та загально-теоретичні аспекти соматичних прав людини, неможливо не приділити увагу біоетиці, що є комплексним науковим напрямом, який вивчає філософські, етичні, правові, біологічні, медичні аспекти життя та здоров'я людини та є важливою підвалиною формування соматичних, особистісних прав людини. Це передусім праці таких зарубіжних та вітчизняних фахівців з питань біоетики, як Ж. Судо, Ді Бернардо Дж, Рамона Лукаса Л., Е. Згречча, Б. Юдіна, П. Тищенко, А. Іванюшкіна, Ю. Лопухіна, І. Силуянової, Кундієва Ю., Дембновецького О., Чащина М., Рудого Р., Тарахнович Т., Тарахнович О., Ліщинської-Милян О., Пустовіт С. тощо. У свою чергу питання законодавчого забезпечення положень та принципів біоетики найбільш ґрунтовно розкривається в рамках правових досліджень та навчальної літератури з медичного права (праці С. Стеценка, І. Сенюти, Р. Гревцової, М. Медведєвої та ін.).

Поряд з активізацією філософських та правових досліджень біоетики, що відбувається останнім часом, слід констатувати відсутність спеціальних досліджень, присвячених питанням співвідношення правової конструкції соматичних прав людини та основних засад біоетики, що зумовлює актуальність відповідного наукового пошуку. Отже, метою даної наукової статті постає розкриття сутності та основних положень біоетики, запропонованих сучасною філософською та правовою наукою, визначення основних напрямів правового регулювання соматичних, особистісних прав людини в контексті становлення та розвитку біоетики.

Ще тридцять років тому слово «біоетика» було практично неможливо знайти навіть у західних словниках. Сьогодні в США видано чотиритомну енциклопедію з цієї міждисциплінарної проблеми. В Україні дебати з приводу біоетики все ще залишаються прерогативою наукової еліти, а сам термін майже ні про що не говорить пересічним громадянам. Найближчі витоки біоетики, мабуть, слід шукати в Нюрнберзькому процесі, коли стала відома моторошна правда про дії нацистських лікарів: умертвіння, усупереч клятві Гіппократа, людей із фізичними вадами й

душевнихворих, проведення дослідів на військовополонених і депортованих з окупованих країн. Утім, історія про кричуще порушення медичної етики мала своє продовження вже в США – країні, де права людини декларуються як найвища цінність. Так, 1963 року в Брукліні, в єврейській лікарні для хронічних хворих як експеримент старим пацієнтам без їхньої згоди ввели активні ракові клітини. А в державній лікарні Уїллоубрук, Нью-Йорк, із 1965-го по 1971 рік вивчали вірусний гепатит. Під час досліджень вірус вводили дітям із фізичними вадами. 1973-го опублікували статтю-огляд про 43 експерименти, проведені над людьми, повідомлення про які з'являлися в медичних журналах із 1966 року. У 75% випадків згоди пацієнтів ніхто не запитував... У ті самі бурхливі шістдесяті виходить у світ і книжка Ван Ренселера Поттера «Біоетика: міст у майбутнє». Запроваджуючи цей термін, В.Р. Поттер вказував на необхідність нової етики, яка змогла б протистояти науково-технічному прогресу, іноді дуже далекому від гуманності [1, 14].

Виникнення біоетики в останній третині ХХ століття було цілком закономірним, його зумовила загальна криза культури. Мислителі намагаються закцентувати, що не все можливе технічно є прийнятним морально. А. Швейцер попереджував людство, адже, на його думку, людина перетворилася на надлюдину. Однак надлюдина, наділена надлюдською силою, ще не піднялася до рівня надлюдського розуму. Чим більше зростає її могутність, тим біднішою вона стає. Наша совість має прокинутися й усвідомити, що чим більше ми перетворюємося на надлюдей, тим нелюдянішими стаємо [2, 7].

Вихід зі ситуації, що склалася, міжнародна громадськість шукає у сфері біоетики. Світоглядні засади біоетики базуються на основоположних загальнолюдських цінностях, таких як гуманізм, любов до всіх виявів життя, визнання життя найвищою цінністю. Окреслені засади спираються на тисячолітній багаж філософських і релігійних традицій світових культур, однак століття індустрії й технонауки забуло чи занедбало їх. Витоки біоетики знаходимо ще в етиці давньогрецького мислителя Гіппократа. Подальша історія культури містить багато плідних ідей, які можуть поглибити засади біоетики. Наприклад, погляди геніального лікаря, педагога, громадського діяча М. Пирогова. Принципи біоетики можна збагатити концепцією "благоговіння перед життям" А. Швейцера, ідеєю "мегасинтезу" П. Тейяра де Шардена, теорією "інтегрального гуманізму" Ж. Марітена, "етикою ненасилля" Л. Толстого, М. Ганді, закликом будувати "цивілізацію любові" Івана Павла II, "принципом відповідальності" Г. Йонаса, "тенденцією буття" Е. Фромма, а також міркуваннями українських мислителів: ідеєю "сродної праці" Г. Сковороди, теорією "ноосфери" В. Вернадського, законом "спільності заслуг і відповідальностей" А. Шептицького, думками про моральну культуру І. Мірчука та ін. [2, 8].

У науковій літературі пропонуються різні підходи до визначення біоетики. Так, запроваджуючи сам термін «біоетика», Ван Ранслер Поттер, визначає її як науку виживання, яка повинна бути не просто наукою, а новою мудрістю, яка б об'єднала б найважливіші і вкрай необхідні елементи – біологічні знання і загальнолюдські цінності [3, 9]; І. Силуяновою біоетика розглядається як спосіб осмислення важливих ситуацій, що стосуються здоров'я і хвороби, життя та смерті людини, і пошук гідних моральних шляхів виходу з них в умовах співіснування альтернативних можливих рішень [4, 45]; С. Пустовіт говорить про біоетику як міждисциплінарну галузь знань та людської практики, мета якої – збереження та розвиток життя за допомогою етичних механізмів та принципів. У свою чергу об'єктом біоетики є втручання людини в природні процеси, її ставлення як до навколишньої, так і до людської природи. Її предметом є моральні проблеми, які виникають при цьому, – проблеми виживання людства та збереження Життя на планеті [5, 22].

На думку Лукаса Рамона Лукаса, біоетика – це наука, яка визначає норми поведінки людини у сфері життя та здоров'я відповідно до раціональних і моральних засад. Основними біоетичними темами та проблемами є: прокреації людини (людська статевість, природне розмноження, штучне запліднення, природної регуляції зачаття і контрацепції, стерилізації); генетики людини (людського генома, біотехнології і генної терапії, клонування і стовбурових клітин); ембріона (людського ембріона, абортів, пренатальної діагностики, операцій на людських ембріонах); завершальної фази людського життя: болю та евтаназії, паліативної терапії та опіки, смерті мозку та трансплантації) [6, 3].

У цілому різноманіття поглядів на предмет біоетичного знання за змістом можна звести до трьох позицій: 1) етичні проблеми професійної медичної етики (сучасна медична етика); 2) проблеми життя та здоров'я людини в умовах інтенсивного використання сучасних біомедичних технологій (біологічна та біомедична етика); 3) проблеми виживання людства (глобальна біоетика В.Р. Поттера) та проблеми збереження Життя на планеті (етика благоговіння перед життям А. Швейцера, планетарна, ноосферна, космічна етики) [5, 23].

У літературі висловлюється думка, що в біоетиці можна вичленувати трирівневу структуру: теоретична (сукупність знань про співвідношення людини до живого, представлена у вигляді аксіологічного дискурсу); практична (інституційно оформлена нормативна регуляція і ціннісна експертиза відношення людини до живого) та прикладна (опис конкретних ситуацій поведінки людини по відношенню до живого [7, 61]. Також можна говорити про дві сфери, які охоплює ця наука: загальну біоетику, яка вивчає універсальні принципи та засади та спеціальну біоетику, яка використовує загальні засади в конкретних справах і випадках біологічного, медичного, правничого і етичного характеру [6, 4].

Для юридичної науки особливу вагу та значення мають саме ті аспекти біоетики, що стосуються охорони і захисту прав людини. Розглядаючи це питання з погляду теорії права, Сенюта І. визначає біоетику як комплексну науку, що досліджує і вирішує правові, моральні-етичні, соціально-економічні та філософські проблеми, які виникають у сфері охорони здоров'я, зокрема надання медичної допомоги, в аспекті охорони та захисту прав суб'єктів медичних правовідносин [8, 48]. За визначенням С. Стеценка, біоетика – це міждисциплінарна наука, що займається вивченням морально-етичних, соціальних і юридичних проблем медичної діяльності в контексті захисту прав людини [9, 72].

Здійснюючи дослідження формування соматичних прав людини, слід акцентувати особливу увагу на питанні співвідношення біоетики та права, біоетики та соматичних прав. До речі, за даними соціологічних досліджень, половина респондентів (51,2 %) вважає, що біоетика поєднує і моральні настанови, і правові вимоги [10, 56].

На думку Н. Седової, сучасна праксеологія детермінована більшою мірою деонтологічним контентом біоетики, наслідком чого є активне зближення біоетичних і правових концептів. Можна говорити про реальність методологічного кросингу біоетики і права. Методологічний кросинг біоетики і права здійснюється загалом у категоріальному полі, де поняття, що позначають цінності біоетики і/або права, мають своє джерело в одному з цих інтелектуальних комплексів, але активно «працюють» у пояснювальних процедурах іншого комплексу за принципом прямого і зворотного зв'язку. Біоетика і право співвідносяться як пересічні множини, створюють нормотворче поле, яке не можна віднести ні до тієї, ні до іншої дисципліни, що створює проблеми нормативної ідентифікації. Але таке поле перетину необхідне для народження нових ідей, норм, оцінок, затребуваних як у біоетиці, так і в праві [7, 61].

Досліджуючи міжнародно-правовий аспект норм етики і права в питанні біомедичних досліджень, М. Медведєва зазначає, що питання взаємодії біоетики і права досить широко дискутується серед науковців різних галузей суспільного знання. Загалом, виділяють три моделі такої взаємодії: 1) соціологічна модель (роль права нівелюється, оскільки воно не здатне розв'язати етичні дилеми, індивідуальна свідомість і професійні стандарти медичної етики є головними регуляторами суспільних відносин); 2) формалістична модель (право відіграє провідну роль у регулюванні будь-яких біоетичних питань, визначаючи жорсткі санкції за порушення встановлених приписів); 3) ліберальна модель (право закріплює лише деякі загальні біоетичні принципи).

Кожна з цих концепцій має свої переваги та недоліки, проте, цілком обґрунтовано вважає М. Медведєва, найоптимальнішою моделлю взаємодії біоетики і права в питанні регулювання медичних біотехнологій є формалістична модель, оскільки без встановлення чітких і жорстких правових рамок відносно до суперечливих етичних питань у цій сфері досягти уніфікованих принципів нормативного регулювання, а значить, і ефективного контролю й попередження можливих правопорушень неможливо [11, 122].

Співвідношення біоетики та концепції соматичних прав відбувається в рамках вищерозглянутого формалістичного підходу до співвідношення біоетики та права, а біоетичні принципи, засади та ідеї слід визнати підґрунтям, підвалиною теоретико-правового формування та законодавчого розвитку соматичних прав.

Правове оформлення соматичних прав людини, в нашій країні перебуває на початковому етапі свого розвитку, в окремих випадках має превентивний характер, і фактично зводиться до заборони (евтаназія, репродуктивне клонування). Стосовно інших соматичних можливо констатувати або нерегульованість на законодавчому рівні (наприклад терапевтичне клонування), або недостатній рівень ефективності чинної законодавчої регламентації (щодо репродуктивних прав, трансплантації тощо), що потребує вдосконалення.

Розвиток законодавства у сфері здійснення соматичних прав людини повинен здійснюватися комплексно, з урахуванням останніх тенденцій розвитку національної правової системи. Соматичні права людини пов'язані із декількома сегментами правового регулювання суспільних відносин – із конституційною сферою прав та свобод людини, механізмом їх захисту, кримінально-правовою, цивільно-правовими та сімейно-правовими засадами регулювання особистих немайнових прав. Найбільш ґрунтовної та повної правової регламентації соматичні права набувають в рамках медичного права, розвиток та становлення якого є однією із визначальних нових тенденцій формування вітчизняної правової системи. Саме в рамках медичного права здійснюється становлення таких новітніх правових інститутів, пов'язаних із реалізацією соматичних прав, як законодавче забезпечення біоетики, трансплантації, репродуктивних технологій, генної інженерії.

Подальший правовий розвиток соматичних прав повинен відбуватися за двома напрямками. По-перше, необхідною є імплементація міжнародно-правових норм щодо біоетики до вітчизняного законодавства. Наразі Україна поступово долучається до міжнародно-правового регулювання біоетичних проблем. З метою більш повної реалізації біоетичних принципів в Україні та розширення міжнародної співпраці слід прискорити ратифікацію Конвенції про захист прав та гідності людини у зв'язку із застосуванням досягнень біології та медицини: Конвенції про права людини і біомедицину (Рада Європи, 1997).

По-друге, слід підвищити рівень ефективності саме законодавчого регулювання питань, пов'язаних із здійсненням соматичних прав. В юридичній літературі цілком обґрунтовано піддають критиці надмірний рівень відомчого правового регулювання зазначеної сфери суспільних відносин [8, 44].

Законодавча регламентація соматичних прав повинна відбуватися і на рівні прийняття програмних нормативно-правових актів (концепцій) і на рівні розробки та прийняття кодифікованого нормативно-правового акту про біоетику (він може бути прийнятий у формі Кодексу, Закону, Основ законодавства). Так, вже не перший рік вчені, що займаються проблематикою біоетики та права, наполягають на необхідності розробки та прийняти в Україні Закону «Про біоетику та юридичні гарантії її забезпечення в Україні», який би закріпив належний понятійний апарат відповідно до міжнародно-правових стандартів у сфері охорони здоров'я, враховуючи вітчизняні наукові та законодавчі напрацювання, принципи біоетики, біоетичні особливості державної політики у сфері охорони здоров'я [8, 46]. Серед положень резолюції останнього, IV Національного конгресу з біоетики (як, до речі і трьох попередніх), який відбувся 20-23 вересня 2010 року у Києві, є пропозиція, з метою правового регулювання медичних втручань з точки зору етичних засад розробити систему спеціальних законів, зокрема «Про правові засади біоетики». Слід зазначити, що правничою спільнотою пропонуються проекти закону про біоетику, наразі вони не набули широкого обговорення в наукових колах, і не знаходяться на розгляді Верховної Ради.

Правовий розвиток соматичних прав включає також розробку та внесення окремих законодавчих пропозицій з досліджуваних питань (наприклад, до парламенту внесені законопроекти в сфері охорони репродуктивних прав, законопроект щодо сурогатного материнства, окремі законодавчі пропозиції щодо вдосконалення законодавства про трансплантацію тощо). Отже, позитивним було б прийняття спеціальних законів («Про репродуктивні права», «Про генну інженерію» ті ін.) та вдосконалення чинного законодавства, що регламентує окремі види соматичних прав. Окрім того, слід активізувати законотворчий пошук у напрямку можливого правового регулювання найбільш суспільно резонансних соматичних прав, які на сьогоднішній день заборонені (евтаназія, репродуктивне клонування).

Формування концепції соматичних прав людини базується на тезі, що вирішення основних дискусійних питань етичного спрямування щодо реалізації або обмеження прав, які пов'язані із можливостями людини самостійно розпоряджатися своїм тілом, здійснювати його «модернізацію», «реставрацію» і навіть «фундаментальну реконструкцію», змінювати функціональні можливості організму й розширювати їх техніко-агрегатними або медикаментозними засобами, повинно стати основним підґрунтям його законодавчої регламентації.

Розвиток соматичних прав людини та становлення біоетики пов'язані з низкою питань, які є для них спільними (проблеми евтаназії, абортів, стерилізації, штучного запліднення, корекції статі, клонування, трансплантації тощо), однак якщо біоетика є міждисциплінарним, міжгалузевим науковим напрямом, що поєднує досягнення біології, медицини, філософії, етики та права, то концепція соматичних прав складається в рамках юридичної площини, є наслідком необхідності адекватної реакції з боку права на появу та розвиток нових суспільних відносин.

Слід враховувати, що широка та ґрунтовна суспільна дискусія щодо меж та змісту правового регулювання та конкретних перспектив розвитку законодавства у сфері реалізації соматичних прав людини, повинна враховувати досягнення філософської думки, базуватися на відповідних засадах та принципах біоетики, яку слід визнати основною підвалиною такого розвитку.

Біоетика – це не тільки один із напрямків сучасної професійної та загальної етики, а й порівняння можливостей медицини та біології з правами людини та пошук шляхів гуманізації медицини, досягнення справедливості, галузь досліджень громадських дискусій та моральних рішень. Біоетика відкрита для обговорення різних точок зору і

намагається довести, що кожна людина несе особисту моральну відповідальність за збереження Життя на Землі [12, 130].

ЛІТЕРАТУРА

1. Голікова А. Життя з небезпечними знаннями // А. Голікова. – Дзеркало тижня – № 31 (406). – 17-23 серпня 2002. – С. 14.
2. Ліщинська-Милян О.І. Філософські та прикладні аспекти біоетики: [текст лекції] / О.І. Ліщинська-Милян. – Львів : Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2004. – 24 с.
3. Поттер Ван Ранслер. Біоетика: мост в будуще / Поттер Ван Ранслер. – [под ред. С.В. Вековшиной, В.Л. Кулиниченко]. – К. : 2002. – 216 с.
4. Силуянова И.В. Биоэтика в России: ценности и законы / И.В. Силуянова. – М. : «Грань», 2001. – 192 с.
5. Пустовит С.В. Глобальная биоэтика: становление теории и практики (философский анализ) / С.В. Пустовит. – К. : Арктур – А, 2009. – 324 с.
6. Лукас Рамон Лукас Біоетика для кожного: [пер. з іт.] / Лукас Рамон Лукас. – Л. : «Свічадо», 2007. – 176 с.
7. Седова Н. Біоетика: между философией и правом / Н. Седова // Матеріали IV Національного конгресу з біоетики. – Київ, 20-23 вересня 2010 р. – 235 с.
8. Сенюта І. Біоетичне законодавство України: перспективи становлення та розвитку / І. Сенюта // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2006. – Вип. 42. – С. 42–49.
9. Стеценко С.Г. Медицинское право : учебник / С.Г. Стеценко. – СПб. : Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – 572 с.
10. Дуепенко Ю.К. Ставлення до біоетики в Україні (соціологічний аналіз) / Ю.К. Дуепенко // Сучасні проблеми біоетики. – [редкол. Ю.І. Кундієв (відп. ред.) та ін.]. – К. : «Академперіодика», 2009. – С. 55–56.
11. Медведєва М. Норми етики та права в регулюванні біомедичних досліджень: міжнародно-правовий аспект / М. Медведєва // Сучасні проблеми біоетики. – [редкол. Ю.І. Кундієв (відп. ред.) та ін.]. – К. : «Академперіодика», 2009. – С. 121–124.
12. Фіглевський В. Новітні тенденції в розвитку біоетики: зміна парадигми / В. Фіглевський // Людина і політика. – 2002. – №5. – С. 129–139.

УДК 340.12

ІНТЕРЕСИ В ПРАВІ ТА ЇХ КЛАСИФІКАЦІЯ

Савченко С.В., аспірант

Запорізький національний університет

У статті обґрунтовується теза про основоположну роль інтересів у праві, здійснюється класифікація інтересів за різними критеріями.

Ключові слова: право, інтереси, законні інтереси, класифікація інтересів, державні інтереси, національні інтереси.

Савченко С.В. ИНТЕРЕСЫ В ПРАВЕ И ИХ КЛАССИФИКАЦИЯ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье обосновывается тезис о ключевой роли интересов в праве, осуществлена классификация интересов в праве по различным критериям. Уточняется их соотношение.

Ключевые слова: право, интересы, законные интересы, классификация интересов, государственные интересы, национальные интересы.

Savchenko S.V. INTERESTS IN THE RIGHT AND THEIR CLASSIFICATION / Zaporizhzhia national university, Ukraine

In this article substantiate the idea about the main role of interests in law, realize the classification by different criterion.

Key words: law, interests, the classification of interests, state (public) interests, national interests.

Незаперечним є той факт, що право – універсальний регулятор суспільних відносин, засіб узгодження потреб та інтересів, критерій справедливості й масштаб свободи. У багатьох дефініціях поняття «право» вживається термін інтерес. Так, на думку О. Скакун, «право – система норм і принципів, визнаних більшістю населення як справедлива і рівна міра свободи, формально закріплених (санкціонованих, встановлених) і забезпечуваних державою як регуляторів суспільних відносин з метою узгодження (компромісу) індивідуальних, соціально-групових і суспільних інтересів (волі)» [1, 253]. Вживання терміна «інтереси» в дефініції права свідчить про значущість і безпосереднє відношення інтересу до права. Саме тому впродовж багатьох десятиліть поняття «інтерес» вживається як у науковій літературі, так і в законодавстві більшості держав, а різні аспекти інтересу в праві є традиційною проблемою юридичної науки, насамперед, цивільної, конституційної. Складність і суперечливість тлумачення інтересів у праві пояснюється, передусім, відсутністю в дослідників єдиного розуміння змісту поняття «інтерес», невизначеністю співвідношення інтересу та потреби, інтересу та свободи, криється в суперечливій діалектиці інтересів особистості, суспільства й держави та суперечливості взаємодії інтересів і права в цілому.

Мета статті – на основі низки критеріїв здійснити класифікацію інтересів у праві. Класифікація законних інтересів є актуальною як з наукової, так і з практичної точки зору, оскільки дозволяє поглибити й розширити розуміння даної категорії та одержати специфічний зріз який співвідноситься з людиною, державою й громадянським суспільством одночасно. Класифікація законних інтересів є необхідним і можливим процесом, зважаючи на наявність постійних ознак, змісту і структури, поряд із певними особливостями.

Здійснюючи загальнотеоретичний аналіз та класифікацію інтересів у праві до уваги необхідно взяти той факт, що у вітчизняній юридичній науці більш вживаним є використання термінопоняття «охоронювані законом інтереси», а в закордонній науковій літературі – «законні інтереси». Разом із тим, останнім часом у вітчизняній загальнотеоретичній юридичній науці термін «законний інтерес» набуває поширення, відтак - у даній роботі вони будуть вживатися як синоніми.

Методологічне підґрунтя дослідження проблем інтересу в праві складають роботи вітчизняних, російських і західних науковців, таких, як: Р. Єринг, Г. Шершеневич, С. Братусь, А. Венедиктов, І. Тарасов, А. Екімов, Є. Ерліх, А. Здравомислов, О. Малько, В. Субочев, З. Ромовська, М. Гурвич, П. Рабінович, П. Пацюрківський та ін.

У вітчизняній теорії права законний інтерес розглядається як різновид дозволів, що закріплені в об'єктивному праві або випливають із його змісту та виражаються в можливостях суб'єктів права користуватися конкретним соціальним благом, а в ряді випадків звертатися за захистом до компетентних державних органів або громадських організацій – з метою задоволення своїх потреб, які не суперечать суспільним [1, 532]. Законний інтерес сучасні вчені пов'язують також із усвідомленням суб'єктом права

необхідності задоволення своїх потреб способом, що допускається, але прямо не гарантується чинним законодавством. Основними ознаками законного інтересу є: 1) законний інтерес виражається в простому юридичному дозволі «дозволено все, що прямо не заборонено»; 2) законним визнається тільки інтерес, що не суперечить суспільним інтересам; 3) він забезпечує прагнення суб'єкта користуватися конкретними соціальними благами; 4) законний інтерес визнається приводом звернення до компетентного органу (але тільки в певних випадках); 5) на відміну від суб'єктивного права законному інтересу не відповідає чий-небудь зв'язок задовольняти останній або сприяти його реалізації, проте ніхто не має права заборонити особі діяти заради здійснення своїх законних інтересів [2, 192-193]. Законні інтереси перебувають у тісному взаємозв'язку із суб'єктивними правами і юридичними обов'язками. Об'єктивна складність наукового обґрунтування класифікації законних інтересів полягає в тому, що вони є категорією, що перебуває за рамками деталізованих суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників правовідносин.

Різноманітність інтересів у праві на думку сучасних науковців є цілком закономірною, з огляду на те, що по-перше, об'єктивне право породжує відповідне його змісту й початкам прагнення всіх тих, хто, вступаючи в певні правовідносини й керуючись конкретними правилами, має бажання, потреби, що прямо не заборонені законом; по-друге, правовідносини, як відомо, це відносини, врегульовані нормами права. Кожний із його учасників, реалізуючи певні правові диспозиції, співвідносить характер приписів останніх з власними інтересами, що у випадку їхньої не протиправності й обумовлює наявність охоронюваних законом інтересів [3, 217-218]. Таким чином, саме право дозволяє вести мову про різноманіття законних інтересів як з позиції їхньої кількості, так і множинності суб'єктного складу носіїв.

Для досягнення зазначеної мети необхідно насамперед уточнити значення понять «інтерес». При цьому позиції науковців розділилися. Так на думку одних авторів інтерес – це явище об'єктивного порядку, процес формування якого не збігається з усвідомленням. інтерес взагалі існує незалежно від того, усвідомлений він суб'єктом чи не усвідомлений”, – відзначає В.В. Найдьонова [4, 43]. Більш слушною видається позиція тих вчених, які вважають, що інтерес містить усвідомлення суб'єктом потреб і засобів їх задоволення, які існують в об'єктивній дійсності [5]. Визначити специфіку, особливості внутрішньої структури інтересу вдається в межах саме цього погляду, який більш повно відображає його діалектичну, суб'єкт-об'єкту сутність.

У сучасній юридичній науці існують різні підходи щодо класифікації законних інтересів. Так, О. Скакун виділяє наступні види: 1) за суб'єктами (громадян, державних органів; органів місцевого самоврядування; громадських організацій, комерційних об'єднань та ін.); 2) за галузями (конституційні, цивільні, кримінально-процесуальні, цивільно-процесуальні та ін.); 3) за рівнем (загальні, приватні); за характером (майнові і немайнові) [1, 532]. Класифікації законних інтересів здійснив і відомий російський вчений В. Субочев. Пропонована ним концепція видів законних інтересів припускає вісім підстав їхньої класифікації [3, 217-231]. Взнявши її за основу, спробуємо більш ґрунтовно проаналізувати класифікацію інтересів у праві.

I. На думку В. Субочева, за суб'єктами законні інтереси поділяються на законні інтереси фізичних і юридичних осіб. Вважаємо, що до цієї групи доцільно включити законні інтереси всіх суб'єктів правової системи, тобто: 1) законні інтереси фізичних осіб; 2) законні інтереси юридичних осіб; 3) законні інтереси соціальних спільнот; 4) законні інтереси держави. При цьому кожний різновид законних інтересів у свою чергу поділяється на декілька. Оскільки названий критерій класифікації охоронюваних законом інтересів досить об'ємний необхідно його деталізувати. Так, залежно від вікового критерію законні інтереси фізичних осіб можна поділити на: а) законні інтереси дітей (сюди також можна включити законні інтереси зачатої але ще

ненародженої дитини); б) законні інтереси неповнолітніх; в) законні інтереси повнолітніх.

Залежно від дієздатності законні інтереси фізичних осіб можна поділити на: а) законні інтереси неповнолітніх з частковою дієздатністю; б) законні інтереси неповнолітніх з неповною дієздатністю; в) законні інтереси осіб з повною дієздатністю; г) законні інтереси осіб, що володіють обмеженою дієздатністю; в) законні інтереси осіб визнаних недієздатними;

Залежно від індивідуального правового статусу кожної фізичної особи існує значна кількість законних інтересів, а саме: а) законні інтереси різних категорій громадян (законні інтереси студентів, робітників та службовців, пенсіонерів, працівників сфери освіти, охорони здоров'я, військовослужбовців, народних депутатів тощо); б) законні інтереси осіб без громадянства; в) законні інтереси осіб із подвійним громадянством та ін.

Таким чином, у законодавстві так чи інакше відображається вся палітра законних інтересів, а наведені класифікаційні критерії покликані підкреслити різноманіття останніх і конкретні пріоритети, що стоять перед законодавцем. Законодавець визнає наявність законних інтересів у будь-яких фізичних осіб незалежно від їх вікових, фізичних або психічних здатностей. При цьому словосполучення «законні інтереси громадян» не означає, що останні належать певним фізичним особам унаслідок того, що вони є громадянами конкретної держави. Законні інтереси належать як громадянам, так і особам без громадянства, іноземцям, громадянам, що проживають або перебувають на території певної держави. У цьому сенсі важливо, щоб інтерес людини відповідав тим правовим нормам, які на нього поширюються, регулюють її поведінку, тобто був би легітимним. Способи й механізм реалізації законних інтересів у різних категоріях суб'єктів мають свою специфіку й особливості.

Розглядаючи питання щодо законних інтересів фізичних осіб, необхідно звернутися до питання щодо їх характеру. Так, на думку А.В. Малько, законні інтереси можуть класифікуватися на персоніфіковані (індивідуальні) та неперсоніфіковані (загальні) [6, 102]. Разом із тим у юридичній літературі була висловлена точка зору, відповідно до якої персоніфікованих законних інтересів взагалі не існує. Свого часу Н. Шайкенов зауважував: «законні інтереси характеризуються їхньою єдністю для всіх радянських громадян. Останнє означає не тотожність інтересів всіх радянських людей, а їх загальність, приналежність рівною мірою всім членам суспільства. Розглянуті інтереси мають загальний, неперсоніфікований характер. Їх суб'єктами є в принципі всі громадяни, а не конкретно певна особистість» [7, 14]. Існує й протилежна думка, згідно з якою законний інтерес існує лише як персоніфікований, індивідуальний. Д.М. Чечот, зокрема, зауважує, що «охоронюваний законом інтерес за змістом закону (ст.3, 4 ЦПК РСФСР) носить тільки індивідуальний характер» [8, 39]. До уваги необхідно взяти ряд застережень. З одного боку, законні інтереси, як відзначалося вище, належать всім фізичним особам (тобто необмеженій кількості учасників правовідносин, до яких належать і юридичні особи). У цьому й проявляється загальний характер законних інтересів. З іншого боку, ряд законних інтересів (гідний рівень життя, належна якість соціального забезпечення тощо) належить одночасно досить великій кількості суб'єктів. Це свідчить про спільність законних інтересів. Однак з упевненістю сказати, що низка законних інтересів є загальними, зважаючи на те, що належить значному колу осіб, не можна. Законні інтереси відрізняються стихійною природою свого виникнення, де визначальним фактором є та або інша потреба, прагнення до незабороненого блага. Приналежність тих самих інтересів багатьом ще не означає їхньої загальності. Законні інтереси загальні внаслідок своєї природи, але характер прагнення, який вони відображають, – індивідуальний.

Таким чином, наведені погляди Н.А. Шайкенова й Д.М. Чечота на законні інтереси, по суті, доповнюють один одного: як вірно те, що ті або інші законні інтереси присутні в кожного члена суспільства, так вірно й те, що кожний із цих законних інтересів індивідуальний, зважаючи на фактори й обставини, які обумовили їх виникнення. Індивідуальність не заважає мати законні інтереси цілому ряду осіб, однак це не означає їхньої спільності, яка б могла стати основою їхнього розподілу на тривалий період часу. Тривалість цього критерію визначена умовно відносно тієї або іншої домінуючої обставини, і є суб'єктивною. Таким чином, існують загальні й індивідуальні законні інтереси в тому сенсі, якого дотримується А.В. Малько (виходячи із приналежності їх певному складу суб'єктів), але цей фактор не може бути покладений в основу їхньої класифікації.

2. Другу групу складають законні інтереси юридичних осіб. У свою чергу інтереси юридичних осіб також можна класифікувати на охоронювані законом: а) інтереси підприємств, організацій, установ тощо; б) законні інтереси об'єднань, груп юридичних осіб. При цьому юридична особа, як один із суб'єктів, чиї законні інтереси відіграють істотну роль у правовому просторі, покликана забезпечити інтереси тих членів, працівників, які входять до неї, тобто утворює саму юридичну особу. Таким чином, колективна діяльність декількох суб'єктів, що об'єдналися в ту або іншу організаційно-правову форму для відстоювання своїх інтересів і для задоволення своїх потреб, з очевидністю є вираженням законних інтересів кожного. Організаційно-правова форма даного виду колективної, спільної діяльності накладає на її учасників певні обов'язки, у тому числі й ті, що полягають у забезпеченні діяльності суб'єкта правовими засобами і мають служити певною гарантією забезпечення інтересів його контрагентів. Саме тому юридична особа, узагальнюючи охоронювані законом інтереси його учасників, має законні інтереси, будучи «колективним» «виразником» волі й способів задоволення потреб його членів.

3. Законні інтереси соціальних спільнот можна поділити на: а) законні інтереси територіальних громад; б) законні інтереси муніципальних утворень; в) законні інтереси нації (народу); г) суспільні або загальносоціальні інтереси;

На особливу увагу заслуговують законні суспільні інтереси. Об'єктивну сторону інтересів суспільства складають суспільні або загальносоціальні потреби, продуктивні сили та система суспільних відносин. Під суспільними потребами розуміємо сукупність конкретно-історичних вимог об'єктивної дійсності, сутність яких виражається в необхідності збереження, відновлення єдності природи, особистості та суспільства. Суб'єктивна сторона суспільних інтересів – це сукупне ідеальне відображення суспільних потреб різними рівнями та формами суспільної свідомості: буденною, теоретичною, морально-ціннісною, соціально-політичною, правовою, економічною та ін. Розвиток цього відображення можна представити як суперечливий процес пізнання людством власних потреб, що, не обмежуючись їх механічним віддзеркаленням, спрямований на творення нових форм життєдіяльності.

4. І нарешті, четверту групу законних інтересів за суб'єктами права складають: а) законні інтереси держави (законні інтереси суб'єктів федерації (якщо це федеративна держава); б) законні інтереси союзів різних держав, конфедерацій (наприклад, СНД, охоронювані законом інтереси Євросоюзу, НАТО тощо). Державні інтереси посідають особливе місце серед інших видів законних інтересів. Об'єктивну сторону державних інтересів, крім характеру суспільства, в якому вони формуються, визначають конкретно-історичні особливості самої держави: спрямованість її влади, форма правління та територіального устрою, політичний режим, рівень централізації та децентралізації, зовнішньополітичне середовище. Найбільш суттєвий вплив на зміст державних інтересів здійснює характер державної влади, який відзначається суперечливістю, з одного боку, координуючи суперечливу взаємодію особистих,

соціально-групових інтересів, сприяє формуванню та здійсненню суспільних інтересів, а, з іншого, маючи якість відносно самостійної політичної організації, виражає інтереси пануючих особистостей і соціальних груп, забезпечуючи, у такий спосіб, проникнення їх одиничності та особливості в процес встановлення та реалізації загального. Державні інтереси опосередковують діалектичний, суперечливий взаємозв'язок інтересів суспільства та суб'єктів державної влади (певних особистостей, груп) і виступають рушійною силою поступального розвитку форми держави, насамперед, як засобу соціальної інтеграції. Суб'єктивну сторону державних інтересів складає сукупне ідеальне відображення комплексу потреб, пов'язаних з існуванням і розвитком держави, ідеологічними концепціями та уявленнями, психологічними почуттями та настроями суб'єктів державної влади, а також нормами права. Останні займають особливе місце в зазначеній сукупності, не просто ідеально відображаючи певні потреби, але і відіграючи роль форми конституювання державних інтересів, забезпечуючи їх єдність, цілісність і стабільність, підпорядковуючи інтереси окремих органів та чиновників загальним потребам державного організму [9, 38-40].

II. Другим критерієм класифікації законних інтересів є формальна визначеність та безпосереднє закріплення в законі. Згідно з таким критерієм законні інтереси можна поділити на: а) законні інтереси прямо закріплені в законі; б) законні інтереси, що лише відповідають загальним началам законодавства, але не закріплені в ньому (наприклад, законний інтерес випускника ВНЗ знайти роботу за фахом отриманої спеціальності та ін.). При цьому, захист кожного конкретного законного інтересу, на відміну від суб'єктивного права, не гарантований. Можливо, згадування про ймовірні законні інтереси в тій або іншій сфері в конкретному нормативному правовому акті відіграє свою роль у їхній реалізації й захисті, що буде вигідно відрізнити їх від законних інтересів, подібного визнання не одержали, однак жодною мірою не дозволяє говорити про «нерівний статус» законних інтересів. Згадування про законні інтереси не перетворює останні в суб'єктивні права, хоча й додає їм шанси на задоволення. Але й у цьому випадку до уваги повинні прийматися всі супутні реалізації інтересу фактори й обставини.

III. За комплексним критерієм розмежування права на публічне й приватне законні інтереси слід поділити на: а) публічні (державні, національні); б) приватні. Щодо приватного інтересу слід зауважити, що він виконує роль збудника, орієнтира й регулятора поведінки й діяльності конкретної особи. Він є характеристикою відношення суб'єкта до об'єктивних життєвих умов. Важливо наголосити, що суб'єкт володіє унікальними властивостями, пов'язаними з його духовним світом. Відповідно до цього виділяють дві форми буття інтересу (або дві фази його розвитку) – внутрішня (суб'єктивна) і зовнішня (об'єктивна). Основне джерело, кінцеву причину свого виникнення інтерес знаходить не у зовнішньому чи внутрішньому світі суб'єкта, а в їх взаємодії та реалізується у діяльності. В науковій літературі суспільний інтерес подається як усвідомлення потреби суб'єкта або соціальної спільноти, що впливає з умов їх існування та діяльності. В той же час інтерес – це відношення потреб до умов їх реалізації. Відповідно, національний інтерес є усвідомлення та відображення в діяльності його лідерів корінних потреб держави [10]. У сучасній юридичній і політологічній теорії під національним інтересом розуміють усвідомлення і відображення державних потреб, які відстоюються лідерами даної держави. Ось чому національний інтерес відображає національно-державний інтерес. Національні інтереси є своєрідним шляхом та цілями, за допомогою яких наша країна органічно й унікально виражає себе. За своєю структурою національно-державний інтерес включає три основні елементи: воєнна безпека; економічне процвітання і розвиток; державний суверенітет як основа контролю над певною територією та населенням.

На думку вітчизняних вчених, національні інтереси – це визначальні потреби суспільства (держави), які співвідносяться з його (її) базовими цінностями і виявляються у загальноприйнятому ідеальному або нормативному комплексі цілей. Таке тлумачення не суперечить твердженню Г. Моргентау, що «теорія ... світової політики повинна будуватися навколо поняття «національний інтерес» [11]. Г. Моргентау та інші світові вчені дали класифікацію національних інтересів. Тут вони виділяють наступні інтереси: постійні або фундаментальні (захист території, населення і державних інститутів від зовнішньої небезпеки; розвиток зовнішньої торгівлі та зростання інвестицій, захист інтересів національного капіталу закордоном; взаємовідносини із союзниками і вибір зовнішньополітичного курсу); минуші або проміжні (перемога в збройному конфлікті, створення альянсу для досягнення конкретної мети на даному етапі розвитку міжнародних відносин, вступ до міжнародної організації); інтереси виживання (усунення загрози самому існуванню держави); життєві інтереси (захист безпеки і добробуту нації від серйозних потрясінь); периферійні або дрібні інтереси (інтереси локального характеру).

IV. За галузевою приналежністю законні інтереси слід поділити на: галузеві, які в свою чергу, за субординацією в правовому регулюванні поділяються на: а) матеріально-правові, які поділяються на законні інтереси в адміністративному, кримінальному, трудовому, цивільному, сімейному праві та ін.; б) процесуально-правові (законні інтереси в конституційному, кримінальному, цивільному, адміністративному процесі та ін.); міжгалузеві, які поділяються на: а) такі, що впливають із принципу рівноправності й інших принципів права (законодавства), що знаходять своє легальне закріплення; б) законні інтереси, пов'язані з охороною життя, здоров'я, честі, гідності й інших, невід'ємних від особистості благ і цінностей. Усі ці законні інтереси можуть здійснюватися в багатьох галузях права. Вони не зводяться до однієї з них.

V. За характером законні інтереси можуть бути: а) майновими (матеріальними), б) немайновими (духовними). При цьому, як перші, так і другі мають рівнозначні шанси своєї реалізації, паритетно охороняються й захищаються. Майновим (матеріальним) інтересам приділяється належна увага не лише в цивільному законодавстві, а й у багатьох інших актах як правотворчих і правозастосовних органів. Реалізація й захист немайнових інтересів також визнається законодавцем. Сюди можна віднести всю сукупність інтересів у сфері інформації, інтелектуальної власності, захисту честі й гідності тощо.

VI. За сферами свого прояву законні інтереси можуть поділятися на: а) охоронювані законом політичні (зовнішньополітичні й внутрішньополітичні). Серед них найпоширенішими є законні інтереси, що стосуються формування органів представницької влади державного й місцевого рівнів; участі громадян у формах волевиявлення; у виконанні депутатами даних виборцям обіцянок та ін.; б) соціально-економічні. Серед соціально-економічних законних інтересів необхідно звернути увагу на величезне їхнє різноманіття в сферах соціального забезпечення, у трудовій, житловій та ін. (наприклад, законний інтерес у належній якості питної води тощо); в) культурні (законні інтереси, що стосуються наявності в сільських місцевостях, наприклад, шкіл, бібліотек тощо); г) екологічні та ін.; д) інтереси в інформаційній сфері. Так, у Доктрині інформаційної безпеки говориться, що за умов глобальної інтеграції та жорсткої міжнародної конкуренції головною ареною зіткнень і боротьби різновекторних національних інтересів держав стає інформаційний простір. Сучасні інформаційні технології дають змогу державам реалізувати власні інтереси без застосування воєнної сили, послабити або завдати значної шкоди безпеці конкурентної держави, яка не має дієвої системи захисту від негативних інформаційних впливів [12]. У Ст.3. Доктрини визначаються життєво важливі інтереси України в інформаційній сфері, а саме: 1) особи: забезпечення конституційних прав і свобод людини на збирання, зберігання,

використання та поширення інформації; недопущення несанкціонованого втручання у зміст, процеси обробки, передачі та використання персональних даних; захищеність від негативного інформаційно-психологічного впливу; 2) суспільства: збереження і примноження духовних, культурних і моральних цінностей Українського народу; забезпечення суспільно-політичної стабільності, міжетнічної та міжконфесійної злагоди; формування і розвиток демократичних інститутів громадянського суспільства; 3) держави: недопущення інформаційної залежності, інформаційної блокади України, інформаційної експансії з боку інших держав та міжнародних структур; ефективна взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства при формуванні, реалізації та коригуванні державної політики в інформаційній сфері; побудова та розвиток інформаційного суспільства; забезпечення економічного та науково-технологічного розвитку України; формування позитивного іміджу України; інтеграція України у світовий інформаційний простір.

Слід зауважити, що вичерпний перелік класифікації законних інтересів залежно від сфери відносин, у яких вони можуть проявлятися, зважаючи на їх різноманіття дати не можливо.

VII. Залежно від часу існування законні інтереси можуть класифікуватися на: а) довгострокові (постійні); б) короткочасні (непостійні). Період існування законного інтересу визначається часом, необхідним для того, щоб відповідному праву прагнення задовольнило виниклу потребу. Сюди може входити термін необхідний для: а) безперешкодної реалізації охоронюваного законом інтересу; б) захисту законного інтересу, за якої суб'єкт може звернутися в правозастосовні органи. Як вже зазначалося, наявність законного інтересу й потреби, що викликала його, зумовлено певними обставинами, а тому період існування законних інтересів безпосередньо пов'язаний з дією тимчасового фактора. Період існування законних інтересів – досить відносно й суб'єктивне поняття, що залежить від багатьох обставин. Так, А.В. Малько справедливо пропонує у якості прикладу короткочасний законний інтерес осіб, що вступають у шлюб, у зниженні їм виконкомом шлюбного віку [6, 106]. Довгострокові законні інтереси можуть полягати в озелененні вулиць міста, поліпшенні екологічної ситуації в місті, у підвищенні розмірів пенсії тощо. До останніх інтересів ми відносимо такі, реалізація яких, зважаючи на різні причини, не може наступити найближчим часом. Слід зауважити, що зазначений критерій значною мірою зумовлений стихійністю самих законних інтересів.

VIII. Залежно від функціональної ролі можна виділити: а) законні інтереси, що виконують регулятивну функцію (інтерес робітника або службовця в наданні йому відпустки в літню пору, інтерес особи, яка подала заяву про звільнення, у негайному наданні йому трудової книжки без виконання будь-яких формальностей тощо); б) законні інтереси, що виконують охоронну функцію (інтерес громадян у належному збереженні майна, що має для суспільства значну історичну, художню або іншу цінність; інтерес свідка, який приймає участь у кримінальній справі, у тому, щоб компетентні органи вжили конкретних заходів щодо забезпечення безпеки його родичів та ін.)

IX. Залежно від причин, що обумовлюють існування законних інтересів (поряд із суб'єктивними правами інтереси «забезпечують» причини економічного, кількісного і якісного характеру), доречно класифікувати законні інтереси залежно від їхньої обумовленості кожної з конкретних позначених вище причин. До законних інтересів, що впливають із економічних причин, належать всі ті інтереси, які ще не можна забезпечити економічно, так само як і суб'єктивні права (наприклад, законні інтереси громадян у встановленні гідного рівня пенсійного забезпечення, що був би в десятки разів вище прожиткового мінімуму, інтерес пенсіонерів в одержанні безкоштовних путівок у санаторії для підтримки свого здоров'я й т.д.). До законних інтересів, що

впливають із кількісних причин, належать ті інтереси, які право не встигло опосередковувати в суб'єктивні права у зв'язку із суспільними відносинами, що швидко розвиваються, і які не можна опосередковувати в суб'єктивні права у зв'язку з їхньою індивідуальністю, рідкістю, випадковістю (інтерес суб'єктів правовідносин у тім, щоб законодавець розширив перелік об'єктів, які могли б бути предметом відносин фінансової оренди (лізингу), включивши туди земельні ділянки й окремі природні об'єкти). Законні інтереси, що впливають із якісних причин, це інтереси менш значимі, менш істотні, чим інтереси, опосередковані в суб'єктивних правах (законний інтерес громадянина стати губернатором або президентом або законний інтерес провести відпустку в певному місці).

Субочев В. пропонує законні інтереси поділяти за ступенем важливості на конституційні й неконституційні. На його думку, це з одного боку, підкреслить саму значимість такої правової категорії, як законні інтереси в цілому, а з іншого боку – вкаже на можливість використання різних способів їхньої охорони й захисту. Однак це зовсім не означає, що конституційні законні інтереси мають пріоритет над «неконституційними» в кожному конкретному випадку. Зовсім ні. У певних ситуаціях нерозв'язаність навіть другорядних питань, що торкаються «неконституційних» законних інтересів для учасника правовідносин, може бути більш значиме, ніж реалізація його «конституційно обґрунтованих» прагнень [3, 225]. Такий поділ законних інтересів на конституційні й неконституційні є не зовсім коректним. Саме термінопоняття неконституційні інтереси, охоронювані законом викликає безліч питань і пояснень. У цьому сенсі більш доцільно за ступенем важливості, значущості законні інтереси поділити на конституційні й законні (X).

Таким чином, існує низка критеріїв класифікації законних інтересів у праві. Дати вичерпний перелік законних інтересів, зважаючи на його складність і багатогранність практично неможливо. Саме тому в дослідженні змісту й сутності того чи іншого законного інтересу до уваги необхідно брати його співвідношення із іншими інтересами. Подальшого аналізу потребує дослідження співвідношення та ієрархії законних інтересів у праві та особливості їх розвитку в сучасних умовах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (енциклопедичний курс) : підручник / О.Ф. Скакун. – Харків : Еспада, 2006. – 776 с.
2. Оборотов Ю.М. Теорія держави і права : [державний іспит] / Ю.М. Оборотов, Н.М. Крестовська, А.Ф. Крижанівський, Л.Г. Матвеева. – Харків : Одиссей, 2007. – 256 с.
3. Субочев В.В. Законные интересы / В.В. Субочев. – [под ред. А.В. Малько]. – М. : Норма, 2008. – 496 с.
4. Найдьонова В.В. Роль і місце особи в системі соціальних відносин (соціально-філософський аспект) : дис... канд. філос. наук : 09.00.03 / Найдьонова В.В. – Х., 1999. – 191 с.
5. Воловик В.І. Філософія історії / В.І. Воловик. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 1997. – 126 с.
6. Малько А.В. Законные интересы советских граждан : дисс... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Малько А.В. – Саратов, 1985. – 211 с.
7. Шайкенов Н.А. Категория интереса в советском праве : автореферат дис. на соискание наук. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права, история политических и правовых учений» / Н.А. Шайкенов. – Свердловск, 1980. – 17 с.

8. Чечот Д.М. Субъективное право и форма его защиты / Д.М. Чечот. – Л. : Юридическая литература, 1968. – 240 с.
9. Бутченко Т.І. Сутність державного інтересу / Т.І. Бутченко // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії : збірник наукових праць. – [гол. ред. В.Г. Воронкова]. – Вип. 35. – Запоріжжя : Видавництво ЗДІА. 2008. – С. 45–53.
10. Юрій М.Ф. Політологія: [підручник] / М.Ф. Юрій. – Київ : Дакор, 2006. – 472 с.
11. Morgenthau H. In Defense of the National Interest. – N., 1951. – 340 p.
12. Доктрина інформаційної безпеки України : Указ Президента України від 8 липня 2009 року N 514/2009. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=514%2F2009>.

РОЗДІЛ II. АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.340.113 (447)

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ НЕПОВНОЛІТНІХ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ

Коломoeць Т.О., д.ю.н., професор, заслужений юрист України

Запорізький національний університет

У статті в систематизованому вигляді подається аналіз проблемних питань нормативного регулювання адміністративної відповідальності неповнолітніх, практики застосування законодавства та формулюються пропозиції щодо вдосконалення правових засад адміністративної відповідальності неповнолітніх осіб та їх застосування.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, вік, неповнолітні, стягнення, пропозиції.

Коломoeць Т.А. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ: ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье в систематизированном виде анализируются проблемные вопросы нормативного регулирования административной ответственности несовершеннолетних, практики применения законодательства и формулируются предложения по усовершенствованию правовых основ административной ответственности несовершеннолетних лиц и их применения.

Ключевые слова: административная ответственность, возраст, несовершеннолетние, взыскание, предложения.

Kolomoets T.A. ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF MINORS BY LAW OF UKRAINE: THE PROBLEM OF REGULATORY AND ISSUES / Zaporizhzhya national university, Ukraine

In an article analysis of problematic issues of regulatory of administrative liability of minors, the practice of law application and formulate proposals to improve the legal basis for administrative liability of minors and their application.

Keywords: administrative responsibility, age, minors, penalty, proposition.

Активізація зусиль суб'єктів нормотворчості у напрямку розробки нового вітчизняного кодифікованого адміністративно-деліктного акту обумовлює потребу ґрунтовного дослідження всіх складових інституту адміністративної відповідальності (щоправда, у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині формулюються пропозиції щодо виокремлення відповідних нормативно-правових приписів в якості підгалузі), серед яких своє чільне місце посідає суб'єкт адміністративної відповідальності, у т.ч. неповнолітня особа як суб'єкт адміністративної відповідальності. Особливість соціально-психологічного, фізичного розвитку останніх зумовлює специфіку їх адміністративної відповідальності, відмінність її від загальноприйнятих стандартів. Незважаючи на те, що в чинному законодавстві питання адміністративної відповідальності неповнолітніх осіб отримали своє нормативне закріплення (ст.ст.12, 13, 24¹ КпАП України), дублювання відповідних нормативних положень у перспективному законодавчому акті є недоцільним, оскільки спостерігається певний дисбаланс між чинними нормативними положеннями та практикою правозастосування. За даними Державної судової адміністрації України, істотно зросла кількість адміністративних правопорушень, суб'єктами вчинення яких є неповнолітні у віці до 16 років (переважно у віці від 14 до 15 років). У той же час у законодавстві чітко

зазначено, що особу можна притягти до адміністративної відповідальності за вчинений проступок лише за умови досягнення нею на момент вчинення проступку 16 років (ст.12 КпАП України). Відповідно до досягнення зазначеного віку особа за вчинені нею адміністративні проступки відповідальності не підлягає, що істотно знижує профілактичну, виховну та каральну спрямованість адміністративної відповідальності в цілому як щодо особи-порушника, так і щодо інших осіб, усуває будь-які стримуючі фактори для майбутньої протиправної поведінки, породжує відчуття безкарності. Все це негативно впливає як на подальше формування та розвиток особи, так і на весь стан адміністративної деліктності в державі. Нормативні положення чинного законодавства розроблялися ще у 80-х роках ХХ століття з урахуванням тих базових доктринальних положень, які сформувалися на той час. Відповідно із плином часу нормативні положення істотно застаріли і потребують приведення у відповідність вимогам сьогодення як щодо закріплення підстав адміністративної відповідальності неповнолітніх осіб, вікового цензу для цієї категорії осіб, заходів реагування на вчинення ними протиправних діянь, так і стосовно інших питань. На жаль, закріплення 16-річного віку особи як мінімальної вікової межі суб'єкта адміністративної відповідальності в чинному законодавстві взагалі не узгоджується із реаліями практики, негативно впливає на профілактику, протидію правопорушенням у середовищі неповнолітніх, істотно стримує активність правоохоронних органів стосовно зазначеної категорії осіб. На жаль, незважаючи на наявність узагальненої статистичної інформації відносно істотного "омолодження" суб'єктів адміністративних проступків, ґрунтовних напрацювань стосовно обґрунтування доцільності зниження віку суб'єкта адміністративної відповідальності до цього часу у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині немає, а відповідно відсутнє наукове підґрунття для нормотворчого процесу щодо корегування чинних (розробки нових) положень законодавства стосовно врегулювання цього питання. Наявні наукові праці або ж присвячені питанням адміністративного проступку в цілому з акцентом на всі складові елементи складу останнього (наприклад, роботи В. Колпакова, О. Миколенка, Н. Хорошак, Д. Лук'янця тощо) [1], або ж аналізу існуючих положень законодавства та доктрини стосовно суб'єкта відповідальності із фрагментарним виокремленням неповнолітніх в якості особливого суб'єкта, щоправда, без ґрунтового дослідження проблематики вікового цензу суб'єкта адміністративної відповідальності й констатацію фіксації у законодавстві в якості мінімальної межі віку суб'єкта адміністративної відповідальності – 16 років (наприклад, роботи С. Гончарука, І. Ляхович, Г. Джагулов тощо) [2]. Навіть наявні праці з адміністративної деліктології також містять лише узагальнені положення стосовно цього питання. Так, наприклад, С. Подлінев зосереджує увагу на особистості порушника, ознаках останнього, структурі, причинах адміністративної делікатності осіб [3, 24-27], однак питання віку суб'єкта адміністративного проступку і адміністративної відповідальності, на жаль, залишаються поза увагою вченого. Спостерігається тенденція – дослідження загальної проблематики суб'єкта адміністративного проступку без ґрунтового аналізу адекватності нормативного закріплення вікового цензу такого суб'єкта вимогам правозастосування, переважно із дублюванням традиційних (сформованих ще у ХХ ст. й запозичених сучасниками) доктринальних та нормативних положень.

Аналогічним є стан справ і в російській адміністративно-правовій доктрині. Так, наприклад, А. Агапов, досліджуючи суб'єкта адміністративного проступку, зазначає, що таким може бути юридична та фізична особа. Якщо ж мова йде про останню, то вона повинна досягти на момент вчинення проступку 16 років. При цьому вчений лише додатково зазначає, що стосовно неповнолітніх може бути специфіка притягнення їх до відповідальності, яка зумовлена особливістю юридико-фактичних її підстав [4, 37-38]. О. Альохін та А. Кармолицький, хоча і розмежовують суб'єкта адміністративного правопорушення та суб'єкта адміністративної відповідальності, а також виокремлюють

додаткові обставини щодо деяких спеціальних суб'єктів та обмеження щодо інших, однак, на жаль, взагалі забувають про неповнолітніх [5, 394-396]. Ю. Дмитрієв, А. Євтеєва, С. Петров лише констатують, що статус фізичної особи як суб'єкта адміністративного проступку характеризує, поряд з осудністю, й вік деліктоздатності – 16 років. Жодних більш-менш детальних вказівок взагалі не надається [6, 288-289]. Л. Попов, М. Студенікіна роблять акцент на тому, що ст.2.3 КпАП РФ передбачає можливість звільнення від адміністративної відповідальності неповнолітніх з урахуванням конкретних обставин справи, даних про особу, яка вчинила проступок у віці від 16 до 18 років [7, 311-312]. Щоправда питання, пов'язані з відповідальністю осіб у віці до 16 років, взагалі не аналізуються. Це дає підстави стверджувати, що взагалі відсутній науковий фундамент для нормотворчих процесів, пов'язаних із оновленням засад адміністративної відповідальності неповнолітніх. У той же час зв'язок правової доктрини і правозастосування й посередньої ланки – нормотворчості може бути як прямим, так і зворотнім. Саме тому, якщо відсутня активність вчених-адміністративістів щодо зміни наукового базису законодавства про адміністративну відповідальність неповнолітніх, ініціатива цілком може “виходити” й із середовища юристів-практиків, діяльність яких безпосередньо пов'язана з проблематикою адміністративної відповідальності зазначеної вікової категорії осіб. Так, наприклад, непоодинокими є публікації вітчизняних юристів-практиків у друкованих фахових засобах масової інформації, безпосередньо присвячені узагальненому аналізу проблематики відповідальності осіб за вчинені ними адміністративні проступки у віці до 16 років, обґрунтуванню доцільності корегування вікового цензу суб'єкта адміністративної відповідальності, модифікації системи заходів адміністративних стягнень. Зокрема можна цілком погодитися із Т. Паськом, що соціально-економічна ситуація в державі істотно впливає на формування особи як можливого суб'єкта адміністративної відповідальності, а саме погіршення економічного й соціально-демографічного становища у державі сприяли, певним чином, тому, що діти залишилися сам на сам зі своїми проблемами, методи і шляхи розв'язання яких обирають самостійно. Як наслідок, збільшення кількості осіб, чия поведінка виходить за межі моральних і правових норм [8]. Недоцільно забувати і про істотний вплив на неповнолітніх осіб як самого науково-технічного прогресу, так і його результатів, що зумовлює прискорений фізичний та інтелектуальний розвиток осіб, розуміння й об'єктивне оцінювання останніми суспільної небезпеки і шкідливості своїх дій. Іншими словами, особа ще до досягнення нею 16 років (нормативно визначеного віку суб'єкта адміністративної відповідальності) набуває всіх ознак потенціалу такого суб'єкта, здатна вчиняти адміністративні проступки, однак підстави для оцінювання її протиправних дій з боку держави та обрання адекватних заходів впливу немає, що створює передумови для формування відчуття вседозволеності й безкарності. Саме тому з урахуванням результатів аналізу правозастосовчої діяльності, статистичних даних, акцентом на потребу реального врахування потреб сьогодення в контексті оновлення положень чинного адміністративно-деліктного законодавства та розробки перспективного кодифікованого адміністративно-деліктного акта доцільним вбачається корегування мінімальної межі вікового цензу суб'єкта адміністративної відповідальності в напрямку зниження його до 14 років (як свідчить практика, найбільша кількість адміністративних проступків, які вчиняються неповнолітніми, “припадає” на осіб у віці від 14 до 15 років). У 14 років особа усвідомлює, що вона робить, оцінює свої дії, повинна і відповідати за них, реакція з боку держави має бути адекватною. Запропонована теза цілком узгоджується із пріоритетами сучасної вітчизняної деліктної нормотворчості, в т.ч. й у контексті декриміналізації деяких протиправних дій, переведення їх в адміністративні проступки. Цілком логічно було б забезпечити відповідність нормативних моделей фіксації вікового цензу суб'єктів адміністративної і кримінальної відповідальності.

Окрім проблематики віку суб'єкта адміністративної відповідальності стосовно неповнолітніх осіб, зацікавленість викликає система заходів державно-правового реагування на вчинення неповнолітніми адміністративних проступків. Зокрема та група примусових заходів виховного характеру, яка закріплена в чинному законодавстві (ст.24¹ КпАП України) й зорієнтована на неповнолітніх у віці від 16 до 18 років, не в повній мірі відповідає реальним вимогам реакції держави на вчинення зазначеною категорією осіб адміністративних проступків. Оскільки мета застосування заходів виховного впливу є поліструктурною й включає декілька складових (виховання, превенція і елемент кари), відповідно кількість і розмаїття цих заходів має бути таким, щоб у повному обсязі забезпечувати досягнення зазначеної мети. Оскільки чинні різновиди заходів мають переважно особистісно-психологічну спрямованість, пов'язані з орієнтацією на психологічний вплив по відношенню до самого правопорушника та на нормалізацію відносин останнього із суспільством, на жаль, поза увагою державної реакції залишаються решта відносин, а це мінімізує адекватність заходу, що застосовується. Проблематичним виглядає в сучасних умовах застосування (перш за все, з т.з. адекватності мети) по відношенню до неповнолітньої особи догани, суворой догани. Незрозумілою є доцільність передачі неповнолітнього під нагляд трудовому або педагогічному колективу, враховуючи особливості сучасних різноманітних форм працевлаштування осіб, взаємовідносин останніх із роботодавцями. Не варто забувати і про значний відсоток вивільнення неповнолітніх осіб взагалі із середовища трудових та педагогічних колективів. За таких умов відсутні взагалі фактичні підстави для реального застосування щодо неповнолітніх чинних виховних заходів. Перелік та засади застосування останніх потребують докорінного перегляду. Безперечно, варто врахувати особистість неповнолітніх осіб як суб'єкта адміністративної відповідальності (тим більше, якщо вік буде знижено до 14 років як загальний нормативний стандарт). У той же час не слід забувати і про реальні вимоги часу щодо адекватності державного реагування на проступки зазначеної категорії осіб. Саме тому цілком слушним виглядає запровадження в якості виховних заходів примусового характеру як реакції держави на вчинення адміністративних проступків неповнолітніми особами заборон відвідування громадських місць, громадських заходів, використання певних форм дозвілля.

Варто підтримати Т. Паська, що цілком ефективним було б застосування по відношенню до неповнолітніх, який досяг 15 років, і має майно, обов'язку відшкодувати заподіяні майнові збитки [8]. Можна було б поміркувати щодо можливості обрання в якості реакції держави на протиправну поведінку неповнолітньої особи (з урахуванням ступеня суспільної шкідливості проступку, форм вини, особливостей особи правопорушника тощо) штрафної санкції, громадських робіт (залучення особи до праці позитивно впливає на особу, дисциплінує її і не завжди працю такої особи потрібно розглядати, перш за все, як прояв примусової дитячої праці), вимоги повернутися до навчального закладу або працевлаштуватися за сприянням спеціалізованого державного органу. Урізноманітнення виховних заходів примусового характеру щодо неповнолітніх осіб за вчинення ними адміністративних проступків, запровадження особистісно-майнових, майнових, поряд із суто особистісно-виховними заходами істотно розширює сферу впливу держави на особу правопорушника, дозволяє максимально повно досягти реалізації всіх складових елементів мети державної реакції по відношенню до зазначеної категорії осіб, враховуючи все розмаїття протиправних діянь, які вони можуть вчиняти. Доцільним виглядає закріплення в законодавстві можливості заміни одного заходу іншим у процесі його застосування (виконання постанови) із тим, щоб врахувати будь-які випадки можливої зміни обставин справи, усунути неможливість виконання постанови (припинення трудових відносин, знищення майна тощо). За таких умов з'являється можливість заміни адекватним заходом впливу й досягнення мети застосування такого заходу по відношенню до неповнолітньої особи.

Безперечно, певного перегляду потребують й процесуальні засади адміністративної відповідальності неповнолітніх, які повинні вдосконалюватися в процесі докорінного перегляду адміністративно-деліктних процесуально-правових засад взагалі. Це в повній мірі має відношення до розширення процесуального статусу (розширення прав і обов'язків) неповнолітньої особи як особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, як потерпілого, як свідка. Розгляд справ про адміністративні правопорушення неповнолітніх осіб повинен бути зосереджений виключно в судах із залученням до участі під час розгляду батьків, або осіб, які замінюють їх, педагогів або психологів, щоб можна було б мінімізувати для зазначених осіб, враховуючи вікові особливості розвитку організму, психологічний ризик. На стадії виконання доцільним вбачається максимальне залучення спеціальних органів по роботі із молоддю, службу у справах неповнолітніх задля виховного впливу на неповнолітніх, загальної та спеціальної превенції.

Практична реалізація зазначених пропозицій із нормативним закріпленням оновлених положень дозволить забезпечити ефективну та адекватну профілактику та протидію адміністративним проступкам серед неповнолітніх, наблизити положення чинного законодавства до реальних вимог сьогодення, сучасних вимог правозастосування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : [монографія] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.; Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : [навч. посібн.] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.; Хорощак Н.В. Адміністративні стягнення за законодавством України : [монографія] / Н.В. Хорощак. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – 172 с.; Миколенко О.І. Адміністративний процес і адміністративна відповідальність : [навч. посібн.] / О.І. Миколенко. – Х. : ТОВ “Одіссей”, 2010. – 368 с.; Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : [монографія] / Д.М. Лук'янець. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.; Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : [монографія] / Д.М. Лук'янець. – Суми : Університетська книга, 2006. – 340 с.
2. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність: [навч.-метод. посібник] / С.Т. Гончарук. – К.: НАІ, 2005. – 118 с.; Адміністративна відповідальність в Україні: [навч. посібник] / [за заг. ред. А.Т. Комзюка]. – [3-тє вид., доопр.]. – Харків : Вид-во Харк. нац. ун-та внутр. справ, 2007. – 80 с.
3. Подлінев С.Д. Адміністративна деліктологія: [навч.-метод. посібник і навчальна програма] / С.Д. Подлінев. – Одеса : Юридична література, 1999. – 60 с.
4. Агапов А.Б. Административная ответственность / А.Б. Агапов. – М. : “Статут”, 2000. – 251 с.
5. Алёхин А.П. Административное право России. Первая часть : [учебник] / А.А. Алёхин, А.А. Кармолицкий. – М. : Издательство “Зерцало”, 2009. – 528 с.
6. Дмитриев Ю.А. Административное право : [учебник] / Ю.А. Дмитриев, А.А. Евтеева, С.М. Петров. – М. : Изд-во Эксмо, 2005. – 1008 с.
7. Административное право: [учебник] / [под. ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной]. – М. : Норма, 2008. – 992 с.
8. Пасько Т. Зниження загального віку адміністративної відповідальності: обґрунтування необхідності / Т. Пасько // Юридична газета. – 2011. – 8 лютого. – № 6. – С. 23.

УДК 342 : 34.096 (477)

НОВИЙ ЕТАП В АДМІНІСТРАТИВНОМУ РЕФОРМУВАННІ В УКРАЇНІ 2010 РОКУ – НАГАЛЬНА ПОТРЕБА ДЕРЖАВОТВОРЧОГО ТА ПРАВОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Коломoeць Т.О., д.ю.н., професор, заслужений юрист України

Рибалко Н.В., студент

Запорізький національний університет

Дана стаття присвячена визначенню основних здобутків адміністративної реформи в Україні за часи незалежності (1991-2011р.р.) та перспектив її подальшої реалізації. Аналізується прийнятий 09 грудня 2010 року Указ Президента України № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

Ключові слова: виконавча влада, державне управління, центральні органи виконавчої влади, функція управління.

Коломoeц Т.А., Рыбалко Н.В. НОВЫЙ ЭТАП В АДМИНИСТРАТИВНОМ РЕФОРМИРОВАНИИ В УКРАИНЕ 2010 ГОДА – НАСУЩНАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ ГОСУДАРСТВООБРАЗУЮЩЕГО И ПРАВООБРАЗУЮЩЕГО ПРОЦЕССА / Запорожский национальный университет, Украина

Данная статья посвящена определению основных достижений административной реформы в Украине за время независимости (1991-2011гг.) и перспектив ее дальнейшей реализации. Анализируется принятый 9 декабря 2010 г. Указ Президента Украины № 1085/2010 «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти».

Ключевые слова: исполнительная власть, государственное управление, центральные органы исполнительной власти, функция управления.

Kolomoets T.A., Rybalko N.V. NEW STAGE IN THE ADMINISTRATIVE REFORM IN UKRAINE IN 2010 – AN URGENT NEED OF CONSTITUENT AND LAW CREATION PROCESS / Zaporizhzhya national university, Ukraine

This article is devoted to the achievements of administrative reform in Ukraine since independence (1991-2011) and prospects for its further implementation. Analyzed adopted December 9, 2010 President of Ukraine Decree № 1085/2010 «On The Optimization Of The System Of Central Executive Bodies».

Key words: executive power, public administration, central bodies of executive power, function of management.

Однією з найбільш актуальних наукових проблем українського державотворення, що потребує системного аналізу та невідкладного вирішення, є якісне поліпшення організації та функціонування виконавчої влади. Адже загальноновизнаною є думка, що саме органи виконавчої влади реалізують найважливіші функції держави. З огляду на це, теоретичне обґрунтування оптимізації функцій управління – ключового чинника ефективного функціонування органів виконавчої влади – набуває особливого значення як з теоретичної, так і з практичної точок зору. Одним з важливих напрямів розвитку держави на сучасному етапі є подальша реалізація здійснення адміністративної реформи з метою створення ефективної і результативної системи державного управління. Ця ключова передумова успішності інноваційних суспільних перетворень знайшла відображення в Указі Президента України № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

Дослідження проблем адміністративно-правової реформи, запровадження публічної адміністрації та удосконалення системи органів виконавчої влади нині активно здійснюються як у юридичній науці, так і в науці державного управління. Зокрема, серед правознавців слід відзначити наукові здобутки таких вчених, як В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Погорілка, В. Шаповала, В. Колпакова та інших, а серед фахівців з державного управління – П. Пижник, Н. Гончарук, В. Олуйка, В. Бакуменка, В. Тимошука, Р. Куйбіди та ін.

Мета дослідження полягає в аналізі адміністративної реформи 2010 року як нагальної потреби державотворчого та правотворчого процесу.

Реформування системи державного управління характеризується потребою нововведень, розробкою нової управлінської ідеології, ініціюванням нових управлінських процесів, зміною управлінських структур [1, 121-123], що формує перед сучасною теорією і практикою державного управління завдання комплексного реформування апарату державного управління, удосконалення характеру, підходів до керування цією системою.

Питання удосконалення системи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в Україні мають розглядатися не відокремлено від інших проблем сучасного національного державотворення та державного управління, а в контексті удосконалення системи та механізмів виконавчої влади в Україні загалом. Адже більшість проблем, які в Україні існують у сфері організації та функціонування системи центральних органів виконавчої влади, ведуть свій "родовід" із радянської системи державної влади, рудименти якої виявились доволі життєстійкими і за вісімнадцять років після руйнації колишнього СРСР.

Як відомо, нині закріплена в Конституції України система поділу влади ґрунтується на теоретико-методологічних засадах західноєвропейської правової традиції та доктрині класичного конституціоналізму, основи якої були сформовані наприкінці XVIII – початку XIX ст. під впливом здобутків буржуазно-демократичних революцій у Західній Європі та війни за незалежність у Північноамериканських колоніях. Після проголошення незалежності Україна фактично беззастережно сприйняла принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову гілки, запропонований свого часу Ш.Л. Монтеск'є та успішно апробований у державному управлінні більшості демократичних європейських країн.

Разом із тим проблема пошуку найбільш оптимальної моделі поділу влади має ще глибинні історичні витоки. Зокрема, перші спроби пошуку ефективної моделі організації держави шляхом розподілу функцій державної влади належать Аристотелю, Марселію Падуанському, Дж. Локку та іншим мислителям античності, а потім і епохи Відродження. Проте лише Ш.Л. Монтеск'є у своїй праці "Про дух закону" (1748 р.) вдалося пов'язати тричленну класифікацію функцій державної влади з вченням про конституціоналізм. Менш відомою сучасникам залишається теорія поділу влади Ж.-Ж. Руссо, в якого двочленна класифікація функцій держави поєднується з теоретичним обґрунтуванням безпосередньої демократії. Зокрема, Ж.-Ж. Руссо, виходячи з положень своєї теорії про народний суверенітет і спільну волю, вбачав, що народу належить вся повнота законодавчої і установчої влади, яку він здійснює через референдум, тоді як поточні питання суспільного і державного життя мали вирішуватись шляхом прийняття всенародно обраним урядом декретів [2, 190-211].

Натомість історія виявила більшу життєздатність теорії поділу влади, запропонованої Ш.Л. Монтеск'є. Цьому сприяло і її успішне втілення в Конституції США 1787 р., яка вперше у світовій історії конституціоналізму нормативно закріпила принцип поділу влади і систему стримувань і противаг між гілками влади. Зокрема, у США компонентами системи стримувань і противаг стали не тільки розмежовані повноваження органів державної влади, а й різні способи формування цих органів і різні терміни їх повноважень тощо.

Вчення Ш.Л. Монтеск'є про поділ влади до XX ст. сприймалось у теорії та практиці європейського конституціоналізму як аксіома, а після обґрунтування філософських витоків системи поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову Е. Кантом, який вбачав у такому поділі реалізацію ідеї раціональної держави, згадана теорія Ш.Л. Монтеск'є стала сприйматися як один із важливих принципів конституціоналізму.

Зокрема, цей принцип знайшов своє нормативне закріплення і в ст.6 Конституції України [3].

Загальновідомо, що зарубіжна конституційна практика доводить можливість модернізації теорії поділу влади Ш.Л. Монтеск'є. Так, у Конституції Нікарагуа, крім законодавчої, виконавчої і судової влади, визначена виборча влада, а в Конституції Венесуели – общинна влада. Конституції В'єтнаму, КНДР, КНР, Куби і Лаосу декларують принципи демократичного централізму, який передбачає існування системи представницьких органів як формально єдиних органів державної влади [4, 114-115]. Тобто у XXI ст. жодна сучасна держава світу, у тому числі й Україна, не втілює у своєму конституційному законодавстві та практиці державного управління принцип поділу влад у тому класичному розумінні, як він був сформульований Ш.Л. Монтеск'є [5, 50].

Дійсно, функції сучасної держави є набагато різноманітнішими, ніж законодавча, виконавча та судова. Разом із тим вичленення трьох класичних гілок влади створює своєрідну "шкалу координат" для розвитку державності у XXI ст.

Ст.6 Конституції України встановлює: "Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України" [3].

Ми погоджуємося з думкою В.Б. Авер'янова про те, що особливість виконавчої влади серед гілок державної влади полягає в тому, що саме в процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку [6, 351]. Водночас виконавча гілка влади в Україні набуває своєї ефективної дієвості лише за умови інституціоналізації та унормування всіх складових елементів системи органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади.

Процес реформування системи органів виконавчої влади загалом і системи центральних органів виконавчої влади, зокрема, має давню історію і хронологічно збігається з генезисом незалежної України. Як відомо, у "спадщину" від колишнього СРСР Україні, після проголошення її незалежності в 1991 р., дісталась застаріла та громіздка система органів виконавчої влади, до якої входили всі органи, що не належали до "системи рад усіх рівнів". Тривалий час, навіть після запровадження в Україні посади Президента України (1991 р.) та прийняття Конституції України (1996 р.), система органів виконавчої влади, особливо на рівні її центральних органів, зберігала інерцію попереднього розвитку й примножувалась значною кількістю комітетів, служб, агенцій тощо.

Положення Конституції України 1996 р. про виконавчу владу деталізувались у цей період лише Загальним положенням про міністерство, інший центральний орган виконавчої влади в Україні, затвердженим Указом Президента № 179/96 від 12 березня 1996 р. Але Загальне положення містило переважно принципи організації та діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні й мало декларативний характер. Це ускладнювало як структуру центральних органів виконавчої влади, так і оперативність функціонування виконавчої влади загалом. Зокрема, з'явилися центральні органи виконавчої влади із взаємодублюючими функціями, що мало своїм наслідком численні правові колізії.

У 1998 р. було розроблено Концепцію адміністративної реформи в Україні, яка мала на меті приведення системи органів виконавчої влади у відповідність до положень Конституції України та оптимізацію діяльності всіх складових цієї системи і, у першу чергу, центральних органів виконавчої влади. Указом Президента України від 6 жовтня

1998 р. було затверджено Положення про робочу групу з проведення реформи центральних органів виконавчої влади.

Основними завданнями Робочої групи було визначено:

- 1) розробку пропозицій щодо впровадження положень Концепції адміністративної реформи в Україні з питань реформування центральних органів виконавчої влади;
- 2) забезпечення підготовки проектів нормативно-правових актів, інших документів з питань реформування центральних органів виконавчої влади;
- 3) здійснення контролю за реалізацією пропозицій щодо впровадження положень концепції адміністративної реформи в Україні стосовно реформування центральних органів виконавчої влади.

Результати діяльності Робочої групи отримали свій розвиток у відповідних нормативно-правових актах. Зокрема, Указом Президента від 13 березня 1999 р. № 250/99 "Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади" встановлювалось, що до центральних органів виконавчої влади в Україні належать 18 міністерств, 21 державний комітет та 51 інший центральний орган виконавчої влади. Водночас цей Указ не повною мірою розв'язав проблеми ефективності організації та діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні і в цей період з'являються інші укази Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572/99 "Про систему центральних органів виконавчої влади", № 1573/99 "Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади", № 1574/99 "Про склад Кабінету Міністрів України". Зокрема, Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573/99 "Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади" кількість центральних органів виконавчої влади була значно скорочена (станом на 1 січня 2003 р. – до 16 міністерств).

Указом Президента України від 29 травня 2001 р. "Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні" було запроваджено посади державних секретарів міністерств і ліквідовано інститут перших заступників і заступників міністрів. Після запровадження Указом Президента України "Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні" від 29 травня 2001 р. посади державних секретарів міністерств.

У цей період В.Б. Авер'янов, спираючись на досвід Великої Британії, Німеччини, Нідерландів, Данії, Бельгії, Чехії, Угорщини та інших держав, передбачав, що запровадження посади державних секретарів призведе до таких результатів, як: чітке відмежування функцій політичного від функцій адміністративного керівництва у сфері виконавчої влади; звільнення міністрів від поточної оперативної роботи з керівництва міністерства; забезпечення стабільності професійних кадрів міністерств завдяки їх незалежності від змін політичного курсу і самих політичних діячів; нарешті, забезпечення професійного наступництва, так званої "інституційної пам'яті в роботі" міністерств [7, 270-271]. Проте ця адміністративна новація не виправдала свого призначення і невдовзі була скасованою.

З прийняттям 8 грудня 2004 р. Закону України № 2222 "Про внесення змін до Конституції України" в Україні була запроваджена парламентсько-президентська форма державного правління. Водночас нові концепції, теорії чи доктрини реформування системи органів виконавчої влади в умовах утвердження парламентсько-президентської республіки в Україні були відсутніми. На жаль, перерозподіл механізму стримувань і противаг між гілками влади, властивий для парламентсько-президентської, був визначений Конституцією України переважно на рівні вищих органів державної влади України, тоді як нормативно-правове регулювання системи центральних органів виконавчої влади відповідних змін не зазнало. Це загалом негативно позначилось на механізмах державного управління.

У період 2004-2007 рр. неодноразово здійснювались спроби реформування системи органів виконавчої влади, які знайшли своє відображення в Концепції розвитку законодавства про державну службу України, затвердженій Указом Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140/2006, Указі Президента України від 15 квітня 2005 р. № 655/2005 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 березня 2005 р. "Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади" та Програмі розвитку державної служби на 2005-2010 роки, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746.

У цей же період Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування при Президентові України розробила Концепцію реформування публічної адміністрації в Україні, яка в частині удосконалення системи органів виконавчої влади в Україні корелювалась з так званими "Копенгагенськими та Мадридськими критеріями", що являють собою обов'язкові вимоги належного урядування та управління для країн-кандидатів до вступу до ЄС. Ці критерії на сьогодні покладені в основу Європейського адміністративного простору (ЄАП) – складної системи співробітництва публічних адміністрацій європейських держав, покликаної забезпечувати однакову реалізацію прав громадян та юридичних осіб, створених у межах ЄС, а також забезпечувати ефективно та якісно надання адміністративних послуг.

Концепція реформування публічної адміністрації в Україні, зокрема, передбачала: оптимізацію діяльності Кабінету Міністрів України шляхом розмежування його політичних і адміністративних функцій; перегляд статусу ЦОВВ та їх кількісного складу, уточнення функцій ЦОВВ; забезпечення "автономної" від Уряду діяльності Антимонопольного комітету, Фонду державного майна, Державного комітету телебачення і радіомовлення, Служби безпеки України; ліквідацію такого виду ЦОВВ, як державні комітети; переведення урядових органів у систему міністерств і зосередження їх діяльності на поточному адмініструванні; визначення регуляторних органів як окремої специфічної ланки системи державного управління; концентрацію виконавчої влади на місцях в обласних державних адміністраціях з подальшою ліквідацією районних державних адміністрацій та зміною порядку призначення та звільнення глав адміністрацій; створення гнучкої та адекватної вимогам сьогодення системи територіальних підрозділів (органів) міністерств, інших ЦОВВ; делегування окремих функцій і повноважень виконавчої влади на місцях місцевому самоврядуванню тощо.

Окремі положення цієї Концепції знайшли своє відображення в проекті Закону України № 2325-1 "Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади". Натомість Верховна Рада України прийняла Закон України № 514-У від 21 грудня 2006 р. "Про Кабінет Міністрів України", внесений до парламенту Урядом. Унікаючи правових оцінок цього Закону, зазначимо, що 16 травня 2008 р. було прийнято Закон України "Про Кабінет Міністрів України", який зараз не є чинним. 07 жовтня 2010 року було прийнято новий Закон України "Про Кабінет Міністрів України" [8].

Закон України "Про Кабінет Міністрів України" визначив основні принципи формування та дієвості системи центральних органів виконавчої влади. Комплексне розв'язання проблеми інституціоналізації та законодавчого закріплення відповідної системи має забезпечити Закон України "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади", проект якого на було розроблено Мін'юстом у розвиток положень ч.2 ст.120 Конституції України і положень Закону України "Про Кабінет Міністрів України".

Країні необхідна адміністративна реформа, жодних сумнівів у цьому нема ані у влади, ані в опозиції. В Україні на кожну тисячу жителів припадає 8,4 чиновників.

У Польщі, яку в Україні часто вважають прикладом реформ, всього – 3,5, у США – 4,5. Це голі цифри, але й вони переконують в необхідності змін.

09.12.2010 року було прийнято Указ Президента України № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [9]. У ньому була реформована система центральних органів виконавчої влади.

З 112 органів центральної виконавчої влади створено 63. З них 16 міністерств, 28 служб, 13 агентств і 7 інспекцій.

Усього визначено 6 типів центральних органів виконавчої влади: Міністерство, Служба, Інспекція, Агентство, незалежні регулятори і органи зі спеціальним статусом.

Крім того, цим указом затверджено Схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади.

Також Президент установив, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що утворюються шляхом реорганізації інших центральних органів виконавчої влади, є правонаступниками органів, які реорганізуються.

Прийнято закони „Про центральні органи виконавчої влади“ (№8055) та зміни до закону „Про Кабінет Міністрів України“ (№8056), які мають на меті подальше реформування центральних органів виконавчої влади.

Центральні органи виконавчої влади, на які Указом покладені функції з реалізації державної політики у відповідній сфері, виконують повноваження у визначених сферах компетенції відповідних органів, що ліквідуються згідно з цим указом.

У сучасних умовах конкурентоспроможність держави і навіть її шанси на виживання значною мірою залежать саме від якості урядування. Адже саме цей чинник визначає і адекватність реагування держави на зовнішні та внутрішні виклики, і рівень реалізації громадянських прав і свобод у державі. Так які наслідки матиме ухвалення даного акта?

Найперший висновок – уряд втрачає свій конституційний статус вищого органу виконавчої влади. Це проявляється в тому, що всі органи виконавчої влади через установчі повноваження (тобто повноваження, пов'язані зі створенням, реорганізацією, ліквідацією органів, визначенням сфер їхньої відповідальності тощо) та кадрові повноваження (щодо призначення і звільнення керівників та їхніх заступників) віднині стають залежними лише від глави держави.

По-друге, наслідком є зменшення публічності та колегіальності в роботі уряду. Але нагадаємо, що у 2000 році урядових комітетів було одним з досягнень нашої держави у наближенні процедури підготовки та прийняття рішень урядом до рівня демократичних європейських країн. Адже саме на урядових комітетах з'явилася можливість реального обговорення проектів рішень членами уряду (та іншими вищими посадовцями). Тобто з'явився вагомий інструмент для більшої публічності (відкритості) роботи уряду та обґрунтованості його рішень. Тепер у виконавчій владі знову залишиться лише механізм заочного письмового візування (погодження) проектів.

По-третє, ми маємо централізацію виконавчої влади та ліквідацію урядових органів. Ще одне досягнення України – це утворення в 1999 році такого виду органів виконавчої влади, як урядові органи. Тобто в умовах тогочасного конституційного регулювання це був легітимний вихід для посилення ролі уряду в ефективності реалізації державної політики та підвищенні персональної відповідальності членів уряду за стан справ у секторах відповідальності. Власне урядові органи потрапляли в підпорядкування міністрам (а не президенту чи його адміністрації), що дозволяло спрямовувати їх на поточну адміністративну

діяльність і забезпечувати кращий контроль за їхньою роботою. Тепер всією виконавчою владою керуватиме Президент одноособово.

По-четверте, ще однією проблемою сучасної „оптимізації“ є нечітке розмежування конфліктних функцій (завдань) між агентствами, службами та інспекціями. Тобто центральні органи виконавчої влади зможуть надалі одночасно і надавати адміністративні послуги, і управляти об'єктами державної власності, і здійснювати контроль та нагляд.

По-п'яте, ми маємо руйнацію інституту державної служби. Так званий „керівник апарату міністерства“ (посада якого повинна бути неполітичною), маючи одночасно приставку-статус „заступника міністра“, призначатиметься за процедурою, аналогічною до інших заступників міністра. І навіть встановлення якихось особливих вимог до цих осіб, при тому, що не передбачено відкритої конкурсної процедури добору на посаду, не гарантує політичної нейтральності та професійності цих посадовців. Також „заступники міністрів – керівники апаратів“ не мають адекватних повноважень, які б дійсно дозволяли вважати їх саме керівниками апаратів. Адже всі ключові повноваження (наприклад, призначення на основні посади державної служби в міністерстві: керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату міністерства, територіальних органів міністерства) закріплюються за міністром.

Є чимало інших запитань до законопроектів у частині державної служби. На сьогодні не виведені за межі державної служби посади патронатних працівників міністрів, адже на ці посади працівники завжди добираються на власний розсуд політика, без жодних кваліфікаційних вимог. Із Закону „Про Кабінет Міністрів України“ вилучаються норми, якими встановлювалися загальні повноваження уряду щодо „організації проведення єдиної державної політики у сфері державної служби“ (поправки до статті 20). Адже в демократичній країні уряд відповідає за всю державну політику без винятку, а за державну службу – особливо.

Є в законах й позитивні моменти. За основу було взято законопроект „Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади“, який багато років готувався в урядових структурах із залученням вітчизняних і зарубіжних експертів та містив чимало системних розв'язок. Проте вибіркоче використання новацій нівелюватиме окремі позитивні норми. Серед останніх – і законодавче віднесення посад заступників міністра до політичних посад, і розмежування деяких дрібніших повноважень між міністром і „заступником міністра – керівником апарату“, і обмеження права „інших центральних органів виконавчої влади“ (не міністерств) видавати нормативні акти (щоправда, ця норма ще довго не працюватиме, доки не буде внесено змін до спеціальних законів, які уповноважують ЦОВВ видавати такі нормативні акти чи „листи, роз'яснення“, які на практиці мають силу норм права). Формальним позитивом є також ліквідація посади „міністра Кабінету Міністрів“, але знову ж таки без повноцінного втілення ідеї про те, що керівником апарату уряду має бути державний службовець, а не політичний призначенець, – це теж лише півкрок [10].

Робити остаточні висновки про якість запропонованої реформи зарано. Проте вже сьогодні можна сформулювати низку думок.

По-перше, сам по собі факт початку адміністративної реформи позитивний. Роздутий держапарат, дублювання функцій, надзвичайна доступність змін правил гри, 11 тис. держпідприємств, які надають законно і незаконно платні послуги населенню, – таким чином система реформування потребувала. На цьому шляху помилки неминучі.

По-друге, адміністративна реформа, так само як і конституційна, а також судова спрямована на розширення повноважень президента. Поняття «центральні органи виконавчої влади» було закладене в Конституцію 1996 року Олександром Лавриновичем. Саме президент призначає керівників цих органів, хоча і за поданням прем'єр-міністра.

По-третє, автори адміністративної реформи ставили перед собою й іншу мету – максимально оздоровити держапарат, позбавивши його хронічних хвороб, які породжували корупцію, зловживання, неефективність [11].

У результаті здійснення адміністративної реформи в Україні відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» передбачається поступове формування раціонального механізму державного управління, який дозволить підвищити ефективність реалізації виконавчої влади.

Якісно удосконалена система виконавчої влади має покращити вплив на хід та наслідки проведення інших перетворень у нашому суспільстві – насамперед, економічної реформи, особливо з тих питань, де велике значення мають методи та форми державного регулювання і контролю.

Основна мета реформи полягає в комплексній перебудові системи державного управління в Україні та в розбудові нової системи органів державного управління для здійснення основних завдань.

Проведення адміністративної реформи є необхідним етапом демократизації українського суспільства, приведення у відповідність існуючих суспільних відносин з закріпленими в Конституції нормами.

Проведення адміністративно-правової реформи є важливим чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства і тому важливе для нашої держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бондаренко І.С. Пріоритети функціонування державно-управлінських структур / І.С. Бондаренко // Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю / [заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна]. – К. : НАДУ, 2008. – С. 121–123.
2. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні / І.Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
3. Конституція України: прийнята від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право / В.Н. Шаповал. – К. : ИД «Княгиня Ольга», 2007. – 416 с.
5. Федоренко В.Л. Проблеми визначення та класифікації центральних органів виконавчої влади: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти / В.Л. Федоренко, І.І. Чипенко, Т.П. Рубан // Бюл. М-ва юстиції України. – 2008. – № 11–12. – С. 47–62.
6. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика : [монографія] / [відп. ред. В.Ф. Погорілко]. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; А.С.К., 2003. – 652 с.
7. Федоренко В.Л. Конституційний процес у контексті утвердження верховенства права / В.Л. Федоренко, О.В. Скрипнюк, М.П. Рачинська // Україна в 2005–2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : [монографія]. – [за заг. ред. Ю.Г. Рубана]. – К. : НІСД, 2009. – С. 81–99.

8. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 р. № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України від 04.03.2011 – 2011 р. – № 9. – Ст. 58.
9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник України від 17.12.2010 – № 94. – Ст. 3334.
10. Тимошук В. Адміністративна реформа, або Назад в СРСР / В. Тимошук, І. Коліушко // Дзеркало тижня. Україна. – 2011. – №5. – С. 34–38.
11. Рахманін С. Цар велить своїм боярам... / С. Рахманін, Ю. Мостова // Дзеркало тижня. – №46. – 11 грудня 2010. – С. 42–45.

УДК 347.73:336.227.8

ГАРМОНІЗАЦІЯ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ІЗ ЗАКОНОДАВСТВОМ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Покатаєва О.В., д.е.н., доцент

Класичний приватний університет

У статті досліджено зміст гармонізації податкового законодавства з прямих та непрямих податків до законодавства країн Європейського Союзу. Ідентифіковано положення чинного податкового законодавства та норм Податкового кодексу України, що найближчим часом вступить в дію які потребують гармонізації з законодавством країн ЄС та надано пропозиції щодо вирішення цієї проблеми.

Ключові слова: гармонізація законодавства, податкове законодавство, подвійне оподаткування, податкова гармонізація, європейське законодавство.

Покатаєва О.В. ГАРМОНИЗАЦИЯ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ СТРАН ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА / Классический приватный университет, Украина

В статье исследовано содержание гармонизации налогового законодательства с прямыми и косвенных налогов к законодательству Европейского Союза. Идентифицированы положения действующего налогового законодательства и норм Налогового кодекса Украины, что в ближайшее время вступит в действие нуждающихся гармонизации с законодательством стран ЕС и даны предложения по решению этой проблемы.

Ключевые слова: гармонизация законодательства, налоговое законодательство, двойное налогообложение, налоговая гармонизация, европейское законодательство.

Pokatayeva O.V. HARMONIZATION OF TAX LEGISLATION OF UKRAINE LAW EU / Classical private university, Ukraine

The article examines the harmonization of tax legislation with direct and indirect tax legislation to the European Union. Identified provisions of the current tax laws and regulations of the Tax Code of Ukraine that will soon come into effect that require harmonization with EU legislation and proposals are given to solve this problem.

Key words: harmonization of legislation, tax legislation, double taxation, tax harmonization, European legislation.

Дослідження у сфері гармонізації вітчизняного податкового законодавства до законодавства країн Європейського Союзу та інших країн світу з метою поступової інтеграції до європейського політичного, економічного та правового простору проводили ряд науковців. Проте провідна роль у визначенні й обґрунтуванні поняття гармонізації законодавства України з законодавством ЄС належить працям відомих вітчизняних вчених, серед яких: В.Н. Денисов, В.К. Забігайло, Ю.М. Капіца,

Н.Р. Малишева, В.І. Муравйов, В.Ф. Опришко, Ю. С. Шемшученко. Проблему гармонізації національних законодавств держав-членів Європейського Союзу в галузі непрямих податків розглядали Л.М. Ентін, Р.А. Петров, В.М. Слепець, Г.П. Толстоп'ятенко, Б. М. Топорнін, С.В. Шевчук, К.В. Яценко тощо. Але на сьогодні питання гармонізації вітчизняного податкового законодавства з законодавством країн Європейського Союзу (далі за текстом ЄС), особливо враховуючі процес реформування української системи оподаткування шляхом спроби його кодифікації залишається не дослідженим.

Останнім часом багатьма політиками було докладено зусиль щодо розроблення програм реформування податкової системи України. Так, урядом під керівництвом В. Януковича у 2006 році було розроблено „Концепцію реформування податкової системи України до 2015 року”, основною метою проведення якої стала побудова конкурентоспроможної соціально-орієнтованої ринкової економіки та інтеграція в європейське співтовариство [1]. Серед основних завдань було поставлено гармонізацію податкового, валютного, митного-тарифного, зовнішньоекономічного та цивільного законодавства.

Водночас розвиток національних податкових систем європейських країн, до яких належить Україна, відбувається під вирішальним впливом таких зовнішніх факторів, як міжнародна податкова конкуренція і європейська податкова гармонізація. Загострення економічної конкуренції серед країн – членів ЄС призвело до поглиблення процесу уніфікації національних податкових систем за складом, структурою, механізмом справляння основних податків. Одним із факторів такої уніфікації є гармонізація податкового законодавства країн – членів ЄС, яка найвищого рівня розвитку сягнула стосовно податку на додану вартість і специфічних акцизів, щодо яких розроблено зазначені у відповідних Директивах Ради ЄС єдині правила справляння. Згідно зі статтею 51 Угоди „Про партнерство та співробітництво між Україною та європейськими співтовариствами і їх державами-членами” [2] наша держава має зобов'язання наблизити законодавство щодо непрямого оподаткування і оподаткування прибутку підприємств до норм і стандартів податкового права країн Європейського Союзу. За час дії Угоди у сфері непрямого оподаткування враховано основні вимоги базових нормативних актів ЄС – Директиви Ради 2006/112/ЄС „Про спільну систему податку на додану вартість” та Директиви Ради 92/12/ЄС „Про загальний режим зберігання, переміщення та моніторингу за підакцизними товарами” [3]. Саме тому серед основних напрямків реформування податкової системи повинна стати гармонізація національного податкового законодавства із законодавством Європейського Союзу з урахуванням перспективи поглиблення економічної інтеграції з ЄС. У свою чергу, адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної та культурної активності громадян України; економічний розвиток держави в рамках ЄС, і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався в державах-членах ЄС.

Вимагає рішучих дій з боку України з питань зближення та гармонізації національного законодавства із законодавством Європейського Союзу і бажання вступу до даного міжнародного об'єднання. При цьому слід зазначити, що однією з найголовніших особливостей правової природи такого інтеграційного об'єднання є формування його правової системи на базі як національного та міжнародного права в умовах їх тісної взаємодії, що набуває ознак міжнаціонального і наднаціонального характеру.

Але необхідність вивчення норм права Європейського Союзу полягає і в практичному значенні, тому, як Україна активно підтримує та розвиває економічні, торговельні, культурні та інші зв'язки з країнами, учасниками цього об'єднання, вживає заходів щодо активізації відносин у рамках підписаної у листопаді 1994 року Угоди „Про

партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами” [2]. Саме досконале знання права Європейського Союзу – є вагомою передумовою успішного розвитку міжнародних відносин нашої держави з країнами об’єднання, особливо у сфері інтеграційних процесів, що регулюють економічні відносини.

Але, не дивлячись на підписання вище названої Угоди, процес адаптації до 2000 року носив переважно хаотичний і безсистемний характер. Більше того, наприкінці 1999 року Європейська Комісія звернула увагу Кабінету Міністрів на порушення українською стороною двадцяти двох положень Угоди про партнерство і співробітництво. Однак останнім часом процес приведення у відповідність вітчизняної правової бази до законодавства ЄС набуває системного характеру, хоча проблеми і перешкоди на шляху виконання положень Угоди все ще існують, однією з яких залишається – недостатній рівень фінансування урядом програм з адаптації законодавства. Актуальними також залишаються питання неузгодженості дій органів виконавчої влади у сфері адаптації, відсутності механізму контролю Верховної Ради за відповідністю українського законодавства, а також проектів Законів, що знаходяться на розгляді парламенту, правилам і нормам Світової організації торгівлі (далі за текстом СОТ); неієвості механізму запобігання прийняттю рішень, які суперечать вимогам СОТ та положенням законодавства ЄС [4]. Слід зазначити, що в національному законодавстві досі відсутні нормативно-правові акти, які б регулювали форми участі українського парламенту в гармонізації законодавства України із законодавством Європейського союзу. Крім того, постає необхідність розмежування повноважень органів законодавчої і виконавчої влади та Президента України в цій сфері, тому постає питання необхідності прийняття законодавчого акта, присвяченого вирішенню зазначеної проблеми. Але гармонізація національного законодавства до норм, що діють в ЄС, пов’язана із розв’язанням цілої низки організаційних, кадрових, фінансових, методологічних, інформаційних і наукових питань, тому це досить тривалий та копіткий процес. Враховуючи складність сучасного українського законодавства та низку проблем, що може виникнути в процесі його гармонізації, постає необхідність створення нового законодавства відповідно до міжнародних принципів і стандартів, оскільки до цього часу у вітчизняній правовій базі вище згадані принципи і стандарти відсутні.

В. Опришко вважає, „тому, як проведення уніфікації існуючих правових систем потребує цілеспрямованої та скоординованої діяльності різних держав і міжнародних організацій. Необхідно створити такі юридичні норми, які здатні забезпечити однаково регулювання існуючих у різних державах різноманітних суспільних відносин. При цьому така робота сприятиме розвитку міжнародного співробітництва, запобіганню виникненню різного роду юридичних колізій. Звичайно, правова уніфікація не обов’язково повинна мати універсальний характер. Вона може розмежуватись як за своїми цілями, так і масштабами. По окремих напрямках суспільних відносин уніфікація може носити глобальний характер, а по інших – охоплювати держави регіону або діяти в рамках певних міждержавних об’єднань” [5]. З думкою В. Опришко можна погодитися, особливо в необхідності створення юридичних норм, які б однаково регулювали існуючі в різних державах різноманітні відносини в частині справляння податків і зборів.

На думку багатьох науковців, початковим етапом гармонізації законодавства України з європейським правом є уніфікація самої термінології. Ю. Шемшученко вважає доцільним створення в системі Правової академії наук України спеціального Центру правової термінології, підключивши до його роботи фахівців-мовознавців та юристів. Він вважає, що вихідним пунктом гармонізації законодавства України з європейським правом є уніфікація термінології, яка використовується в цих двох правових системах.

Без цього важко досягти взаєморозуміння в правовій сфері. На його думку, процес адаптації законодавства слід розпочинати саме з юридичної термінології [6].

На думку К. Яценко, термін “гармонізація законодавств” застосовується в широкому та вузькому значеннях. У широкому значенні він позначає узгодження положень законодавства однієї держави з законодавством іншої держави чи міжнародного утворення, або актами міжнародного права. У вузькому значенні він позначає спосіб наближення законодавств держав-членів ЄС за допомогою директив, які встановлюють спільну кінцеву мету правового регулювання, залишаючи на розсуд держав-членів способи реалізації директив [7].

Гармонізація податкового законодавства потребує введення обов’язкових однакових юридичних норм і правил у сфері оподаткування і формування на цій основі єдиної податкової системи. Податкова гармонізація потребує вироблення загальної стратегії держав у сфері податкових правовідносин на відповідному етапі інтеграційної взаємодії, що передбачає координацію податкової політики, систематизацію та уніфікацію окремих податків і податкових систем країн, які входять до міжнародних регіональних угруповань. Відповідно податкова гармонізація передбачає приведення у відповідність структури податкових систем, порядку стягнення основних видів податків у всіх країнах співтовариства, а не повну їх уніфікацію, і базується на принципах: забезпечення нейтральності податків з позицій умов конкуренції на єдиному ринку; усунення податкового (митного) контролю на внутрішніх кордонах співтовариства; виключення можливості подвійного оподаткування прибутку компаній, які здійснюють діяльність у двох або більше країнах ЄС; зведення до мінімуму можливості ухилення від сплати податків; існування гарантії надходження відповідних доходів у бюджети країн-учасниць [8]; усунення відмінностей між національними податками, що мають шкалу, і можливо, між усіма податками на активи компаній; введення єдиної бази корпоративного податку і методу обчислення оподаткованого прибутку [9, 10].

Проблемі гармонізації непрямого податкового законодавства було присвячено дослідження К. Яценко, у якому вона визначила сам зміст гармонізації податкового законодавства України та країн Європейського Союзу про непряме оподаткування, обґрунтувала механізм гармонізації податкового законодавства та виявила розбіжності правового регулювання непрямих податків у вітчизняному та європейському законодавстві [7]. Але все ж, не зважаючи на спроби дослідження питання гармонізації податкового законодавства з непрямих податків: податку на додану вартість та акцизного збору, – воно залишається досить актуальним.

Досліджуючи досвід країн Європейського Союзу з питань гармонізації непрямого податкового законодавства, можна побачити, що перша спроба була здійснена ще у квітні 1967 року, коли було прийнято Першу Директиву Ради 67/227/ЄЕС „Щодо гармонізації законодавства держав-членів стосовно податків з обороту” [10], пізніше в 1969 році було прийнято ряд Директив, що врегульовували порядок гармонізації непрямих податків у різних сферах діяльності: Директива Ради 69/169/ЄЕС "Про гармонізацію положень, встановлених законами, постановами або адміністративними заходами, стосовно звільнення від податку з обороту та акцизного збору з імпорту в міжнародних подорожах" [11] та Директива Ради 69/335/ЄЕС "Про непрямі податки на мобілізацію капіталу" [12], – усі вони заклали основу для єдиної системи податку на додану вартість та сприяли прийняттю Третьої Директиви 69/463/ЄЕС Ради Європейських Співтовариств "Щодо гармонізації законодавств держав-членів стосовно податків з обороту – запровадження податку на додану вартість в державах-членах" [18], саме якою і було запроваджено замість податку з обороту податок на додану вартість. Але ж ці Директиви не вирішили проблеми податку на додану вартість, оскільки залишилися значні відмінності у визначенні ставок податку, платника податку

та операцій, які підлягають оподаткуванню. І лише у 2006 році з прийняттям Директиви Ради 2006/112/ЄС „Про спільну систему податку на додану вартість” було вирішено ряд питань та чітко встановлені правила застосування ставок податків, введено поняття стандартної ставки, яка не повинна бути нижче 15 % та поняття зниженої ставки, розмір якої не повинен бути нижчим 5 %. Застосування знижених ставок країнами – членами ЄС, що регламентовано Директивою, передбачено лише на товари першої необхідності (продукти харчування, медикаменти, поліграфічна продукція), соціальні, медичні, у тому числі і стоматологічні послуги, комунальні послуги, ритуальні, послуги пасажирського транспорту, послуги мешкання в готелях, реставрація житла, послуги радіо та телевізійних компаній [14].

Сучасна система справляння податку на додану вартість ґрунтується на принципі оподаткування товарів у країні призначення, тобто цей податок сплачує кінцевий споживач, і кінцева сума податку підлягає сплаті в країні члені Європейського Союзу, у якій відбувається кінцева поставка. За встановленими правилами оподаткування: імпорт оподатковується в країні споживання так само, як і подібна вітчизняна продукція, а експорт вилучається з оподаткування шляхом податкових кредитів або повернення податку експортерам, який сплачувався з урахуванням усіх елементів ціни експортованої продукції. Тобто експорт з країн Європейського Союзу до іншої країни члена цього інтеграційного об'єднання звільняється від оподаткування податком на додану вартість.

Але на сьогодні, не дивлячись на підписання України Угоди „Про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами”, частина вимог за цією Угодою залишається невиконаною, і ця частина дуже тісно пов'язана саме з гармонізацією непрямого вітчизняного законодавства в частині чіткого визначення і гарантованого механізму відшкодування податку на додану вартість експортерам, зокрема підприємствам, які здійснюють випуск у вільний обіг за межами митної території України металобрухту та сільськогосподарської сировини. І останнім часом ця проблема набуває не тільки галузевого, а всеукраїнського масштабу. Отже, на 1 грудня 2010 року сума заборгованості з повернення податку на додану вартість становила 9,5 млрд. грн., зокрема, простроченої – 2,4 млрд. грн. [15]. Тому, на сьогодні, питання щодо удосконалення механізму відшкодування податку на додану вартість залишається дуже актуальним.

Гармонізація акцизних зборів розпочалася значно пізніше, аніж аналогічного процесу з податку на додану вартість. Лише в 1992 році було прийнято Директиву Ради 92/12/ЄЕС "Про загальні положення стосовно виробів (товарів), що підлягають акцизному збору, а також утримання, переміщення та контролю таких виробів" [16], яка уніфікувала податкове законодавство в частині справляння акцизів, зокрема: впровадила загальні правила обчислення та справляння акцизного збору; встановила єдині вимоги щодо переміщення та зберігання підакцизних товарів; визначила єдині мінімальні податкові ставки та запровадила пільги з оподаткування. Зокрема, порядок уніфікації законодавства в частині справляння акцизного збору збігається за аналогією з податком на додану вартість. Так, використання пільгових режимів оподаткування передбачає наявність трьох груп підакцизних товарів: спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів; енергоносії та моторне паливо; деякі товари довгострокового споживання, автомобілі, текстиль, добрива та інші. Проте існують категорії товарів, які передбачають пільгове оподаткування до всієї номенклатури товарів та передбачають повне звільнення від оподаткування, серед яких: товари, що використовуються в медичних та лікарняних цілях, товари для наукових досліджень та аналізу та тестування продуктів (ці пільги застосовуються практично в усіх країнах ЄС), для оподаткування вин та інших продуктів бродіння застосовується знижена ставка акцизного збору, що не перевищує 8,5%, а в таких країнах, як: Австрія, Італія,

Люксембург, Нідерланди – нульова ставка. Знижена ставка, у розмірі 50 % від стандартної ставки застосовується для оподаткування пива, виготовленого на незалежних малих підприємствах [17, 276].

Але, не дивлячись на підписання України Угоди „Про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами”, в Україні лише частково виконуються умови цієї Угоди щодо гармонізації акцизного збору. Так, якщо гармонізованим законодавством країн ЄС передбачається оподаткування за зниженими ставками або повне звільнення всіх без винятку видів вин та продуктів бродіння, то вітчизняне законодавство передбачає пільгове оподаткування лише для вин виноградних натуральних, які оподатковуються за ставкою 0,01 гривня на 1 літр, натомість вина натуральні з додаванням спирту та кріплені вина, вермути – оподатковуються вже за ставкою 2,14 гривень за 1 літр, вина ігристі та газовані – за ставкою – 3,1 гривня за 1 літр (підпункт 215.3.1, пункту 215.3, статті 215 Податкового кодексу України [18]).

Взагалі, на сьогодні проблему гармонізації акцизів досі не вирішено. Тому уніфікація акцизів і надалі залишається актуальною в усьому співтоваристві ЄС, адже на практиці повністю усунути фіскальні межі й уніфікувати податкові ставки акцизного збору досить складно. Проте стабілізацію в адмініструванні акцизів можна досягти, утримавшись від запровадження нових і підвищення діючих ставок акцизів, а також регламентування мінімальних акцизних ставок на окремі види груп підакцизних товарів.

Останнім часом набуває популярності вирішення питання подвійного оподаткування в процесі справляння прямих податків. Гармонізація прямого оподаткування вперше була запропонована в 1962 році в доповіді Комітету з фіскальних і фінансових питань. Гармонізація прямого оподаткування повинна була стати логічним кроком у відношенні: податків на доходи за умови прийняття "дворівневого методу" або "методу роздільної ставки" оподаткування розподіленого і нерозподіленого прибутку, у результаті застосування яких корпоративний податок частково відшкодовується щодо розподіленого прибутку; а також податків, які мають прямий вплив на рух капіталу, таких, як податок на операції з капіталом, відсотки і дивіденди. У 1975 році Комісією було запропоновано проект директиви по гармонізації систем оподаткування компаній і податку в джерела на дивіденди, однак до очікуваних результатів ці кроки так і не призвели [9, 8-9,11]. Лише пізніше з метою гармонізації прямого податкового законодавства було прийнято ряд директив. Директива 90/434/ЄЕС Ради Європейських Співтовариств "Про загальноприйнятту систему оподаткування товариств різних держав-членів при злитті, поділі, передачі активів і обміні акцій" [19] та Директива Ради 90/435/ЄЕС "Щодо загальної системи оподаткування, яка застосовується до материнських компаній та дочірніх підприємств різних держав-членів" [20]. За цими Директивами державі-члену об'єднання надавалося право вибору однієї з форм оподаткування, що діє на території таких країн. Тобто, відповідно до податкових законодавств, держава-член вважалася резидентом у цій державі для податкових цілей і, відповідно до угоди щодо подвійного оподаткування, укладеною з третьою державою, не вважалася резидентом для податкових цілей поза Співтовариством. Такий підхід передбачав ряд податкових звільнень і можливість вирахування сум сплачених податків. Пізніше була прийнята Директива Ради 2003/49/ЄС „Про загальну систему оподаткування процентів і роялті, виплата яких здійснюється між залежними компаніями різних держав-членів”, яка заборонила оподаткування податком у джерела виплати процентів і роялті між залежними компаніями держав-членів об'єднання [9, 39].

Але останнім часом виникає потреба в гармонізації та узгодженні і внутрішнього законодавства, що призводить до виникнення проблеми подвійного оподаткування. Серед причин виникнення в процесі справляння прямих податків може виділити:

По-перше, змішане оподаткування доходів фізичних осіб, коли особи сплачують податок і подають податкову декларацію про доходи в різних місцях.

По-друге, оподаткування розподіленої частини прибутку підприємств, адже прибуток підлягає подвійному оподаткуванню: у перший раз, коли податок на прибуток сплачують підприємства за результатами господарської діяльності по закінченні звітного періоду, та другий раз – під час виплати дивідендів. Так, із проблемою подвійного оподаткування постійно зіштовхувалися платники податків у Німеччині, тому що після сплати корпоративного податку кожен учасник корпорації зобов'язаний був сплатити прибутковий податок. З 2000 року держава розпочала вживати заходи по усуненню подвійного оподаткування шляхом застосування методу компенсаційного заліку, при якому учасникові корпорації дозволено зменшувати свої доходи на 50% і із суми, що залишилася, сплачувати прибутковий податок [21, 734]. Доцільно було б застосувати такий підхід і в оподаткуванні українських платників податку на прибуток.

По-третє, при оподаткуванні доходів, одержаних резидентами за кордоном. Адже вітчизняним законодавством передбачено, що платниками податку на прибуток підприємств є: з числа резидентів – суб'єкти господарської діяльності, бюджетні, громадські та інші підприємства, установи та організації, які здійснюють діяльність, спрямовану на отримання прибутку як на території України, так і за її межами (підпункт 2.1.1, пункту 2.1, статті 2 Закону України „Про оподаткування прибутку підприємств” [22].) Платником податку з доходів фізичних осіб є резидент, який отримує як доходи з джерелом їх походження з території України, так і іноземні доходи (пункт 2.1, статті 2 Закону України „Про податок з доходів фізичних осіб [23]). Але юридичні та фізичні особи є платниками податків на прибуток або ж на доходи і в тих країнах, де вони отримали ці доходи. Так, за статтею 246 Податкового кодексу Російської Федерації платниками податку на прибуток організацій визнаються: російські організації; іноземні організації, що здійснюють свою діяльність у Російській Федерації через постійні представництва і (або) одержують доходи від джерел у Російській Федерації. Статтею 207 Податкового кодексу Російської Федерації платниками податку на доходи фізичних осіб визнаються фізичні особи, які є податковими резидентами Російської Федерації, а також фізичні особи, які отримують доходи від джерел у Російській Федерації, не є податковими резидентами Російської Федерації [24]. Тобто, якщо український платник податків отримав доходи на території Російської Федерації, то він повинен за вітчизняним законодавством сплатити податок на прибуток підприємств або ж податок з доходів фізичних осіб, при цьому він вже сплатив ці податки за законодавством Російської Федерації. Аналогічна ситуація виникає у вітчизняних платників податків у разі отримання доходів в інших країнах. Усунення подвійного оподаткування в цій ситуації можливо декількома способами: або ж за допомогою прийняття спеціальних міжнародних угод, відповідно до яких оподаткування відбувається тільки в одній країні і регулюється нормами національного законодавства. Або ж додатково внести норми до Податкового кодексу України з метою усунення подвійного оподаткування, як це здійснено в Республіці Казахстан. Податковим кодексом Республіки Казахстан передбачено порядок застосування міжнародних договорів у відношення до оподаткування доходів нерезидентів, отриманих від: надання транспортних послуг (стаття 199 Кодексу [25]) щодо оподаткування дивідендів; винагород (відсотків), роялті (стаття 200 Кодексу [25]); щодо оподаткування чистого доходу від діяльності через постійне представництво (стаття 201 Кодексу [25]) та інших доходів. З метою усунення подвійного оподаткування платник податку – нерезидент, подає заяву на застосування положень міжнародного договору за формою, встановленою уповноваженим державним органом, до податкового органу за місцем реєстрації податкового агента до виплати доходу; копії контрактів (договорів, угод) на виконання робіт (надання послуг); копії установчих документів; акта виконаних робіт; акта прийняття об'єкта в експлуатацію – при виконанні будівельних робіт; бухгалтерських документів, що підтверджують

отримання доходу за надані послуги та утримані податки (стаття 203 Кодексу [25]). На вимогу нерезидента податковий орган подає довідку про суми отриманих доходів з джерел у Республіці Казахстан і утриманих податків (стаття 204 Кодексу [25]). Залік сплаченого податку за кордоном передбачено і за Податковим кодексом Республіки Азербайджан. Крім того, законодавством передбачено, що сума, яка зараховується згідно з нормами Кодексу, не повинна перевищувати суму податку, що утримується з доходів платника за ставками, передбаченими законодавством Республіки (стаття 127 Кодексу [26]).

Чинним українським законодавством передбачено усунення подвійного оподаткування з податку на прибуток підприємств (стаття 19 Закону [22]), але зарахуванню підлягають суми податку, окрім сплачених з пасивного прибутку (дивідендів, процентів, страхування, роялті). Що є соціально несправедливим, адже платник податку вже їх сплатив, тому доцільно скористатися досвідом інших країн, наприклад, Республіки Казахстан, де зарахування податку на прибуток, сплаченого з оподаткування дивідендів; винагород (відсотків), роялті виділено окремою статтею Кодексу. На сьогодні до Податкового кодексу України, що набуває чинності з 1 січня 2011 року виключено цю норму закону. Але, вважаємо, що стаття 161 „Спеціальні правила” Податкового кодексу України [18] потребує внесення змін у частині більш детального роз’яснення механізму зарахування сплачених за митним кордоном України сум податку, оскільки запропонований механізм є недостатньо зрозумілим. Можливо скористатися досвідом Республіки Казахстан, де досконало визначено весь порядок зарахування з наданням усього переліку документів до податкових органів та подальшої процедури здійснення зарахування. Аналогічно необхідно внести зміни до пункту 170.11, статті 170 „Оподаткування іноземних доходів” Податкового кодексу України в частині деталізації механізму зарахування сплачених за митним кордоном України сум податку з доходів фізичних осіб.

ЛІТЕРАТУРА

1. Концепція реформування податкової системи України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dpa-zp.gov.ua/index.php?article=560>.
2. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. – Угоду ратифіковано Законом України від 10 листопада 1994 р., N 237/94-ВР (237/94-ВР) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998_012&p=1291360611420311.
3. Проект Стратегії реформування податкової системи / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ambu.org.ua/print/971>.
4. Проблеми адаптації законодавства України до вимог Європейського Союзу. Виступи учасників круглого столу // Видання «Часопис парламент». – 2002. – № 4 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=135&iar_id=125&as=2.
5. Опришко В. Питання трансформації Європейського права в законодавство України / В. Опришко / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=p&i=14&d=488>.
6. Шемшученко Ю. Теоретичні проблеми гармонізації законодавства України з європейським правом / Ю. Шемшученко // Вісник Академії правових наук. – 2004. – Вип. 3(38). – С. 108–109.
7. Яценко К.В. Гармонізація податкового законодавства України з законодавством Європейських Співтовариств про непряме оподаткування : автореф. дис. на

здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / К.В. Яценко; Київ. нац. екон. ун-т. – К., 2005. – 20 с.

8. Юрій С.І. Фінанси : [навчальний посібник] / С.І. Юрій, В.М. Федосов / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pidruchniki.com.ua/18860313/ finansii /garmonizatsiya_unifikatsiya_podatkovoii_politiki_mezhah_yevropeyskogo_soyuzu](http://pidruchniki.com.ua/18860313/finansii/garmonizatsiya_unifikatsiya_podatkovoii_politiki_mezhah_yevropeyskogo_soyuzu).
9. Захаров А.С. Налоговое право ЕС: актуальные проблемы функционирования единой системы / А.С. Захаров. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 672 с.
10. Перша Директива Ради 67/227/ЄЕС «Щодо гармонізації законодавства держав-членів стосовно податків з обороту» від 11.04.1967 р. № 67/227/ЄЕС / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_201.
11. Директива Ради 69/169/ЄЕС «Про гармонізацію положень, встановлених законами, постановами або адміністративними заходами, стосовно звільнення від податку з обороту та акцизного збору з імпорту в міжнародних подорожах» від 28.05.1969 р. № 69/169/ЄЕС / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_203.
12. Директива Ради 69/335/ЄЕС «Про непрямі податки на мобілізацію капіталу» від 17.07.1969 р. № 69/335/ЄЕС. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_204.
13. Третя Директива 69/463/ЄЕС Ради Європейських Співтовариств «Щодо гармонізації законодавств держав-членів стосовно податків з обороту – запровадження податку на додану вартість в державах-членах» від 09.12.1969 р. № 69/463/ЄЕС / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_512.
14. Директива Ради 2006/112/ЄС «Про спільну систему податку на додану вартість» від 28 листопада 2006 р. № 2006/112/ЄС / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgiin/laws/main.cgi?nreg=994_928&p=287728439146274.
15. В Україні сума простроченої заборгованості з відшкодування ПДВ становить 2,4 млрд грн / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://novynar.com.ua/business/144768>.
16. Директива Ради 92/12/ЄЕС «Про загальні положення стосовно виробів (товарів), що підлягають акцизному збору, а також утримання, переміщення та контролю таких виробів» від 25.02.1992 р. № 92/12/ЄЕС / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_361.
17. Соколовська А.М. Система податкових пільг в Україні у контексті Європейського досвіду / А.М. Соколовська, Т.І. Єфименко, І.О. Луніна, Р.Л. Балакін // Монографія. – К. : НДФІ. – 2006. – 320 с.
18. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № № 2755–VI // Голос України. – 4 грудня 2010 р. – №№ 229–230 (4979–4980). – С. 4–63.
19. Директива 90/434/ЄЕС Ради Європейських Співтовариств «Про загальноприйнятту систему оподаткування товариств різних Держав-членів при злитті, поділі, передачі активів і обміні акцій» від 23.07.1990 р. № 90/434/ЄЕС / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_451.

20. Директива Ради 90/435/ЄЕС «Щодо загальної системи оподаткування, яка застосовується до материнських компаній та дочірніх підприємств різних держав-членів» від 23.07.1990 р. № 90/435/ЄЕС / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_358.
21. Косолапов А.И. Налоги и налогообложение : [учебное пособие] / А.И. Косолапов. – М. : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2005. – 872 с.
22. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України від 28 грудня 1994 р. N 334/94-ВР / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
23. Про податок з доходів фізичних осіб : Закон України від 22 травня 2003 р. N 889-IV / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
24. Налоговый кодекс РФ / [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kadis.ru/kodeks.phtml?kodeks=14>.
25. Податковий кодекс Республіки Казахстан / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nalog.ru/html//MSMNO///kazakhstan.doc>.
26. Податковий кодекс Республіки Азербайджан / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nalog.ru/html//MSMNO///azerbaijan.doc>.

УДК [351.751:316.774] (100) (06)

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИКІВ НЕЗАЛЕЖНОГО ЕКСПЕРТНОГО СЕРЕДОВИЩА

Андрусенко О.М., к.ю.н

Розвадовський В.Б., к.ю.н

Центр стратегічних досліджень

Наукова стаття присвячена дослідженню проблеми правового регулювання впливу (як у позитивному, так і в негативному плані) представників незалежного експертного середовища на інформаційну безпеку держави. Розглядаючи результати інформаційно-аналітичної діяльності незалежних експертів у двох основних аспектах (інформування суспільства та вплив на прийняття управлінських рішень), автори доходять обґрунтованого висновку щодо важливості подальших наукових досліджень даного питання, у тому числі в контексті використання незалежних експертно-аналітичних досліджень в інтересах забезпечення інформаційної безпеки держави.

Ключові слова: інформаційно-аналітична діяльність, незалежні експертні дослідження, управлінські рішення.

Андрусенко А.Н., Розвадовский В.Б. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ НЕЗАВИСИМОЙ ЭКСПЕРТНОЙ СРЕДЫ / Центр стратегических исследований, Украина

Научная статья посвящена исследованию проблемы правового регулирования влияния (как в позитивном, так и в негативном ключе) представителей независимой экспертной среды на информационную безопасность государства. Рассматривая результаты информационно-аналитической деятельности независимых экспертов в двух основных аспектах (информирование общества и влияние на принятие управленческих решений), авторы приходят к обоснованному выводу относительно важности дальнейших научных исследований данного вопроса, в том числе в контексте использования независимых экспертно-аналитических исследований в интересах обеспечения информационной безопасности государства.

Ключевые слова: информационно-аналитическая деятельность, независимые экспертные исследования, управленческие решения.

Andrusenko A.N., Rozvadovsky V.B. PROBLEMS OF LEGAL REGULATION ACTIVITY OF INDEPENDENT EXPERT'S ANALYTICS / Center for strategic studies, Ukraine

This article is devoted to study the problem of legal regulation influence of the independent expert environment for information security of the state. Considering the results of expert's work in various aspects, authors concludes on the importance of further studies do this issue, especially in the context of research in the interests of national security.

Key words: information analytical activity, independent experts research, managerial decisions.

У сучасному світі інформація є найціннішим глобальним ресурсом. Економічний потенціал суспільства переважно визначається обсягом інформаційних ресурсів та рівнем розвитку інформаційної інфраструктури. Інформація постійно ускладнюється, змінюється якісно, зростає кількість її джерел і споживачів. Водночас зростає уразливість сучасного інформаційного суспільства від недостовірної (а іноді й шкідливої) інформації, її несвоечасного надходження, промислового шпигунства, комп'ютерної злочинності або занадтої відкритості окремих сегментів, які знаходяться під охороною держави. Тому Конституція України забезпечення інформаційної безпеки відносить до найважливіших функцій держави.

У такій ситуації однією з найважливіших **загальних проблем** стає підвищення ефективності правового регулювання інформаційно-аналітичної діяльності представників незалежного експертного середовища (НЕС), результати якої покликані сприяти формуванню активної й ефективної національної політики, інформуючи громадськість та одночасно впливаючи на якість рішення, які приймаються директивними органами держави.

Вказане обумовлює **постановку конкретної проблеми** у вигляді тези, винесеної в назву статті, а також її **зв'язок з важливими науковими і практичними завданнями** вдосконалення наукового та нормативно-правового забезпечення інформаційної складової національної безпеки.

Фактично значна частина **наукових досліджень фахівців, у яких започатковано розв'язання даної проблематики**, знайшла своє відображення в роботах сучасних спеціалістів з масової комунікації й „паблік рілейшенз” та аналітики (Г. Почепцов, С. Кара-Мурза, Ф. Лукьянов, А. Баронін тощо). Водночас аспекти проблеми впливу (у т.ч. загроз) на інформаційну безпеку України досліджували М. Галамба, В. Горбулін, О. Литвиненко, А. Марущак, В. Полевий тощо.

Водночас аналіз стану наукової дослідженості проблеми впливу діяльності незалежних експертів на інформаційну безпеку свідчить про обумовлене новизною проблеми певне відставання теорії від практики нормативного регулювання впливу держави на таку діяльність, як у контексті реагування на виклики інформаційній безпеці, так й у процесі забезпечення інформаційного суверенітету.

Вказане обумовлює **ціль статті**, яка полягає у використанні комплексного, міждисциплінарного підходу для дослідження феномена інформаційно-аналітичної діяльності представників НЕС у контексті інформаційної безпеки України, а також її **зв'язок з важливим практичним завданням** вдосконалення правового поля в цій сфері та оптимізації управлінської діяльності.

Перед тим як перейти власне до дослідження інформаційно-аналітичної діяльності представників НЕС у контексті їхнього впливу на інформаційну безпеку, вважається за доцільне акцентувати увагу на використанні авторами ряду специфічних термінів.

Зокрема, термін „представник НЕС” вважається більш точним, ніж поняття „експерт”, оскільки останнє досить широко вживається в правничій термінології і найчастіше відображає не стільки діяльнісний аспект, скільки формальний статус особи. До такого

роду прикладів можна, зокрема, віднести „державного експерта з питань таємниць” (п.4 ст.1 Закону України „Про державну таємницю”).

Водночас, до продукування експертного продукту (у вигляді досліджень, коментарів, консультацій тощо) має відношення значна кількість публічних та непублічних осіб: т.зв. „публічні інтелектуали” (відомі особистості, які використовують свій авторитет, набутий у сфері науки або культури, для спрямування громадської думки у бік тих ідей, які вважаються ними справедливими), професійні фахівці-міжнародники, політологи, журналісти спеціальних видань, наукові співробітники академічних інститутів й дослідницьких центрів тощо. Усю сукупність згаданих осіб можна назвати **експертами в широкому сенсі**.

У свою чергу, важливим критерієм, який відрізняє експерта від журналіста, є його професіоналізм. Зокрема вважається, що „професійна практика експерта базується на систематизованому знанні чи на доктрині, сформованій внаслідок тривалої цілеспрямованої практики. Журналістика не має такого систематизованого знання чи доктрини” [1, 37]. Разом із тим статус особи як публічного (медійного) коментатора-інтерпретатора для визначення статусу експерта подекуди є важливішими за їхній рівень освіти або професійні якості.

У свою чергу, вважається за потрібне зауважити, що термін „незалежний” у понятті „незалежне експертне середовище” використовується передусім у значенні „формально невідконтрольній державі або впливовій політичній силі” і є синонімічно близьким термінам „недержавний”, „неурядовий”. Природно, вказане не виключає те, що представник НЕС може бути де-факто залежним від влади, окремої політичної сили, фінансово-промислової групи або іноземної держави через комплекс фінансових, політичних, ідеологічних або особистих причин.

Таким чином, експертів у вузькому значенні (представників НЕС) вважається доцільним визначити як **представників достатньо закритої спільноти з числа чинних та колишніх політичних консультантів, результати інформаційно-аналітичної діяльності яких (передусім, у формі публічних коментарів широкого спектру подій зовнішньо- та внутрішньополітичного життя країни) грають значну роль у створенні контенту для медіа, а також використовуються в консультуванні представників органів влади**.

У свою чергу, результатом (вихідним продуктом) інформаційно-аналітичної діяльності представників НЕС можуть бути:

- „публічні коментарі” подій зовнішньо- та внутрішньополітичного життя країни;
- політичні консультації представників органів влади (у т.ч. політичні та економічні програми). Відомий фахівець І.Кузнецов у цьому контексті відзначає, що «аналітична робота призначена для оцінки інформації і підготовки прийняття рішення... [2, 8];
- фундаментальні експертно-аналітичні дослідження ситуації в країні, на які у своїй діяльності спираються політичні сили країни;
- ініціативи, визначальні для формування порядку денного масштабних політичних форумів, дискусій тощо.

Зважаючи на викладене, можна стверджувати, що НЕС займає досить специфічне місце в інформаційному середовищі сучасної держави, адже соціальний попит на вихідний продукт інформаційно-аналітичної діяльності незалежних експертів (власне, експертно-аналітичні дослідження) повинен бути як у владних кіл, так й у громадськості. У цьому НЕС демонструє риси, подібні мас-медіа.

Фактично, незалежний експерт, застосовуючи свої знання, досвід, наявну інформацію та широкий інструментарій аналітичних методів створює новий інформаційний продукт.

У цьому контексті інформаційно-аналітичну діяльність представника НЕС можна визначити як **цілісну сукупність принципів методологічного, організаційного й технологічного забезпечення індивідуальної й колективної інтелектуальної творчої (креативної) діяльності незалежного експерта, яка дозволяє ефективно обробити наявну в нього інформацію з метою удосконалення якості наявного та отримання нового знання, у т.ч. необхідного для прийняття управлінських рішень.**

А відповідно до норми ст.38 Закону України „Про інформацію”, однією з підстав виникнення права власності на інформацію є створення інформації своїми силами і за свій рахунок. У свою чергу, відповідно до тієї ж статті, „власник інформації щодо об'єктів своєї власності має право здійснювати будь-які законні дії”.

Водночас відповідно до ст.8 Закону України „Про основи національної безпеки України” до основних напрямів державної політики з питань національної безпеки в інформаційній сфері відноситься як забезпечення неухильного дотримання конституційного права громадян на свободу слова, доступу до інформації, недопущення неправомірного втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у діяльність засобів масової інформації, дискримінації в інформаційній сфері і переслідування журналістів за політичні позиції, так і вжиття комплексних заходів щодо захисту національного інформаційного простору.

Таким чином, можна дійти висновку про те, що вплив представників НЕС на інформаційну безпеку держави слід розглядати у двох ключових аспектах:

- як важливий інструмент формування інформаційного середовища в країні, у т.ч. у контексті досягнення цілей державної політики в інформаційній сфері;
- як можливе джерело загроз інформаційній безпеці держави.

Розглядаючи останній аспект, можна відзначити, що одним з важливих аспектів впливу інформаційно-аналітичної діяльності представників НЕС на інформаційну безпеку державу є питання охорони державної таємниці.

Зокрема, зважаючи на норму ст.8 Закону України „Про державну таємницю”, не виключається наявність у результатах інформаційно-аналітичної роботи представника НЕС „інформації, що може бути віднесена до державної таємниці” у сфері оборони (напрями розвитку окремих видів озброєнь, військової і спеціальної техніки тощо), економіки науки і техніки, зовнішніх зносин. При цьому, зовсім не обов'язково, щоб експерт володів „вхідною” інформацією, яка містить державну таємницю. Натомість, застосовуючи широкий інструментарій аналітичних методів, він оброблює значний масив відкритої інформації й отримує в результаті своєї інформаційно-аналітичної діяльності новий продукт, який після відповідної перевірки може бути віднесений до інформації з обмеженим доступом.

Ілюстрацією до такого роду робіт може бути досить відомий т.зв. „Єльський звіт”, коли група незалежних експертів одного з американських університетів протягом певного періоду часу аналізувала виключно відкриту інформацію (відкриті публікації тощо). Підсумковий узагальнений звіт був одразу засекречений урядом, оскільки, за висновками відповідних фахівців, містив низку важливих відомостей щодо обороноздатності країни, а отримання противником таких даних могло призвести до суттєвої загрози національній безпеці.

Низка іноземних держав приділяють значну увагу питанням правового регулювання діяльності представників НЕС. Зокрема, у законодавстві Держави Ізраїль міститься норма, яка забороняє журналістам чи будь-яким іншим особам публічно висловлювати експертну думку щодо питань, які розглядаються на закритих судових, урядових, міністерських чи будь-яких інших засіданнях. Дію зазначеної норми на практиці можна спостерігати в резонансній справі Дірара Абу Сісі, інженера єдиної електростанції в секторі Газа, який у лютому 2011 року зник із потяга Харків-Київ, і в таємничий спосіб за декілька днів з'явився в ізраїльській в'язниці. Як стверджує родина іноземця, його викрали співробітники спецслужби Моссад. З тих пір, представники ізраїльських масмедіа не надають у цій справі майже ніякої експертної інформації лише факти, офіційні заяви та передрукуюють іноземні ЗМІ.

У свою чергу, на відміну від впливу експертів на громадськість (питанню маніпуляції масовою свідомістю присвячено низку досліджень у сфері політології, соціології, психології та маркетингу) процес впливу незалежних експертів-аналітиків на прийняття управлінських рішень є малодослідженим. Вказане обумовлюється тим, що такий вплив дуже складно відслідкувати, оскільки дослідник стикається із ситуацією, коли практично кожен представник незалежного експертного середовища сам формує враження стосовно його ролі в процесі прийняття управлінських рішень.

Зважаючи на викладене, можна визначити такі характерні особливості інформаційно-аналітичної діяльності представників НЕС у контексті інформаційної безпеки:

- специфічний статус представників НЕС як публічних (у даному разі медійних) фігур обумовлює високий потенціал впливу їхньої думки на громадськість (у т.ч. у зв'язку з високим рівнем довіри широких верств до звання „експерт”)
- наявність (як правило) цільової групи (споживачів експертної думки), які можуть використовувати результати інформаційно-аналітичної діяльності представників НЕС відповідно до свої цілей;
- здатність оприлюднених результатів інформаційно-аналітичної роботи представників НЕС провокувати лавиноподібний ефект (дуже часто цитування в ЗМІ непомітно перетворює коментар експерта в новий факт);
- можливість небезпечного впливу на світосприйняття суспільства (прихильники ідей „експертократії” прагнуть монополізувати право експертів робити висновки, обґрунтовуючи це особливими особистими інтелектуальними якостями представників цієї касти. Натомість широкі маси, схильні очікувати на коментарі експертів з приводу будь-якої проблеми громадського життя, поступово втрачають навички аналізувати й робити самостійні висновки) [3].

У цій ситуації чинниками, які впливають на діяльність представників НЕС є правове регламентування їхньої діяльності, у т.ч. її комерційного аспекту, а також можливе втручання держави.

У контексті правової регламентації доцільно відзначити наявність:

- норм про заборону виступів, що розпалюють ворожнечу (ст.46 Закону України „Про інформацію” чітко вказує на неприпустимість зловживання правом на інформацію, зокрема інформація не може бути використана для закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі, вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини);
- норм про охорону державної таємниці;

- норм, що регулюють процес політичної комунікації, особливо, під час виборчих кампаній;
- норм, що регулюють контент телерадіомовлення.

Вказане обумовлює **перспективу подальших наукових досліджень** цієї проблематики, адже нормативна регуляція в рамках кожної із згаданих груп норм потребує вдосконалення, що, у свою чергу, обумовлюється вимогами часу та ситуації у сфері масових комунікацій, що змінюється.

Водночас вважається за потрібне відзначити, що акцент таких досліджень у сфері інформаційної безпеки має бути спрямованим як на нейтралізацію відповідних загроз, які витікають з діяльності представників НЕС, так і на більш активне використання незалежної експертної аналітики в інтересах забезпечення інформаційної безпеки держави.

Вказане обумовлюється насамперед тим, що в нинішній ситуації перед незалежними вітчизняними експертами-аналітиками постає задача продемонструвати і соціуму, і істеблішменту те, що складність і динамічна зміна ситуації у світі й в країні вимагає розробки більш ефективної та націленої на результат внутрішньої й зовнішньої політики держави. У свою чергу, це потребує створення атмосфери розмаїття думок, поліваріантності і об'єктивності прогнозів, яке сприятиме формуванню активної й ефективної політики, інформуючи громадськість та позитивно впливаючи на якість рішень, які приймаються владою.

ЛІТЕРАТУРА

1. Галлін Д. Сучасні медіасистеми: три моделі відносин ЗМІ та політики / Д. Галлін, П. Манчіні. – [пер. з англ. О. Насика]. – К. : Наука. 2008. – 320 с.
2. Информация: поиск, анализ, защита / [авт.-сост. И.Н.Кузнецов]. – Мн. : Амалфея, 2002. – 320 с.
3. Лукьянов Ф. Непрофессионализм как опора / Ф. Лукьянов // Газета.ру від 14 вересня 2006 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gazeta.ru/column/lukyanov/811187.shtml>.
4. Баронін А.С. Аналіз і прогноз у політиці та бізнесі: [курс лекцій] / А.С. Баронін. – К. : Вид. ПАЛИВОДА А.В., 2005. – 128 с.
5. Плэтт В. Стратегическая разведка. Основные принципы / В. Плэтт. – М. : Издательский дом “ФОРУМ”, 1997. – 376 с.
6. Курносов Ю.В. Аналитика: методология, технология и организация информационно-аналитической работы / Ю.В. Курносов, П.Ю. Конотопов. – М. : Русаки, 2004. – 512 с.
7. Почепцов Г. Аналитика, разведка и политика: Проблемы взаимодействия / Г. Почепцов / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.jurenergo.kiev.ua/statti/razv.doc>.
8. Катышев М.В. Новейшие тенденции в организации информационно-аналитической работы компаний за рубежом / М.В. Катышев. – М. : Консалтинговый центр «Лекс», 1999. – 63 с.

**ЧИННА ПРОБЛЕМАТИКА ПРАВОВОГО ЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ
«ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ» З ПОЗИЦІЇ НЕОБХІДНОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЕКОЛОГІЧНО СПРИЯТЛИВОГО РЕЖИМУ ГОСПОДАРЮВАННЯ
В АГРАРНІЙ СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ**

Бейкун А.Л., к.ю.н., доцент, професор

Національна академія внутрішніх справ МВС України

У статті розглядаються: етимологічне значення, змістове навантаження та правові позиції певних категорій, зокрема, «державне регулювання» та «державне управління», що забезпечують чинність адміністративно-правових, господарсько-правових та еколого-правових норм, які регулюють відповідні відносини в аграрному секторі економіки України.

Ключові слова: державне управління, державне регулювання, еколого-правові норми, аграрний сектор, етимологічне значення.

Beikun A.L. СУЩЕСТВУЮЩАЯ ПРОБЛЕМАТИКА ПРАВОВОГО ЗНАЧЕНИЯ КАТЕГОРИИ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ» С ПОЗИЦИИ НЕОБХОДИМОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИ БЛАГОПРИЯТНОГО РЕЖИМА ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ В АГРАРНОЙ СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ / Национальная академия внутренних дел, Украина

В статье рассматриваются: этимологическое значение, содержательная нагрузка и правовые позиции отдельных категорий, в частности, «государственное регулирование» и «государственное управление», которые обеспечивают действенность административно-правовых, хозяйственно-правовых и экологически-правовых норм, регулирующих соответствующие отношения в аграрном секторе экономики Украины.

Ключевые слова: государственное управление, государственное регулирование, экологически-правовые нормы, аграрный сектор, этимологическое значение.

Beikun A.L. VALID PROBLEMS OF LEGAL MEANING SUCH CATEGORY AS “STATE REGULATION” IN THE VIEW OF THE NECESSITY TO PROVIDE ECOLOGICALLY FAVOURABLE REGIME OF MANAGING IN AGRARIAN SPHERE OF THE NATIONAL ECONOMY / National academy of internal affairs, Ukraine

This article deals with etimological meaning, substantial loading and legal positions of certain categories, among their number: “state regulation” and “state management” that provide valid administratively-legal, economic-legal and ecologically-legal norms, which regulate corresponding relations in agrarian sphere of Ukrainian economy.

Key words: state management, state regulation, ecologically-legal norms, agrarian sector, etimological meaning.

Метою дослідження є визначення юридичного значення, змістового навантаження та місця певних усталених правових категорій, зокрема «державного регулювання» в процесі застосування правової термінології, а також з'ясування позицій вчених-правознавців щодо взаємовпливу етимологічного значення окремої категорії та динаміки правового регулювання аграрних, екологічних та суміжних відносин у процесі здійснення господарської діяльності на селі.

Державне регулювання або державне управління – це різні теоретичні і практичні основи впливових заходів з боку держави на ті чи інші суспільно-економічні відносини, зокрема форми господарювання, які (основи заходів) найбільш практично доцільні в сучасних реаліях. Вони виступають зовнішнім виразом основних політичних і правових ідей, у яких відображено назрілі потреби матеріального життя суспільства та способи їх задоволення. Зазначені основи уособлюють також основні вихідні положення, що визначають особливості політики держави в тій чи іншій галузі національної економіки або суспільного життя в цілому. Управлінські правовідносини, зокрема в екологічній та аграрній сфері, вже неодноразово піддавалися науковому аналізу, що обумовило велику кількість підходів та думок з цієї проблематики.

Значний вклад в аналіз цих понятійних категорій з позицій автентичності термінології змістовому навантаженню внесли: В.І. Андрейцев, А.П. Гетьман, В.А. Зуєв, В.І. Семчик, В.Ф. Сіренко, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інші [1]. Аналіз зазначеними науковцями відповідного термінологічного апарату, який використовується як у науково-монографічній літературі з цих питань, так і в чинних нормативно-правових актах та програмних документах, сприяв уніфікації та широкому вжитку в правових колах відповідних ustalених дефініцій.

Узагальнення проблематики формування правових наукових понятійних категорій «управління» та «регулювання» зводилось, у цілому, до наступного:

Перше. За сукупністю певних етимологічних ознак управління слід розглядати як універсальну понятійну категорію, складовими частинами якої є: і державне регулювання, і державне керівництво і інші синонімічні категорії.

Друге. Виділяються такі основні ознаки управління (у запропонованому авторському контексті – екологічного) [2, 271-274]:

1. Воно є різновидом соціального управління, елементом системи суспільних відносин, і його характер, і зміст залежать від їх сутності. У свою чергу, соціальне управління зводиться до впорядкування та розвитку суспільних відносин. Управлінський вплив здійснюється не на довшілля в цілому і не на його окремі компоненти, а на свідомість людей шляхом їх переконання або примусу до певної поведінки. Ці відносини виникають між людьми, але їх кінцевою метою є досягнення безпечного стану навколишнього природного середовища, впорядкування процесів природокористування. Тобто, з'являється вторинний (похідний) об'єкт правового регулювання, який відбивається в організаційній структурі і методах діяльності суб'єктів екологічного управління.

2. Екологічне управління – це діяльність суб'єктів, наділених владними повноваженнями, і воно завжди пов'язане з впливом одних суб'єктів (управляючої системи або державних органів, органів місцевого самоврядування та громадян) на інших. Основою дієвості такого впливу є нерівність суб'єктів між собою, яка полягає в різному обсязі їхніх прав і обов'язків.

3. Екологічне управління спрямоване на досягнення цілей екологічного права. Ціль є найважливішою характеристикою управління – визначенням його призначення. Власне, управління і здійснюється для досягнення певних цілей. Деякі автори вважають, що ціль екологічного управління полягає в забезпеченні виконання екологічного законодавства, реалізації екологічних прав і обов'язків, забезпеченні стану, який найбільше відповідає вимогам суспільства. Визначення цілі екологічного управління варіюється в різних авторів, але незначним чином і знаходиться в межах, які впливають із предмета регулювання екологічного права: забезпечення охорони навколишнього природного середовища, регулювання процесів природокористування та відновлення природних об'єктів.

4. Екологічне управління ґрунтується на нормах права. Цілі екологічного управління можуть бути досягнуті лише у випадку, коли воно підкріплене реальною силою. Тому невід'ємною умовою його існування є наявність правових норм, що встановлюють правила поведінки, повноваження органів, які їх реалізують, відповідальність за порушення законодавства. За допомогою правових норм розкривається зміст управління, його складові частини.

У цілому, екологічне управління визначалось, як "діяльність уповноважених суб'єктів, що ґрунтується на нормах права і спрямована на збереження довшілля в цілому та його окремих компонентів, зменшення техногенного навантаження на нього, забезпечення попередження негативного впливу на навколишнє природне середовище" [3, 274].

Зазначені ознаки, хоч і стосуються виключно екологічного управління, але за змістом є універсальними і вдало розкритими.

Отже, не потребує заперечень аксіома, що правильне усвідомлення терміна і охоплення за його допомогою найсуттєвіших ознак того чи іншого поняття є необхідною складовою для визначення і усвідомлення предмета дослідження.

Разом із тим, як вбачається, виключно семантичний підхід, запропонований, зокрема, В.А. Зуєвим, до визначення як домінуючої ролі тієї чи іншої понятійної категорії, так і її змістового навантаження є, певною мірою, однобічним. На наш погляд, у цьому випадку, слід враховувати як динаміку структурно-функціональних характеристик уповноважених державних органів, що здійснюють вплив на відповідні суб'єкти управління (або регулювання), так і, у кінцевому рахунку, чинність господарсько-організаційної функції держави, зміст якої полягає в необхідності застосування уповноваженими державними інститутами об'єктивних законів економічного розвитку, що виступає провідним фактором розвитку тієї чи іншої галузі національної економіки. З цих позицій визначення організаційно-правової домінанти «управління» - «регулювання» виглядає дещо іншим. Насамперед, такий підхід об'єктивно стосується як аграрного сектору в цілому, так і проблематики природокористування та природозбереження в цій галузі при здійсненні господарських функцій, зокрема. У будь-якому випадку, зовнішнім виразом як управління, так і регулювання буде прийняття рішень відповідними державними органами відповідно до кола їх компетенції. Природно, що основний критерій розмежування управління та регулювання як задекларованих різних засобів державного впливу полягає, насамперед, у видах, спрямованості та обсягу повноважень компетентних державних органів по відношенню до суб'єктів.

Розкриття ж суті державного регулювання суспільними відносинами в аграрному секторі повинно враховувати висновки загальної теорії державного управління.

Так, у наукових працях, що присвячені проблемним питанням державного управління, даються різні визначення його поняття і характерних рис [4, 116-117; 5, 212; 6, 49; 7, 96; 8, 76]. У концентрованому ж вигляді стосовно управління аграрним сектором, їх можна звести до такого:

По-перше, управління аграрною сферою виступає засобом виконання функцій держави в зазначеній галузі національної економіки, проведенні економічної політики. Провідними в цих відносинах виступають організаційні функції, які реалізуються шляхом управління. Організаційний зміст управління зберігається і тоді, коли він має політичну спрямованість. У цьому випадку він починає виконувати водночас як організаційні, так і політичні завдання.

По-друге, управління в цій сфері здійснюється, переважно, засобом прямого впливу суб'єктів управління на об'єкти.

По-третє, держава, як інститут, що організує та упорядковує діяльність суспільства, у кінцевому рахунку, здійснює свою діяльність в інтересах провідних, впливових прошарків суспільства. Управлінська діяльність держави спрямована не тільки на суспільство в цілому, але й на його окремі елементи, первинною ланкою яких є фізична особа, що має відношення до загального об'єкта впливу (певної сукупності суспільних відносин). Держава здійснює свою управлінську діяльність і по відношенню до інших об'єктів, що мають безпосереднє відношення до аграрної сфери (певні організаційні утворення, природні ресурси, опосередковані ними та вироблені матеріальні цінності тощо). Таким чином, управлінська діяльність держави спрямована не тільки на особистість, але й на процес обігу інших структуроутворюючих елементів.

Концептуально розглянуті вище риси управління виступають методологічною передумовою як для визначення поняття та суті державного регулювання, так і його суб'єктного та об'єктного складу.

Насамперед, зазначимо, що об'єктами державного управління в усіх галузях та підгалузях аграрного сектору розглядались, як правило, тільки окремі особистості і соціальні угруповання, інколи й інші об'єкти, що могли виступати елементами, що характеризують будь-яке організаційне утворення (територія, природні ресурси, певним чином організована сукупність фізичних осіб тощо). Додатково зазначалось, що в більшості управлінських відносин фізичні особи та інші зазначені вище об'єкти управління виступають у певних визначених формах об'єднання [9, 117; 10, 164-165; 11, 93].

Що ж стосується об'єктів державного регулювання, то останніх, як вбачається, можна визначити як у широкому, так і вузькому розумінні. У першому випадку це сукупність суспільних відносин в аграрній сфері, що охоплюються необхідністю державного впливу. У другому - окремі фізичні особи, інші соціальні елементи, певним чином структуровані, організаційні утворення, що можуть розглядатись як у якості окремих об'єктів регулювання, так і бути класифікованими за певними критеріями, наприклад, за місцем у системі обігу виробленої продукції або наданих послуг у зазначеній галузі, або за формою власності майна чи організаційно-правової форми господарювання.

Враховуючи спорідненість управління та регулювання як засобів впливу, зокрема, за об'єктним критерієм, слід звернути увагу на той факт, що в більшості монографічних досліджень, присвячених проблемним питанням державного управління, об'єктами останнього, як зазначалось, визнавались лише окремі елементи або групи, тобто, фактично об'єкт розумівся у вузькому значенні. Це тим більш дивно, враховуючи ту обставину, що досить детально в той же час, наприклад, В.Б. Авер'яновим розглядались: процеси взаємозв'язків органів, що здійснювали вплив, та об'єктів, що його потребували, динамізм суспільних процесів, на підставі яких моделювались відносини конкретних об'єктів та суб'єктів тощо. Адже розгляд об'єкта управління (або регулювання), або навіть такого, що зазнає дію обох форм державного впливу одночасно тільки у вузькому значенні, автоматично тягне за собою можливість моделювання суспільних процесів у галузі тільки в межах вузьких інтересів цих окремих суб'єктів та об'єктів. При цьому, можливо, й будуть досліджуватись суспільні відносини, але тільки у сферах, де вони прямо чи опосередковано стосуються зазначених вище меж взаємодії. Природно, це не дозволить дослідити суспільні процеси, зокрема, природорегулюючої спрямованості в аграрному секторі в їх органічній сукупності. Без цього, як вбачається, досить важко на практиці знайти оптимальні варіанти побудови системи взаємодії державних органів та конкретних об'єктів, що потребують впливу, а, отже, і відмежувати управління та регулювання за зазначеним критерієм.

Розглядаючи суб'єктний критерій, слід також відмітити можливість його розгляду як у широкому, так і вузькому розумінні.

У широкому, як вбачається, суб'єктом слід визнати державу в цілому як інститут політичної системи суспільства. Це зумовлюється тим, що ні один об'єкт, що підлягає регулюючому державному впливу, повністю і всеосяжно не сприймає зазначений вплив тільки якимось окремим органом державного управління або їх сукупністю. Отже, суб'єктом державного управління виступає, насамперед, держава як політична система.

Проте в певній частині монографічних досліджень та інших наукових матеріалів у якості суб'єктів державного управління розглядались тільки органи державного управління і похідна від них система регіональних, галузевих органів або підрозділів [12, 46-49; 13, 43; 14, 88].

Взагалі, класифікацію суб'єктів можна проводити на підставі різних критеріїв: в залежності від виконуваних функцій, обсягу компетенції, способів формування, організаційно-правових форм діяльності тощо. Темою дослідження необхідність зазначення альтернативних варіантів класифікації не охоплюється. Слід лише відмітити, що незалежно від критеріїв, за якими вона потенційно може бути проведена, у підсумку будуть виступати одні й ті ж самі органи.

У зв'язку із викладеним вище, вбачається можливим запропонувати теоретичну модель регулювання відносинами в аграрній сфері, прив'язуючи останню до суб'єктно-об'єктного критерію:

1. Наявність взаємозв'язку суб'єктів та об'єктів державного регулювання аграрним сектором та механізму “зворотної дії” об'єктів на суб'єкти як при здійсненні управління, так і регулювання. На початку 90-х у теорії державного управління була розроблена та домінувала концепція похідної ролі об'єкту управління у процесі здійснення управлінської діяльності суб'єкта. «Було б невірно, – зазначав В.Б. Авер'янов, – зводити управління тільки до впливу системи, яка управляє (суб'єктів управління) на систему, що управляється (об'єкт управління)» [15, 75]. Хоча з більшості визначень, що містяться в юридичній літературі, витікає саме такий висновок.

Зазначалось, що подібні судження не охоплюють усієї системи організаційних зв'язків між суб'єктом і об'єктом управління, не враховують «залежної» активності першого і певної ролі останнього у цих зв'язках. Проте зазначені міркування об'єктивно не могли мати логічного завершення, враховуючи домінування в цих відносинах принципів та методів власне «класичного» управлінського, а не регулюючого впливу.

Вбачаємо також за доцільне висловити міркування, що саме відсутність зворотної дії об'єкта на суб'єкт управління на практиці у певній мірі сприяло існуванню спотворених елементів у чинних системах управління. У свою чергу, відсутність зазначеного компоненту у визначеннях управлінських відносин було певною причиною теоретичних обґрунтувань для функціонування таких систем з «об'єктивно обмеженою функціональністю». Ці проблеми об'єктивно взаємопов'язані та взаємообумовлені і в наш час. Практична недоцільність впровадження концепції “залежний об'єкт – домінуючий суб'єкт” у сфері сільського господарства була досить очевидною вже досить давно.

2. Внутрішньорегулююча діяльність самих об'єктів державного регулювання аграрної сфери, яка може розглядатись як елемент зворотного впливу зазначених об'єктів на державні інститути, уповноважені здійснювати процес регулювання і яка (діяльність) виражається за допомогою встановлення самими об'єктами напрямків і видів діяльності, елементів соціального забезпечення фізичних осіб-складових частин зазначених об'єктів, кадрової та фінансової політики тощо. Зворотний вплив полягає в самостійному формуванні підприємницької інфраструктури підприємств, встановлення пріоритетних напрямків діяльності, механізмів задоволення попиту на сільськогосподарську продукцію тощо, що, безумовно, коректує державну регулюючу політику по відношенню до об'єктів як в агропромисловому комплексі держави (АПК) в цілому, так і в окремих регіонах.

3. Власне регулююча діяльність державних органів по відношенню до об'єктів регулювання, яка зумовлюється видами регулюючого впливу, його спрямованістю та обсягом повноважень і повинна мати паритетні соціально-економічні елементи: узгоджуватись з інтересами товаровиробників; забезпечувати рівність усіх форм аграрного господарювання і пріоритетність розвитку села; спрямовувати інвестиційну політику на забезпечення розвитку матеріально-технічної бази аграрного виробництва; гарантувати додержання прав та забезпечення законних інтересів підприємств, установ,

організацій сільськогосподарської сфери різних форм власності та організаційно-правових форм, а також фізичних осіб-підприємців тощо.

Як видно, особливості побудови теоретичних моделей поняття будь-якого соціального явища за традиційною схемою (з розкриттям змісту його складових частин) та спорідненість певних елементів як регулювання, так і управління, передбачають неможливість повної відмови від останнього як засобу впливу на організацію як виробничих процесів, так і здійснення природоохоронних заходів в аграрній сфері. Так, бюджетне фінансування, цільове кредитування, оподаткування, держзамовлення, примусова зміна організаційних форм та напрямків діяльності підприємств АПК державного сектора, ліквідація останніх тощо виступають, на наш погляд, саме як елементи управління суспільними процесами, хоч і здійснюваними в загальних рамках регулювання.

Що ж стосується ознак державного управління в самій системі державного регулювання, то це, зокрема, державно-владний, організуючий характер, що виявляється в процесі здійснення певних функцій, наприклад, оподаткування, соціального забезпечення, безпосереднього управління підприємствами державного сектора аграрної галузі. Проте виконання функцій управління як допоміжного засобу в системі регулювання АПК має особливості, які обумовлені специфікою об'єкта і суб'єкта, характером їх взаємодії.

Тому, поряд із загальними методами державного регулювання необхідний комплексний підхід, що, на нашу думку, повинен передбачати і збереження рудиментів управління в тих сферах, де це об'єктивно необхідно. Регулювання і управління повинні, як вбачається, при певних обставинах розглядатись як окремі самодостатні категорії, що доповнюють одна одну. Різниця між зазначеними методами впливу держави повинна полягати, насамперед, за об'єктним критерієм. За державою, наприклад, повинен зберегтись «класичний» управлінський вплив на визначення обсягів виробництва і формування стратегічних запасів тощо. Треба також на рівні актів законодавства передбачити, при певних обставинах, можливість зміни засобів державного впливу на суспільні відносини від регулювання до управління і навпаки, головним чином, у залежності від зовнішнього впливу несприятливих факторів (загальний несприятливий економічний стан, економіко-політична ізоляція або експансія з боку стратегічних партнерів тощо). Взагалі, глибоке теоретичне обґрунтування як меж взаємодії і, так і «виключної компетенції» зазначених засобів впливу на регулювання економіко-правових, соціально-правових та еколого-правових складових аграрної сфери дозволило б, як здається, не тільки внести певні нові організаційні засади у проект Аграрного кодексу, а і створити, так би мовити, «Господарсько-екологічну конституцію», де були б у правовому полі окреслені статичні та вичерпні підстави, межі та форми державного втручання в ті чи інші форми або види діяльності об'єктів впливу, метою якої є досягнення будь-якого позитивного соціального ефекту.

Як вбачається, акумулювання зазначених вище окремих принципових положень, дозволяє зробити концептуально окреслені попередні висновки:

1. Зміна в методологічних і практичних підходах до способів впливу на організацію виробничих процесів полягає в переході від управління ними з боку держави та її органів і застосування методів прямого впливу на об'єкти управління до регулювання цими процесами.

Межі державного регулювання, його зміст, мета і принципи перебувають у повній залежності від пануючих у суспільстві економічних відносин, а також характеру соціально-політичного устрою. Державне регулювання, як і управління, – це завжди діяльність, що певним чином впорядкована та організована. Однак державне регулювання надає об'єктам можливість вибору бажаного і вигідного для них варіанта поведінки, чого не передбачає управління за своєю «класичною» природою. Державне

регулювання спрямоване на об'єднання і координацію зусиль державних органів, підприємств різних форм власності для вирішення завдань політичного, економічного, науково-технічного та соціального характеру. Державне регулювання є новим, рівноправним з управлінням засобом реалізації завдань і функцій держави, її економічної стратегії.

2. Державне регулювання можна розглядати і як організаційно-правову, і як економіко-політичну категорії. Держава через відповідні органи в процесі регулювання різних сфер і підгалузей аграрного сектора, має можливість виконувати (застосовувати) більш широкий спектр економічних, політичних, соціально-культурних та інших функцій, використовуючи для цього правовий механізм.

Державному регулюванню відносин у сфері АПК, як похідної від управління форми впливу, притаманна низка загальних, спільних характерних ознак. Насамперед їм властивий державно-правовий характер. У процесі регулювання реалізуються завдання, функції та інтереси держави, суспільства, громадян. Зазначені функції регулювання здійснюються відповідними суб'єктами, що створюються державою (органи, що здійснюють функції державного регулювання). Ці суб'єкти діють за дорученням держави і наділені необхідними повноваженнями. Усі провідні варіанти регулятивного впливу і зв'язків повинні опосередковуватись за допомогою правових норм.

3. У державному регулюванні виявляється внутрішня регулятивна функція держави, оскільки лише держава об'єктивно може забезпечити раціональне використання природоресурсового потенціалу галузі, гарантувати розвиток виробництва необхідної суспільству продукції, рівність усіх форм власності і організаційно-правових форм господарювання, здійснення екологовідтворюючих та екологозберігаючих заходів тощо. Державне регулювання, у більшості випадків, повинно здійснюватись шляхом координації діяльності суб'єктів (під ними слід розуміти уповноважені державні органи) та об'єктів у зазначеній сфері, і здійснюватись за допомогою наступних механізмів: ціноутворення, субсидій, пільгового кредитування та страхування, податкових пільг, підтримці експорту сільськогосподарської продукції, розроблення організаційно-економічних заходів щодо охорони навколишнього середовища в процесі здійснення виробничо-господарської діяльності галузі.

Таким чином, державне регулювання аграрного сектора національної економіки можна визначити як впорядковану адміністративно-, господарсько- та еколого-правовими нормами діяльність (що певним чином організована та врегульована) центральних, регіональних, місцевих та спеціалізованих уповноважених державних органів, що має нормативно окреслені статичні та вичерпні підстави, межі і форми державного втручання, і яка надає об'єктам регулювання можливість вибору бажаного і доцільного для них варіанта поведінки і спрямована на об'єднання і координацію зусиль суб'єктів та об'єктів для вирішення завдань політичного, економічного, екологічного наукового та соціального характеру з метою забезпечення продовольчої безпеки держави.

Отже, здійснення як управлінських, так і регулюючих заходів в аграрному секторі національної економіки виходить з єдиних теоретичних і методологічних положень, що базуються на свідомому використанні як базових, вихідних принципів, що притаманні як управлінню, так і регулюванню, так і об'єктивних економічних законів у практиці державного впливу. Значення регулювання полягає не у власне діяльності відповідних суб'єктів та їх структурних елементів (тобто, тих чи інших державних органів), а в реальному впливі, яке вони здійснюють на відповідний об'єкт, викликаючи його предметні зміни.

Таким чином, складний комплекс проблем, що опосередковують діяльність аграрного сектора, зокрема, існуюча проблематика правового регулювання використання,

відтворення та охорони природних ресурсів при здійсненні господарської діяльності, не може бути вирішений без моделювання, насамперед, на теоретичному рівні складових частин забезпечення ефективного функціонування державних органів, що повинні здійснювати відповідний вплив.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андрейцев В.І. Проблеми кодифікації законодавства у сфері забезпечення екологічної безпеки / В.І. Андрейцев // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – №4 (19). – С. 122–132.
2. Гетьман А.П. Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве / А.П. Гетьман. – Х. : Основа, 1994. – 136 с.
3. Зуєв В.А. Термінологія екологічного права: значення і перспективи існування окремих понять / В.А. Зуєв // Вісник Університету внутрішніх справ. – 2000. – Спецвипуск. – С. 271–274.
4. Семчик В.І. Правове забезпечення аграрної політики / В.І. Семчик // Сучасна аграрна політика України: проблеми становлення. – К., 1996. – С. 529–548.
5. Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии / Ю.С. Шемшученко. – [АН УССР. Ин-т государства и права] ; [отв. ред. В.Л. Мунтян] – К. : Наукова думка, 1989. – 232 с.
6. Шемшученко Ю.С. Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике / Ю.С. Шемшученко. – К. : Наукова думка. – 1990. – 280 с.
7. Шульга М.В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / М.В. Шульга; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – 37 с.
8. Шульга М.В. Правовое обеспечение экономических методов управления землями / М.В. Шульга // Новое политико-правовое мышление и реализация правовой реформы. – Х. : УМК ВО, 1991. – С. 92–98.
9. Зуєв В.А. Термінологія екологічного права: значення і перспективи існування окремих понять / В.А. Зуєв // Вісник Університету внутрішніх справ. – 2000. – Спецвипуск. – С. 271–274.
10. Вищезазначене джерело.
11. Державне управління в Україні: [навчальний посібник] / В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, І.П. Голосніченко та ін. – [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К.: 1999. – 266 с.
12. Научные основы государственного управления в СССР / [под ред. А.Е. Лунева, Ц.А. Ямпольской]. – М. : Наука, 1968. – С. 337–372.
13. Попов Г.Х. Проблемы теории управления / Г.Х. Попов. – [изд. 2-е доп. и перераб.]. – М. : Экономика, 1974. – 318 с.
14. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В.В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.
15. Калениченко Т.Г. Управление охраной окружающей среды и природных ресурсов регионов / Т.Г. Калениченко // Государство и право. – 1995. – № 7. – С. 74–81.
16. Государственно-правовое управление качеством окружающей среды / М.Р. Аркелян, И.Л. Белый, Л.Д. Долгополов и др. – Киев – Одесса: Вища школа, 1983. – 189 с.

17. Управління природокористуванням / Ю.П. Лебединський, І.М. Потравний, Б.Ю. Краснянський. – К. : Урожай, 1987. – 256 с.
18. Бачило И.Л. Функции органов управления / И.Л. Бачило. – М. : Юридическая литература, 1986. – С. 81–114.
19. Кропивко М.Ф. Державне управління в процесі реформування АПК та його інформаційна підтримка / М.Ф. Кропивко // Економіка АПК. – 1995. – № 10. – С. 46–49.
20. Кисельов М. Екологічна компонента процесу державотворення / М. Кисельов // Розбудова держави. – 1997. – № 7–8. – С. 39–46.
21. Ерофеев Н.И. Планирование в области охраны окружающей среды (организационно-правовые вопросы) : дисс. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Ерофеев Н.И. – К., 1985. – 194 с.
22. Аверьянов В.Б. Организация аппарата государственного управления / В.Б. Аверьянов. – К. : Наукова думка, 1985. – 146 с.

УДК 342.924 (354)

КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ ЯК АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА

Галицина Н.В., к.ю.н., директор

*Бердянський інститут державного та муніципального управління
Класичного приватного університету*

У статті розглядаються загальнодоктринальні положення стосовно контролю, аналізується його співвідношення із наглядом, визначаються стадії контрольних процедур за діяльністю суб'єктів господарювання.

Ключові слова: контроль, нагляд, адміністративна процедура.

Галицына Н.В. КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ СУБЪЕКТОВ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ КАК АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРОЦЕДУРА / Бердянский институт государственного и муниципального управления Классического частного университета, Украина

В статье рассматриваются общедоктринальные положения о контроле, анализируется его соотношение с надзором, выделяются стадии контрольных процедур за деятельностью субъектов хозяйствования.

Ключевые слова: контроль, надзор, административная процедура.

Galitsyna N.V. CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF LEGAL ENTITIES AS AN ADMINISTRATIVE PROCEDURE / Berdyansk institute of public and municipal administration of Classical private university, Ukraine

The article is covering the issues of general doctrine status about control, analysing its correlation to surveillance, defining the stages of controlling procedures over the activities of legal entities.

Key words: control, surveillance, administrative procedure.

Відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні на сучасному етапі розвитку суспільства з метою адміністративно-правового регулювання є встановлення і регламентація таких взаємовідносин громадян, у яких кожній людині має бути гарантовано реальне додержання і охорона у сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення [1, п.2 р.V].

Принциповою новацією адміністративно-процедурного законодавства України має бути врегулювання “втручальних проваджень” – випадків, коли прийняття рішення, яке

зачіпає права та законні інтереси конкретної приватної особи (осіб), здійснюється органом публічної адміністрації за власною ініціативою [2, п.3.8]. Як слушно зауважує О.В. Кузьменко, «правова регламентація контрольних процедур повинна бути однією з гарантій унеможливлення використання контрольних повноважень для зведення особистих рахунків, задоволення корпоративних інтересів за допомогою посадових осіб та службовців контролюючих органів» [3, 374].

В адміністративно-правовій науці такі провадження охоплюються поняттям «контрольне провадження» («контрольно-наглядове провадження»), хоча його виділення в окремий вид адміністративних проваджень є дискусійним. Однак у більшості навчальних посібників з адміністративного права та наукових праць з питань адміністративного процесу розглядається процес реалізації контрольних (контрольно-наглядових) повноважень як самостійний вид адміністративного провадження.

В юридичній довідковій літературі та чинному законодавстві України немає юридичного єдиного підходу щодо визначення змісту терміна «контроль». Зокрема, юридична енциклопедія визначає «контроль» як перевірку виконання законів, рішень тощо, яка є однією із найважливіших функцій публічного управління [4, 323]. Новий юридичний словник визначає державний контроль як спосіб забезпечення законності в державному правлінні, сутність якого полягає в спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкту; отриманні об'єктивної і достовірної інформації про стан законності і дисципліни; вживанні заходів по попередженню і усуненню порушень законності і дисципліни, виявленні причин і умов, які сприяють правопорушенню; вживанні заходів по притяганню до відповідальності винних осіб [5, 291].

Новітня законотворча практика, як зазначають Т.О. Коломоєць і П.С. Лютіков [6, 15], не є доволі успішною в пошуках правильного визначення терміну «контроль». Зокрема, у Законі України від 05.04.2007 р. «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» державний контроль ототожнюється з державним наглядом – «державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів у межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [7, ч.2 ст.1]. Такий підхід законодавця є досить помилковим, оскільки співвідносити поняття «контроль» і «нагляд», які хоч і є близькими за значенням, однак не є тотожними, не досить коректно.

У монографічній юридичній літературі предметом дослідження вчених-юристів є саме контроль, який здійснюється суб'єктами публічної адміністрації, тобто предмет дослідження звужується до вивчення державного контролю як різновиду соціального контролю. Так, В.М. Гаращук зосереджує увагу на контролі як формі реалізації повноважень державних органів, або ж засобі у механізмі стримувань і противаг у діяльності державних органів і функціях громадянського і суспільства [8, 8]. О.Ф. Андрійко пропонує визначати державний контроль як об'єктивну функціональну діяльність, яку держава здійснює з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень та їх правомірності [9, 16].

Т.О. Коломоєць під державним контролем розуміє систематичну перевірку виконання законів, інших нормативних актів, дотримання державної дисципліни й правопорядку, що полягає у втручанні суб'єктів контролю в оперативну діяльність підконтрольних суб'єктів, у зупиненні або скасуванні актів управління, застосуванні заходів примусу щодо підконтрольних посадових осіб [10, 252]. О.М. Бандурка і М.М. Тищенко розглядають державний контроль як одну з вимог підтримання режиму законності,

дисципліни, порядку й організованості, забезпечення прав і свобод громадян у процесі діяльності держави [11, 215], а С.В. Ківалов та Л.Р. Біла підкреслюють багатоаспектність такого явища, як контроль, зазначаючи, що він може бути формою, або видом діяльності, принципом або функцією, може бути охарактеризований як самостійний вид роботи [12, 64].

Таким чином, функція контролю постає як багатогранна, якісна характеристика усєї сукупності функцій управління. Багатогранність функції контролю дає підстави говорити про її специфічність та самостійність, що, у свою чергу, дозволяє дійти висновку, що контроль можна відмежовувати від інших видів та напрямків діяльності компетентного суб'єкта публічної адміністрації [6, 22]. Властивостями державного контролю можна вважати: а) те, що він є складовою частиною державної діяльності, проявом його функції; б) складовою соціального контролю; в) спеціальний суб'єкт здійснення – спеціально-уповноважені державні органи (посадові особи); г) економний характер; д) постійна основа; є) державно-владна природа; ж) активний характер, що передбачає оперативне втручання уповноважених державних органів у діяльність об'єктів; з) можливість застосування заходів примусу в разі виявлення порушень чинного законодавства [13, 9].

Як вже зазначалося, у законотворчій практиці державний контроль ототожнюють із наглядом, а в юридичній літературі єдиної точки зору щодо співвідношення сутності контролю та нагляду немає: одна група вчених-адміністративістів вважає, що нагляд є окремим видом (формою) контролю, інша – ототожнює ці поняття [6, 27-28]. Але майже всі дослідники зазначають, що контроль та нагляд мають спільну мету – забезпечення законності та дисципліни, можуть здійснюватись в однакових формах, як-от перевірки, ревізії, інспекції, спостереження, вимоги звітів, пояснень тощо. Однак державний контроль, на відміну від нагляду, є повсякденним, безперервним, здійснюється спеціально утвореними для цього контролюючими органами. Головне, що відрізняє його від нагляду, – це те, що контролюючий орган має право втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта, а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності [10, 254; 6, 29]. Вбачається за необхідне при подальшому розгляді дотримуватись підходу про те, що нагляд є все ж таки різновидом контролю.

Спираючись на вищенаведені точки зору вчених-юристів відносно визначення поняття «контроль», можна запропонувати категорію «контроль за діяльністю суб'єктів господарювання» й визначити її як об'єктивно зумовлену діяльність спеціально-уповноважених державних органів (посадових осіб), що здійснюється на постійній основі з використанням специфічних форм та методів, передбачає оперативне втручання уповноважених державних органів у діяльність суб'єкта господарювання, полягає в спостереженні за їх функціонуванням, в отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни на них, застосуванні заходів щодо попередження та усунення порушень законодавства, виявленні причин та умов, що сприяли порушенням правових норм, застосуванні заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні діючого законодавства, виявленні фактичного стану справ у такого суб'єкта, виконання прийнятих рішень тощо.

Слід наголосити, що в даний період часу на виконання завдань адміністративної реформи в Україні відбувається процес модернізації застосування державою таких механізмів, як публічний контроль та нагляд, який полягає в наступному: 1) увага уповноважених органів виконавчої влади переноситься з попереднього контролю на поточний контроль за підприємницькою діяльністю юридичних осіб; 2) встановлюються чітко визначені межі процедури проведення контрольних заходів. Так, відповідно до Закону України від 05.04.2007 р. «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської

діяльності» спосіб здійснення державного нагляду (контролю) трактується як процедура здійснення державного нагляду (контролю), визначена законом [7, ч.6 ст.1], а способами здійснення такого контролю виступають планові та позапланові заходи [7, ст.5, 6].

Загальні норми щодо контрольно-наглядових процедур деталізуються в спеціалізованих законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах. Слід констатувати, що вагому частку в масиві адміністративно-процедурних норм, що регулюють порядок здійснення контрольно-наглядової діяльності податковими органами, займають підзаконні нормативно-правові акти безпосередньо ДПС України (накази, розпорядження, інструкції та ін.), які деталізують контрольно-наглядові процедури. Така практика регулювання не може вважатися нормальною, оскільки відповідно до Закону України від 05.04.2007 р. «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» спосіб здійснення державного контролю (нагляду), тобто контрольно-наглядові процедури, повинні встановлюватися виключно законами України [7, п.4 ст.4], а тому нагальною потребою є систематизація (кодифікація) законодавства, що регулює контрольно-наглядову діяльність органів публічної адміністрації. Безумовно, прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України певною мірою вирішило б окреслену існуючу проблему і новелізувало національне адміністративне законодавство, оскільки в проекті АПК детально регламентована процедура ініціювання адміністративного провадження адміністративним органом, що безпосередньо стосується контрольно-наглядових проваджень [14, гл.2 розд. III].

В.М. Гаращук виділяє три стадії контрольної діяльності: 1) підготовча (здійснюється вибір об'єкта контролю, визначаються предмет контролю, засіб його здійснення, підбираються (призначаються особи, які будуть здійснювати контроль, складаються плани його проведення); 2) центральна або аналітична (ведеться збір та обробка інформації, її аналіз, порівняння з реальним станом на об'єкті, що перевіряється); 3) підсумкова (здійснюються такі дії, як прийняття рішень за підсумками контролю, доведення їх до адресата, надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті, наступний контроль за виконанням рішень, що прийняті за підсумками контролю) [8, 162-164]. О.В. Кузьменко в структурі контрольних проваджень виділяє такі стадії, як: 1) інформаційна; 2) аналітична; 3) стадія коригування [3, 381-382]. Відносно контрольно-наглядових процедур за діяльністю суб'єктів господарювання узагальнено можуть бути виділені такі стадії: 1) підготовча; 2) аналітична (проведення перевірки та оформлення її результатів); 3) підсумкова (прийняття рішення за результатами перевірки); 4) стадія оскарження.

Підготовча стадія передбачає визначення об'єкта та предмета контролю, засобу його здійснення, персонального складу осіб, що безпосередньо будуть здійснювати перевірку, та тематики контролю.

Аналітична стадія (стадія проведення перевірки та оформлення її результатів) починається з пред'явлення керівнику суб'єкта господарювання направлення на перевірку та службове посвідчення, що засвідчує посадову особу органу державного нагляду (контролю), і надання суб'єкта господарювання копії посвідчення (направлення) [7, п.5 ст.7]. За результатами проведення планових та позапланових перевірок фінансово-господарської діяльності суб'єкта господарювання оформляється акт, а в разі відсутності порушень податкового, валютного та іншого законодавства – довідка [7, п.6 ст.7]. Таким чином, і акт, і довідка є адміністративним актом (прийняті адміністративним органом, їм притаманні індивідуальність та зовнішня дія), на підставі якого приймається відповідне рішення адміністративним органом або судом за результатами перевірки.

Підсумкова стадія (прийняття рішення за результатами перевірки) передбачає прийняття відповідного рішення за результатами перевірки, а саме: а) надання (надсилання) суб'єктів господарювання обов'язкових для виконання приписів про

усунення порушень і недоліків; б) накладення штрафних санкцій та вжиття заходів, передбачених законом [7, п.1 ст.8].

Стадія оскарження передбачає можливість звернення суб'єкта господарювання до відповідного центрального органу виконавчої влади або до суду в разі незгоди з рішенням контролюючого органу [7, ст.21]. Звернення до суду здійснюється шляхом подання адміністративного позову, розгляд якого буде здійснюватися відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України [16].

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити наступні висновки:

1. Правова дефініція «контроль» є родовим поняттям по відношенню до нагляду, моніторингу, аудиту, обліку, обстеження, інспектування, ревізії, яке охоплює їх в якості певних форм, методів чи окремих різновидів контролю.
2. Діюча система державного контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів господарювання складається з наступних елементів: 1) контроль під час державної реєстрації створення, припинення такого суб'єкта та внесення змін до його установчих документів; 2) контроль під час одержання ліцензії і в процесі здійснення діяльності, що ліцензується; 3) адміністративний нагляд у галузі підтвердження відповідності відчужуваної продукції, робіт, послуг обов'язковим нормативним вимогам (стандартизація, сертифікація); 4) контроль у процесі здійснення суб'єктом господарювання підприємницької діяльності (патентування, квотування експорту та імпорту, перевірки діяльності (планові та позапланові) та ін.).
3. Підсумкові документи контролю (акт, довідка, доповідна записка) є адміністративними актами, а тому можуть бути визначені як рішення (правовий акт) індивідуальної дії, прийняті уповноваженим державним органом за результатами проведення контрольної-наглядової процедури.
4. На підставі аналізу практичних аспектів контролю за діяльністю суб'єктів господарювання на прикладі домінуючих суб'єктів контрольних повноважень можна виділити наступні проблеми таких контрольних процедур: 1) значна кількість контролюючих органів; 2) недостатня урегульованість процедури здійснення контролю; 3) «подвійність стандартів» при здійсненні контролю; 4) залежність змісту адміністративного акта за результатами контролю від суб'єктивних факторів; 5) невпевненість підконтрольного суб'єкта в реальній можливості захисту своїх порушених прав.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=810%2F98>.
2. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні. – К., 2005 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.cld.org.ua/lib/94_Publadm_refconcept_13.doc.
3. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; [за ред. О.В. Кузьменко]. – К.: Атіка, 2006. – 384 с.
4. Юридична енциклопедія : у 6 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.] – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2001. — Т. 3. – 2001. – 789 с.
5. Новый юридический словарь / [под ред. А.Н. Азрилияна]. – М.: Ин-т новой экономики, 2006. – 1088 с.

6. Коломоєць Т.О. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект : [монографія] / Т.О. Коломоєць, П.С. Лютіков. – Запоріжжя : ЗНУ, 2009. – 216 с.
7. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V // ВВР України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
8. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: [монографія] / В.М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.
9. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади : [монографія] / О.Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 304 с.
10. Адміністративне право України : [підручник] / [Т.О. Коломоєць, Ю.В. Пиріжкова, Н.О. Армаш та ін.]; [за заг. ред. Т.О. Коломоєць]. – К. : Істина, 2009. – 480 с.
11. Бандурка О.М. Адміністративний процес: [підручник для вищих навч. закладів] / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
12. Ківалов С.В. Адміністративне право України: [навчально-методичний посібник] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – [3-є вид., переробл. і доповн.]. – О.: Юридична література, 2006. – 488 с.
13. Чистяков П.М. Контроль органів державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню : теорія та практика реалізації : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / П.М. Чистяков. – Ірпінь, 2004. – 26 с.
14. Адміністративно-процедурний кодекс України : проект Закону від 18.07.2008 р. № 2789 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2008_07_18/JF25H00A.html.
15. Про державну податкову службу в Україні : Закон України від 04.12.1990 р. № 509-ХІІ / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=509-12>.
16. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

УДК 351.811

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ В СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ: НАПРЯМИ СУЧАСНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Доненко В.В., к.ю.н., доцент, професор

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Гаврилюк Р.В., здобувач

Запорізький національний університет

У статті розглянуто питання становлення наукових поглядів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні. Визначаються проблеми адміністративно-правового статусу фізичної особи в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Ключові слова: безпека дорожнього руху, адміністративно-правовий статус.

Доненко В.В., Гаврилюк Р.В. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ФИЗИЧЕСКОГО ЛИЦА В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ: НАПРАВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ / Днепропетровский государственный университет внутренних дел, Запорожский национальный университет, Украина

В статье рассмотрен вопрос становления научных взглядов на безопасность дорожного движения в Украине. Определяются проблемы административно-правового статуса физического лица в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Ключевые слова: безопасность дорожного движения, административно-правовой статус.

Donenko V.V., Gavrilyuk R.V. ADMINISTRATIVE-LEGAL STATUS OF THE PERSON IN TRAFFIC SAFETY: THE DIRECTION OF MODERN RESEARCH / Dnepropetrovsk state university of internal affairs, Zaporozhzhia national university, Ukraine

The article deals with the development of scientific views at traffic safety ensuring in Ukraine. Problems of administrative-legal status of the person in traffic safety ensuring area are determined.

Key words: traffic safety, administrative-legal status.

Становлення України як демократичної правової держави обумовило необхідність проведення в країні адміністративно-правової реформи. Особливе місце в її здійсненні належить формуванню принципово нової правової ідеології протидії правопорушенням в державі, особливо в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Існуючі проблеми щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, процеси, пов'язані з дорожнім рухом, явища, що його супроводжують, та їх наслідки, зокрема, шкода, яку несе суспільство від дорожньо-транспортних пригод, займають важливе місце в суспільному житті і потребують глибокого наукового осмислення. Головними причинами високого рівня аварійності на автошляхах є низька дисципліна та правова культура учасників дорожнього руху, зневага до елементарних вимог безпеки. У дорожньо-транспортних пригодах на території України щорічно гине близько 5 тис. осіб та отримувало поранення близько 40 тис. осіб. Статистика дає можливість деталізувати причини аварійності на дорогах, проектуючи їх на напрямки діяльності із забезпечення безпеки дорожнього руху. Так, через порушення Правил дорожнього руху трапляється близько 70 % дорожньо-транспортних пригод, 12 % пригод трапляється через технічний стан транспортних засобів, 5 % через незадовільний стан доріг.

Безумовно, така ситуація не могла обійти увагу вітчизняних та зарубіжних дослідників різних галузей права: теорії та історії права, кримінального права та кримінології, адміністративного права.

Соціально-політичні зміни в Україні та нові пріоритети державотворення, в основу яких покладено примат забезпечення прав і свобод людини і суспільства в цілому, стимулюють вітчизняну юридичну науку до пошуку нових форм забезпечення потреб суспільства правовими засобами. Одним із наріжних шляхів активізації процесу переходу від застарілих і архаїчних дослідницьких моделей до інноваційних є створення нової наукової адміністративно-правової доктрини, яка б враховувала принципіві зміни в погляді на суспільне призначення адміністративного права, розуміння його як права забезпечення і захисту прав людини [1, 67].

Слід підтримати позицію Колпакова В.К. про те, що входження України в період інтенсивної трансформації соціально-економічних і політико-ідеологічних відносин, закріплення засад ринкової економіки та становлення правової держави об'єктивно зумовили потребу переосмислення значення права як специфічного інструменту соціальних перетворень та одного з основних важелів у реалізації завдань, що стоять перед суспільством [2, 12].

Для врегулювання відповідних процесів було прийнято ряд базових законів, інших нормативно-правових актів, що забезпечували функціонування апарату державної влади, а також упорядкували відносини в окремих галузях та сферах, зокрема в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Тривалий час в основу поглядів на проблеми забезпечення безпеки дорожнього руху було покладено розуміння адміністративного права як правового інструменту адміністративно-командної системи. “Обслуговуючи владно-управлінські процеси в межах радянської системи, вітчизняне адміністративне право існувало в жорстких ідеологічних рамках, що зумовило штучне звуження змісту предмета правового регулювання цієї галузі, який обмежувався лише відносинами державного управління” [4, 15].

Нове адміністративне право має за мету гарантування прав людини і встановлення цивілізованого паритету між інтересами особи та держави. “При визначенні нового погляду на суспільне призначення адміністративного права слід, на нашу думку, виходити з положень ст.3 Конституції України, згідно з якими “держава відповідає перед людиною за свою діяльність” та “утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави” [1, 67]. Тому подальша трансформація управлінських відносин, що продовжується в державі, поступово збагачує зміст діяльності відповідних органів щодо впорядкування відносин у сфері безпеки дорожнього руху і вимагає їх переорієнтації на пріоритетність послугування всебічній реалізації захисту прав і свобод людини. Соціальною реалізацією функції права, втілення в суспільне буття повинна стати розробка нової парадигми в сфері безпеки дорожнього руху.

Певний період безпека розглядалася лише виключно в контексті забезпечення права на переміщення, при цьому наголос робився на адміністративно-примусовому компоненті цього механізму. На сьогодні безпека дорожнього руху повинна розглядатися як важлива складова національної безпеки, забезпечення якої потребує комплексного підходу до розв’язання багатьох проблем суспільства, що знаходяться в площині економіки та права, управління та соціології, екології та техніки. Масштаби дорожньо-транспортного травматизму в Україні значно випереджають аналогічні показники більшості країн світу.

Не заперечуючи важливість впливу на безпеку дорожнього руху економічних та соціальних чинників, пріоритет у цьому процесі повинен належати правовим засобам, і, у першу чергу, адміністративно-правовим.

Спираючись на фундаментальні дослідження в сфері дорожнього руху, проведені за часів Радянського Союзу вченими різних галузей права (Денисова Р.І. Лук’янова В.В., Жульова В.І., Клинкоштейна Г.Н., Куринова Б.А., Коробєєва О.І. та інших), в Україні були проведені власні вітчизняні дослідження, які почали формувати нову українську науку та її провідні галузі: адміністративне право та управління, кримінальне право та кримінологію тощо.

Суттєвий внесок у розробку теорії забезпечення безпеки дорожнього руху здійснили вчені-адміністративісти. У межах дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук вказані проблеми досліджувалися Домашенко О.В. “Организационно-правовые основы обеспечения безопасности дорожного движения в Украине” (1993 р.) [5]; Новіковим В.В. “Адміністративно-правові основи профілактики правопорушень правил дорожнього руху” (1997 р.) [6], Развадовським В.Й. “Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України” (1998 р.) [7], Доненком В.В. “Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов’язані з керуванням транспортними засобами особами, які перебувають у стані сп’яніння” (2001 р.), Гусаровим С.М. “Адміністративно-правові засади державного управління безпекою дорожнього руху в Україні” (2001 р.) [8], Салмановою О.Ю. “Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху” (2002 р.) [9], Єгупенком В.В. “Заходи запобігання та припинення адміністративних правопорушень на транспорті органами державної автомобільної інспекції МВС України” (2002 р.) [10],

Долгополовою М.М. “Управління загальнодержавною системою забезпечення безпеки дорожнього руху” (2003 р.); Гаркушею А.В. “Адміністративно-примусова діяльність підрозділів ДАІ” (2004 р.); Подолякою А.М. “Адміністративно-правовий статус державної автомобільної інспекції МВС України “(2004 р.); Гуржієм Т.О. “Адміністративно-правова кваліфікація порушень водіями механічних транспортних засобів правил керування” (2005 р.). Стоцькою М.М. «Провадження в справах про адміністративні проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» (2007 р.) та іншими.

Варто наголосити, що питання забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні знайшли своє відображення також у дослідженнях науковців з теорії та історії права, кримінального права та кримінології: Гуславського В.С. “Кримінальна відповідальність за порушення правил експлуатації транспорту (ст.215-2 КК України)” (1997 р.); Гізімчука С.В. “Кримінальна відповідальність за порушення правил, норм та стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху” (1999 р.); Мойсюка О.М. “Віктимологічна профілактика порушень правил безпеки дорожнього руху (ст.215 КК України)” (1999 р.); Мілашевича А.В. “Проблеми профілактики правопорушень на транспорті” (2001 р.); Міленіна О.Л. “Правосвідомість учасників дорожнього руху” (2001 р.); Хом’яка Я.І. “Становлення і розвиток органів державної автомобільної інспекції МВС України (1936-2000 рр.)” (2003 р.). Бабаніна С.В. “Кримінальна відповідальність за порушення чинних на транспорті правил” (2008 р.) та деякі інших. Наведені дослідження проводилися на рівні дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук та інші.

У межах докторських дисертацій адміністративно-правові та управлінські аспекти досліджені в Україні лише Развадовським В.Й “Державне управління у сфері безпеки дорожнього руху” (2004 р.), а кримінально-правові – Мисливим В.А. “Злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту (кримінально-правове та кримінологічне дослідження)”(2006 р.). На здобуття наукового ступеня доктора технічних наук за спеціальністю 05.01.02. – стандартизація та метрологія Сопільняком Л.І. захищено дисертація “Розвиток теорії та засад формування нормативної бази безпеки дорожнього руху” (2002 р.) та іншими.

На теренах СНД захищено декілька дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук з адміністративного права та теорії та історії права та держави зокрема, це праці: Россинского Б.В. “Государственная система обеспечения безопасности дорожного движения” (1993 р.), Майорова В.І. “Административно-правовые проблемы обеспечения безопасности дорожного движения” (1997 р.), Дмитриева С.М. “Правовые, организационные, теоретические проблемы деятельности ДПС ГИБДД” (2003 р.), Квитчука А.С. Система обеспечения безопасности дорожного движения в России (историко-правовое исследование) (2006 р.), Головки В.В. “Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел в области дорожного движения “ (2008 р.) та інших.

Однак вивчення феномена безпеки дорожнього руху та адміністративно-правового статусу фізичної особи в цій сфері розглядалося як другорядне або супутнє явище і здійснювалося переважно в межах організації управлінської діяльності та при застосуванні заходів адміністративного примусу.

Як результат – вітчизняна наука має у своєму розпорядженні значний масив теоретичних і практичних надбань з питань організаційно-правових підстав забезпечення безпеки дорожнього руху; адміністративної відповідальності та адміністративної діяльності в цій сфері; проблем профілактики порушень правил дорожнього руху та технічно-нормативного аспекту безпеки дорожнього руху.

Однак аналіз чинного законодавства в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, а також його ретроспективний аналіз свідчать про неможливість його удосконалення без переосмислення значення інституту юридичної відповідальності (адміністративної та кримінальної) за порушення діючих норм та правил у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Метою статті є визначення напрямків сучасного дослідження адміністративної правосуб'єктності фізичної особи в сфері безпеки дорожнього руху.

Каменем спотикання для докорінного перегляду концепції адміністративної та кримінальної відповідальності в цій сфері, на наш погляд, до сих пір є догма, що основною причиною аварійності – є порушення Правил дорожнього руху. Життя свідчить, що відійти від стереотипу досить важко.

Протягом більш ніж 50 років під час врегулювання суспільних відносин в різних сферах чітко проглядався пріоритет держави над інтересами громадянина. За основу завжди покладалася гіпотеза про те, що основна причина ДТП (злочинів чи правопорушень) полягає в не законслухняній поведінці громадян, впливати на яких можна було шляхом посилення відповідальності. При цьому самим винуватцем ДТП, як правило, був водій механічного транспортного засобу, а не держава в особі відповідних органів, які повинні за своїм статусом та призначенням створювати цивілізовані умови для безаварійного функціонування складної антропологічної системи “дорожній рух”. Синусоїда правотворчості в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху свідчить про різні коливання в напрямку посилення чи пом'якшення адміністративної відповідальності. Стан правопорядку на дорогах вимушує державу реагувати відповідним чином. Утім, крім постійного підвищення існуючих санкцій у цій сфері більш нічого не було запропоновано. Державна ідеологія, яка носить у собі залишки тоталітаризму, реагувала відповідним чином, не враховуючи реалії сьогодення. У наведених нами дослідженнях, автори одностайно вказують на комплексний характер проблем забезпечення безпеки дорожнього руху. Якщо в 70-80 роках минулого століття підвищенням відповідальності вдавалося знизити показники адміністративної деліктності в цій сфері. За дослідженням окремих авторів цей захід, як правило, діє на певний період, потім цей показник повертався до свого середнього статистичного показника. То при сучасному розвитку транспортної інфраструктури, якості автомобілів, підвищенням потреби в переміщенні особи, вантажів, суцільній інформатизації суспільства, лише за рахунок механічного підвищення відповідальності покращити стан забезпечення безпеки дорожнього руху неможливо. На наш погляд, комплексна проблема полягає у вирішенні наступних завдань: удосконалення адміністративного та кримінального законодавства в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, удосконалення законодавства в системі підготовки водіїв транспортних засобів різного призначення, заходи по удосконаленню загальноосвітньої системи підготовки учасників дорожнього руху.

Аналіз вищеназваних досліджень дає підстави визнати, що за період з набуття Україною незалежності не було запропоновано суспільству сучасної концепції безпеки дорожнього руху та не здійснено комплексного дослідження адміністративно-правового статусу фізичної особи в її забезпеченні, які б відповідали програмним політичним завданням і конституційним вимогам щодо оновлення законодавства на підставі розуміння головного обов'язку держави як відповідального гаранта забезпечення прав і свобод людини.

Такі дослідження повинні проводитися на підставі пріоритету конституційних засад щодо співвідношення інтересів громадянина і держави та визначення статусу фізичної особи в цій сфері і нового змісту предмета адміністративного права; доктринальних положень Концепції адміністративної реформи в Україні; врахування сучасної

філософської та соціальної думки; світового досвіду та досвіду країн СНД у врегулюванні відносин щодо безпеки дорожнього руху; розумінні потреби в подоланні протиріч та перешкод на шляху до Європейської Союзу, а також належного теоретико-методологічного й науково-прикладного підґрунтя реалізації принципово нових підходів для вдосконалення відносин у цій сфері.

Таким чином, перед наукою адміністративного права постала необхідність у розробці та створенні на основі нової ідеології реформування адміністративно-правових інститутів і оновлених уявлень про адміністративно-правовий статус фізичної особи в цій сфері, гарантії реалізації прав учасників дорожнього руху, адміністративно-правовому забезпеченні прав громадян на безпечні умови дорожнього руху при здійсненні дозвільної системи в сфері дорожнього руху, формування теоретико-методологічних та науково-прикладних основ щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, визначення пріоритетних шляхів удосконалення законодавства в сфері безпеки дорожнього руху.

Недосконалість нормативно-правового регулювання та практики реалізації адміністративно-правового статусу учасників дорожнього руху обумовлюється недостатньою теоретичною розробленістю даного аспекту забезпечення безпеки дорожнього руху. Не отримали належного вирішення такі питання теоретичного та методологічного характеру, як сутність та зміст прав громадян на безпечні умови руху по автошляхах, характер взаємозв'язків цих прав та обов'язків громадян у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, ефективного функціонування механізму їх захисту державою.

ЛІТЕРАТУРА

1. Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
2. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний феномен : [монографія] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
3. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
4. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України : [монографія] / Є.В. Курінний. – Д. : Юрид. акад. М-ва внутр. справ; Ліра лтд, 2004. – 340 с.
5. Домашенко О.В. Організаційно-правові основи забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / О.В. Домашенко, – К., 1993. – 18 с.
6. Новіков В.В. Адміністративно-правові основи профілактики порушень Правил дорожнього руху : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Новіков В.В. – К. – 1997. – 197 с.
7. Развадовський В.Й. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України : [монографія] / В.Й. Развадовський. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 284 с.
8. Гусаров С.М. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності Державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.М. Гусаров.– Харків, 2002. – 218 с.
9. Салманова О.Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : дисс... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.Ю. Салманова. – Харків, 2002. – 229 с.

10. Єгуєпенко В.В. Заходи запобігання та припинення адміністративних правопорушень на транспорті органами Державної автомобільної інспекції України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Єгуєпенко В.В. – Харків, 2002. – 174 с.

УДК 351.74

ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ І ПРАВОПОРЯДКУ МАСОВИХ СПОРТИВНИХ ЗАХОДІВ У ДЕРЖАВАХ ЄВРОПИ

Логвиненко Б.О., к.ю.н., доцент

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Кравець С.В., заст. начальника, оперативний черговий

Васильківський РВ ГУМВС України в Дніпропетровській області

Розглядаються актуальні проблеми забезпечення безпеки і правопорядку масових спортивних заходів у державах Європи та досвід правоохоронних органів цих держав щодо забезпечення проведення масових заходів, відмічаються переваги та недоліки такого досвіду та можливості його імплементації в Україні.

Ключові слова: поліція, організація, реформування, масові заходи, безпека, правопорядок.

Логвиненко Б.А., Кравец С.В. ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА МАССОВЫХ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В ГОСУДАРСТВАХ ЕВРОПЫ / Днепропетровский государственный университет внутренних дел, Украина
Рассматриваются актуальные проблемы обеспечения безопасности и правопорядка массовых спортивных мероприятий в государствах Европы, а также опыт правоохранительных органов этих государств по обеспечению массовых мероприятий, отмечаются преимущества и недостатки такого опыта, а также возможности его внедрения в Украине.

Ключевые слова: полиция, организация, реформирование, массовые мероприятия, безопасность, правопорядок.

Logvyunenکو B.O., Kravet's S.V. ISSUES OF SAFETY AND SECURITY OF MASS SPORT EVENTS IN THE STATES OF EUROPE / Dnepropetrovsk State University of Internal Affairs, Ukraine

The appropriateness of Ukraine's using the experience of the European countries in the maintenance of the mass sports events by system of the organs of the police during their discharging the functions of maintaining public order and providing public security is considered; the advantages and disadvantages of such experience are pointed out.

Key words: police, organization, reformation, mass events, safety, law and order.

Розвиток демократії, інтеграція та побудова громадянських суспільств у державах Європи, поряд із якісно новим рівнем забезпечення прав і свобод людини і громадянина збоку органів публічної адміністрації зумовили і негативні наслідки, що набули особливої гостроти при проведенні масових спортивних заходів. Так, протягом останнього двадцятиріччя ХХ століття, європейськими стадіонами прокотилася хвиля трагічних випадків, які були спричинені неналежною поведінкою вболівальників. Цими роками сталося понад десять масштабних футбольних трагедій, у яких 268 осіб загинуло та кількасот зазнали серйозних ушкоджень [1, 8; 1, 13-14]. В умовах глобалізації економічних, соціальних, інформаційних процесів футбольне хуліганство, агресія та расизм на стадіонах почали швидко розповсюджуватись у футбольному середовищі країн Центральної та Східної Європи, у Росії, Туреччини тощо. Ці виклики спонукали уряди зазначених країн до вивчення міжнародного досвіду, розроблення ефективних

національних законодавчих, організаційних, інформаційних та інших інструментів протидії насильству та расизму у футболі. Для України та Польщі актуальність даної проблеми, окрім наведених вище аргументів, обумовлена також завданнями підготовки до проведення фінальних матчів Чемпіонату Європи з футболу у 2012 р. Неналежне виконання або зрив прийнятих на себе зобов'язань загрожує країнам як величезними економічними збитками, так і втратою міжнародного престижу [2].

Різномічні питання вивчення та використання світового досвіду організації діяльності правоохоронних органів по забезпеченню безпеки і правопорядку в державі тією чи іншою мірою висвітлювалися в працях таких українських та іноземних науковців, як О.М. Бандурка, А.В. Губанов, В.В. Доненко, В.О. Заросило, Д.П. Калаянов, І.Б. Коліушко, С.Я. Коненко, Б.С. Крилов, Є.В. Курінний, М.В. Лошицький, О.В. Негодченко, Р.М. Опацький, О.І. Остапенко, Ю.І. Осіпов, В.Г. Поліщук, А.В. Сергєєв, С.М. Стороженко, В.Г. Фатхутдінов та інші.

Принагідно зазначимо, що проблема забезпечення безпеки під час спортивних (здебільшого футбольних) заходів в якості предмета наукових досліджень з'являється у 80-х рр. ХХ століття в роботах дослідників Великої Британії. Враховуючи те, що вказана проблема досягла транснаціонального масштабу, дослідженням її причин почали займатися історики, політологи, соціологи, психологи, правники та фахівці з масових комунікацій по всій Європі. Результатом їхньої діяльності стали численні праці, присвячені порушенням правопорядку під час футбольних матчів, серед яких варто виділити колективні праці „Футбольні порушення в Європі” [3] та „Футбольне хуліганство у вимірі Європейського Союзу до міжнародно-правових меж” [4].

Метою статті є висвітлення питань забезпечення безпеки і правопорядку масових спортивних заходів у державах Європи та відповідного позитивного досвіду для України.

Перед висвітленням досвіду забезпечення безпеки і правопорядку масових спортивних заходів у державах Європи, нами пропонується нагадати визначення основних понять, що представлені в статті.

Масові заходи можуть бути визначені як організована, санкціонована або несанкціонована форма активних дій великих груп людей в громадських місцях з метою виявлення їх волі, захисту своїх прав та свобод, законних інтересів, задоволення потреб в економічній, політичній, соціально-культурній, інших матеріальних і духовних сферах [5, 15].

Торкаючись змісту поняття „безпека” зазначимо, що відповідно до Закону України „Про основи національної безпеки України” 2003 року, головними об'єктами національної безпеки є, насамперед – людина і громадянин, далі – суспільство, і лише потім – держава. Така послідовність відображає глибинний зміст і пріоритети діяльності органів публічної адміністрації. Законом чітко регламентовано, кого і що необхідно захищати в Україні: людину і громадянина – їхні конституційні права і свободи; суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси; державу – її конституційний лад, суверенітет, територіальну цілісність і недоторканність [6, 38].

Категорія правопорядок часто вживається у вітчизняному науковому та правовому масиві. Як об'єкт правоохоронної діяльності правопорядок – це система унормованих правом правил поведінки учасників правовідносин у різноманітних галузях життєдіяльності суспільства, забезпечення дотримання котрих покладено на органи публічної влади під загрозою відповідальності за їх порушення [7]. Необхідно також відмітити, що правопорядок є частиною системи суспільних відносин, що врегульовані

нормами права і перебувають під захистом закону та охороняються державою. Правопорядок є складовою частиною громадського порядку, адже громадський порядок є результат регулювання або реалізації всіх соціальних норм, включаючи норми моралі, релігійні норми, норми громадських організацій, звичаїв тощо. Правопорядок же, на відміну від громадського порядку, виникає і створюється в результаті реалізації правових норм. Він встановлюється в результаті додержання режиму законності в суспільстві. Якщо законність – це принцип, метод діяльності, режим дій і відносин, то правопорядок є їх результатом.

Повертаючись до розгляду проблем підтримки безпеки і правопорядку масових спортивних заходів у державах Європи відмітимо, що на відповідне забезпечення таких заходів, на нашу думку, впливають: 1) особливості форми держави; 2) організаційні характеристики поліції (міліції) держави; 3) тип правової системи (правової сім'ї).

Організаційна будова правоохоронних органів зарубіжних держав, розподіл функцій та повноважень між різними рівнями управління багато в чому залежать від форм державного устрою та ступеня централізації органів управління кожної конкретної держави. У відповідності до організації управління зарубіжні поліцейські системи поділяються на централізовані, напівцентралізовані та децентралізовані [8, 5].

Перелічені вище елементи є взаємопов'язаними, адже від форми держави залежить і побудова правоохоронних органів, а функціонування та методи діяльності останніх відображені в правовій системі конкретної держави.

Суб'єктами охорони громадського порядку в широкому розумінні є: держава та її законодавчі, виконавчі, судові органи, прокуратура, структури, що забезпечують діяльність президента, парламенту, уряду, інші органи й установи, яким державою делеговано певні повноваження з охорони громадського порядку з відповідним розподілом серед них компетенції, форм і засобів її здійснення; громадські організації та об'єднання, окремі громадяни, яким право здійснювати правоохоронну діяльність усіма законними способами надано Конституцією та іншими законами.

Діяльність суб'єктів охорони громадського порядку полягає в тому, що така діяльність є основною формою функціонування для окремих із них, спеціально створених для виконання функцій охорони правопорядку. Основні напрямки їх діяльності визначаються функціональним розподілом та наявністю спеціалізації в системі суб'єктів охорони громадського порядку. Відповідно до основних напрямків створені і суб'єкти охорони громадського порядку: органи поліції (міліції), досудового слідства, прокуратура, органи юстиції та інші [9].

У вказаній системі суб'єктів охорони громадського порядку важливе місце відводиться таким органам, як поліція (міліція), що безпосередньо забезпечують правопорядок і безпеку на місцях. Тому подальшу увагу буде приділено діяльності саме цих державних структур європейських держав.

Ще 19 серпня 1985 р., у м. Страсбург Бельгією, Грецією, Данією, Нідерландами та Великою Британією було підписано „Європейську конвенцію про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів спортивних заходів, і зокрема футбольних матчів” [10]. Важливим моментом у Конвенції визначено зобов'язання її членів заохочувати співробітництво між органами державної влади і незалежними спортивними організаціями в справі запобігання насильству і боротьбі з насильством та неналежною поведінкою з боку глядачів під час спортивних заходів. Тобто державами-учасницями було розпочато процес створення спільної системи безпеки під час футбольних матчів та вдосконалення національних законодавств як її невід'ємних складових.

Велика Британія. Підрозділи поліції Великобританії децентралізовані, оскільки систему підрозділів поліції в Англії та Уельсі утворюють незалежні формування

провінційних сил поліції, столична поліція (складовою частиною її є Новий Скотленд-Ярд), самостійна поліція лондонського Сіті, у Шотландії – об'єднання поліцейських загонів та окремі підрозділи поліції міст [11, 19-25].

У Великобританії робота поліції по охороні громадського порядку, попередженню правопорушень, затриманню та ізоляції правопорушників, виданню окремих розпоряджень та нормативних актів, спрямованих на покращання стану громадського порядку та громадської безпеки, називається „охороною королівського порядку” [12, 112] та запозиченим з Америки терміном охорона „публічного” порядку.

Більшість часу при виконанні покладених на неї обов'язків, Британська поліція займається охороною громадського порядку, і це завдання є домінуючим у діяльності поліції, а також важливим, на нашу думку, є те, що функції по забезпеченню правопорядку виконує кожен поліцейський незалежно від звання і посади. Враховуючи те, що британські уболівальники вважаються одними з найбільш схильних до правопорушень, діяльність поліції по забезпеченню безпеки і правопорядку на масових заходах є важливою складовою їхньої професійної діяльності. Причому відповідальність за безпеку глядачів покладено на дирекцію стадіону, або на клуб, що грає на стадіоні. Крім того, кожен стадіон має у своєму штаті співробітника служби безпеки, що володіє правом ухвалювати адекватні рішення, необхідні для забезпечення безпеки глядачів аж до затримки початку ігри або припинення матчу при його трансляції в прямому ефірі.

Французька Республіка. Поліція у Франції ще в XIX ст. поділялася на державну та муніципальну. Сучасна французька поліція характеризується розгалуженою системою муніципальної поліції. Основним завданням її є забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки. Як поліція, так і жандармерія поділяються на судову та адміністративну. Тому правовими основами діяльності як адміністративної поліції, так і жандармерії, є одні нормативні акти, а судової – інші [13, 8]. Головним призначенням адміністративної поліції (поліція та жандармерія) є підтримання порядку та виявлення правопорушень, які посягають на громадський порядок із послідувочою передачею матеріалів для розслідування судовій поліції [14, 13].

У французькій республіці значна увага приділяється технічним стандартам і безпеці стадіонів. Відповідно до Закону 1992 р. „Про організацію і проведення спортивних і масових заходів”, об'єкти, призначені для проведення спортивних заходів, не можуть бути прийняті до експлуатації без висновку Національної комісії з безпеки спортивних споруд. Окремо з'ясовується відповідність технічним нормам самої споруди і всієї прилеглої території зі шляхами під'їзду. Обов'язковою є наявність спеціального поста спостереження за спорудою під час змагань. Крім того, у Франції діє оптимізована система адміністративних стягнень (штрафів) за різні порушення під час проведення спортивних заходів.

Федеративна Республіка Німеччина. Німеччина є федеративною державою. До складу МВС Німеччини входять Федеральна кримінальна поліція, Федеральна прикордонна поліція, Федеральна національна поліція, Федеральне відомство з охорони Конституції [15, 5]. Поряд з органами федеральної поліції кожна земля має власну поліцейську систему. За обсягом повноважень поліція федеральних земель поділяється на державну (земельну) окружну, повітову і міську (муніципальну). У Німеччині діє Національний комітет із спорту і безпеки, за рекомендаціями якого в 1992 р. розроблено національна концепцію „Спорт і безпека”. Комітет складається з представників міністерств спорту, у справах молоді, Асоціації німецьких міст, Федерації футболу Німеччини, представників земель. Також, з 1993 року в Німеччині діє Координаційний центр по програмах для уболівальників. Він займається обміном інформацією всередині країни і на міжнародному рівні, розробляє методичні рекомендації після підготовки і

приведення міжнародних матчів і національних змагань по футболу. Позитивним моментом при проведенні масових заходів є широке застосування відеоспостереження (стаціонарні та переносні відеокамери), де фіксація кожного випадку безпорядків на масових заходах, а потім вивчення фото- і відеоматеріалів протягом останнього десятиріччя допомогли встановити поліціјантам потенційних погромників. Обробка даних також дозволила поліції визначити групи людей, що постійно провокують зіткнення з поліцією.

Висновки. Аналіз роботи правоохоронних інституцій європейських держав по забезпеченню безпеки і правопорядку при проведенні масових спортивних заходів дозволяє визначити наступні спільні риси в їх діяльності:

1. Комплексний характер вирішення проблеми хуліганських проявів і насильства, використання зброї, вибухових речовин і інших небезпечних предметів з боку глядачів при проведенні масових заходів, тобто скоординовані зусилля по попередженню даного негативного явища, проведення виховної і організаторської роботи серед учасників масових заходів із залученням засобів масової інформації;
2. Організація зустрічей уболівальників з представниками преси та поліції в рамках широких соціальних програм та наданням юридичних консультацій;
3. Постійний обмін поліцейських підрозділів інформацією щодо активності вболівальників із зазначенням серед них потенційних порушників спокою, контакт поліції з клубами, службами підтримки порядку, об'єднаннями вболівальників. Участь у групах глядачів „контактного офіційного представника”, присутність якого під час змагання дозволяє запобігати багатьом правопорушенням;
4. Постійне удосконалення конструктивних особливостей стадіонів із урахуванням можливих проявів паніки та надмірного скупчення людей. Для цього чітко позначаються шляхи відступу і термінової евакуації при виникненні в ході спортивного заходу надзвичайних обставин;
5. Наявність міцної огорожі ігрового поля зі штучними перешкодами між секторами вболівальників з отворами для проходу з одного блоку в інший. Охоплення території стадіону мережею гучномовців, які в разі потреби можуть використовуватися аварійно-рятувальними службами та поліцією;
6. При попередньому продажу квитків та розміщенні глядачів враховуються розподіл ворожих груп уболівальників на різних секторах спортивної арени;
7. Поліпшення фінансового, матеріально-технічного, медичного забезпечення, професійної підготовки особового складу поліції до дій в екстремальних ситуаціях, що безумовно, дозволяє ефективно проводити на місцях різноманітні поліцейські операції, пов'язані із забезпеченням безпеки і правопорядку під час спортивних та інших масових заходів.

Міжнародний досвід проведення масових спортивних заходів свідчить про необхідність формування управлінської конструкції безпеки та правопорядку з підготовки та проведення таких заходів, де діяльність поліції є важливою, проте не вирішальною. Безпека та правопорядок у місцях проведення спортивних заходів підтримуються спільними зусиллями влади та громадськості, тому систематизація об'єднань футбольних уболівальників, їхня взаємодія з органами публічної адміністрації та засобами масової інформації є одним з найбільш перспективних напрямів у підготовці проведення в Україні фінальної частини чемпіонату з футболу Євро-2012.

ЛІТЕРАТУРА

1. Стороженко С.М. Футбол і насильство. Погляд зсередини / С.М. Стороженко. – К.: КОМБІ ЛТД, 2005. – 163 с.
2. Павелко А.В. Організаційно-правові засади управління системою безпеки на футбольних заходах / А.В. Павелко // Державне будівництво. – 2009. – №1 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVu/2009-1/doc/4/07.pdf>.
3. Marsh P. Football Violence in Europe / P. Marsh, K. Fox, G. Carnibella, J. McCann, J. Marsh. – The Amsterdam Group, 1996. – 245 p.
4. Siekmann R. Football hooliganism with an EU dimension: towards an international legal framework / R. Siekmann, S. Gardiner, J. Soek, M. Olfers, H. Mojet. – Т.М.С. Asser Instituut The Hague, The Netherlands, 2004. – 190 p.
5. Поліщук В.Г. Адміністративно-правове регулювання та практика проведення масових заходів : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Поліщук В.Г. – Запоріжжя, 1999. – 213 с.
6. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 липня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – 1 серпня. – С. 38. – Ст. 1433.
7. Афанасьєв К.К. Правопорядок і законність як суттєві ознаки правової держави / К.К. Афанасьєв // Юридичний вісник України. – 2007. – №. 51 (651) – С. 12.
8. Князев В.В. Полицейские системы зарубежных государств: пособие / В.В. Князев, Н.И. Сазонова, А.А. Жмыхов, Т.Ю. Заморина. – М.: ВНИИ МВД России, 2004. – 135 с.
9. Подоляка А.М. Повноваження, компетенція та принципи діяльності суб'єктів охорони громадського порядку / А.М. Подоляка // Форум права. – 2008. – №1 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08ramogp.pdf>.
10. Європейська конвенція про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів, і зокрема, футбольних матчів: 19 серпня 1985 р. Офіційний переклад // Голос України. – 2001. – 11 грудня / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
11. Крылов Б.С. Полиция Великобритании. Основные черты организации и деятельности : [учеб. пособие] / Б.С. Крылов – М.: ВШ МВД СССР, 1974. – 48 с.
12. Lord Halsbury of Marynborne. Laws of England. – London : Butterworths, 1990, – P. 112-220.
13. Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / В.О. Заросило – К., 2002. – 19 с.
14. Организация деятельности органов внутренних дел зарубежных стран. Управление полициями буржуазных стран: [учебник] / [под. ред. Б.С. Крылова]. – М., 1980. – 160 с.
15. Коненко С.Я. Реорганізація системи МВС України на сучасному етапі державотворення: (із досвіду реорганізації поліції Німеччини) / С.Я. Коненко. – К.: Знання України, 2006. – 44 с.

УДК: 342.9

ІДЕНТИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Саєнко С.І., к.ю.н., доцент

Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка

Досліджуються законодавчі дефініції адміністративного правопорушення; аналізуються окремі елементи складу адміністративного правопорушення; приділяється увага співвідношенню термінів «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок».

Ключові слова: адміністративне правопорушення, адміністративний проступок, відповідальність, об'єкт правопорушення, правовідносини, суб'єкт правопорушення.

Саєнко С.И. ИДЕНТИФИКАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ / Луганский государственный университет внутренних дел имени Э.А. Дидоренко, Украина

Исследуются законодательные дефиниции административного правонарушения; анализируются отдельные элементы состава административного правонарушения; уделяется внимание соотношению терминов «административное правонарушение» и «административный проступок».

Ключевые слова: административное правонарушение, административный проступок, ответственность, объект правонарушения, правоотношения, субъект правонарушения.

Sayenko S.I. AUTHENTICATION OF ADMINISTRATIVE OFFENCE ON THE LEGISLATION OF UKRAINE / Lugansk state university of internal affairs named after E.O. Didorenko, Ukraine

Legislative definicij of administrative offence is probed; the separate elements of composition of administrative offence are analysed; attention correlation of terms is spared «administrative offence» and «administrative misconduct».

Key words: administrative offence, administrative misconduct, responsibility, object of offence, legal relationships, subject of offence.

Якщо запитати юристів-практиків про те, які протиправні діяння можуть визнаватися адміністративними правопорушеннями, то більшість з них порадять ознайомитися зі змістом ст.9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) для того щоб отримати відповідь на поставлене запитання. Однак чи зможемо ми в такому разі отримати дійсно повну, а головне істинну відповідь? Вважаємо, що ні, бо аналіз адміністративного законодавства України засвідчує той факт, що в одному понятті не вдалося відобразити всю суть і зміст названої правової категорії. Більш того, дефініції аналізованого феномену, наведеної в ст.9 КУпАП, виявляється також замало для проведення ідентифікації його адміністративно-правової природи.

Даний висновок читачеві спочатку може здатися передчасним і дискусійним, оскільки навіть в адміністративно-юрисдикційній практиці ще жодного разу не було підтверджено хибність законодавчого підходу. Проте, як не дивно, висловлене твердження має під собою нормативне підґрунтя. І наша мета – довести це за допомогою відповідних аргументів.

Як об'єкт наукового аналізу адміністративне правопорушення в цій статті буде досліджено з позиції трьох критеріїв: 1) нормативної бази; 2) окремих елементів складу правопорушення; 3) виду відповідальності. Перелік названих критеріїв звичайно не можна вважати повним для розкриття усього різноманіття прояву суті та змісту адміністративного правопорушення. Але в той же час він достатній і прийнятний для того, щоб націлити українського законодавця на необхідність оновлення нормативної дефініції адміністративного правопорушення, а вчених-адміністративістів на відновлення конструктивної дискусії по даній проблематиці.

Спочатку пропонуємо читачеві ознайомитися з результатами аналізу нормативних положень тих законодавчих актів, у яких закріплено поняття адміністративного правопорушення, оскільки більшість науковців саме і приймають їх за відправну крапку при дослідженні правової природи, суті та змісту аналізованого феномену. Перш за все згадаємо нормативні положення ст.9 КУпАП. У останній вказано, що адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління та за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [1, 9]. Це поняття з 1984 року стало базовим для подальшого його використання у формуванні підзаконного адміністративно-деліктного законодавства України, а в 1996 році ще й отримало конституційну підтримку (пункт 22 ст.92 Конституції України) [2].

Але законодавчий консенсус тривав недовго. У пориві безсистемної нормотворчої практики в адміністративно-деліктному законодавстві паралельно КУпАП з'явилася нова інтерпретація адміністративного правопорушення. У ст.319 Митного кодексу України від 22 липня 2002 року (далі – МКУ) було проголошено, що порушення митних правил – це також адміністративне правопорушення. При цьому показовим став той факт, що останнє вже характеризувалося як протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений законодавством України порядок переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України, та за які цим Кодексом передбачена адміністративна відповідальність [3].

Відразу хотілося б звернути увагу на істотні відмінності названих дефініцій. По-перше, з наведеного визначення порушення митних правил випливає, що воно інтерпретується вже не як одичне діяння, а як сукупність діянь (протиправні, винні дії або бездіяльність). Такий підхід хоча й суперечив положенням ст.9 КУпАП, але виявивши стійкість перед критикою вчених-адміністративістів законодавець усе ж таки саме його обрав для нормативного закріплення поняття адміністративного правопорушення в МКУ.

По-друге, відмінності між КУпАП і МКУ також спостерігаються і у відсутності в останньому синонімічного ряду «адміністративне правопорушення – проступок». Такий подарунок законодавця окремим дослідникам позитивістського напрямку став обґрунтуванням їх давньої позиції з приводу того, що все законодавство про адміністративні правопорушення повинне будуватися на змісті конституційних положень і суперечити їм не може (ще раз нагадаємо, що в пункті 22 ст.92 Конституції України йдеться лише про адміністративне правопорушення).

Більше того, як здалося на перший погляд, в адміністративно-деліктному законодавстві України стали зникати й передумови для подальших дискусій з приводу тотожності чи відмінності адміністративного правопорушення та адміністративного проступку, ширини об'єму їх тлумачення. Орієнтир змістився на використання в нормативних актах лише поняття «адміністративне правопорушення». Конституційні норми в цьому випадку стали нормами дійсно прямої дії і по юридичній ієрархії очолили законодавство про адміністративну відповідальність.

Але український законодавець парадоксальний. Вже 6 липня 2005 року ним знову було створено нормативне підґрунтя для поновлення наукових дискусій з питання співвідношення «правопорушення-проступок» з прикметником адміністративний. Без видимих на те причин у частині 2 ст.18 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) він зробив згадку лише про адміністративний проступок без приставки «правопорушення». Після цього окружним адміністративним судам стали підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін мав виступати орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна

рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності в справах про адміністративні проступки [4].

Не зважаючи на те, що законодавча термінологія поповнилася новим терміном «адміністративний проступок», це лише посилило ситуацію з правомірністю оскарження в адміністративних судах незаконних дій і рішень державних органів (їх посадовців). Перед практиками виникло проблемне питання: чи підпадають під формулювання частини 2 ст.18 КАСУ незаконні дії і рішення державних органів, здійснені та прийняті в рамках провадження в справах про адміністративні правопорушення, порядок здійснення яких урегульований КУпАП і МКУ? Оскільки у вказаних нормативних актах йдеться лише про адміністративні правопорушення, то деякі адвокати саме на відмінності термінології стали вибудовувати захист інтересів позивачів в адміністративних судах. Таким чином, вийшло, що український законодавець хотів зробити як краще, а вийшло як завжди.

З усього сказаного вище можна зробити наступні проміжні висновки:

- по-перше, що являє собою адміністративне правопорушення на підставі аналізу чинного законодавства України достатньо складно однозначно встановити. В одному випадку це тільки одиничне діяння (КУпАП), в іншому вже потрібна їх серія, тобто декілька діянь (МКУ);
- по-друге, можна лише припустити, що законодавець під адміністративним правопорушенням (проступком) у ст.9 КУпАП, під адміністративним правопорушенням в ст.319 МКУ та під адміністративним проступком у частині 2 ст.18 КАСУ мав на увазі одне й те ж правове явище. Тоді ця позиція вимагає приведення її до спільного знаменника, заснованого на конституційних положеннях і прийнятному для формування однозначної юрисдикційної практики;
- і, третє, якщо ж усе-таки спробувати визначити правову природу досліджуваного феномену, то орієнтуючись виключно на такий критерій, як нормативні підстави, можна з упевненістю стверджувати про наступне. Адміністративним правопорушенням являється лише через те, що таку назву присвоїв йому законодавець. Але якщо детальніше заглибитися в дослідження суті та змісту цього явища, то стає зрозумілим, що в чистому вигляді адміністративно-правова природа його не підтверджується.

Про справедливість останнього припущення свідчить також аналіз окремих елементів складу адміністративного правопорушення. У цьому плані покажемо, передусім, виступає суб'єкт правопорушення. Він здатний дослідникові розкрити очі на істинну правову природу аналізованого феномена. Показати, що адміністративне правопорушення і не зовсім вже таке й «адміністративне».

Отже, «у чистому вигляді» доцільно було б, напевно, називати адміністративним таке протиправне діяння, яке вчинили посадова чи службова особа-представник органів виконавчої влади або місцевого самоврядування, при здійсненні владних управлінських функцій, тобто адміністративно-владний суб'єкт. З цих позицій делікти, скоєні вказаними особами, дійсно за своєю природою адміністративні. Але при такому підході знову виникають відповідні протиріччя. Їх суть полягає в наступному.

У першу чергу звернемо увагу на те, що коло суб'єктів адміністративних деліктів за чинними КУпАП і МКУ не вичерпується представниками адміністративно-владних повноважень. Доцільно згадати лише про неповнолітніх, іноземців та інших осіб, на яких не поширюються ознаки представників адміністративної влади. Виходить, що по цих нормативних актах обраний елемент складу правопорушення не проходить як показник його адміністративно-правової природи. Він лише в деякій мірі підтверджує її.

Більше того, «суб'єкт правопорушення» перед українською адміністративно-правовою наукою оголює іншу проблему, суть якої можна виразити в наступному питанні: а чи є по своїй правовій природі адміністративними ті делікти, які вчиняються посадовими та службовими особами-представниками органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування, при здійсненні ними владних управлінських функцій, і механізм захисту від яких передбачений в Кодексі адміністративного судочинства України?

За обраним критерієм такі делікти дійсно можна вважати різновидом адміністративних правопорушень, і другорядні ознаки на це теж вказують. При здійсненні останніх, наприклад, заводиться справа адміністративної юрисдикції, вона розглядається в порядку адміністративного судочинства, приводом для її порушення є адміністративний позов (ст.3 КАСУ). Очевидним лише є те, що склади цих правопорушень чітко в законодавстві України не визначені. Але в узагальненому вигляді це порушення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин (частина 1 ст.2 КАСУ), які так часто трапляються в нашому повсякденному житті.

На підставі сказаного можна зробити наступний висновок. Представлені аргументи, як мінімум, засвідчили правомірність того, що в КАСУ передбачений самостійний механізм захисту від адміністративних правопорушень. І хоча останні є такими по своїй суті, як український законодавець, так і адміністративно-правова наука цей факт визнавати поки що не поспішають.

Можна звичайно припустити, що правопорушення вважається адміністративним виходячи з об'єкта його посягання. Правовідносини у сфері державного управління довгий час в адміністративно-правовій науці визнавалися тим критерієм, за допомогою якого здійснювалася адміністративна ідентифікація делікту. У радянський період розвитку адміністративно-правової науки представлений підхід був домінуючим, більше того у 80-х роках ХХ століття його спробували нормативно втілити в усіх кодексах про адміністративні правопорушення союзних республік. Спроба вийшла не кристально чистою, хоч і стверджувалося згодом, що об'єктом адміністративних правопорушень були закріплені саме правовідносини управлінського характеру.

Але зроблений автором статті поверхневий аналіз об'єктів конкретних адміністративних правопорушень, закріплених чинним КУпАП, вказав на змішаний підхід в їх нормативному визначенні. Є правопорушення, які дійсно зазіхають на правовідносини управлінського характеру, і є делікти, що посягають на інші види правовідносин. Погодьтеся, що важко назвати правовідносини управлінського характеру об'єктом таких адміністративних правопорушень, як: 1) жорстоке поводження з тваринами (ст.89 КУпАП); 2) виготовлення, зберігання самогону та апаратів для його вироблення (ст.176 КУпАП); 3) заняття проституцією (ст.1811 КУпАП) і багатьох інших. Таким чином, знову впливає висновок про те, що й об'єкт делікту не може в чистому вигляді охарактеризувати його як адміністративне правопорушення. Тобто адміністративний, але не через цей критерій.

Базовим критерієм ідентифікації адміністративного правопорушення законодавець намагався визнати так само й вид юридичної відповідальності, передбачений за його скоєння. У ст.9 КУпАП і ст.319 МКУ він категорично вказав, що адміністративним правопорушенням може бути винятково таке діяння, за яке передбачена тільки адміністративна відповідальність. Цілком логічно припустити, що за задумом українського законодавця так воно й мало статися. Звичайно, раз за правопорушення повинна наставати адміністративна відповідальність, то воно дійсно адміністративне.

Але Гордіїв вузол і тут до кінця не вдалося розрубати. Виявляється, за вчинення адміністративного правопорушення може наставати дисциплінарна відповідальність для військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних

статутів (ст.15 КУпАП). Трудовий колектив або громадська організація можуть за скоєння адміністративного правопорушення застосувати заходи громадського впливу (ст.21 КУпАП). Тут доречно також згадати й про неповнолітніх, для яких за вчинення ними більшості адміністративних правопорушень передбачені такі заходи впливу, які аж ніяк вже не віднесеш до заходів адміністративної відповідальності. Йдеться, передусім, про: догану, сувору догану, зобов'язання публічно чи в іншій формі попросити вибачення в потерпілого, нагляд батьків або осіб, які їх замінюють, педагогічного чи трудового колективу (24¹ КУпАП).

Як бачимо, вказаний критерій теж не є цілком придатним для здійснення повної ідентифікації правопорушення у якості адміністративного. І ця проблема через бездіяльність законодавця ще довго може залишатися невирішеною. Тому ми закликаємо вчених-адміністративістів активізувати останнього до її усунення, напрацювавши з цього приводу конкретні пропозиції нормативно-правового характеру.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс України об административных правонарушениях. – Х.: ООО «Одиссей», 2009. – 288 с.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Митний кодекс України від 11 липня 2002 року № 92-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38-39. – Ст. 288.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36. – Ст. 446.

УДК 342.92+35.078.1

МОРАЛЬНО-ПРАВОВІ ТА ОЦІНОЧНІ ПОНЯТТЯ В НОРМАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Самбор М.А., к.ю.н., начальник сектору охорони громадського порядку

Прилуцький МВ УМВС України в Чернігівській області

У статті автор розглядає співвідношення та взаємовплив права і моралі взагалі та моральних і оціночних понять у змісті норм Кодексу України про адміністративні правопорушення зокрема. Грунтуючись на загальних принципах права, вказується на диспозитивність, яка обумовлюється використанням у нормах позитивного права моральних та оціночних понять. Відстоюється необхідність якомога чіткішого викладення змісту норм, що встановлюють адміністративну відповідальність та усунення неоднозначного тлумачення термінів, що використовуються в них.

Ключові слова: право, мораль, норма права, поняття, адміністративне правопорушення.

Самбор Н.А. МОРАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ И ОЦЕНОЧНЫЕ ПОНЯТИЯ В НОРМАХ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ / Прилуцкий ГО УМВД Украины в Черниговской области, Украина

В статье автор рассматривает соотношение и взаимовлияние права и морали в общем и моральных и оценочных понятий в содержании норм Кодекса Украины об административных правонарушениях в частности. Основываясь на общих принципах права, указывается на диспозитивность, которая обусловлена использованием в нормах позитивного права моральных и оценочных понятий. Отстаивается необходимость предельно четкого изложения содержания норм, которые устанавливают

административную ответственность и устранение неоднозначного толкования терминов, которые в них используются.

Ключевые слова: право, мораль, норма права, понятие, административное правонарушение.

Sambor M.A. MORALLY-LEGAL AND EVALUATION CONCEPTS IN NORMS ABOUT ADMINISTRATIVE CRIMES / Pryluky city department of Ministry of internal affairs of Ukraine in the Chernihiv region, Ukraine.

In the article author examines correlation and influence of right and moral in general and moral and evaluation concepts in maintenance of norms of Code of Ukraine about administrative offences in particular. Being base on general principles of right, specified on non-mandatory that is stipulated by the use in the norms of positive right for moral and evaluation concepts. A necessity is defended as possible more clear exposition of maintenance of norms, that set administrative responsibility and removal of ambiguous interpretation of terms that used for them.

Key words: right, moral, norm right, concept, administrative crime.

Чи то через вигнання людини з раю після її гріхопадіння, чи внаслідок еволюції до людських форм буття, ця істота з перших своїх кроків на Землі постала перед найнагальнішою потребою – витворювати умови власного існування, які у свою чергу, мають бути вироблені наступним історичним розвитком [1, 371]. Облаштування умов існування передбачає наявність певних правил поведінки, що забезпечать сталість існування людини в навколишньому середовищі. Історично-еволюційний процес засвідчив, що поряд із природними законами буття найбільш ефективними нормами, що забезпечують регламентовану поведінку особи в колі її подібних є правові норми. Формування ж та розвиток системи правових норм у суспільстві відбувається аж ніяк не відокремлено, ізольовано від розвитку відносин виробництва, матеріальних відносин суспільства, взаємостосунків особи та держави, формування державного апарату та його впливу на поведінку громадян у межах певної територіальної одиниці. Таким чином правові норми перш за все характеризуються певними історичними особливостями, які притаманні певній епосі розвитку людства, окремих країн, континентів тощо. А враховуючи той факт, що право є далеко не першою формою регулювання поведінки людей у суспільні, то ж цілком закономірним є історичний процес, який характеризує право як певну поглинаючу речовину, яка всмоктує утверджені у соціумі регулятивні норми, до яких слід відносити звичаї і традиції, релігію і мораль.

Особливою формою регулювання є мораль, нормативні приписи якої поширили свій вплив значно ширше за ті ж звичаї народностей певних територій, об'єднали (а інколи навпаки – посіяли зерно розбрату) народи, вийшли за межі племені на відміну від традицій, облишили релігійну сторону переконання та примусу, визначивши суттєво нову базу для забезпечення ефективного впливу на особу – суспільну думку. Мораль, як регулятор відносин суб'єктів у суспільстві, на кожному історичному етапі змінювала свої уподобання, зазнаючи впливу розвитку виробничих відносин, інших історичних особливостей та звісно ж розвитку самої особистості.

Недарма, Тарахонич Т.І. вказує на те, що моральні норми мають історичний характер виникнення, формуються під впливом таких категорій, як: добро, зло, чесність, справедливість. У „чистому” вигляді моральне регулювання поширюється на порівняно вузьку сферу міжособистісного спілкування (дружба, кохання, взаємодопомога). За допомогою моралі узгоджується поведінка особи з інтересами суспільства, ліквідуються суперечності між ними, регулюється міжособистісне спілкування [3, 274].

У теорії права найбільш цікавим постає питання співвідношення права та моралі як суміжних тісно взаємодіючих регуляторних систем поведінки суб'єктів у сучасному суспільстві. Взаємодія права і моралі в суспільстві – це складний та багатогранний процес. Активно впливаючи на мораль, право сприяє глибшому її вкоріненню в суспільстві, одночасно під впливом моральних вимог право постійно збагачується, зростає його роль як соціального регулятора суспільних відносин [3, 275-276].

Безперечно, суть взаємодії права та моралі має глибокі витoki, пов'язані із становленням права, черпанням з джерел моральних правил змісту для формування правових норм, як специфічного виду регулятора суспільних відносин. Таким чином, мораль відіграла роль фундаменту для правової системи, привносячи в неї притаманні їй особливості, які під впливом нового подиху права перетворювалися на особливий, у подальшому універсальний регулятор відносин суб'єктів – право. Незважаючи на такий тісний контакт права та моралі, останні мають як спільні, так і відмінні риси.

Право і мораль мають загальне для них цільове призначення – це вплив на поведінку суб'єктів [3, 276]. Але суть механізму такого впливу істотно різниться. Мораль виступає таким регулятором, де внутрішнє переконання особистості превалює над зовнішнім. Усвідомлення неприпустимості певного виду поведінки, схвалення іншого – все це результат власного досвіду суб'єкта, який ґрунтується не на примушуванні з боку держави мислити саме такими чином, а на розумінні такої поведінки, що позитивно сприймається оточуючими, або її абсолютне несприйняття зовнішнім світом. У той же час, оскільки мораль, як регуляторна система поведінки учасників суспільних відносин, виникла значно раніше за право, як форму регулювання відносин у суспільстві, тож можна говорити про те, що мораль постачала матеріал для формування правових норм, а право відповідно увібрало в себе найбільш усталені моральні норми, що характеризувалися найбільшою стабільністю, значимістю та поширенням на відносини в суспільстві.

Зрештою, можна вести мову про те, що мораль разом із традиціями, звичаями стала підґрунтям права, основою для прийняття як матеріальних, так і процесуальних норм.

Визначення моралі як опори права неминуче призводить до висновку про необхідність підвищення моральної обумовленості правових норм, зняття тієї суперечності між правовими й моральними вимогами, яка часом спостерігається у реальному житті [4, 311]. Дана теза не лише має право на життя, а має втілюватися в правотворчій діяльності уповноважених органів та їх посадових осіб. Адже реалізація норми права, прийняття якої стало логічним заповненням вакууму в нормативно-правовому регулюванні суспільних відносин, що до цього часу регулювалися виключно на рівні моральних засад, забезпечить тривале життя таких норм, а також зробить їх затребуваними суспільством, а не „мертвими” нормами, прийняття яких аж ніяк не вплинуло на врегулювання відносин, нормами, які залишаються виключно декларацією. Мораль, виявляючи потреби суспільства, що спрямовані на збереження його цілісності та стабільності його існування, виявляє інтереси суб'єктів, які до цього часу перебувають поза площиною правового врегулювання. Фактично, вважаємо, що мораль виступає своєрідним творчим експериментом для правила поведінки суб'єкта в суспільстві, результат якого (залежно від його ефективності) може знайти своє закріплення в нормі права, яка визначить саме таку поведінку нормою життя (або навпаки – категорично її заборонить, якщо така норма може призвести до руйнації суспільства в цілому або окремих його елементів) та відповідним чином створить механізм охорони та захисту такої поведінки учасників.

Таким чином, вважаємо, що мораль і право – це дві системи нормативного врегулювання суспільних відносин, які, незважаючи на високий рівень мотивації їх норм, їх значимість, виражають різні за значенням нормативні приписи, оскільки характеризуються різнопорядковим механізмом самого регулювання відносин, так і забезпеченням своїх норм. Поряд із цим, сучасне життя засвідчує комплексний характер будь-якого правила, у цілому життя. То ж з цього не є виключенням право та мораль. Вони взаємно проникають, обумовлюють один одного, створюють комплексну систему взаємозв'язків та взаємозалежностей, що ускладнюють їх відособлене розуміння, поряд із тим формуючи універсальну систему морально-правового

регулювання суспільного життя, яке спирається не лише на державно-правове заохочення, примус, а й характеризується суспільно свідомим схваленням, запереченням та несприйняттям тих чи інших актів тощо.

Вирішити людські проблеми лише за допомогою примусу (через статті законів, писаних норм (позитивного права), логіки сили можливо далеко не завжди. У зв'язку із цим піднімається і осмислюється проблема взаємозв'язку права і моралі, її цінностей та принципів. Т. Оноре наголошує, що „право ґрунтується на моральному переконанні та особистій зацікавленості. Але це ще не все. Закони претендують на моральну доброякісність, тобто на те, щоб бути частиною моралі. Вони намагаються формувати моральні переконання. Існування того чи іншого закону може переконати людей в тому, що те, чого він вимагає, є справедливим і здійснюється в інтересах людей” [6, 4]. На підставі озвученого, можна зробити висновок про те, що право є втіленням моральних приписів, поряд із тим ефективна реалізація норм права можлива в тому разі, коли суб'єкт правовідносин, який використовує, застосовує, виконує або дотримується тієї чи іншої норми права керується не лише страхом перед заборонаю, відповідальністю, а й моральним усвідомленням дозволеного, необхідного.

З'ясуванню співвідношення та взаємовпливів моралі та права присвячено ряд наукових праць, серед яких можна відмітити роботи Закомлістова А.Ф., Козюбри М.І., Костицького М.В., Кравченка Л.В., Морозової В.С., Нерсесянца В.С., Паліюка В.П., Радбруха Г., Сливки С.С., Сокурена В.В., Фуллера Л., Шершеневича Г.Ф. та багатьох інших. Не дивлячись на важливість проведених досліджень співвідношення права в цілому або окремих його елементів з мораллю, впливом моральних норм на формування та реалізацію правових норм, все ж багато питань взаємодії моралі та права залишається недослідженими. Переважна більшість таких робіт, зокрема співвідношення моралі та галузевих юридичних наук, стосувалася цивільного права, де досліджувалися питання захисту моральних благ, кримінального права та процесу – вивчення можливостей компенсації моральної шкоди та притягнення до кримінальної відповідальності за злочини у сфері суспільної моралі тощо. Поряд із цим питання співвідношення моралі та норм, що встановлюють адміністративну відповідальність в Україні, залишаються малодослідженими.

Виходячи з вищевикладеного, **метою нашої статті** є дослідження морально-правових та оціночних понять, що використовуються в нормах законодавства, яке встановлює адміністративну відповідальність, особливості їх розуміння та використання під час провадження в справах про адміністративні правопорушення, а також їх застосування під час кваліфікації адміністративних правопорушень та визначення і застосування адміністративних стягнень.

Ціннісний підхід до права дозволяє побачити право як втілення духовного виміру, невід'ємну складову культури, адекватно відобразити його як цілісний, багатогранний, духовно-матеріальний феномен [6, 7]. Таке філософське розуміння права вказує на його унікальність, підкреслює той факт, що як право пронизує всі сторони людського буття, так і життя привносить у право істотні ознаки, пропонуючи нові об'єкти та способи регулювання, зазначаючи необхідність нового переосмислення застарілих правил поведінки. Такі складові права, як духовність, культура підкреслюють значимість моральних засад права.

Не розпоршуючись на всезагальності взаємовпливів права та моралі, визначаючи предмет дослідження, акцентуації уваги потребує дослідження саме шляхів впливу моралі на норми адміністративного права, що встановлюють адміністративну відповідальність, та входження в адміністративне право моральних понять та категорій, які використовуються в гіпотезах та диспозиціях норм адміністративного права, які встановлюють юридичну відповідальність для правопорушників.

Розкриття даної проблеми можливе виходячи з розуміння власне юридичної відповідальності та її ознак та властивостей. Ознаки нормативної конструкції юридичної відповідальності полягають у тому, що вона: є похідною від норм права, сформульована і закріплена в них та носить формально-визначений характер; є не теоретичною, а реально діючою конструкцією, що існує в площині формалізованого в законодавстві права, а не створена теоретичним шляхом; з урахуванням її формальної визначеності повинна однозначно розумітися суб'єктами правозастосування та іншими учасниками цього процесу; розкривається через нормативні терміни, сформульовані законодавцем [7, 7]. Похідність від норм права аж ніяк не може бути спростована, адже загальновідомий вислів, що без норми не може бути відповідальності, до того ж власне в Конституції України, зокрема в ст.19, закладено принцип, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством.

Формальна визначеність, на нашу думку, має полягати в тому, що норма побудована як з дотриманням юридичної техніки, так і логічно зрозумілою для учасників правовідносин мовою, з використанням термінів та понять, що унеможливають їх неоднозначність розуміння і тлумачення, аби у свою чергу належним чином забезпечити нормативні вимоги ст. 68 Конституції України, яка прямо вказує на те, що кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. То ж, виходячи з цього, норми, які визначають заборони та обов'язки суб'єктів, мають бути якомога зрозумілішими для громадян, містити в собі виключно правові поняття та категорії, не допускаючи філософських відступів.

Викладання норми права у відповідних юридичних термінах та поняттях має забезпечити ефективність Закону, своєчасного та дієвого впливу законодавчих нормативних положень і приписів на фактичні відносини, шляхом чіткого визначення, по-перше, діянь, які прямо засуджуються Законом (заборони), по-друге, зазначення діянь, виконання яких Закон вимагає від зобов'язаної сторони (зобов'язання), по-третє, надання широкого простору для вибору поведінки суб'єкта, яка не забороняється Законом (використання). Тим самим забезпечуватимуться форми реалізації права у вигляді дотримання, виконання, використання та специфічної форми – застосування, яка частково охоплюється попередніми трьома, але має свої особливості, пов'язані як із суб'єктами, так і з процедурою реалізації норм права.

Поняття, що використовуються в змісті нормативно-правового акта, та безпосередньо норми, що встановлює юридичну відповідальність має бути максимально точним, як під час описання діяння, що визнається нормотворцем забороненим, так і умов його вчинення. Лише за таких умов гіпотеза та диспозиція норми, що встановлює юридичну відповідальність, забезпечить дієве регулювання суспільних відносин, а також забезпечить коректно правильне застосування заходів державного примусу, що прописані в санкціях, яких мають зазнати порушники.

Поняття – не якась особлива категорія пізнання, яка виражає завжди одне й те саме. Поняття є передусім розуміння, особливий різновид інтелектуальної діяльності щодо конкретизації мислимих предметів [2, 34-35]. Діяння, що виражаються в поняттях, які встановлюють юридичну відповідальність, повинні чітко і зрозуміло виражати заборонену поведінку, відстоюючи диспозитивність можливої незабороненої діяльності суб'єкта правовідносин, яка не підпадає під юридичні заборони. Тим самим юридичні поняття визначають не лише діяння, від вчинення яких суб'єктам потрібно утриматися, а й слугуватимуть ефективному застосуванню норм чинного законодавства спеціально уповноваженими органами та їх посадовими особами під час вжиття заходів з попередження правопорушень, провадження у справах щодо притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності.

Особливої уваги заслуговує діяльність спеціально уповноважених органів та їх посадових осіб щодо застосування норм Кодексу України про адміністративні правопорушення [8] (далі – КУпАП). У процесі провадження в справах про адміністративні правопорушення значний інтерес викликає процедура встановлення обставин вчинення правопорушення та, відповідно, встановлення в діянні особи складу адміністративного правопорушення.

В адміністративно-правових відносинах публічно-сервісного типу кожна сторона наділена, з-поміж своїх суб'єктивних прав, правом вимоги від другої сторони її належної (тобто передбаченої законодавством) поведінки [5, 14]. Суб'єкт владних повноважень має право вимагати від приватної особи виконання конкретно визначених обов'язків (тобто її належної поведінки) [5, 13]. Для того, щоб вимагати від зобов'язаної сторони певної поведінки, слід у першу чергу здійснити законодавцю нормативний опис тих діянь, які прямо заборонені, та відповідним чином прописати діяння, які за певних обставин, у певних умовах суб'єкт правовідносин повинен здійснити, або утриматися від їх вчинення. Аналіз норм чинного КУпАП, на жаль, засвідчує протилежне. Його далеко непоодинокі норми містять поняття, які скоріше за все слід відносити саме до моральних, ніж до правових, оскільки виражають суб'єктивно-інтерпретаційне розуміння поняття, не надаючи такому визначенню загальноприйнятого розуміння, що нерідко спотворює правильну кваліфікацію та призводить до незаконного притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Їх доволі багато, достатньо подивитися на проаналізувати зміст норм КУпАП. Це означає, що постає проблема не лише процесуального а й матеріального характеру щодо вирішення питання про необхідність застосування заходів державного впливу до особи.

„Дух високої свідомості” (ст.6 КУпАП) безперечно з боку моралі, цілком можна розцінювати як визначення унікальної цінності культури населення, що має виняткове історичне значення для формування національної самосвідомості українського народу, кожного окремого члена суспільства. Однак віднесення даного поняття до надбання права аж ніяк не можна говорити. Звісно, те, що право має бути спрямоване на виховання громадян у дусі високої свідомості заперечувати не можливо. У даному разі проявляється вплив права на моральні засади суспільства, адже фактично норми права вказують на те, що право само по собі слугує формуванню правосвідомості громадян, підтриманню високих моральних ідеалів, цінностей народу.

Також поняттям, що зумовлює неоднозначність його розуміння та тлумачення під час застосування адміністративних стягнень, є поняття „зазнавання лиха” (ст.87 КУпАП). Дане словосполучення не розкривається законодавцем. Лише поодинокі розрізнені підходи до розуміння лиха, а точніше стихійного лиха існують у нормативно-правових актах, зокрема до стихійного лиха відносять ураган, бурю, повінь, нагромадження снігу, ожеледь, землетрус, пожежу, просідання і зсув ґрунту [9]. З поняттям „стихійне лихо” можна зустрітися під час вивчення норм Водного кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Закону України „Про аварійно-рятувальні служби”, у постановах Кабінету Міністрів України, зокрема постанови від 25 серпня 2004 року № 1112 „Деякі питання розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві” тощо. У наказі Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 3 грудня 2001 року № 272 згадується власне поняття „лихо” без відповідного нормативного його тлумачення. При цьому дане поняття „лихо” співвідносить з потерпінням лиха на воді, льоду, наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 17 травня 2006 року № 297 „Про затвердження Правил авіаційного пошуку та рятування в Україні” веде мову про лихо, але не дає тлумачення даного поняття. Норма ж КУпАП взагалі поєднує зазнавання лиха з суб'єктом – дикою

твариною, що є ще більш складним у розумінні, особливо тоді, коли слід вирішувати питання про застосування заходів примусу до особи. Вважаємо дане поняття оціночним, крім того, застосування його до тварин, ускладнює його розуміння та тлумачення під час кваліфікації діяння та визначення виду та міри адміністративного стягнення. Крім того, невідомо, хто має встановити той критерій лиха, яке зазнає дика тварина, а саме спеціаліст чи експерт, держава в особі уповноважених осіб чи хтось інший. Унаслідок цього проблематичним є встановлення складу адміністративного правопорушення, відповідальність за яке передбачена у ст.87 КУпАП.

Наступним моральним поняттям, яке використовується в нормах КУпАП є „честь і гідність” (ст.148³ КУпАП). Безперечно, ці поняття є більш моральними, ніж правовими, однак вони знаходять свій захист у нормах цивільного законодавства України. На це вказує й Калюжний Р.А., який у коментарі до ст.148³ КУпАП зазначає, що поняття „честь” і „гідність” є оціночними. Так, під гідністю найчастіше розуміють суб’єктивну оцінку особистістю своїх особистих якостей, здібностей, світогляду, виконаного обов’язку і свого суспільного значення. До того ж самооцінка ґрунтується на соціально значущих критеріях оцінки моральних та інших якостей особистості. Подібно до гідності, поняття честі розкриває ставлення людини до самої себе і до неї з боку суспільства. Але, на відміну від поняття гідності, моральна цінність людини в понятті честі пов’язується з конкретним суспільним станом людини, родом її діяльності та моральними якостями, що за нею визнаються [11, 250]. При цьому слід згадати, що з прийняттям нового Кримінального кодексу України 5 квітня 2001 року до нього не було включено статтю, яка б встановлювала кримінальну відповідальність за образу, тобто умисне приниження честі та гідності, як це було в ст.126 КК України 1960 року.

У свою чергу за образу встановлюється адміністративна відповідальність за ст.173² КУпАП, а змістом образи є приниження саме честі та гідності особистості. Такі норми базуються на морально-етичних принципах честі гідності та порядності. На наш погляд, визначення адміністративної відповідальності за порушення честі та гідності особи потребує суттєвих змін, зокрема, слід чітко визначити, які діяння принижують честь та гідність, по-друге, визначити перелік діянь, які утворюватимуть об’єктивну сторону правопорушення, що принижує честь і гідність. Загалом, вважаємо, що захист честі та гідності має відбуватися в порядку цивільного або господарського (у разі коли маємо справу з образою честі та гідності суб’єкта підприємництва) судочинства, де сторона має доказувати, що її честь та гідність були принижені, при цьому усунути з цього процесу органи державної влади або їх посадових осіб.

Спорідненими є поняття та категорії, які використовуються в змісті ст.173 КУпАП, а саме: „образливе чіпляння до громадян та інші подібні дії”, та така важлива кваліфікуюча ознака адміністративного правопорушення за ст.178 КУпАП як „образа людської гідності і громадської моралі”. Останній вираз взагалі є всеохоплюючим, оскільки в нього вкладається не якась окреме моральне поняття чи категорія, а загалом суспільна мораль. Відтак, перед юридичною практикою не раз поставали питання про те, чи мають певні діяння ознаки правопорушення, відповідальність за які передбачена ст.178 КУпАП, якщо, наприклад, *громадянин розпивав спиртні напої в парку, іншому громадському місці в нічний час, при цьому жодного перехожого не було. Таким чином, відсутня образа людської гідності (звісно за виключенням гідності власне особи, яка розпивала спиртні напої, або працівника міліції, який виявив такого громадянина (однак працівник міліції виступає як зацікавлена особа, оскільки він же буде складати процесуальні документи, які засвідчуватимуть факт вчинення правопорушення громадянином. А в подальшому можливо саме цей працівник міліції й виноситиме постанову за справою про таке адміністративне правопорушення).* Тому постає питання, чи матиме місце порушення громадської моралі, адже моральні норми переважно не є писаними, а окремі з них, які містяться в нормах права, автоматично

стають правовими, тому постає необхідність наявності носія такої моралі - особи. Крім того, враховуючи, що між поняттям „людська гідність” та поняттям „громадська мораль” стоїть сполучник „і”, тож для правильної кваліфікації потрібні обидві ці ознаки. У частині, що стосується образливого чіпляння, останнє є поняттям не лише оціночним, а й суб'єктивним, оскільки лише особа, щодо якої вчиняються певні дії, вирішує чи образливі вони для неї чи ні. Законодавець для впевненості громадянина зазначив не лише образливе чіпляння, а й інші подібні дії, що є абсолютно невизначеною категорією діянь інших учасників правовідносин, яким, до речі, необхідно утримуватися від невідомо яких діянь. Таким чином, вирішення щодо наявності в діях складу адміністративного правопорушення фактично здійснює не спеціально уповноважена особа, а простий громадянин, чим порушується принцип законності.

Цивільний кодекс України співвідносить честь і гідність фізичної особи з діловою репутацією юридичної особи, що можна спостерігати на прикладі ст.201 ЦК України. Нині чинний КУпАП також визначає ділову репутацію як кваліфікуючу ознаку адміністративного правопорушення, відповідальність за яке передбачена ст.164³ КУпАП. Досить часто ділова репутація йде поруч із професіоналізмом керівництва, професійними якостями персоналу, менеджментом, вимогами, які пред'являються до обіймання тих чи інших посад.

Абзац 13 ч.1 ст.2 Закону України „Про банки і банківську діяльність” [10] подає офіційну дефініцію ділової репутації як сукупність підтвердженої інформації про особу, що дає можливість зробити висновок про професійні та управлінські здібності такої особи, її порядність та відповідність її діяльності вимогам закону. Так, п.1.2. ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, затверджених спільним наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства фінансів України № 128/1037 від 12 грудня 2002 року [13] дає наступне визначення бездоганної ділової репутації, під якою слід розуміти відсутність в особи судимості за злочини, вчинені у сфері податкового, антимонопольно-конкурентного, банківського, валютного законодавства, законодавства про цінні папери і фондову біржу та про фінансові послуги. П.1.7. Порядку сертифікації аудиторів банків, затверджених рішенням Аудиторської палати України № 183/3 від 11 жовтня 2007 року [14] ділова репутація визначається як сукупність документально підтвердженої інформації про особу, що дає можливість зробити висновок про професійні здібності особи, її порядність та відповідність її діяльності вимогам чинного законодавства України. Як зазначається в інформаційному листі Вищого господарського суду України № 01-8/184 від 28 березня 2007 року [15], ділову репутацію юридичної особи становить престиж її фірмового (комерційного) найменування, торговельних марок та інших належних їй нематеріальних активів серед кола споживачів її товарів та послуг. Приниженням ділової репутації суб'єкта господарювання (підприємця) є поширення в будь-якій формі неправдивих, неточних або неповних відомостей, що дискредитують спосіб ведення чи результати його господарської (підприємницької) діяльності у зв'язку з чим знижується вартість його нематеріальних активів. Зазначені дії завдають майнової та моральної шкоди суб'єктам господарювання, а тому ця шкода за відповідними позовами потерпілих осіб підлягає відшкодуванню за правилами статей 1166 та 1167 ЦК. У вирішенні відповідних спорів господарським судам необхідно виходити з того, що недостовірність негативної інформації є правовою презумпцією. На підставі вищевикладеного вважаємо за необхідне виключення зі ст.164³ КУпАП частину 2, яка встановлює адміністративну відповідальність за умисне поширення неправдивих або неточних відомостей, які можуть завдати шкоди діловій репутації або майновим інтересам іншого підприємця. Тим самим ч. 3 даної статті вважати частиною 2 ст.164³ КУпАП. На нашу думку,

взаємовідносини суб'єктів щодо відстоювання та захисту ділової репутації суб'єкта господарювання має відбуватися без втручання посадових осіб органів виконавчої влади. Оптимальним є з'ясування питань щодо захисту ділової репутації в судовому порядку або вирішення таких спорів незалежними арбітрами. Тому вважаємо, що порядок звернення за захистом ділової репутації має відбуватися з дотриманням матеріальних та процесуальних норм цивільного та господарського права.

Щирість розкаяння (ст.34 КУпАП) є ще одним морально-оціночним поняттям, яке вживається в нормах КУпАП та відіграє одне з визначальних елементів під час визначення адміністративної відповідальності, оскільки є обставиною, що пом'якшує відповідальність за адміністративне правопорушення. Шопіна І.М. зазначає, що щире каяття характерне тим, що воно засновано на належній критичній оцінці особою своєї протиправної поведінки через визнання вини і готовність нести адміністративну відповідальність [11, 50]. Аналогічне розуміння щирого каяття дає Гришук В.К. [12, 149]. Фактично на один щабель ставиться розкаяння та каяття. Вважаємо, що це є невірним. Зрозуміло, і розкаяння і каяття виражають внутрішнє психоемоційне ставлення людини до вчиненого нею діяння та наслідків, які знаходять осуд у суспільстві, однак каяття по відношенню до розкаяння підкреслює суспільну небезпеку вчиненого особою діяння та усвідомлення цього і шкоди, якої таким діянням заподіяно. Тобто каяття і розкаяння як злочин і правопорушення: чим небезпечніше правопорушення, тим більше розкаяння; у разі вчинення найнебезпечнішого правопорушення, відповідальність за яке встановлюється кримінальним законом, відповідно має бути найщиріше та найглибше розкаяння – каяття.

Аналізуючи положення ст.185³ КУпАП, бачимо, що законодавець користується поняттям „неповага”, зміст якого детально передає, чим спрощує кваліфікацію діяння, відповідальність за яке передбачена зазначеною статтею, однак поряд із цим використовує поняття „зневага”. Зміст останнього поняття не розкривається, залишаючи таким чином широкий простір для розсуду посадової особи, яка буде складати протокол про адміністративне правопорушення та ще більший – для судді, який прийматиме рішення про накладення адміністративного стягнення на „винну” особу.

Логічно підходячи до прийняття рішення в справі про адміністративне правопорушення, також зустрічаємося з моральним терміном „внутрішнє переконання” (ст.252 КУпАП), тобто рішення приймається не лише у відповідності із законом, а цей закон проходить через моральні устої спеціально уповноваженої посадової особи, через її свідомість, правосвідомість, яка також несе на собі відтінок моралі.

Це далеко не весь перелік морально-правових та оціночних понять, що використовуються в змісті норм Кодексу України про адміністративні правопорушення, на користь чого можна навести приклади ст.116² КУпАП, ст.119 КУпАП, де використовуються поняття „інші предмети”, але які саме незрозуміло, що дає великий простір для розширеного тлумачення цих норм, ст.118 КУпАП взагалі використовує словосполучення „і т. ін.”, але що під цим слід розуміти – знову викликає дискусію, словосполучення „інші заходи” також створює умови для неоднозначних підходів у кваліфікації діянь як адміністративних правопорушень, користуючись виключно свідомістю особи, яка уповноважена розглядати справи за цією статтею КУпАП. Аналогічна справа з використанням понять „громадський порядок”, що використовується в ст.ст.9, 18, 148³, 173, 173¹, 185, 185⁷, 185¹⁰ КУпАП, адже нормативного визначення даної дефініції поки що не існує, а користування доктринальними підходами, або взагалі власним поглядом на дане поняття та явище, що під ним розуміється, знов-таки створює умови, за яких особи, які мають дотримуватися громадського порядку, не знають, від яких дій їм потрібно утриматися, а що вони зобов'язані вчинити. Термін „спокій громадян” (ст.173 КУпАП) також зумовлює ту обставину, що уповноважені приймати рішення в справах про адміністративні

правопорушення особи фактично зобов'язані виходити з розуміння даного поняття потерпілою стороною, що призводить до винесення інколи абсолютно різних процесуальних рішень у практично аналогічних за своєю суттю справах.

Використання морально-етичних положень у змісті нормативно-правового акта безперечно є особливою формою поєднання моральних аспектів людського буття з її правовою сутністю. У той же час питання встановлення юридичної відповідальності та застосування заходів примусу мають бути урегульовані Законом, а їх положення чітко формулювати гіпотези та диспозиції норм, які визначають ознаки протиправного діяння.

Адже ст.68 Конституції України вказує на те, що кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. Закономірним постає питання, яким чином утриматися від забороненої поведінки, коли вона не має чітко окреслених контурів.

П.22 ч.1 ст.92 Конституції України зазначає, що виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них. Тож, аби належним чином дотримуватися конституційних норм, чинного законодавства, побудувати громадське суспільство, у якому метою діяльності держави, як особливого об'єднання громадян, будуть права, свободи та інтереси людини, їх множинність, величина, інтенсивність і ступінь прояву, неможливо без чіткого визначення прав, свобод, інтересів, обов'язків та відповідальності суб'єктів.

Слід визнати, що об'єктивно необхідно чітко урегулювати відносини, які встановлюють юридичну відповідальність суб'єктів, у даному випадку адміністративну. Використання в їх змісті абстрагованих моральних понять повинно бути обмежено настільки, щоб не допускати фактів притягнення невинних осіб до відповідальності, тоді як право, як система регуляторів поведінки, має сприяти моральному вихованню та розвитку суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Філософія. Курс лекцій : [навч. посібник] / [І.В. Бичко, В.Г. Табачковський, Г.І. Горак та ін.]. – К. : Либідь, 1993. – 576 с.
2. Жоль К.К. Соціолгія: навч. посіб. Для студ. вищ. навч. закладів / К.К. Жоль. – К. : Либідь, 2005. – 440 с.
3. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / [О.В. Зайчук, А.П. Заєць, В.С. Журавський та ін.]; [за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко]. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
4. Кельман М.С. Загальна теорія держави та права: підруч. / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин, Н.М. Хома. – [3-тє вид., стереотип.] – Львів: „Новий світ – 2000”, 2007. – 584 с.
5. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11-17.
6. Братасюк М. Ціннісний підхід до права в контексті сучасної правничої методології / М. Братасюк // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 11. – С. 3-7.
7. Осауленко А.О. Нормативна конструкція ретроспективної юридичної відповідальності в публічному праві сучасної 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» / А.О. Осауленко. – К., 2007. – 18 с.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення за станом на 2 грудня 2010 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.

9. Про затвердження Правил користування електричною енергією : Постанова Національної комісії з питань регулювання електроенергетики України від 31 липня 1996 року № 28, затверджена в Міністерстві юстиції України 2 серпня 1996 р. за № 417/1442 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
10. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 грудня 2001 року / ВВР. – 2001. – № 5-6. – Ст. 30.
11. Кодекс України про адміністративні правопорушення : науково-практичний коментар / [Р.А.Калужний, А.Т.Комзюк, О.О.Погрібдний та ін.]. – [2-ге вид.]. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців „Правова єдність”, 2008. – 655 с.
12. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / [А.М. Бойко, Брич Л.П., В.К. Гришук та ін.] ; [за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка]. – [3-тє вид., переробл. та доповн.]. – К.: Атака, 2003. – 1056 с.
13. Про затвердження ліцензійних умов провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей : Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства фінансів України від 12 грудня 2002 року № 128/1037 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
14. Про затвердження Порядку сертифікації аудиторів банків : Рішення Аудиторської палати України від 11 жовтня 2007 року № 183/3 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
15. Про деякі питання практики застосування господарськими судами законодавства про інформацію: Інформаційний лист Вищого господарського суду України № 01-8/184 від 28 березня 2007 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>.

УДК 342 : 364.46 (477) (091)

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ РОБІТ ЯК ВИД АДМІНІСТРАТИВНОГО СТЯГНЕННЯ

Алімов К.О., аспірант

Запорізький національний університет

У науковій статті досліджується зарубіжний досвід застосування громадських робіт як вид адміністративного стягнення. Аналізуються правові засади та механізм застосування громадських робіт як покарання в зарубіжних країнах. Визначаються спільні риси та особливості правової регламентації і виконання громадських робіт у країнах Західної Європи, США та в країнах пострадянського простору. Досліджується можливість запозичення позитивного досвіду зарубіжних країн для впровадження в українську правову систему з метою удосконалення адміністративного стягнення у вигляді громадських робіт.

Ключові слова: адміністративне стягнення, громадські роботи, зарубіжний досвід, обов'язкові роботи, роботи в суспільних інтересах, примусові роботи, інститут пробації, запозичення досвіду.

Алимов К.А. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ РАБОТ КАК ВИД АДМИНИСТРАТИВНОГО ВЗЫСКАНИЯ / Запорожский национальный университет, Украина

В научной статье исследуется зарубежный опыт применения общественных работ как вид административного взыскания. Анализируются правовые основы и механизм применения

общественных работ как наказания в зарубежных странах. Определяются общие черты и особенности правовой регламентации и исполнения общественных работ в странах Западной Европы, США и в странах постсоветского пространства. Исследуется возможность заимствования позитивного опыта зарубежных стран для внедрения в украинскую правовую систему с целью усовершенствования административного взыскания в виде общественных работ.

Ключевые слова: административное взыскание, общественные работы, зарубежный опыт, обязательные работы, работы в общественных интересах, принудительные работы, институт probation, заимствование опыта.

Alimov K.A. FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC WORKS AS A KIND OF ADMINISTRATIVE PENALTIES / Zaporizhzhia national university, Ukraine

In the scientific publication the foreign experience of execution of public works as administrative punishment is investigated. The legal bases and mechanism of execution of public works as punishments in foreign countries are analyzed. The general (common) features and differences in a legal regulation and execution of public works in the countries of Western Europe, USA and other countries are defined. The opportunity of introduction of positive experience of foreign countries for introduction in the Ukrainian legal system is investigated with the purpose of improvement of administrative punishment as public works.

Key words: administrative punishment, public works, foreign experience, obligatory works, work in public interests, compulsory works, probation, introduction of experience.

Українська держава в процесі побудови правової держави прагне удосконалити систему взаємної відповідальності особи і держави. Нещодавно система заходів адміністративної відповідальності була доповнена громадськими роботами. Так, Законом України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху” від 24 вересня 2008 р., КпАП України було доповнено главою 30-А „Проведення про виконання постанови про застосування громадських робіт”. Відповідно в ряді статей Кодексу запропонований альтернативний вид адміністративного стягнення – громадські роботи. До цього часу громадські роботи були впроваджені в національне законодавство та юридичну практику Кримінальним кодексом України у 2001 році як різновид кримінального покарання. І в сфері адміністративного, і в сфері кримінального права контроль за виконанням громадських робіт покладено на Державний департамент з питань виконання покарань, а саме Кримінально-виконавчу інспекцію. Таким чином, для України практика призначення і виконання громадських робіт є новим напрямком діяльності правозастосовчих органів, у той час як у зарубіжних країнах протягом тривалого часу застосовується такий вид стягнення (покарання). Накопичений багаторічний досвід зарубіжних країн у зазначеній сфері суспільних відносин потребує ретельного вивчення і дослідження можливості запозичення з метою впровадження в українську теорію і практику адміністративного права. Усе це обумовлює актуальність наукового дослідження обраної теми.

Метою наукової статті є дослідження досвіду правової регламентації, призначення та виконання громадських робіт як адміністративного стягнення в зарубіжних країнах. Для досягнення поставленої мети нам необхідно виконати наступні завдання: дослідити ступінь наукової розробки даної теми; вивчити досвід правової регламентації, призначення та виконання адміністративного стягнення у вигляді громадських робіт у зарубіжних країнах; виокремити позитивний досвід у зазначеній сфері з метою його подальшого впровадження в національне законодавство та юридичну практику; сформулювати висновки щодо можливості та доцільності використання позитивного досвіду зарубіжних країн та визначити перспективи подальшого наукового дослідження зазначеної тематики.

Предметом наукової статті є зарубіжний досвід застосування громадських робіт як адміністративного стягнення.

Для написання наукової статті використовувалась система загальнофілософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів дослідження. Більшою мірою

використовувались методи порівняльного правознавства, прийоми логічного методу та метод юридичного моделювання.

Дослідженню громадських робіт та інших альтернативних ізоляції від суспільства санкцій приділяли увагу такі відомі науковці та дослідники в галузі права, як: Л.І. Анікова, Л.В. Багрій-Шахматов, М.І. Бажанов, І.Г. Богатирьов, Т.О. Коломоєць, В.Г. Павленко, О.Ю. Салманова, І.О. Сківський, В.В. Сташис, А.Х. Степанюк, С.А. Стефанов, О.В. Ткачова, В.М. Трубников, С.В. Черкасов та ін. Проте зарубіжний досвід правової регламентації, призначення та виконання громадських робіт як самостійного виду адміністративного стягнення не отримав достатньої уваги.

Більшою мірою порівняльний аналіз національного законодавства та законодавства зарубіжних країн проводився щодо громадських робіт як виду кримінального покарання. Так, детальне дослідження кримінального покарання у вигляді обов'язкових робіт у сучасному зарубіжному кримінальному законодавстві провів В.Н. Орлов [1].

З метою удосконалення інституту громадських робіт як адміністративного стягнення ми розглянемо позитивний досвід правової регламентації, призначення та виконання громадських робіт як різновиду кримінального покарання в зарубіжних країнах, тому що в багатьох зарубіжних країнах взагалі є відсутнім поділ заходів юридичної відповідальності на адміністративні стягнення та кримінальні покарання. Як правило, адміністративні правопорушення мають назву кримінальних проступків, тобто дрібних, не тяжких злочинів, і, відповідно, тягнуть за собою визначену кримінальним (а не адміністративним) правом юридичну відповідальність.

Так, наприклад, детальний аналіз адміністративно-деліктного законодавства країн Балтії свідчить про ототожнення законодавцем злочинів і адміністративних проступків, а, відповідно, і форм негативного реагування з боку держави на їх вчинення [2, 99].

Як відзначають Т.О. Коломоєць та І.О. Сківський, з цим погодитись не можна, і досвід законотворчої діяльності в цьому аспекті навряд чи підлягає запозиченню [3, 132].

Можна навести як приклад досвід Естонії, у законодавстві якої система заходів адміністративної відповідальності юридично перероблена і переведена в систему так званих пенітенціарних покарань, куди увійшли, крім традиційно адміністративних, також заходи кримінально-правового характеру. Тим самим естонський законодавець, як зазначає Д. Лук'янець, систематизував каральні санкції в межах одного юридичного документа та уніфікував їх систему відповідно до правових традицій низки держав – членів Ради Європи, фактично відмовившись від адміністративних санкцій як самостійних заходів юридичної відповідальності [4, 314].

На думку Т.О. Коломоєць та І.О. Сківського, досвід Естонської Республіки взагалі слід вважати надто радикальним, бо тим самим нівелюється розмаїття та різновиди протиправних діянь, втрачається межа між адміністративною та кримінальною відповідальністю та зовнішніми формами прояву реакції держави на вчинення відповідних протиправних діянь [5, 133].

Отже, враховуючи вищесказане, проаналізуємо позитивний досвід правової регламентації та застосування покарання (адміністративного стягнення) у вигляді громадських робіт у зарубіжних країнах.

Як відзначає О.Ю. Салманова, громадські роботи сьогодні набули поширення у всьому світі. Практика їх застосування в Російській Федерації, Великій Британії, Швеції, Франції, Іспанії, США та багатьох інших країнах засвідчила велике профілактичне значення вищезазваного заходу, його високу ефективність [6].

Обов'язкові роботи як вид покарання на даний час передбачені в сучасному кримінальному законодавстві ряду зарубіжних країн. Так, на даний час обов'язкові

роботи як кримінальне покарання передбачені в кримінальному законодавстві Англії, Норвегії, США, Кримінальному кодексі Азербайджану 1999 р., Голландії 1886 р., Данії 1930 р., Республіки Беларусь 1999 р., Грузії 1999 р., Іспанії 1995 р., Казахстану 1997 р., Киргизької Республіки 1997 р., Латвії 1998 р., Литви 2000 р., Молдови 2002 р., Франції 1992 р.

В.Н. Орлов зазначає, що на даний час досліджуваний вид покарання в зарубіжному законодавстві називається по-різному.

У законодавстві ряду країн (Казахстан, Киргизія) даний вид покарання іменується як „залучення до громадських робіт”.

Англійський законодавець у діючому на даний час Законі про повноваження кримінальних судів 1973 р. називає даний вид покарання як „надання безкоштовних послуг суспільству”. У КК Грузії досліджуваний вид покарання одержав назву „суспільно корисної праці”. У КК Молдови законодавець вирішив, що необхідно розглянутий вид покарання назвати „неоплачуваною працею на користь суспільства”. Литовський законодавець називає покарання у вигляді обов’язкових робіт „публічними роботами”. КК Латвії визначає досліджуваний вид покарання як „примусові роботи”. У КК Франції даний вид покарання іменується як „роботи в суспільних інтересах”. КК Іспанії розглянутий вид покарання визначає як „роботу на користь суспільства”. Нарешті, у ряді зарубіжних країн (Азербайджан, Данія, Голландія, Беларусь, Норвегія) обов’язкові роботи називаються „громадськими роботами”.

Аналіз різних найменувань покарання у вигляді обов’язкових робіт, що використовуються в зарубіжних країнах, дозволяє розподілити їх на певні групи.

Першу і саму численну групу складають правові акти тих зарубіжних країн, в яких у назві обов’язкових робіт, насамперед, указується їх суспільний або публічний характер (Азербайджан, Беларусь, Грузія, Данія, Голландія, Казахстан, Киргизія, Литва, Норвегія).

Другу групу утворюють ті зарубіжні правові акти, в яких у найменуванні обов’язкових робіт указують, що вони проводяться на користь або в інтересах суспільства (КК Іспанії і Франції).

Третя група охоплює ті зарубіжні правові акти, в яких у назві обов’язкових робіт відзначається їх примусовий характер (КК Латвійської Республіки).

І, нарешті, четверту групу утворюють ті джерела, в яких, називаючи обов’язкові роботи, у першу чергу вказують на їх безкоштовність (Англія, Молдова).

Таким чином, проведений аналіз найменувань покарання у вигляді обов’язкових робіт, що використовуються в зарубіжних правових актах, дозволяє виділити ту істотну, а точніше пріоритетну ознаку, на яку в першу чергу (тобто саме в назві розглянутого покарання) прагне вказати законодавець. До таких слід віднести наступні ознаки:

- суспільний або публічний характер обов’язкових робіт;
- корисність обов’язкових робіт для суспільства;
- примусовий характер обов’язкових робіт;
- безкоштовність обов’язкових робіт.

Разом із тим не можна не відзначити, що вживання тієї або іншої ознаки обов’язкових робіт, насамперед, у їх назві ніяким чином не виключає існування інших ознак даного виду покарання.

У результаті аналізу дефінітивних кримінально-правових норм законодавства зарубіжних країн, В.Н. Орлов відзначив ті характерні ознаки, що відбиті у власне законодавчих визначеннях обов'язкових робіт:

- виконання засудженим обов'язкових робіт здійснюється: у вільний від основної роботи або навчання час (Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Киргизія, Латвія); у вільний час (Грузія);
- залучення до обов'язкових робіт здійснюється примусово (Латвія);
- обов'язкові роботи виконуються засудженим безкоштовно (Азербайджан, Беларусь, Казахстан; Киргизія) або безоплатно (Грузія, Латвія);
- обов'язкові роботи виконуються в районі місця проживання засудженого (Латвія);
- обов'язкові роботи є суспільно корисними роботами (Азербайджан, Латвія);
- обов'язкові роботи виконуються на користь суспільства (Беларусь, Киргизія);
- вид обов'язкових робіт визначається відповідними органами, зокрема, відповідними органами виконавчої влади (Азербайджан); органом місцевого самоврядування (Грузія); визначається місцевими виконавчими органами або органами місцевого самоврядування (Казахстан); органами, що видають: застосуванням громадських робіт (Беларусь), виконанням вироку (Киргизія) [7].

І.Г. Богатирьов провів аналіз виконання кримінальних покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, в таких країнах Європейського співтовариства як Великобританія, Польща, Румунія, Чехія та ін.

На основі аналізу практики виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, службами пробації Європейського співтовариства, І.Г. Богатирьов обґрунтовує доцільність використання досвіду в межах виконання кримінально-виконавчою інспекцією покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, а також здійснення контролю за поведінкою осіб, звільнених від відбування покарань з випробуванням, звільнених від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років.

І.Г. Богатирьов встановив, що кримінально-виконавча інспекція в своїй діяльності при виконанні покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, використовує певні елементи пробації (випробування, іспитовий строк, залучення громадськості та ін.).

Сутністю більшості пенітенціарних систем країн Європи є функціонування інституту пробації. Позитивні результати, досягнуті завдяки діяльності служб пробації, пояснюються тим, що вони орієнтовані не лише на виконання поліцейських функцій, а, у першу чергу, перед ними стоять завдання надання соціальної допомоги особам, які перебувають під наглядом.

І.Г. Богатирьов підкреслює, що за останні роки в науковій літературі дискутується питання про необхідність створення подібної служби і в Україні. На основі проведеного аналізу законодавчого, організаційного, фінансового та кадрового забезпечення, І.Г. Богатирьов дійшов висновку, що вирішення питання про створення служби пробації потребує певних адміністративних ресурсів (наукове, законодавче, матеріально-технічне, кадрове та ін. врегулювання) [8, 15-16].

Враховуючи позитивний зарубіжний досвід, в Україні активно обговорюється питання створення служби пробації. Так, 17 грудня 2010 року в Державній пенітенціарній службі України проведено круглий стіл із проблемних питань реорганізації кримінально-виконавчої інспекції на службу пробації. Активно функціонує та розвивається присвячений інституту пробації веб-сайт – <http://probation.at.ua/>. На

вказаному ресурсі активно обговорюються проблемні питання інституту пробації та аналізується відповідний зарубіжний досвід.

Інститут пробації прямо пов'язаний з інститутом громадських робіт, адже, як правило, однією з умов пробації в зарубіжних країнах є виконання громадських робіт. В.Н. Орлов зазначає, що відповідно до зарубіжного кримінального законодавства окремих країн обов'язкові роботи можуть бути призначені одночасно з деякими заходами кримінально-правового характеру, наприклад, з умовним засудженням або пробацією.

Так, зокрема, у юридичній літературі відзначається, що громадські роботи в США, у ході яких засуджений повинен безкоштовно відробити визначену кількість годин, займаючись якою-небудь суспільно корисною діяльністю, часто призначаються в сполученні з умовним засудженням. Деякі автори розглядають кримінальне покарання у вигляді виконання суспільно корисних робіт у США як альтернативне покарання. Так, у багатьох штатах як альтернатива короткостроковому позбавленню волі може бути призначене виконання суспільно корисних робіт: як санітара в лікарні або збирача сміття в міських парках.

Відповідно до Закону про кримінальну юстицію 1991 р. в Англії застосовуються комбіновані накази про пробацію і надання послуг суспільству, у випадку, коли суд визнає особу у віці 16 років і більше винною у здійсненні злочину, за який передбачене тюремне ув'язнення (покарання за яке не встановлено точно в законі), він може видати комбінований наказ, відповідно до якого злочинець одночасно може:

- а) бути під наглядом чиновника пробації протягом періоду, встановленого наказом, терміном від 12 місяців до 3 років;
- б) виконувати неоплачувану роботу протягом визначеного терміну від 40 до 100 годин.

Комбінований наказ видається в тому випадку, коли суд вважає його бажаним в інтересах забезпечення реабілітації злочинця або захисту суспільства від заподіяної ним шкоди або попередження іншого злочину [9].

Таким чином, інститут пробації із кримінально-виконавчого права США, може, на нашу думку, бути запозичений Україною. Пробація в США містить і комплексно поєднує елементи таких видів основного покарання в Україні, як громадські роботи та обмеження волі. Але, якщо умови виконання громадських робіт та обмеження волі в Україні чітко визначені кримінальним та адміністративним законодавством, то в США суддя вільно може визначати умови пробації в залежності від особи правопорушника та характеру скоєного ним правопорушення. Запровадження інституту пробації в Україні буде сприяти індивідуалізації покарання та досягненню його основної мети – виправлення особи правопорушника найкращими для нього методами та способами.

Особливу увагу привертає французький досвід використання інституту громадських робіт. Франція – це, мабуть, країна із самою розвинутою системою громадських робіт. Вони застосовуються до порушників правил дорожнього руху, до людей, які скоїли тяжкі злочини ненавмисно і вперше, а також до осіб, які багаторазово скоїли дрібні правопорушення. Громадські роботи не перевищують 240 годин протягом 18 місяців. Правопорушник прикріплюється до благодійної організації або наглядового органу, що фінансується з федерального або місцевого бюджету. Також у Франції громадські роботи можуть передувати тюремному ув'язненню, тобто правопорушник спочатку трудиться на благо суспільства, а потім відбуває покарання у в'язниці [10].

В.Н. Орлов зазначає, що в ст.131-3 КК Франції вказується, що покарання у вигляді роботи в суспільних інтересах відноситься до виправних покарань. Разом із тим, на його думку, варто погодитися з авторами, які стверджують, що праця в суспільних

інтересах у Франції відноситься до покарань, що можуть бути призначені тільки в якості основних. Зазначене положення підтверджується власне змістом деяких норм КК Франції. Зокрема, у самій ст.131-3 КК Франції передбачаються додаткові покарання, отже, інші покарання цілком можна вважати основними. Крім того, у ст.131-9 КК Франції вказується, що „разом можуть бути призначені покарання, перераховані в статті 131-6, що позбавляють деяких прав або їх обмежують; вони не можуть бути призначені разом із покаранням у вигляді роботи в суспільних інтересах. Не можуть бути призначені разом із покаранням у вигляді роботи в суспільних інтересах і покарання у вигляді штрафу або штрафо-днів”.

КК Іспанії, розділяючи покарання в ст. 33 на суворі, менш суворі і невеликі, не вказує в жодній із груп громадські роботи. Разом із тим ч.5 ст.33 указує, що громадські роботи можуть бути додатковими. Отже, громадські роботи можна вважати як основним видом покарання, так і додатковим. Дане положення також пояснюється тим, що такі види покарань, як штраф, арешт можуть бути замінені громадськими роботами. Стаття 39 КК Іспанії відносить громадські роботи до покарань у вигляді позбавлення прав [11].

Отже, для всіх європейських держав „сталого демократії” притаманна надзвичайна розпорошеність адміністративного деліктного законодавства. У Німеччині, наприклад, йдеться про положення близько тисячі федеральних законів, які містять склади порушень порядку. Ця кількість не враховує існування в кожній федеральній землі свого законодавства.

У Німеччині, Швейцарії, Бельгії, Італії та Португалії адміністративні делікти є різновидом караних діянь, які підпадають під дію загальних положень карних законів.

Правові системи інших держав (Австрії, Франції, Нідерландів, Іспанії, Греції) характеризуються відмежуванням адміністративного деліктного законодавства від карного, що виявляється в неможливості застосування до адміністративних деліктів і відносин, які виникають унаслідок їх вчинення, загальних положень карних законів.

Головним стягненням в адміністративному деліктному законодавстві всіх європейських держав є штраф. Крім штрафу, передбачена велика кількість інших стягнень. Тільки в Австрії і Швейцарії йдеться про можливість короткострокового позбавлення волі за вчинення адміністративного делікту. Додатковими стягненнями в певних країнах є позбавлення прав різного характеру. В окремих правових системах (Німеччини, Португалії) існує інститут додаткових заходів, які можуть застосовуватися незалежно від накладення санкцій за порушення. Серед таких санкцій є конфіскація або арешт майна, яке було використано для вчинення порушення або отримано внаслідок його вчинення.

Таким чином, як видно з проведеного аналізу законодавства європейських країн, громадські роботи є різновидом „м'якого” карного покарання, яке призначається за карні проступки, не тяжкі злочини або порушення порядку. Тільки в Італії до особистих адміністративних заходів безпеки належить поміщення до сільськогосподарської колонії або будинку праці.

Відсутні громадські роботи як різновид адміністративного стягнення і в країнах пострадянського правового простору. Так, у Польщі обмеження волі як вид покарання за вчинення злочину полягає у встановленні судом одного з трьох обмежень, у тому числі – виконувати роботу, вказану особі судом [12, 71-75, 79].

Серед відмінних ознак покарання у вигляді обов'язкових робіт і порядку його застосування в зарубіжних країнах, що властиві лише окремим країнам, особливий інтерес представляють наступні:

- призначення обов'язкових робіт одночасно з деякими заходами кримінально-правового характеру, наприклад, з умовним засудженням або пробацією;

- продовження встановленої судом тривалості обов'язкових робіт;
- призначення обов'язкових робіт за проханням або за згодою підсудного;
- включення строку відбування засудженими обов'язкових робіт у законний стаж роботи;
- застосування обов'язкових робіт не тільки до осіб, які скоїли кримінальний злочин, але і до осіб, які скоїли кримінальний проступок;
- в особливих випадках одночасно з покаранням у вигляді громадських робіт вирок до не умовного тюремного ув'язнення до 30 днів.

Із перелічених особливостей застосування громадських робіт у зарубіжних країнах, на нашу думку, деякі можуть бути запозичені в українську правову систему з метою удосконалення правової регламентації та застосування громадських робіт як адміністративного стягнення. Зокрема, позитивним і доцільним є включення строку виконання особою громадських робіт як адміністративного стягнення в загальний стаж роботи. Особливо це буде актуальним для тимчасово непрацюючих чи безробітних громадян, адже таким чином посиляться виховний вплив на особу та її позитивна мотивація до суспільно-корисної праці. Можливе навіть оволодіння непрацюючою особою новою для неї професією з наступним працевлаштуванням вже на добровільних засадах.

Таким чином, можна зробити висновок, що громадські роботи є дуже влучною новелою серед видів адміністративного стягнення. По-перше, вони не пов'язані з ізоляцією особи від суспільства, а навпаки наближують особу до соціуму через суспільно корисну працю. По-друге, вони виховують в особи повагу до так званої „брудної” праці і не позбавляють можливості працювати за основним місцем роботи чи навчання. І, по-третє, громадські роботи є корисними для місцевої територіальної громади, адже є безоплатними і безумовно обов'язковими.

Досліджений позитивний досвід зарубіжних країн щодо правової регламентації та застосування громадських робіт до правопорушників дозволяє сформулювати конкретні пропозиції щодо удосконалення українського законодавства та юридичної практики в зазначеній сфері. Перспективи подальшого наукового дослідження даної теми є очевидними, адже адміністративне законодавство як України, так і зарубіжних країн, активно розвивається, здійснюється пошук оптимальних заходів адміністративної відповідальності, спрямованих не на покарання, а на виховання правопорушника та загальну превенцію. Тому вивчення та науковий аналіз позитивного зарубіжного досвіду в зазначеній сфері потребують ґрунтовних досліджень з метою запозичення найкращого досвіду для українського законодавства та юридичної практики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Орлов В.Н. Обязательные работы в современном уголовном законодательстве зарубежных стран / В.Н. Орлов // Современное гуманитарное знание о проблемах социального развития: Сборник научных трудов: у 2-х частях / [под ред. Е.Н. Шиянова, О.И. Лепилкиной]. – Ч. 2. – М. : Илекса, 2002. – С. 118–124.
2. Федоров І.О. Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України : [монографія] / І.О. Федоров. – Запоріжжя : ТОВ «ВПД Запоріжжя», 2006. – 144 с.
3. Коломоець Т.О. Виправні роботи як вид адміністративного стягнення за законодавством України: теорія, досвід та практика застосування : [монографія] / Т.О. Коломоець, І.О. Сквірський. – К. : Істина, 2008. – 184 с.
4. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: [монографія] / Д.М. Лук'янець. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.

5. Коломоець Т.О. Виправні роботи як вид адміністративного стягнення за законодавством України: теорія, досвід та практика застосування : [монографія] / Т.О. Коломоець, І.О. Сквірський. – К. : Істина, 2008. – 184 с.
6. Салманова О.Ю. Адміністративні стягнення як засіб забезпечення безпеки дорожнього руху / О.Ю. Салманова / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuu.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2009_5/PB-5/PB-5_14.pdf
7. Орлов В.Н. Уголовное наказание в виде обязательных работ в современном зарубежном уголовном законодательстве / В.Н. Орлов // Труды юридического факультета СевКавГТУ : Сборник научных трудов. – Выпуск 1. – Ставрополь : СевКавГТУ, 2004. – 250 с.
8. Богатирьов І.Г. Кримінальні покарання, не пов'язані з позбавленням волі (теорія і практика їх виконання кримінально-виконавчою інспекцією) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право» / І.Г. Богатирьов; Київський національний ун-т внутрішніх справ. – К., 2006. – 32 с.
9. Орлов В.Н. Уголовное наказание в виде обязательных работ в современном зарубежном уголовном законодательстве / В.Н. Орлов // Труды юридического факультета СевКавГТУ : Сборник научных трудов. – Выпуск 1. – Ставрополь : СевКавГТУ, 2004. – 250 с.
10. Кондратьева М. В России вводят альтернативные виды наказаний / М. Кондратьева / [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gzt.ru/topnews/world/26855.html>
11. Орлов В.Н. Уголовное наказание в виде обязательных работ в современном зарубежном уголовном законодательстве / В.Н. Орлов // Труды юридического факультета СевКавГТУ : Сборник научных трудов. – Выпуск 1. – Ставрополь : СевКавГТУ, 2004. – 250 с.
12. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / [автор-упорядник О.А. Банчук]. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.

УДК 342.52 (477)

ДОСЛІДЖЕННЯ КОДИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У ВІТЧИЗНЯНІЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ: ЕТАПИ, СПЕЦИФІКА, ТЕНДЕНЦІЇ

Астахов Д.С., аспірант

Запорізький національний університет

У статті в систематизованому вигляді аналізується специфіка дослідження кодифікації адміністративно-процедурного законодавства у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині, виділяються етапи дослідження та їх особливості, тенденції.

Ключові слова: дослідження, доктрина, кодифікація, адміністративно-процедурне законодавство, етапи, специфіка, тенденції.

Астахов Д.С. ИССЛЕДОВАНИЕ КОДИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ: ЭТАПЫ, СПЕЦИФИКА, ТЕНДЕНЦИИ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье в систематизированном виде анализируются исследования кодификации административно-процедурного законодательства в отечественной административно-правовой доктрине, выделяются этапы исследования и их особенности, тенденции.

Ключевые слова: исследования, доктрина, кодификация, административно-процедурное законодательство, этапы, специфика, тенденции.

Astakhov D.S. INVESTIGATION OF THE CODIFICATION OF ADMINISTRATIVE AND PROCEDURAL LAW IN DOMESTIC LEGAL AND ADMINISTRATIVE DOCTRINE: THE STAGES, THE SPECIFICS AND TRANDS / Zaporizhzhya national university, Ukraine

In the article in a systematic form of research examines the codification of administrative and procedural law in the national administrative and legal doctrine, distinguished stages of the study and their characteristics and trends.

Key words: research, doctrine, codification, administrative and procedural laws, phases, specific, trend.

У вітчизняній адміністративно-правовій науці питання кодифікації адміністративно-процедурного законодавства привертало увагу вчених у різні історичні періоди, однак обсяг відповідної уваги та ґрунтовність наукових тематичних досліджень були різними, що певним чином впливало і на нормотворчу (в т.ч. кодифікаційну) діяльність, оскільки від того, яким буде науковий базис, залежить як сама нормотворча (в т.ч. кодифікаційна) діяльність, так і її результат (дотримання принципу науковості). Узагальнений аналіз різноманітних наукових джерел різних історичних періодів дозволяє простежити певні тенденції в дослідженні кодифікації адміністративно-процедурного законодавства, її зв'язку з нормотворчою (в т.ч. кодифікаційною) діяльністю, результативністю останньої. У контексті активізації зусиль вчених-юристів, нормотворців у напрямку підготовки та прийняття вітчизняного кодифікованого адміністративно-процедурного акта питання дослідження, а точніше новітніх тенденцій у дослідженні феномена адміністративно-процедурного законодавства набувають особливої актуальності. Врахування останніх дозволить підвищити ефективність як самої кодифікованої діяльності, так і досягнення позитивного результату – прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України. На жаль, у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних досліджень генези кодифікації адміністративно-процедурного законодавства немає і до цього часу, у наявності або ж роботи з проблематики удосконалення адміністративного законодавства в цілому (наприклад, роботи В. Авер'янова, О. Кузьменко, В. Колпакова, Ю. Битяка, А. Комзюка, С. Ківалова та ін.), або ж фрагментарний науковий екскурс відповідного питання під кутом зору кодифікації адміністративно-процесуального законодавства в різні історичні періоди (наприклад, роботи О. Кузьменко, Л. Ковалюк, М. Тищенко та ін.), або ж фрагментарний аналіз у контексті дослідження феномена адміністративно-процедурного права (наприклад, праці О. Миколенка, Н. Александрової, В. Тимошука, І. Коліушка, Р. Мельника та ін.). До цього часу узагальненого аналізу дослідження кодифікації вітчизняного адміністративно-процедурного законодавства, із виділенням етапів, їх специфіки, тенденцій дослідження, які впливають і на саму кодифікаційну підгалузеву діяльність та її результативність, не було, що варто вважати суттєвим недоліком, який певним чином гальмує і саму кодифікаційну діяльність, обумовлює відсутність реального результату – кодифікованого акта. Цю прогалину варто усунути, сприяючи прискоренню кодифікаційної діяльності, під час якої потрібно врахувати тенденції дослідження й досягти тим самим позитивного результату. Усе це і обумовлює формулювання мети роботи – на підставі аналізу різноманітних наукових джерел з'ясування особливостей, етапності та тенденцій дослідження кодифікації адміністративно-процедурного законодавства, визначення пріоритетів на майбутнє з тим, щоб врахувати їх у процесі кодифікаційної діяльності.

Умовно у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині в дослідженні кодифікації адміністративно-процедурного законодавства можна виділити кілька етапів. Так, перший етап можна датувати до 90-х років ХХ століття, який характеризувався відсутністю комплексних монографічних робіт, безпосередньо присвячених проблематиці кодифікації адміністративно-процедурного права і взагалі адміністративно-процедурному праву і законодавству. Характерним для цього періоду було зосередження уваги на адміністративно-процедурному праві та законодавстві в контексті дослідження адміністративного процесу, адміністративно-процесуального законодавства та кодифікації останнього. Для наукових джерел відповідного періоду не притаманним було розмежування адміністративно-процесуального та адміністративно-процедурного права і законодавства, відповідно і ідея кодифікації була зорієнтована на адміністративно-процесуальне законодавство в цілому й дослідження кодифікації в такому розумінні. Так, наприклад, Г. Петров, О. Коренев пропонували ще в 60-х роках ХХ століття розробити і прийняти, поряд з Основами адміністративного законодавства Союзу та союзних республік, ще й республіканські адміністративно-процесуальні кодекси [1], навіть формулювали конкретні аргументовані положення щодо причин необхідності прийняття саме кодифікованого кодексу та його оптимальної структури [2]. Ю. Тютєкін, Б. Соловйов вважали, що поряд із створенням матеріальних кодексів, одночасно варто кодифікувати і процесуальні положення [3]. Щоправда, висловлювалися і критичні зауваження стосовно неможливості проведення кодифікації адміністративно-процесуальних норм, відсутності достатніх підстав та передумов (наприклад, роботи А. Лунєєва) [4]. У цілому ж деякі фрагментарні спроби дослідити феномен кодифікації адміністративно-процесуального (воно включало і процедурну складову) законодавства мали місце. Т. Коломоєць, із посиланням на роботи Б. Хангельдієва, відзначає, що в 60-70-х роках ХХ століття обґрунтувалася потреба проведення т.з. спеціальної кодифікації двох груп адміністративно-процесуальних норм – які визначають порядок розгляду скарг громадян та які визначають порядок застосування адміністративного примусу [5, 36]. Фактично мова йде про адміністративно-процедурні норми. Доцільність зосередження уваги саме на цих нормах обумовлена потребою посилення законності у відносинах особи і держави щодо дотримання прав, свобод першої. Незважаючи на те, що в поле зору потрапляють лише деякі групи адміністративно-процедурних норм, все ж таки можна стверджувати, що їх специфіку, роль і значення вчені-адміністративісти відзначали й вбачали за доцільне систематизувати у формі кодифікації. Хоча все ж таки визнати пануючим дослідження кодифікації адміністративно-процедурного законодавства в правовій доктрині не можна, що і обумовило відсутність ґрунтового наукового фундаменту для кодифікації цієї складової адміністративного законодавства, гальмування самої кодифікаційної діяльності, відсутність кодифікованого акта. У більшості своїй обумовлено все це було домінуванням розгляду адміністративного процесу як базової категорії, відсутністю умов для виокремлення адміністративної процедури.

У 90-х роках ХХ століття (другий етап доктринального дослідження, який тривав до ХХІ століття) дещо активізувалася наукова діяльність у напрямку дослідження проблем адміністративного процесу, обґрунтування пропозицій щодо доцільності кодифікації адміністративно-процесуального (з урахуванням реалій часу) й урізноманітненням підходів до внутрішньої структури адміністративного процесу (відповідно і законодавства), що, у свою чергу, активізувало наукові дослідження у напрямку пошуку підстав спеціалізованої адміністративно-процесуальної кодифікації (за складовими). Саме в цей період з'являється чимало наукових робіт з детальним аналізом підстав кодифікації адміністративно-процесуального законодавства (наприклад, роботи М. Тищенко, Ю. Битяка, В. Авер'янова, Л. Ковалю та ін.) [6]. Саме в наукових працях, які вийшли друком у зазначений історичний період, піднімається питання про зростання ролі адміністративних процедур, їх розмаїття, доцільність

удосконалення правових засад їх здійснення (наприклад, роботи Л. Ковалю, В. Нагребельного, Ю. Крегул та ін.) [7]. Щоправда, стосовно останніх висловлювалися різні пропозиції – від потреби систематизації (роботи Л. Ковалю) і до можливого прийняття законодавчого акта (роботи В. Нагребельного, Ю. Крегул). Саме у цей період з'являються новаторські наукові праці В. Авер'янова з пропозицією прийняти Адміністративний кодекс із цілою низкою складових кодифікованих актів, серед яких і Адміністративно-процедурний кодекс [8]. Щоправда, сам феномен кодифікації адміністративно-процедурного законодавства аналізується в контексті суцільної адміністративної або ж адміністративно-процесуальної кодифікації (наприклад, роботи Л. Ковалю, М. Тищенка, Т. Коломоець та ін.). Отже, для другого етапу характерним є певне посилення спеціалізації наукового пошуку кодифікації адміністративно-процедурного законодавства, щоправда, при домінуванні ще підходу до аналізу більш широкої проблематики.

I, нарешті, третій (новітній) етап, який розпочався у XXI століття і триває досі. Поглиблений науковий інтерес до адміністративної процедури, розроблення теорії адміністративного процедурного права, обґрунтування доцільності виокремлення адміністративно-процедурного права як підгалузі в системі адміністративного права (відповідно і законодавства), виділення процедурної частини й розмежування її з адміністративним процесом – далеко невичерпний перелік пріоритетних напрямків сучасних вітчизняних правових досліджень. Як наслідок – поява значної кількості монографічних наукових робіт, які фактично сформували науковий базис для сучасної нормотворчої діяльності, спрямованої на врегулювання адміністративно-процедурних відносин (наприклад, роботи О. Миколенка, Р. Мельника, О. Кузьменко, Н. Александрової, В. Тимощука, І. Коліушка, В. Авер'янова, А. Школика, В. Бевзенка, В. Шишкіна, В. Перепелюка та ін.) [9]. Оновлений науковий базис певним чином вплинув і на нормотворчий процес у відповідній сфері суспільних відносин, а докорінна реформа адміністративного права, адміністративного законодавства, потреби правозастосування, інтеграція в європейський правовий (у т.ч. адміністративно-правовий) простір вимагають оновленого розгляду проблематики кодифікації адміністративно-процедурного законодавства. Саме відсутність ґрунтового наукового базису багато в чому обумовила частковість (незавершеність) кодифікаційних процесів в адміністративно-процесуальній (у т.ч. процедурній) сфері в попередні історичні періоди в Україні. Про це зазначає у своїй науковій роботі О. Константин, досліджуючи проблематику джерел адміністративного права [10]. Незважаючи на наявність часткової регламентації процедурних норм в Адміністративному кодексі 1927 року, який, на жаль, так і не отримав належного застосування, підготовку кількох варіантів проектів кодифікованих адміністративно-процесуальних кодексів у 60-70-х рр. XX ст., завдяки термінологічній плутанині, суперечливості наукових положень, а в подальшому і розроблених на їх базі положень нормативного змісту, зразки перспективного кодифікованого законодавства так і не отримали належного оформлення. Дотримання, поряд з іншими, принципу науковості сприяє упорядкованості та результативності кодифікаційної діяльності. Підтвердженням цього може слугувати активізація роботи навколо розробки та громадського обговорення, з активним залученням вчених-адміністративістів, проекту Адміністративно-процедурного кодексу України в контексті адміністративної реформи. У поле зору вчених-юристів одночасно потрапляють питання передумов кодифікації адміністративно-процедурного законодавства (наприклад, роботи В. Авер'янова, О. Пасенюка) [11], феномена адміністративної процедури (наприклад, роботи О. Миколенка, Р. Мельника, О. Кузьменка та ін.) [12], запозичення позитивного зарубіжного досвіду в контексті кодифікації адміністративно-процедурного законодавства (наприклад, роботи А. Школика, Н. Александрової, В. Тимощука та ін.) [13]. Більше того, спостерігається активна співпраця вчених-адміністративістів із

нормотворцями в напрямку розробки, удосконалення положень проекту Адміністративно-процедурного кодексу України. Так, наприклад, Е. Демський та Ю. Костюк піддають критиці деякі положення проекту Адміністративно-процедурного кодексу України з точки зору їх невідповідності усталеним доктринальним постулатам, «відірваності їх від теоретичних напрацювань, сформованого та закріпленого нормативно понятійного апарату» [14, 4]. Це стосується поняття «адміністративної процедури», «адміністративного провадження», «суб'єкта владних повноважень» тощо, заплутаності деяких положень, їх громіздкого, ускладненого, переобтяженого змісту, певного формалізованого підходу до деяких положень. Конкретні пропозиції щодо результату кодифікаційної діяльності в адміністративно-процедурній сфері містяться у наукових роботах О. Миколенка, Н. Александрової, І. Коліушка, В. Шишкіна, В. Тимощука, А. Школика та ін. [15]. Отже, третій етап доктринального дослідження кодифікації адміністративно-процедурного законодавства в вітчизняній адміністративно-правовій науці відрізняється звуженням наукової уваги, поглибленням наукового пошуку, появою значної кількості наукових робіт, співпрацею вчених-адміністративістів із нормотворцями щодо підготовки та удосконалення змісту проекту Адміністративно-процедурного кодексу України. Хоча безпосередньо кодифікація адміністративно-процедурного законодавства з аналізом їх механізму поки ще на рівні комплексних наукових робіт і не досліджується, однак чітко простежується тенденція максимального наближення доктринальних досліджень до цієї межі. Саме за рахунок поєднання загальнотеоретичних доктринальних досліджень кодифікації, спеціалізованих досліджень кодифікації адміністративного законодавства і його складових (процедурного, деліктного тощо), специфіки адміністративно-процедурного законодавства як об'єкта кодифікації можна досягти позитивного очікуваного результату – дослідити феномен кодифікації адміністративно-процедурного законодавства. У цьому процесі важливим є урахування історіографії дослідження цього питання, тенденцій, які сформувалися і які допоможуть у подальшому сформуванню надійної наукової бази для розробки і прийняття кодифікованого адміністративно-процедурного акта. Надалі доцільним вбачається посилення спеціалізації наукових досліджень цього питання з акцентом на всі складові механізму кодифікації, результати кодифікаційної діяльності, змістовного наповнення проекту кодексу, запозичення позитивного зарубіжного досвіду в зазначеній сфері відносин. Усе це сприятиме активізації кодифікаційної діяльності з дотриманням принципу науковості та розробці досконалого за змістом та ефективного за процедурою застосування кодексу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коренев А.П. Кодификация советского административного права: : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.П. Коренев. – М., 1962. – 18 с.
2. Петров Г.И. Задачи кодификации административного права / Г.И. Петров // Советское государство и право. – 1958. – № 6. – С. 6.
3. Коломоець Т.О. Кодифікація адміністративно-процесуального законодавства України як складова частина процесу розробки нового Адміністративного кодексу України / Т.О. Коломоець // III міжрегіональна науково-практична конференція «Концепція формування законодавства України» (листопад 1998 року) : наукові статті. – Запоріжжя, ЗНУ, 1999. – С. 35.
4. Лунеев А.Е. Некоторые вопросы советского права в связи с кодификацией / А.Е. Лунеев // Советское государство и право. – 1960. – № 12. – С. 291.
5. Коломоець Т.О. Кодифікація адміністративно-процесуального законодавства України як складова частина процесу розробки нового Адміністративного кодексу

- України / Т.О. Коломоєць // III міжрегіональна науково-практична конференція «Концепція формування законодавства України» (листопад 1998 року) : наукові статті. – Запоріжжя, ЗНУ, 1999. – С. 36.
6. Коваль Л.В. Кодифікація норм адміністративного законодавства: теоретичні й емпіричні уявлення / Л.В. Коваль // II міжрегіональна науково-практична конференція «Концепція формування законодавства України» (листопад 1997 року) : наукові статті. – Запоріжжя, ЗДУ, 1997. – С. 3–5; Тищенко Н.М. Проблемы кодификации административно-процессуального законодательства и охрана прав граждан / Н.М. Тищенко / II міжрегіональна науково-практична конференція «Концепція формування законодавства України» (листопад 1997 року) : наукові статті. – Запоріжжя, ЗДУ, 1997. – С. 5–7; Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування / В.Б. Авер'янов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 12–13.
 7. Нагребельний В. Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти / В. Нагребельний, Ю. Крегул / Реформування державної влади: тези доповідей науково-практичної конференції (10-11 березня 1995 року). – К., 1995. – С. 128.
 8. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування / В.Б. Авер'янов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 12–13.
 9. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : [монографія] / О.І. Миколенко. – Харків : Бурун Книга, 2010. – 336 с.; Школик А.М. Порівняльне адміністративне право; навч. посібник / А.М. Школик. – Львів: ЗУЦК, 2007. – С. 119–141; Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : [монографія] / О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.; Розвиток публічного права України (доповідь за 2007-2008 роки) / [за заг. ред. Н.В. Александрової, І.Б. Коліушка]. – К. : Конус-Ю, 2009. – С. 317-345.
 10. Константи́й О.В. Джерела адміністративного права України: [монографія] / О.В. Константи́й. – К.: Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. – 120 с.
 11. Адміністративне судочинство України: [підручник] / [О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.]; [за заг. ред. О.М. Пасенюка]. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – С. 589–590.
 12. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : [монографія] / О.І. Миколенко. – Харків : Бурун Книга, 2010. – 336 с.
 13. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: [монографія] / О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.
 14. Демський Е. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України: регламентація відносин особи і влади чи чергове зобов'язання людини / Е. Демський, Ю. Костюк // Юридичний вісник України. – 2011. – 19-25 лютого. – № 8 (816). – С. 4.
 15. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право; навч. посібник / А.М. Школик. – Львів : ЗУЦК, 2007. – С. 119-141; Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: [монографія] / О.І. Миколенко. – Харків : Бурун Книга, 2010. – 336 с.

УДК 342.9:340.12(477)

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ЯК ЗАСАДНИЧИЙ ПРИНЦИП АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Баранчик П.Д., здобувач

Запорізький національний університет

У статті аналізується принцип верховенства права як основний (базовий) принцип адміністративного права, зазначаються недоліки в законодавчому закріпленні цього принципу в основних кодифікованих актах адміністративного права.

Ключові слова: принципи, принципи права, принципи адміністративного права, верховенство права.

Баранчик П.Д. ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА КАК ОСНОВНОЙ ПРИНЦИП АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА / Запорожский национальный университет, Украина

В статье анализируется принцип верховенства права как основной (базовый) принцип административного права, указываются недостатки в законодательном закреплении этого принципа в основных кодифицированных актах административного права.

Ключевые слова: принципы, принципы права, принципы административного права, верховенство права.

Baranchik P.D. PRINCIPLE OF SUPREMACY OF RIGHT AS BASIC PRINCIPLE OF ADMINISTRATIVE LAW / Zaporizhzhia national university, Ukraine

The article is dedicated to the analysis of principle of supremacy of right as basic (base) principle of administrative law, specified on defects in the legislative fixing of this principle in the basic code acts of administrative law.

Key words: principles, principles of right, principles of administrative law, supremacy of right.

Правова категорія "принципи" є первинною в теорії будь-якої правової науки. Питання про принципи права завжди було актуальним, адже саме останні є основою основ будь-якої галузі права, мають визначальний вплив на поведінку людей. Особливого значення вказана категорія набуває для адміністративних правовідносин, адже принципи адміністративного права "пронизують" увесь механізм суспільних відносин, пов'язаних з публічним адмініструванням, включаючи організаційну та соціально-економічну структуру цих соціальних зв'язків, зміст норм, правозастосовних актів, суб'єктивних прав і обов'язків учасників відносин.

Питання принципів адміністративного права досліджували такі провідні вчені-адміністративісти радянського періоду, як Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, В.А. Власов, А.П. Ключніченко, О.П. Коренєв, Б.П. Курашвілі, Б.М. Лазарєв, О.Є. Луньов, В.М. Манохін, І.М. Пахомов, Г.І. Петров, С.С. Студенікін, Ю.О. Тихомиров, В.А. Юсупов, Ц.А. Ямпольська, а також сучасні вчені, зокрема, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Г.Й. Ткач, А.А. Пухтецька, А.С. Школик, Р.С. Мельник та деякі інші. Проте ці питання досліджувалися лише в загальних рисах, при характеристиці системи принципів адміністративного права загалом. Те значення, яке відіграють принципи права для тої чи іншої галузі права зумовлене, насамперед, їх статичністю. Саме принципи становлять істотну та довговічну частину права, і саме тому необхідним є ґрунтовний аналіз кожного конкретного принципу. Те велике значення, яке відіграє адміністративне право в суспільному житті, зумовлює необхідність аналізу принципів адміністративного права. Особливе й первинне місце серед принципів адміністративного права посідає принцип верховенства права, аналіз якого є метою даної статті.

Доктрина адміністративного права визнає принципами цієї галузі права засадні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [1, 80; 2, 165].

Принципи, які визначають регулювання адміністративних правовідносин (принципи адміністративного права), формуються під впливом цілої низки факторів. Звичайно формування цих принципів є неможливим без впливу загальносоціальних ідей, закономірностей економічного, політичного та морального розвитку суспільства. Це знаходить прояв, насамперед, у тих вимогах, які висуваються членами суспільства до діяльності органів держави, адже останні покликані створювати, реалізовувати, забезпечувати та охороняти право. І тут визначна роль відводиться принципам, які визначають головні пріоритети в діяльності будь-якого органу влади й управління, – людина, непорушність її прав і свобод, служіння народу й національним інтересам.

Враховуючи зорієнтованість адміністративного права на соціальні потреби, а також те, що засновується ця галузь права на загальносоціальних традиціях, ідеях, цінностях та принципах, у регулюванні адміністративних правовідносин наявні загальносоціальні принципи, до яких насамперед належить принцип верховенства права та законності. Зазначені принципи формують основу не тільки галузі адміністративного права, а й усієї системи права. Ці ціннісні орієнтири відіграють роль єдиного мотиву і мети розвитку й функціонування будь-яких правовідносин. Назва групи принципів "загальносоціальні" є певною мірою умовною, у теорії права їх називають також загальними, загальнолюдськими принципами права. Незалежно від назви це є принципи, які визначають найбільш істотні риси права в цілому, властиві однаковою мірою всім галузям права. У найбільш загальному вигляді загальносоціальні принципи проголошуються й закріплюються в конституціях сучасних держав, що визначає їх особливу цінність і захист з боку держави.

Значна частина конституційних прав і свобод, проголошених Конституцією України, реалізується в галузі публічного адміністрування. Конституція України визначає основи функціонування виконавчої гілки влади, відносини її носіїв з носіями законодавчої й судової влади. Для адміністративного права зазначені принципи набувають самостійного значення.

Враховуючи велику кількість авторських думок щодо того, що таке принципи права взагалі, принципи адміністративного права, принцип верховенства права, які, звичайно, не позбавлені суб'єктивізму, важко дійти якоїсь єдиної, неупередженої думки. До того ж необхідно враховувати думку ще одного "автора", думку якої безсумнівно необхідно враховувати – законодавця. Аналіз чинного законодавства щодо врегулювання принципу верховенства права слід почати з основного нормативно-правового акта будь-якої демократичної держави – з Конституції.

Стаття 8 Конституції закріплює, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Це положення пояснюється далі в тексті цієї статті закріпленням за Конституцією України найвищої юридичної сили та відповідністю законів та інших нормативно-правових актів Конституції [3].

Положення спеціальних кодифікованих нормативно-правових актів та інших законів повинні конкретизувати конституційні положення, детально регламентуючи їх. Проте, на жаль, з двох основних кодифікованих актів – Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кодексу адміністративного судочинства України – прямо принцип верховенства права закріплює лише один – Кодекс адміністративного судочинства (далі – КАС України). Пояснюється цей принцип у ст.8 КАС України.

Принцип верховенства права за КАС України полягає в таких основних моментах:

- 1) суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави;
- 2) суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики

Європейського Суду з прав людини;

- 3) звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.
- 4) забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини [4].

Перше із зазначених положень впливає зі ст.3 Конституції України, відповідно до якої "людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави" [3].

У правовій літературі відмічається, що принцип верховенства права є новим для національної юридичної доктринальної практики. Закріпивши принцип верховенства права, Конституція України тим самим обумовила перехід від пануючої в минулому ідеології "домінування держави" над людиною до нової ідеології "служіння держави" інтересам людини. Визнання пріоритетного місця і ролі людини та громадянина в державно-владних відносинах, що регулюються адміністративним правом, потребує якісно нового розуміння призначення права й закону, відповідності їхнім моральним вимогам [5, 50].

У правовій доктрині під верховенством права розуміють досить різні та неоднозначні поняття, зокрема: "верховенство розуму", "пріоритет індивідуальних прав над колективними цілями" [6, 111]; "сукупність морально-правових цінностей, відповідно до яких мають регулюватися відносини в демократичному суспільстві, вирішуватися питання життєдіяльності людей, розглядатися справи в судах"; "визначальна роль права у стосунках між усіма учасниками суспільного життя, у життєдіяльності державних і недержавних організацій, соціальних спільностей, груп, об'єднань усіх людей" [7, 11]; "кодекс правил, які легітимізовані суспільством і ґрунтуються на досягнутому рівні соціальної етики"; "правовий принцип, який характеризується сукупністю обов'язкових критеріїв (вимог), що покликані ... забезпечувати пріоритет прав і свобод, законних інтересів людини і громадянина у суспільстві, в тому числі у взаємостосунках з органами публічної адміністрації усіх рівнів" [8, 5] тощо.

Проте, незважаючи на розмаїття наукових тлумачень поняття "верховенство права", безсумнівним є те, що принцип верховенства права є принципом природного права як сукупності ідеальних, духовних і справедливих понять про право. Справедливість, добро, гуманізм як складові верховенства права є моральними категоріями, елементами суспільної свідомості. Визнання конституційним принципом верховенства права означає, що закони держави, як і їхнє застосування, повинні відповідати праву як мірі загальної та рівної для всіх свободи та справедливості. Крім того, у законах має обмежуватися свавілля як фізичних, юридичних осіб, так і держави задля загального добра [5, 50].

Стосовно адміністративного судочинства принцип верховенства права означає, що суди не повинні застосовувати положення правового акта, у тому числі закону, якщо його застосування суперечить конституційним принципам права або порушуватиме права та свободи людини і громадянина.

Проте, як вірно зазначається в правовій літературі, КАС України не завжди створює умови реального втілення в діяльність адміністративних судів принципу верховенства права. Так, ч.3 ст.2 цього кодексу не містить вимоги того, щоб адміністративні суди перевіряли, чи порушують рішення та дії суб'єктів владних повноважень права й

інтереси людини. КАС України передбачає лише перевірку згаданих рішень та дій за будь-якими іншими ознаками, насамперед з точки зору відповідності законам України. Сумнівно, що можна забезпечити втілення принципу верховенства права без перевірки зазначених рішень та дій на предмет порушення ними прав людини [5, 51].

Відповідно до ч.2 ст.8 КАС України суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини. Таким чином, Рішення Страсбурзького Суду, які випливають з інтерпретації Європейської Конвенції про захист прав людини й основних свобод та приймаються на її підставі, маючи силу прецеденту і обов'язковість для України, набувають пріоритет щодо національного законодавства. Принцип верховенства права набуває характеру універсального для світового співтовариства.

Положення ч.3 ст.8 КАС України означає, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, юрисдикція яких поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ст.124 Конституції). Судовий захист можливий не лише стосовно тих прав, що прямо вказані в законі, а й відносно тих, що слідує з норм Конституції України чи іншого закону, тобто судам підвідомчі всі спори про захист прав і свобод фізичних осіб, у тому числі в адміністративних відносинах. Суд не має права відмовити особі в прийнятті позовної заяви або скарги, на тій підставі, що його вимоги можуть бути розглянуті і задоволені (або відхилені) в іншому (адміністративному) порядку.

У рішенні Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 р. вказано, що відмова суду в прийнятті позовної заяви, оформленої відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке, відповідно до Конституції України, не може бути обмежене [9].

Відсутність в основному деліктному кодифікованому акті адміністративного права – Кодексі України про адміністративні правопорушення – законодавчого закріплення принципу верховенства права звичайно ж не може не викликати зауваження, проте це можна пояснити застарілістю цього законодавчого акту, адже прийнятий він був ще за радянські часи (80-р. ХХ ст.), коли навряд чи можна було вести мову про реальність цього принципу. Проте викликає подив те, що переважна більшість кодифікованих актів вже сучасного періоду також не закріплюють цього принципу, зокрема це Податковий, Земельний, Сімейний, Кримінальний кодекси України та деякі інші. До того ж, на жаль, у значній кількості навчальних видань з адміністративного права взагалі не згадується про принцип верховенства права як принцип адміністративного права, що аж ніяк не можна визнати нормальним та зрозумілим [див., напр.: 10, 40-41].

У більшості європейських країн принцип верховенства права вже досить давно знайшов своє законодавче закріплення, що пояснюється, насамперед, тим, що в європейських країнах вже понад двісті років основною цінністю визнається людина, її права і свободи, тоді як в Україні визнання цього положення сталося не так вже й давно (1996 р.). Відсутність усталеної традиції демократичного розвитку правової системи України та недостатнє доктринальне опрацювання змісту цієї правової категорії для потреб подальшого розвитку сучасної адміністративно-правової науки зумовлює потребу подальшого аналізу цієї базової для всієї вітчизняної правової науки категорії.

Позитивна тенденція полягає в тому, що в Україні почали з'являтися праці, в яких робляться спроби тлумачення змісту принципу верховенства права. Так, однією з таких праць є дисертаційне дослідження А.А. Пухтецької, в якому вона тлумачить принцип верховенства права як правовий принцип, який характеризується сукупністю обов'язкових критеріїв (вимог), що покликані, перш за все, забезпечувати пріоритет прав і свобод, законних інтересів людини і громадянина в суспільстві, в тому числі у взаємостосунках з органами публічної адміністрації всіх рівнів. До цієї сукупності

критеріїв (вимог) вона відносить принципи рівності суб'єктів права перед законом, верховенства закону в системі актів законодавства країни, забезпечення якості закону, його підпорядкування конституційно-правовим нормам, загальним принципам права, міжнародним договорам і угодам, вимоги щодо передбачуваності законів та дій органів державної влади, встановлення меж дискреційних повноважень та вимог щодо обмеження свавілля органів публічної влади, юридичної визначеності, ефективного контролю за реалізацією прав і основоположних свобод людини, пропорційності, гарантованості мінімального ступеня захисту, доступу до суду та справедливого судового розгляду та деякі інші вимоги, що визнаються істотними елементами принципу верховенства права в європейській правозастосовчій практиці, насамперед, у рішеннях Європейського суду з прав людини, та порушення яких навіть у період війни або іншої суспільної небезпеки є неприпустимим [8, 5].

Слід погодитись із її думкою про те, що принцип верховенства права займає центральне місце, є засадничим (основоположним) принципом, зміст та основні вимоги якого мають визначальне значення для всіх принципів адміністративного права.

Принцип верховенства права повинен бути закріплений не лише в Загальній частині будь-якого з основних кодифікованих актів (КАС України, КпАП України, Кодексі поведінки державних службовців), а й окремо повинен деталізуватись при закріпленні основ організації публічного адміністрування в певній сфері, роботи центральних органів виконавчої влади, принципів організації діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. У зв'язку з цим спірною уявляється пропозиція А.А. Пухтецької щодо необхідності доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення окремою статтею "Основні принципи", у якій пріоритетне місце має бути присвячено принципу верховенства права [8, 9]. По-перше, зауваження викликає сама назва "Основні принципи", адже не може бути принципів неосновних, якщо вони вже є принципами. А, по-друге, навряд чи доцільною є "реанімація" застарілого акта, рухатися необхідно уперед, тобто врахувати зауваження науковців у новому сучасному нормативно-правовому акті, який буде враховувати всі зміни, які відбулися в нашій державі для врегулювання адміністративно-правових відносин.

Проект Адміністративного процедурного кодексу враховує проголошений Конституцією України принцип верховенства права та передбачає нормативну фіксацію цього принципу в окремій статті. Проте, як вірно зазначає А.А. Пухтецька, запропоноване в ньому визначення дещо звужено тлумачить принцип верховенства права як принцип адміністративної процедури [8, 9]. Враховуючи його засадниче (основоположне) значення, формулювання цього принципу повинне бути змінене з урахуванням його суті, врахування критеріїв (вимог) принципу верховенства права щодо забезпечення рівності всіх суб'єктів права перед законом, передбачуваності законів та дій органів державної влади.

Не можна не погодитись із думкою окремих вчених-юристів щодо наявності загальної для законодавчих актів України проблеми залишення поза увагою принципу верховенства права серед загальних засад діяльності, у т.ч. прийняття рішень органами публічної адміністрації [8, 9]. Такий стан справ, зазвичай, не можна визнати задовільним, ця проблема потребує негайного вирішення, у зв'язку із чим доцільним є перегляд актів законодавства України, які визначають основні засади діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб із урахуванням вимог дотримання принципу верховенства права.

Отже, аналіз законодавчого закріплення принципів адміністративного права свідчить про те, що принцип верховенства права, хоча і є закріпленим у Конституції України, проте не знаходить подальшого закріплення в основному кодифікованому акті

адміністративного права – Кодексі України про адміністративні правопорушення. Тому необхідним є закріплення цього базового принципу в новому Кодексі України про адміністративні проступки. Сьогодні, на жаль, принцип верховенства права не достатньо повною мірою закріплений у чинному законодавстві України. Його значення та роль недооцінюються при підготовці документів загальнодержавного значення, ефективна реалізація яких неможлива без всебічного врахування принципу верховенства права та принципів, які розвинулися на його основі, зокрема, принципів належного урядування та принципів належної адміністрації. Сьогодні нагальною є проблема необхідності комплексного запровадження та нормативного закріплення принципу верховенства права у вітчизняному законодавстві. Проте здійснюватись це повинно не лише шляхом текстуального відтворення цього принципу в актах вітчизняного законодавства, навіть якщо розміщений він буде в преамбулах відповідних актів, а має ґрунтуватись на розумінні його змісту та не зводиться до звуження змісту цього принципу для цілей правового регулювання окремих сфер діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України. Академічний курс. Загальна частина: [підручник] / [Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
2. Словник базової термінології з адміністративного права: [навч. посіб.] / [за заг. ред. Т.О. Коломоець]. – К. : Істина, 2010. – 240 с.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Кодекс адміністративного судочинства: Закон від 06.07.2005 р. № 2747-IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
5. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / [Ківалов С.В., Харитонов Є.О., Харитонova О.І. та ін.]; [за ред. С.В. Ківалова, О.М. Пасенюка, О.І. Харитонovої]. – К. : Правова єдність, 2009. – 656 с.
6. Шевчук С. Основи конституційної юрисдикції / С. Шевчук. – Х. : Консул, 2002. – 296 с.
7. Рабинович П.М. Права людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень) / П.М. Рабинович. – Х. : Право, 1997. – 64 с.
8. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.А. Пухтецька. – К., 2009. – 16 с.
9. Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 р. у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Р.М., Ярошенко П.П. та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) / Конституційний суд України // Офіційний вісник України від 22.01.1998 – 1998 р. – № 1. – стор. 169. – стаття 25.
10. Административное право : [учебник] / [Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова]. – М. : Юристъ, 2000. – 728 с.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ ПІД ЧАС ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ

Бурцева О.В., здобувач, викладач

Академія митної служби України

У статті визначено деякі проблеми адміністративно-правового забезпечення діяльності митних органів із забезпечення прав особи в провадженні в справах про порушення митних правил. Проаналізовано пропозиції відомих вчених-адміністративістів щодо їх вирішення. Запропоновано шляхи вдосконалення діяльності митних органів із забезпечення прав особи під час провадження у вказаній категорії адміністративних справ.

Ключові слова: фізична особа, принципи провадження, захисник, неосудність, митні органи, правоохоронні органи, провадження у справах про порушення митних правил.

Бурцева А.В. ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ О НАРУШЕНИИ ТАМОЖЕННЫХ ПРАВИЛ / Академия таможенной службы Украины, Украина

В статье определены некоторые проблемы организационно-правового обеспечения деятельности таможенных органов по обеспечению прав человека в производстве по делам о нарушении таможенных правил. Проанализированы предложения известных ученых-административистов относительно их решения. Предложены пути совершенствования деятельности таможенных органов по обеспечению прав физических лиц при производстве по указанной категории административных дел.

Ключевые слова: физическое лицо, принципы осуществления, защитник, невменяемость, таможенные органы.

Burtseva O.V. THE WAYS OF IMPROVEMENT OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF THE CUSTOMS AUTHORITIES TO ENSURE THE RIGHTS OF INDIVIDUALS IN THE PROCEEDING IN CASES OF VIOLATION OF CUSTOMS RULES / Academy of customs of Ukraine, Ukraine

The article outlines some of the problems of organizational and legal support of the customs authorities to ensure individual rights in the proceedings in cases of violation of customs rules. The suggestions of known scientists, for their solution, are analyzed. The ways of improvement of customs authorities to ensure individual rights during the proceedings in the above categories of administrative cases are suggested.

Key words: individual, principles of the proceedings, Counsel, insanity, customs agencies, law enforcement, proceedings in cases of customs violations.

Забезпечення законності, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів людини – це предмет турботи держави, її органів, організацій, установ та посадових осіб. Надзвичайно важливого значення ці питання набувають для органів Державної митної служби України, на які покладені завдання з забезпечення дотримання законодавства України під час пропуску через митний кордон товарів та транспортних засобів шляхом здійснення контролю за виконанням митних правил, а також боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил.

Необхідно зазначити, що аналіз питань щодо правового забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб у провадженні в справах про ПМП, які підвідомчі митним органам, вказує на ряд значних проблем, які потребують послідовного вирішення.

В адміністративно-процесуальній науці вказаною проблематикою саме в провадженні у справах про адміністративні правопорушення, зокрема, переймались Д.М. Бахрах, А.П. Ключніченко, В.Д. Сорокін, Н.Г. Саліщева, Д.В. Приймаченко, О.В. Негодченко, Л.М. Давиденко, А.В. Дусик, А.Б. Калюта та ряд інших авторів. Але до цього часу практично не здійснювалося узагальнення шляхів вдосконалення адміністративно-

правового забезпечення діяльності митних органів щодо забезпечення прав особи під час провадження в справах про ПМП, що, у свою чергу, сприяло б створенню ефективного механізму забезпечення прав особи під час провадження у вказаних адміністративних справах.

Метою дослідження є спроба сформулювати пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правової бази забезпечення прав фізичних осіб у провадженні в справах про ПМП, що дозволило б реально втілити в правозастосовчу діяльність положення конституційних норм та міжнародних (зокрема – європейських) стандартів.

Аналізуючи норми чинного законодавства щодо повноти правового забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб у провадженні в справах про ПМП, необхідно визнати, що не всі вони відповідають вимогам сьогодення щодо вирішення цього актуального питання.

Так, перш за все, потребують чіткого законодавчого закріплення принципи провадження, яким як у КУпАП, так і в МК України приділена недостатня увага, оскільки вони найчастіше як принципи не визначені.

Не звертаючи увагу на відмінності в поглядах на перелік принципів, які лежать в основі адміністративного процесу, ідея про те, що вони, по суті, є похідними від конституційних, не викликає спорів.

Отже, для визначення принципів провадження в справах про ПМП вважаємо за доцільне звернутися до аналізу загальних принципів, які притаманні правоохоронній діяльності в цілому. При цьому особливий акцент потрібно зробити на виокремленні міжгалузевих принципів правоохоронної діяльності як специфічної групи принципів, оскільки в процесі саме цієї діяльності права, свободи і законні інтереси фізичних осіб захищаються від різноманітних порушень. До згаданих принципів можна віднести такі основні засади: забезпечення права кожної людини знати свої права та обов'язки (ст.57 Конституції України); забезпечення доступності юридичного механізму захисту і відновлення порушених прав і свобод людини, включаючи гарантованість права на звернення та доступу до правосуддя; презумпцію невинуватості особи; звільнення від обов'язку самозвинувачення (ст.63 Конституції); повагу та захист честі й гідності людини; можливість застосування примусових і запобіжних заходів лише в разі крайньої необхідності; забезпечення права на правову допомогу; забезпечення права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст.55 Конституції); реабілітацію безпідставно притягнутих до відповідальності та відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст.56 Конституції); забезпечення права на невиконання явно злочинного розпорядження чи наказу (ст.60 Конституції); неприпустимість подвійного притягнення до юридичної відповідальності (кримінальної, адміністративної тощо) за одне й те ж правопорушення (ст.61 Конституції); непорушність юридичної (процесуальної) форми діяльності правоохоронних органів, яка забезпечує недопущення протиправних обмежень прав і свобод людини – правоохоронні органи і їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі та в межах повноважень і в спосіб, що визначені в законі (ст.19 Конституції) [4].

Для формулювання принципів, що визначають саме діяльність митних органів у провадженні в справах про ПМП, слід відштовхуватися саме від тих, які впливають на законність винесення постанови в справі про ПМП. Тобто такі принципи розгортаються в цілу систему вимог, порушення яких тягне визнання постанови в справі про ПМП незаконною.

Це, зокрема, такі принципи: законність, розгляд справи на засадах рівності громадян, презумпція невинуватості, забезпечення права на захист, встановлення об'єктивної (матеріальної) істини, публічність (офіційність), гласність (відкритість) розгляду справи, безпосередність, самостійність і незалежність суб'єктів адміністративної юрисдикції в прийнятті рішень, національна мова провадження та інші. Зазначені принципи, на нашу думку, варто закріпити в Митному Кодексі, що означало б також імплементацію міжнародно-правових норм у національне законодавство, а відтак – і наближення останнього до міжнародних стандартів.

Але при цьому тільки нормативно закріпити принципи провадження недостатньо. Увесь зміст процесуальної діяльності посадових осіб митних органів щодо притягнення винної особи до адміністративної відповідальності має відповідати їх вимогам, оскільки взаємозалежність демократії та прав людини очевидні, адже саме права та свободи людини та громадянина становлять фундамент демократії. Тому посадовим особам митних органів необхідно усвідомити, що вони покликані перш за все вживати усіх заходів задля охорони та захисту прав та свобод людини та громадянина. Права людини вважаються невід'ємними, тому що ніхто не має права їх відібрати, вони є в кожної людини, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового, станового чи іншого статусу [9, 217].

Необхідно зазначити, що правова основа забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб у провадженні в справах про ПМП базується на основних положеннях ст.3 Конституції України, де людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; Закону України «Про звернення громадян», розділів 4 і 5 КУпАП, а також інших нормативних актів, які визначають компетенцію уповноважених на те митних органів та їх посадових осіб. Тому вважаємо за доцільне внести низку змін до чинного МК України.

Так, на нашу думку, важливо закріпити в ст.368 МК України обов'язкову участь захисника в провадженні в справах про ПМП. До таких справ можна віднести права неповнолітніх, іноземців та осіб без громадянства, осіб, які є психічно хворими і нездатними самостійно захищати свої права і свободи, у справах, де є необхідним захищати право власності, у першу чергу у випадках, коли санкцією певної норми права передбачена конфіскація майна. Слід внести до ст.368 КУпАП України доповнення, у яких передбачити мету участі захисника в провадженні в справі про ПМП. Тобто чітко визначити, ким є захисник у провадженні в справах про ПМП: чи захисником інтересів особи, яка притягається до відповідальності, чи лише представником такої особи. Потрібно привести у відповідність ст.368 МК України до Закону України «Про адвокатуру», шляхом закріплення в нормі статті ст.368 «Захисник» МК України права захисника брати участь у провадженні в справах про ПМП з моменту складання протоколу про порушення митних правил.

Крім того, необхідно звернути увагу на те, що в адміністративно-правовій літературі дуже вузько розглядаються проблеми неосудності, недостатньо врегульовано їх і в нормах КУпАП, а в МК України правові норми щодо неосудності особи взагалі відсутні. Судова та правозастосовча практика свідчать, що норма ст.20 КУпАП дуже рідко знаходить своє застосування в адміністративному провадженні, тому що в КУпАП не розроблений та не закріплений правовий механізм її реалізації. Так, КУпАП не передбачає проведення психіатричної експертизи. Тому, на думку Негодченко О.В., з якою ми цілком згодні, главу 21 КУпАП «Особі, які беруть участь у провадженні в справах про адміністративні правопорушення», слід доповнити окремою статтею «Обов'язкове призначення експертизи», якою передбачити визначення психічного стану особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, якщо є відомості або

підстави вважати її неосудною; визначення стану алкогольного або наркотичного та токсичного сп'яніння; встановлення віку правопорушника, якщо це матиме значення для вирішення справи, а відповідні документи відсутні [7, 278].

Також окремою статтею Кодексу слід передбачити можливість встановлення психічного стану особи, що вчинила адміністративне правопорушення. Мова йде про право посадової особи, що здійснює провадження в адміністративній справі, призначити психіатричну експертизу у випадках, коли є дані, які дають підстави вважати, що правопорушник під час вчинення правопорушення був у стані неосудності [7, 290]. Вважаємо за доцільне, за аналогією, запропонованою Негодченко О.В., доповнити ст.366 МК України частиною другою, якою передбачити визначення психічного стану особи, яка вчинила ПМП, якщо є відомості або підстави вважати її неосудною; визначення стану алкогольного або наркотичного та токсичного сп'яніння; встановлення віку правопорушника, якщо це матиме значення для вирішення справи, а відповідні документи відсутні.

Ще одне важливе завдання полягає в тому, щоб фіскальний, авторитарний державний орган, у діяльності якого дотепер переважає силовий, каральний чинник, перетворити на дійсно правоохоронний орган європейського зразка, який би забезпечував реалізацію наданих йому повноважень, виходячи з пріоритетності прав, свобод і законних інтересів фізичної особи. Для досягнення цієї мети слід комплексно реформувати правоохоронну систему нашої держави, що передбачало б не лише оптимізацію функціональної і організаційної структури цих органів, удосконалення правового забезпечення їх діяльності та втілення новітніх технологій в їх роботу, але й зміну системи управління, культурне зрушення на державному рівні в економічному, управлінському мисленні, у психології, у застосуванні в системі державного управління позитивних зворотних зв'язків, становлення в суспільстві атмосфери довіри.

З урахуванням того, що розвиток митних органів повинен бути спрямований на забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, серед основних шляхів задля досягнення цього розвитку можна вважати:

- приведення стану управління митними органами відповідно до загальносвітових стандартів;
- встановлення чіткого розподілу компетенції між галузевими структурними підрозділами митних органів;
- впровадження науково-технічного супроводження діяльності митних органів за рахунок створення науково-методичних митних центрів;
- чітке визначення форм і методів діяльності митних органів у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів фізичної особи, які засновані не тільки на суворому контролі з боку посадових осіб усіх рівнів, але й на повазі до особи, врахуванні її фізичного, психологічного, майнового стану, прагнень і інтересів.

Проведене нами дослідження дозволяє констатувати, що імплементація міжнародних стандартів з забезпечення прав, свобод та законних інтересів особи в правоохоронній діяльності, зокрема в діяльності митних органів з провадження в справах про ПМП, потребує, по-перше, розробки на основі оцінки стану захисту прав, свобод і законних інтересів фізичної особи в діяльності митних органів, визначеної концептуально-методологічними положеннями, принципами, підходами, моделями цілісної системи управління митною справою щодо дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб. Така система має бути спрямована на вдосконалення теоретико-правових засад і практики забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб у діяльності органів ДМСУ, перш за все в провадженнях у справах про ПМП.

По-друге, важливого значення набуває адміністративно-управлінське закріплення посадової особи в керівному апараті ДМСУ, що має виконувати функції зі здійснення постійного контролю щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб митними органами, перш за все в провадженнях у справах про ПМП. З метою об'єктивного визначення місця правоохоронної діяльності митних органів у загальнонаціональному адміністративно-правовому механізмі забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, адаптації в Україні досвіду діяльності митних органів зарубіжних країн у сфері забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб з позицій організаційної цілісності, впровадження в практичну діяльність митних органів науково-теоретичних й концептуальних положень щодо управління правоохоронною діяльністю у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб вважаємо за доцільне запровадження в апараті Державної митної служби України посади радника Голови з питань моніторингу дотримання міжнародних стандартів захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб митними органами. До функціональних обов'язків радника Голови також доцільно віднести контроль за здійсненням підготовки фахівців у сфері національного та міжнародного права з питань дотримання прав людини, визначення основних напрямів та першочергових заходів щодо набуття широкими верствами населення правових знань та навичок у їх застосуванні, сприяти координації та дієвій участі органів місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування, громадських організацій, навчальних закладів і наукових установ у формуванні правосвідомості громадян, забезпеченні вільного доступу до джерел інформації з проблематики дотримання прав людини.

Отже, створення правової держави і демократичного суспільства потребує проведення в органах ДМСУ якісно нової управлінської і кадрової політики. В Україні відбуваються позитивні зміни в цьому напрямі, відповідно перебудовуються і митні органи, оптимізується їх штатна чисельність, розробляються нові системи управління, трансформуються підходи до відбору, розстановки, навчання та перепідготовки кадрів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Давиденко Л.М. Забезпечення прав та свобод громадян при здійсненні митних процедур / Л.М. Давиденко / Митна справа. – 2006. – №3 (45). – С. 23–28.
2. Дусик А.В. Проблеми провадження у справах про порушення митних правил. Контроль як спосіб забезпечення законності / А.В. Дусик // Митна справа – 2002. – № 2. – С. 67–70
3. Калюта А.Б. Суб'єкти адміністративно-юрисдикційної діяльності в митних органах / А.Б. Калюта // Митна справа – 2006. – № 3. – С. 126–130.
4. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Митний Кодекс України від 11.07.2002 № 92-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38 – 39. – Ст. 288.
7. Негодченко О.В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук 12.00.08 / Негодченко О.В. – Х., Нац. ун-т внутр. справ. – 2003. – 479 с.
8. Огородник А. Механізм забезпечення прав і свобод людини та громадянина та принципи законності в Україні / А. Огородник // Право України. – 2008. – №6. – С. 103–111.

9. Права громадян України: запитання-відповіді: [довідник] / [упоряд. П.П. Орленко]. – К. : Оріяни, 2000. – 281 с.
10. Приймаченко Д.В. Правоохоронна діяльність митних органів: ознаки й поняття / Д.В. Приймаченко // Митна справа. – 2004. – №6. – С. 37–41.
11. Приймаченко Д.В. Суб'єкти провадження в справах про порушення митних правил: проблеми питання процесуального статусу / Д.В. Приймаченко // Митна справа – 2006. – № 6. – С. 72–74.

УДК 342:922: 347.994

ПРИНЦИПИ ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ В СУДІ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Духневич О.С., здобувач

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Наукова стаття присвячена висвітленню особливостей реалізації принципів адміністративного судочинства при розгляді та вирішенні справ щодо оскарження нормативно-правових актів, прийнятих суб'єктами владних повноважень.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне судочинство, провадження, судове оскарження, суб'єкти владних повноважень.

Духневич А.С. ПРИНЦИПЫ ПРОИЗВОДСТВА ПО ОБЖАЛОВАНИЮ В СУДЕ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ ИЛИ БЕЗДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ / Днепропетровский государственный университет внутренних дел, Украина

Научная статья посвящена освещению особенности реализации принципов административного судопроизводства при рассмотрении и решении дел по обжалованию нормативно-правовых актов, принятых субъектами властных полномочий.

Ключевые слова: административный процесс, административное судопроизводство, производство, судебное обжалование, субъекты властных полномочий.

Duhnevich A.S. PRODUCTION PRINCIPLES ON APPEAL IN THE COURT DECISIONS, ACTIONS OR INACTIONS OF THE EXECUTIVE AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENTS / Dnepropetrovsk state university of internal affairs, Ukraine

The scientific article is devoted illumination of feature of realization of principles of the administrative legal proceeding at consideration and decision of businesses on the appeal of normative-legal acts, imperious plenary powers accepted subjects.

Key words: administrative process, administrative legal proceeding, production, judicial appeal, subjects of imperious plenary powers.

Призначення принципів провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування полягає в тому, щоб задекларувати, проголосити, визначити, як саме слід та можна чинити адміністративний процес, вони (принципи) закріплюють єдино правильний і дозволений (допустимий) варіант поведінки суб'єктів правовідносин [1, 203]. Відхилення від встановленого в законодавстві правила поведінки, вихід за межі дозволеного діапазону дій означає порушення норм права, нехтування законом, невизнання його приписів.

Наслідок порушення чи недотримання принципів адміністративного процесу лише один – недійсність, незаконність, безпідставність, необґрунтованість процесуальних дій

та рішень, вчинених та постановлених під час вирішення публічно-правового спору по суті. Отже, адміністративний процес у цілому та результати його здійснення слід визнавати правомірними лише в разі дотримання всіх без винятку принципів адміністративного процесу [2, 188].

Провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування складає основу адміністративного судочинства, і відповідно базується на основоположних засадах діяльності адміністративних судів. У процесі розгляду та вирішення справ щодо оскарження нормативно-правових актів, прийнятих суб'єктами владних повноважень реалізуються права, обов'язки та гарантії учасників адміністративного судочинства, що можливо лише через дотримання принципів останнього. У зв'язку з цим, у межах даної наукової статті доцільно розкрити специфіку реалізації принципів адміністративного процесу на прикладі провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Таким чином, *метою статті* є вироблення єдиної наукової позиції щодо тлумачення принципів адміністративного процесу та визначення ефективності їх реалізації в провадженні щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Окремі принципи провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування мають власне, специфічне призначення, по-різному регламентуючи окремі процесуальні питання, правовий статус учасників публічно-правового спору. Тому залежно від ролі, яку виконують принципи адміністративного процесу, цілого ряду інших факторів, їх прийнято класифікувати на певні види. Принципи провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування можна класифікувати за рядом критеріїв:

- 1) *за способом закріплення* – на: 1) конституційні та законодавчі. Це такі види принципів, які закріплені або в Конституції України [3], або в законодавчих нормативно-правових актах; 2) писані (закріплені у чинному національному законодавстві) та неписані (ті, що реалізуються в судовій практиці і виводяться з положень законодавства про адміністративне судочинство) [3, 203];
- 2) *за сферою поширення* – на: 1) загальноправові – тобто принципи, що поширюються на всі без винятку галузі національного права; 2) міжгалузеві – діють у межах кількох галузей права; 3) галузеві – керівні начала, що функціонують виключно в межах однієї конкретної галузі права [4, 35];
- 3) *за цільовою спрямованістю* – на: 1) організаційні, тобто ті, які сприяють створенню належних умов здійснення адміністративного процесу (наприклад, принцип незалежності суддів), та 2) функціональні – основні засади, на яких має здійснюватись адміністративне судочинство (наприклад, принцип гласності і відкритості адміністративного процесу) [6, 188].

Слід зазначити, що з прийняттям у 2005 році КАС України було чітко визначено систему принципів, на основі яких здійснюється розгляд та вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів, зокрема це стосується і провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень [5].

З урахуванням законодавчого закріплення принципів адміністративного судочинства в ст.7 КАС України, можемо визначити, що провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування базується на таких принципах: 1) верховенстві права; 2) законності; 3) рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 4) змагальності сторін,

диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі; 5) гласності і відкритості адміністративного процесу; 6) забезпеченні апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду; 7) обов'язковості судових рішень.

Принцип верховенства права дістав своє офіційне закріплення в першу чергу в Конституції України, ст.8 якої закріпила, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Цей конституційний принцип знайшов своє законодавче відображення в адміністративному судочинстві, зокрема в ч.1 ст.8 КАС України визначено, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Слід погодитись зі вченими, які вважають, що в межах адміністративного судочинства, цей принцип не слід зводити лише до ієрархії нормативно-правових актів [2]. Реалізація принципу верховенства права у діяльності адміністративних судів полягає в поєднанні ієрархії нормативно-правових актів (ст.8, 9 Конституції України) з принципом пріоритетності прав, свобод та інтересів людини і громадянина.

У цілому, характеризуючи принцип верховенства права при здійсненні провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, то можна погодитись з думкою В.Б. Авер'янова, що його реальні можливості дієвого застосування значно обмежені в законодавстві [7, 92]. Так, частина третя ст.2 КАСУ передбачає низку підстав, за якими адміністративні суди повинні перевіряти оскаржувані рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, починаючи на відповідність їх Конституції, законам України і оцінкою їх з погляду своєчасності. Але серед закріплених підстав перевірки не згадано головної – чи порушують згадані рішення, дії чи бездіяльність права і свободи людини, адже без такої перевірки реалізація принципу верховенства права є неможливою. Проблемною видається також практика застосування судами окремих законодавчо визначених вимог принципу верховенства права. Зокрема це стосується вимоги щодо застосування принципу верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини (ч.2 ст.8 КАСУ), оскільки це передбачає вивчення суддями адміністративних судів, крім відповідного законодавства, ще й судових прецедентів Європейського суду з прав людини в офіційному автентичному перекладі українською мовою, що найближчим часом забезпечити важко.

Похідним принципом верховенства права є *принцип законності*, застосування якого в судовому адміністративному провадженні передбачено статтею 9 КАСУ, відповідно до норм якої: а) суд при вирішенні справи керується принципом законності, відповідно до якого органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; б) суд вирішує справи на підставі Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; в) суд застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; г) у разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту, суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу; д) у разі виникнення в суду сумніву під час розгляду справи щодо відповідності закону чи іншого правового акта Конституції України, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України, суд звертається до Верховного Суду України для вирішення питання стосовно

внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта; е) якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору; ж) у разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права).

Таким чином, законність у судовому адміністративному провадженні одночасно є вимогою до суду здійснити всі процесуальні дії, а також ухвалити рішення в справі відповідно до закону; критерієм перевірки рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень [2, 212]. Практична реалізація цього принципу, стосовно діяльності адміністративних судів полягає в тому, що, з одного боку, розглядаючи справу, адміністративний суд має неухильно дотримуватись форми, процедурної чистоти юридичної техніки, і його рішення не можуть суперечити чинному законодавству. А з іншого – адміністративний суд, як орган судової влади, у процесі розгляду справи здійснює судовий контроль за діяльністю адміністрації і тому такий контроль виступає способом забезпечення режиму законності.

Принцип рівності учасників процесу перед законом і судом чітко виписаний у КАС України (ст.ст.7, 10) і означає, що всі учасники адміністративного процесу є рівними перед законом і судом. Не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників адміністративного процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Порушення судом цих вимог буде свідченням упередженості суду. Для запобігання і усунення таких ситуацій КАСУ передбачає правила відводу судді. Як вірно зазначає Я. Рябченко, окреслений принцип має подвійну дію: з одного боку, будь-яка особа, якщо її права, свободи та інтереси порушено незаконним нормативно-правовим актом, може звернутися до суду; з другого боку – гарантується рівне ставлення суду і закону до цієї особи як учасника даних правовідносин [8, 65].

Зауважимо, що рівність учасників адміністративного процесу, однак, аж ніяк не означає абсолютну подібність, ідентичність їх процесуальних прав та обов'язків. Тому учасники адміністративної справи відповідно до чинного законодавства, залишаючись по відношенню один до одного рівними, у той же час наділені власним специфічним обсягом повноважень, який, однак, не передбачає жодних привілеїв по відношенню до решти учасників адміністративного процесу. Хоча учасники адміністративного процесу і користуються різними правами та обов'язками, але усі вони без винятку, у межах дозволеної поведінки, вільно ними можуть розпоряджатись відповідно до тієї процесуальної мети, з якою і вступили чи були залучені до адміністративного процесу.

Змагальність у судовому адміністративному провадженні, у першу чергу, означає однакову можливість сторін, користуючись наданими повноваженнями, доводити свою правоту, у межах адміністративного процесуального законодавства обґрунтовувати факти, на які вони посилаються як на підставу своїх вимог та заперечень. Обґрунтування позиції сторін здійснюється за допомогою доказів, які ці особи мають право подавати на розгляд адміністративного суду. Крім того, сторони мають право здійснювати інші процесуальні дії, спрямовані на доведення до відома суду фактичних, дійсних обставин справи. Законодавчо принцип змагальності в адміністративному процесі отримав своє закріплення в ч.1 ст.11 КАС України – розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості.

Принцип диспозитивності втілюється через можливість сторін, третіх осіб, їх

процесуальних представників, органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи), вільно розпоряджатись своїми правами щодо предмета спору. Цей принцип отримав своє закріплення в ч.3 ст.11 КАС України – кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, встановлених цим кодексом. Таким правом користуються й особи, в інтересах яких подано адміністративний позов, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності. Своє закріплення він отримав, наприклад, у ст.ст.51, 54, 59, 61, 193, 194, 218, 219 кодексу. Зокрема, позивач має право змінити підставу або предмет адміністративного позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову в будь-який час до закінчення судового розгляду. Позивач має право відмовитися від адміністративного позову й у суді апеляційної чи касаційної інстанції до закінчення відповідно апеляційного чи касаційного розгляду (ч.1 ст.51 КАС України).

Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, як визнається в сучасній юридичній літературі, є принципом судового адміністративного провадження, протилежним змагальності і властивий виключно цьому виду провадження. Відповідно до принципу офіційності суд має дослідити за власною ініціативою важливі для прийняття рішення фактичні обставини правового спору, врахувати їх під час провадження та встановити їх правдивість [9, 213]. Тобто поряд із доказовою діяльністю сторін суд власноруч, за власною ініціативою здійснює певні обов'язки щодо доказування в справі. Наприклад, суд відповідно до п.п.3 і 4 ч.4 ст.111 КАС України визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору і які з них визнаються сторонами, а які належить доказувати; з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтовувати свої доводи чи заперечення, та встановлює строки для їх надання.

Таким чином, принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, по-перше, забезпечує дотримання законності під час розгляду та вирішення публічно-правового спору по суті, надає однакові правові можливості і позивачеві, і відповідачеві відстояти свої законні права, свободи та інтереси; по-друге, урівнює правові можливості в адміністративному процесі позивача, який намагається захистити свої порушені чи невизнані права, свободи, інтереси, із правовими можливостями відповідача, котрий первісно наділений значним потенціалом (фінанси, корпус юристів, час, доступ до законодавства), аби довести свою правоту чи відстояти свої інтереси в адміністративному суді.

Принцип гласності і відкритості провадження справи в адміністративному суді (ст.12 КАС України) реалізується, по-перше, через надання можливості учасникам провадження на отримання в адміністративному суді як усної, так і письмової інформації щодо результатів розгляду справи; по-друге, надання можливості не учасникам провадження знайомитися в установленому законодавством порядку із судовими рішеннями в будь-якій розглянутій у відкритому судовому засіданні справі, які набрали законної сили. Так, відповідно до Закону України “Про доступ до судових рішень” від 22 грудня 2005 року це право забезпечується офіційним оприлюдненням судових рішень на офіційному веб-порталі судової влади України [10]. Для доступу до судових рішень судів загальної юрисдикції Державна судова адміністрація України забезпечує ведення Єдиного державного реєстру судових рішень, які внесені до цього реєстру, є відкритими для безоплатного цілодобового доступу на офіційному веб-порталі судової влади України; по-третє, шляхом відкритого розгляду справи; по-четверте, через повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу; по-п'яте, через можливість здійснювати запис

судового засідання на паперові та аудіо-, відео-, фотоносії; по-шосте, через прилюдне оголошення судового рішення.

Підтримуємо позицію Комзюка А.Т., Бевзенко В.М., Мельника Р.С., які зазначають, що наведені аспекти принципу гласності і відкритості як зокрема, так і в цілому забезпечують такі суттєві для адміністративного процесу фактори: 1) дисциплінують суд, який розглядає та вирішує публічно-правовий спір; 2) дисциплінують учасників публічно-правового спору; 3) забезпечують реалізацію виховної, запобіжної та правовідновлювальної ролі адміністративного процесу; 4) пропагують утвердження в суспільстві і державі принципу законності; 5) надають можливість громадськості відстежувати діяльність адміністративних судів, які розглядають публічно-правові спори та приймають відповідні рішення [2, 195]. Проте варто наголосити, що принцип гласності і відкритості судового адміністративного провадження не є абсолютним, тобто перераховані ознаки, які характеризують цей принцип, не завжди вільно можуть бути здійснені, наприклад: не підлягає розголошенню в судовому засіданні під час розгляду та вирішення публічно-правового спору інформація, яка становить: державну таємницю, таємницю особистого життя, таємницю усиновлення, таємницю про стан здоров'я (лікарська таємниця), таємницю особистих паперів, таємницю кореспонденції, комерційну таємницю, банківську таємницю; проведення в залі судового засідання фото- і кінозйомки, відео-, звукозапису із застосуванням стаціонарної апаратури, а також транслявання судового засідання по радіо і телебаченню допускаються лише на підставі ухвали суду та за наявності згоди на це осіб, які беруть участь у справі, крім тих, які є суб'єктами владних повноважень; якщо судовий розгляд відбувався в закритому судовому засіданні, то відповідно прилюдно проголошується лише резолютивна частина цього рішення.

Конституційним принципом, покликаним гарантувати учасникам провадження в адміністративному суді захист, здійснення та відновлення їх законних прав, свобод та інтересів та гарантування законності прийнятого рішення є принцип *забезпечення апеляційного та касаційного оскарження* рішень адміністративного суду. Він закріплений у п.8 ст.129 Конституції України, відповідно до якої визначено, що основними засадами судочинства, крім іншого, є забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду. Конституційна норма, що закріплює принцип апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду відтворена, зокрема, у ст.13 КАС України, відповідно до якої особам, які беруть участь у справі, а також особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки, забезпечується право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду у випадках та порядку, встановлених Кодексом.

Принцип *обов'язковості судових рішень* у судовому адміністративному провадженні закріплений у ст.ст.124, 129 Конституції України, відповідно до яких судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України. Обов'язковість судових рішень, таким чином, свідчить про їх імперативний (зобов'язуючий) характер. Тобто, усі висновки суду по адміністративній справі, викладені в ухвалі чи в постанові, мають бути беззаперечно виконані особами, яким це судове рішення адресоване. Дієвість та результативність принципу обов'язковості судових рішень забезпечується системою законодавчо закріплених засобів. У першу чергу до них слід віднести адміністративні процесуальні норми, які приписують учасникам адміністративної справи певну поведінку. Так, у ст.258 КАС України закріплено, що за кожним судовим рішенням, яке набрало законної сили або яке належить виконати негайно, за заявою осіб, на користь яких воно ухвалено, видається один виконавчий лист. Тобто обов'язковість судових рішень гарантується можливістю застосування примусового виконання таких рішень у порядку виконавчого провадження. По-друге, для забезпечення цього принципу адміністративні суди наділені контролюючими процесуальними повноваженнями,

відповідно до яких суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. За наслідками розгляду звіту або у разі його ненадходження у встановлений строк суд може постановити окрему ухвалу (ст.267 КАС України). По-третє, для забезпечення виконання судового рішення можуть застосовуватись санкції цивільної, фінансової, дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності, про що вказано в ч.3 ст.14 КАС України.

Таким чином, реалізація вищеперахованих принципів провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є запорукою ефективності існування адміністративних судів, як судової гілки влади, що здатна стати гарантом дотримання конституційних прав і свобод громадян в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : [навч. посібник] / [за заг. ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І.] – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.
2. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : [навчальний посібник] / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – Київ: Прецедент, 2007. – 613 с.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Колодій А.М. Принципи права України: [монографія] / А.М. Колодій. – Київ, 1998. – 375 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
6. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : [монографія] / О.В. Кузьменко. – К., 2005. – 352 с.
7. Авер'янов В.Б. Адміністративне судочинство в Україні: проблеми правового регулювання / В.Б. Авер'янов, Д.М. Лук'янець, Ю.С. Педько // Судова апеляція. – 2007. – № 4. – С. 91-101.
8. Рябченко Я. Принципи оскарження нормативно-правових актів у порядку адміністративного судочинства / Я. Рябченко // Вісник Вищого адміністративного суду України: Юрінком Інтер. – 2008. – № 4. – С. 64-68.
9. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес : [монографія] / В.С. Стефанюк. – Харків, 2003. – 234 с.
10. Про доступ до судових рішень : Закон України від 22 грудня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 15. – Ст. 128.

УДК 342.8:351.74(477)

МІСЦЕ Й ПРАВОВИЙ СТАТУС ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У ПРОЦЕСІ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ СУБ'ЄКТІВ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Жижа А.О., адвокат

У статті висвітлюється питання щодо правового статусу правоохоронних органів під час проведення виборчої кампанії, акцентовано увагу на дотриманні та реалізації обов'язків, які покладаються на працівників міліції під час забезпечення захисту суб'єктів виборчого процесу.

Ключові слова: адміністративно-правовий захист, правоохоронні органи, права і свободи людини та громадянина, закон, виборчий процес.

Жижа А.О. ЗНАЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ СУБЪЕКТОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА / Украина

В статье освещается вопрос относительно заданий правоохранительных органов во время проведения избирательной кампании, акцентировано внимание на соблюдении и реализации обязанностей, которые возлагаются на работников милиции во время обеспечения защиты субъектов избирательного процесса.

Ключевые слова: правоохранительные органы, права и свободы человека и гражданина, закон, избирательный процесс.

Zhizha A.O. THE VALUE OF ACTIVITY OF LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES IS IN PROVIDING OF ADMINISTRATIVE LAW DEFENCE OF SUBJECTS OF ELECTORAL PROCESS / Ukraine

A concept is considered, kinds and subjects of responsibility for violation of legislation about elections and referendum. Essence and maintenance of legal is found out responsibility as to the variety of social responsibility.

Key words: administrative law protection, law enforcement agencies, human rights and freedoms and civil law, the electoral process.

Курс на зміцнення державності в Україні, охорону прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення верховенства права в усіх сферах суспільного життя залишається одним із головних напрямів державного будівництва. Успішне виконання цих завдань значною мірою залежить від правильного, науково обґрунтованого керівництва суспільством, усіма проявами його життєдіяльності, удосконалення системи державного управління. Подальший розвиток демократії, забезпечення прав і свобод громадян нерозривно пов'язані з підвищенням якості й ефективності діяльності правоохоронних органів і, зокрема, міліції, що пояснюється низкою об'єктивних і суб'єктивних факторів, обумовлених новими підходами до вирішення багатьох важливих завдань, які постають перед молодою незалежною державою.

Метою статті є: дослідити місце й правовий статус правоохоронних органів у процесі забезпечення адміністративно-правового захисту суб'єктів виборчого процесу в Україні.

З огляду на комплекс прав і свобод громадян України, закріплених у Конституції України, особлива роль належить праву громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Досвід проведення виборчих кампаній, які відбувалися за роки незалежності України, висвітлив проблему необхідності підвищення правового захисту учасників виборчого процесу. При цьому актуальними є питання щодо підвищення адміністративно-правового аспекту захисту не лише виборців, а й інших учасників виборчого процесу. Цим питанням присвячені праці таких науковців, як: В.В. Комарової, М.І. Ставнічук, О.Ю. Тодики, В.Є. Чиркіна, В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Р.А. Калюжного, Ю.О. Тихомирова, О.М. Якуби та ін.

Адміністративно-правовий захист прав особи служить надійною гарантією швидкого, ефективного та об'єктивного перетворення загального поняття «захист прав людини» з риторики на реальність. Важливою ознакою доступності цього способу захисту є його «собівартість» (розмір затрат – від моральних засобів до витрачених зусиль і часу). Проте адміністративно-правовий захист стане насправді «економічним» за умови перегляду панівних у цій сфері концепцій та процесуального законодавства. Власне адміністративний порядок захисту прав і свобод громадян визначається не характером охоронюваних прав, а колом державних органів, які здійснюють цей захист, та змістом норм, що регулюють процес їх правозахисної діяльності.

Адміністративному праву належить важлива роль у захисті особи від протиправних і недоцільних дій суб'єктів влади та органів місцевого самоврядування, адже у взаємовідносинах з цими суб'єктами найбільш конкретно виявляється адміністративно-правовий статус громадян.

У повсякденній роботі різних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування видаються також індивідуальні акти, якими задовольняються ті чи інші конкретні права та інтереси особи, і, відповідно, гарантується реалізація цих прав та задоволення інтересів. Такими актами є рішення голів місцевих державних адміністрацій та виконавчих комітетів місцевих рад.

Звичайно, у демократичній правовій державі кожне право особи, закріплене будь-яким актом держави, забезпечується всією повнотою влади, причому право, закон охороняють і такі інтереси кожної особи та громадянина, які прямо не передбачені законодавством, але випливають з духу законів та інтересів держави або їм не суперечать. Отже, законними можна вважати не лише права, закріплені в законі чи іншому нормативному акті. В адміністративно-правовому порядку охороняються різні життєво важливі інтереси кожної особи, які через свою численність не завжди спеціально обумовлені в актах державних органів. Це так звані законні інтереси громадян. Йдеться про інтереси особи, здійснення яких не забороняється, а навпаки, заохочується, стимулюється, а в разі перешкод у їх реалізації – охороняється і захищається державою.

Право особи на скаргу – важливий засіб захисту прав і законних інтересів. Останнім часом це право значно розширене: Конституцією України закріплено право звертатись за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій [1]. Особливо широкого використання набуло право громадян на адміністративну скаргу. Порядок розгляду загальних адміністративних скарг регулюється Законом України «Про звернення громадян». Підстави і порядок провадження в спеціальних скаргах регулюється відповідними нормами, які містяться в дисциплінарних статутах, Кодексі України про адміністративні правопорушення та інших актах.

Законодавством значно розширений предмет скарги. Ним можуть бути діяння, якими порушено права та законні інтереси чи свободи громадянина або групи громадян; створено перепони для реалізації громадянином його прав, законних інтересів чи свобод або незаконно покладено які-небудь обов'язки, або безпідставно притягнуто до відповідальності. Особливо часто громадяни вдаються до права оскаржувати індивідуальні адміністративні акти.

Із набуттям чинності нової редакції Закону України «Про вибори народних депутатів України» перед багатьма постало практичне завдання належного опанування всіма правовими тонкощами щодо оскарження порушень, зокрема в адміністративному порядку, тобто до виборчих комісій. Передовсім таке завдання покладається на головних учасників майбутнього виборчого процесу – виборців, спостерігачів, партії (блоки), їхніх керівників та уповноважених осіб, кандидатів у депутати – для того, щоб у подальшому ефективно й дієво протистояти можливим проявам нехтування нормами Закону.

Стаття 103 Закону «Про вибори народних депутатів України» встановлює загальний перелік суб'єктів звернення зі скаргою (у частині першій статті 109 Закону також застосовується термін «скаржник»). Варто зазначити, що з урахуванням деяких особливостей зазначені положення узгоджуються із встановленим статтею 12 Закону переліком суб'єктів виборчого процесу [2]. Зокрема, згідно з частиною першою статті 103 Закону суб'єктом звернення зі скаргою, що стосується процесу виборів, може бути:

1. Кандидат у депутати, а саме громадянин України, якого рішенням Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) зареєстровано кандидатом відповідно до порядку, встановленого статтею 61 або частиною третьою статті 62 Закону.

1. Партія (блок) – суб'єкт виборчого процесу. Згідно із положенням пункту 3 статті 12 Закону такими партіями (блоками) є ті, що висунули кандидатів у депутати. У свою чергу порядок висунування кандидатів визначений статтею 57 Закону. Окрім того, пунктом 2 частини першої статті 103 Закону визначається, що партія (блок) – суб'єкт виборчого процесу може бути суб'єктом звернення в особі її керівника (керівників блоку), представника партії (блоку) у ЦВК, уповноваженої особи партії (блоку) чи іншої особи, уповноваженої рішенням центрального керівного органу партії (керівного органу блоку). Водночас важливо вказати на приписи частини другої статті 103 Закону, відповідно до яких керівник партії (керівники блоку), уповноважена особа партії (блоку) чи представник партії (блоку) у ЦВК діє як представник відповідної партії (блоку) без додаткового уповноваження. Повноваження представника партії (блоку) у ЦВК чи уповноваженої особи партії (блоку) підтверджує відповідне посвідчення, видане в порядку частин четвертої та восьмої статті 72 Закону.
2. Офіційний спостерігач від партії (блоку). Згідно із приписами частин другої та шостої статті 75 Закону реєстрація офіційних спостерігачів від партій (блоків) здійснюється відповідно окружними виборчими комісіями (далі – ОВК) у територіальних виборчих округах та ЦВК у закордонному виборчому окрузі. Повноваження офіційних спостерігачів від партій (блоків) підтверджуються відповідними посвідченнями, виданими в порядку частин п'ятої та шостої статті 75 Закону.
3. Виборчі комісії, які здійснюють повноваження щодо організації підготовки та проведення виборів, у особі її голови чи уповноваженого рішенням виборчої комісії (далі – ВК) члена цієї комісії.
4. Виборець, виборчі права або охоронювані законом інтереси щодо участі у виборчому процесі якого порушено певним діянням (рішенням, дією або бездіяльністю) суб'єкта оскарження. Таким чином, при розгляді у ВК скарги виборця передовсім має бути встановлено факт порушення його виборчих прав або інтересів. Як справедливо вказують деякі фахівці, при розгляді кожного спору застосовується суб'єктивна правова оцінка ситуації та визначення, яким чином порушено права і законні інтереси виборця. Водночас пунктом 5 частини першої статті 103 чинного Закону прямо передбачено дві конкретні обставини порушення прав виборця: на участь у роботі ВК або на здійснення спостереження, гарантовані положеннями частини сьомої статті 2 Закону.

Виходячи з того, що вибори – це суто політичний процес, будь-яка безпосередня участь у ньому правоохоронних органів забороняється законом. Вони повинні виконувати свої звичайні функції – охороняти громадський порядок, у межах своїх повноважень реагувати на порушення виборчого законодавства, виявляти і розслідувати злочини, що посягають на виборчі права громадян. Саме це й відображено у відповідних виборчих законах. Так, згідно із законами «Про вибори Президента України» (статті 64, 93 і 102) [3], «Про Центральну виборчу комісію» (стаття 13) [4] та іншими виборчими законами, роль правоохоронних органів обмежується отриманням матеріалів, які містять ознаки злочину чи іншого правопорушення, вжиттям відповідних заходів щодо припинення порушення законодавства та повідомленням про результати їх розгляду і вжиті заходи у встановлений законом термін. Працівники органів внутрішніх справ забезпечують у територіальних і дільничних виборчих комісіях охорону виборчих бюлетенів, супроводжують разом із членами дільничних виборчих комісій виборчі бюлетені до

приміщень цих комісій. А громадян, зареєстрованих кандидатами на пост Президента України, відповідні правоохоронні органи забезпечують на період передвиборної кампанії та виборів державною охороною.

Відповідно до статей 12-15 Закону «Про міліцію», міліція для припинення масових безпорядків і групових порушень громадського порядку, для відбиття нападу на будівлі, приміщення тощо має право застосовувати фізичну силу та спеціальні засоби [5].

Застосуванню сили, спеціальних засобів і зброї повинно передувати попередження про намір їх використати. Вони можуть застосовуватися без попередження лише тоді, якщо виникла безпосередня загроза життю або здоров'ю громадян чи працівників міліції.

Згідно із Законом, вогнепальна зброя під час масової акції може застосовуватися як крайній захід, зокрема:

- для затримання озброєної особи, яка погрожує застосуванням зброї чи інших небезпечних для життя і здоров'я працівника міліції предметів;
- для відбиття групового та збройного нападу на працівника міліції, на охоронювані об'єкти, приміщення державних установ і організацій.

Але із Закону безперечно випливає, що зброя може бути застосована не проти будь-яких учасників мітингу чи іншої масової акції громадян, а лише проти конкретних осіб, які вчинили такий напад або які погрожують застосуванням зброї чи подібних до зброї предметів (ножів, сокир, заточених арматурних прутів, металевих ланцюгів).

Закон однозначно забороняє застосовувати вогнепальну зброю при значному скупченні людей, якщо від цього можуть постраждати сторонні особи. При цьому під сторонніми особами слід розуміти усіх, хто не здійснює напад і не має в руках зброї. Застосування вогнепальної зброї проти громадян, які проводять мирну масову акцію і не беруть участі в насильницьких діях, є злочином.

Працівники правоохоронних органів мають чітко й однозначно усвідомлювати, що наказ не є законом. Виконанню підлягає тільки законний наказ. «Ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази. За віддання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність» — так звучать положення статті 60 Конституції України.

Відповідно до Закону «Про міліцію», жодні виняткові обставини або вказівки службових осіб не можуть бути підставою для будь-яких незаконних дій або бездіяльності міліції.

Недоторканність не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий характер і є складовою статусу народного депутата України. Отже, оскільки Конституцію України на період виборів ніхто не скасовував, її ігнорування – це антиконституційні дії з усіма правовими наслідками, які з цього випливають, у тому числі й кримінальною відповідальністю. А схиляння інших осіб до ігнорування недоторканності депутата (хоч би до якої політичної фракції чи групи він належав) у злочинний спосіб, за наявності для того підстав може бути розцінене як підбурювання до вчинення відповідного злочину.

Слід наголосити, що депутатська недоторканність має конституційний статус. Відповідно до статті 80 Конституції України, народні депутати України не можуть бути без згоди парламенту притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані. Згідно із Законом «Про статус народного депутата України», без наявності згоди парламенту на притягнення депутата до кримінальної відповідальності не допускаються обшук, затримання депутата чи огляд особистих речей і багажу, транспорту, жилого чи службового приміщення депутата, а також порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції і застосування

інших заходів, що, відповідно до закону, обмежують права і свободи народного депутата [6].

Закон України «Про звернення громадян» [7] захищає від проявів бюрократизму чи репресій тих громадян, які подають скарги. Органи та посадові особи зобов'язані розглянути скаргу (звернення) і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. А в статті 9 цього Закону йдеться про заборону переслідування громадян та членів їхніх сімей за порушення звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, підприємств, посадових осіб за критику у зверненні їхньої діяльності та рішень. За порушення цієї заборони посадові особи можуть притягатись до дисциплінарної або кримінальної відповідальності.

Участь окремих підрозділів правоохоронних органів в організації виборчого процесу обмежується суто технічними функціями (наприклад, поданням необхідної для складання загального списку виборців інформації).

Водночас правоохоронні органи не мають права втручатися в політичну складову виборчого процесу, безпосередньо впливати на перебіг виборчої кампанії та її зміст, виступати інструментом у руках будь-якої політичної сили, будь-якого кандидата, у тому числі і провладного. Навпаки, у відповідних законах чітко і недвозначно акцентується на тому, що: при виконанні службових обов'язків працівники міліції незалежні від впливу будь-яких політичних, громадських об'єднань; міліція захищає права людини незалежно від політичних та інших переконань останньої (статті 3 і 5 Закону України «Про міліцію»).

Отже, правоохоронні органи за будь-яких ситуацій, у тому числі й виборчих, мають бути на боці лише однієї сторони – закону.

Закон дозволяє працівникам правоохоронних органів у певних випадках застосовувати до громадян примус, у тому числі й під час проведення масових акцій, що відбуваються в межах виборчої кампанії чи у зв'язку з нею. Однак правоохоронні органи не мають права перешкоджати проведенню мирних акцій громадян.

Щоправда, однозначне вирішення питання про те, які масові акції можуть бути визнані немирними, ускладнене відсутністю спеціального закону про проведення масових акцій. Тому тут слід керуватися, зокрема, положеннями статей 279, 293, 294 і 341 Кримінального кодексу України [8]. З аналізу цих статей випливає: немирними є масові акції, які супроводжуються насильством, погромами, підпалами, захопленням будівель чи споруд, опором представникам влади із застосуванням зброї чи інших предметів, що використовуються як зброя, або блокуванням транспортних комунікацій, якщо це створювало небезпеку настання тяжких наслідків.

Отже, як і весь український народ, правоохоронці постають перед вибором. Але, на відміну від інших категорій населення, перед вибором подвійним: як громадяни вони мають право голосу, як посадові особи – свідому позицію у виконанні владних повноважень. Якщо перший вибір більше вирішальний для кожного з них, то другий – для всього суспільства. І, сподіваємося, він буде правильним, відповідно до відомого життєвого постулату: «Якщо не знаєш, як діяти, – вчини за Законом» [9].

Звичайно, ситуацію можна (і треба) поліпшувати насамперед законодавчо. Чітко визначити права та обов'язки правоохоронних органів під час виборчого процесу, передбачити відповідальність за зловживання, встановити обмеження в частині тиску на суб'єктів виборів, зрештою, чітко прописати, скільки міліціонерів має охороняти порядок на дільницях у звичайному та «форс-мажорному» режимах.

У сучасних умовах ефективна правоохоронна діяльність працівників органів внутрішніх справ неможлива без усвідомлення суті поточних реформ. Від глибини внутрішнього усвідомлення змісту реформ і законів, що їх впроваджують, залежить правомірність поведінки працівників міліції щодо реалізації програми розбудови правової держави. Тому працівники правоохоронних органів повинні усвідомлювати норми права, чому сприятиме навчання, пропаганда та приклади гуманного ставлення до людини, наставницька робота керівників органів внутрішніх справ.

Стосунки людей з представниками правоохоронних органів мають бути добрими. Громадяни повинні поважати, а не боятися працівників міліції, йти до них зі своїми турботами, страхами та бідами. Ось чому виховна робота з кадрами правоохоронних органів стає елементом професійного виховання поваги до прав людини, а також виховання світогляду працівників органів внутрішніх справ.

Положеннями Закону «Про вибори народних депутатів України», як і Закону «Про вибори Президента України», визначається загальний та спеціальний суб'єкт звернення із скаргою. Законодавець цього разу уникає невідповідності між такими правовими інститутами як «суб'єкт виборчого процесу» та «суб'єкт звернення із скаргою», котра мала місце в Законі про президентські вибори. Окрім того, у Законі «Про вибори народних депутатів України» враховуються окремі складнощі, що траплялись протягом останніх виборів при зверненні зі скаргами виборців, довірених осіб кандидатів та офіційних спостерігачів [10, 104].

Міліція в Україні виконує широке коло завдань та функцій щодо забезпечення правопорядку, захисту прав і свобод громадян, попередження і припинення правопорушень, тому від удосконалення її правоохоронної діяльності значною мірою залежить зміцнення законності і правопорядку в країні. Переважну більшість зазначених завдань міліція реалізує в ході здійснення адміністративної діяльності, тобто під час виконання адміністративного законодавства, використання адміністративно-правових заходів впливу до організацій, посадових осіб та громадян. Основна частина особового складу міліції бере участь у здійсненні саме адміністративної діяльності [11, 87].

У правоохоронній діяльності міліції використовуються різноманітні організаційні, технічні, виховні та інші засоби, особливе місце серед яких займають правові, зокрема, адміністративно-правові засоби боротьби з правопорушеннями.

У статті 41 Кримінального кодексу України зазначено, що наказ є законним, якщо він відданий відповідною особою в належному порядку та в межах її повноважень, за змістом не суперечить чинному законодавству і не пов'язаний із порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Не підлягає кримінальній відповідальності особа, яка відмовилася виконувати явно злочинний наказ. Натомість особа, яка виконала явно злочинний наказ, підлягає кримінальній відповідальності на загальних підставах – як співучасник особи, котра його віддала.

До явно злочинних наказів слід відносити усі накази, які спрямовують підлеглих на вчинення діянь, прямо передбачених Кримінальним кодексом як злочини.

Гарантії права особи на захист впливають як із загального законодавства, так і закріплюються спеціально нормативно-правовими актами [12, 72]. До них зокрема належать закони, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України. Серед них – Закон України «Про звернення громадян», Митний кодекс України, Закон України «Про надзвичайний стан», Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення».

На жаль, в основі багатьох протиправних вчинків працівників міліції лежить не стільки їх низький професійний рівень, скільки низька правова культура й моральна невихованість. Тому для досягнення професійної майстерності працівник міліції має набути етичних (про добро і зло, справедливість), естетичних (про низьке, величне, прекрасне, потворне), психологічних знань (про психологічні якості особи: волю, інтелект), духовних (щодо гуманного характеру правоохоронної, правозастосовної і правовиховної діяльності) переконань.

Виходячи з вищезазначеного, можна зробити висновок, що правоохоронні органи мають досить специфічний статус. З одного боку, тому що вони не можуть будуватися суб'єктами виборчого процесу, виходячи з положень чинного законодавства, а з іншого – вони забезпечують правопорядок, тобто певною мірою корегують поведінку суб'єктів виборчого процесу.

У цілому в процесі виховання правової і моральної культури, формування поваги до прав людини найважливішим є подолання стереотипів тоталітарного мислення працівника правоохоронних органів, розвиток правосвідомості, зокрема щодо захисту прав людини за умови того, що працівники будуть дотримуватись відповідних засад:

- законність;
- певний рівень професійних знань і вмінь (використовуючи при цьому всі форми підвищення кваліфікації за профілем);
- ознайомлення працівника правоохоронних органів з діяльністю аналогічних служб за кордоном і з історичним аспектом їх утворення;
- повагу до права, яка призводить до особистої переконаності в правильності та доцільності дотримання юридичних норм і законів;
- усвідомлення значущості моральної цінності норм суспільства і засвоєння найбільш важливих прав, свобод і обов'язків, які, крім конституційного, отримали і міжнародне закріплення.

Формування морально-правової культури правоохоронця є безперервним процесом. Динаміка накопичення досвіду в цій галузі на сучасному етапі має свої особливості, які обов'язково потрібно враховувати при вихованні особистості в правоохоронних органах, щоб цивілізовано захищати права людини згідно з чинними міжнародно-правовими нормами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996 – № 30. – Ст. 141.
2. Про вибори народних депутатів України : Закон України // Відомості Верховної Ради України від 09.07.2004 – 2004 р. – 27-28. – стор. 1098. – Ст. 366.
3. Про вибори Президента України : Закон України // Відомості Верховної Ради України від 09.04.1999 р. – 1999 р. – № 14. – Ст. 81.
4. Про Центральну виборчу комісію : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2004 – № 36. – Ст. 448. – Ст. 91.
5. Про міліцію : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
6. Про статус народного депутата України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
7. Про звернення громадян : Закон України // Відомості Верховної Ради України. –

1996. – № 47. – Ст. 256.
8. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
 9. Мельник М. Правоохоронці перед вибором: момент істини / М. Мельник, М. Хавронюк // «Дзеркало тижня». – 30 жовтня 2004 року. – № 44. – С. 34.
 10. Кальченко С. Деякі аспекти правозастосовчої практики судів при розгляді виборчих спорів у 2004 році (І частина) / С.Кальченко // Юридичний журнал. – 2005. – № 6 (36). – С. 103–113.
 11. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції / А.Т. Комзюк // Право України. – 2003. – № 7. – С. 86–89.
 12. Науково-практичний коментар Закону України «Про вибори Президента України» / [ред. Ю.Б. Ключковський]. – К. : Парламентське вид-во, 2004. – 408 с.

УДК 342.9:63

ЗАГАЛЬНІ ТА СПЕЦІАЛЬНІ ПРИНЦИПИ КОНТРОЛЮ В СІЛЬСЬКОМУ ГОСПОДАРСТВІ УКРАЇНИ

Кравчук М.Ю., аспірант

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Стаття містить поняття принципів державного контролю, їх основну характеристику. Продуктивне опрацювання даного питання надало цілеспрямованого характеру управлінській діяльності держави загалом та державному управлінню аграрним сектором економіки зокрема. Розгляд державного контролю в сільському господарстві України через призму принципів забезпечить розуміння тих процесів, що відбуваються в досліджуваній галузі держави.

Ключові слова: принципи, державне управління, принципи контролю, основні принципи державного контролю, індивідуально-визначені принципи.

Кравчук М.Ю. ОБЩИЕ И СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРИНЦИПЫ КОНТРОЛЯ В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ УКРАИНЫ / Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины, Украина

В статье рассматриваются понятия принципов государственного контроля, их основная характеристика. Продуктивное изучение этого вопроса определило целенаправленный характер управленческой деятельности государства в целом и государственного управления аграрным сектором экономики в частности. Рассмотрение государственного контроля в сельском хозяйстве Украины сквозь призму принципов обеспечит понимание тех процессов, которые происходят в изучаемой сфере государства.

Ключевые слова: принципы, государственное управление, принципы контроля, основные принципы государственного контроля, индивидуально-определенные принципы.

Kravchuk M.Y. GENERAL AND SPECIAL PRINCIPLES OF STATE CONTROL ON AGRICULTURE OF / National university of biological resources and nature exploitation, Ukraine
The article deals with the notions of state control principles and their main characteristics. Productive investigation of the question resulted in making the general state management more goal-oriented, focusing on the state management of the agricultural sector of the economy. The detailed study of principles of state control on agriculture of Ukraine will provide better understanding of the current processes in the state economy branch under discussion.

Key words: principles, state management, principles of control, main principles of state control, individually defined principles.

Сьогодні в адміністративно-правовій науці розгляд принципів державного контролю в сільському господарстві України є одним з актуальних питань, оскільки їх призначення полягає в результативній активізації діяльності підконтрольних суб'єктів.

Питання принципів контролю у своїх дослідженнях розвивали такі вчені: О.Ф. Андрійко, В.В. Костилов, Д.В. Лученко, Г.О. Коломоєць, В.Б. Авер'янов, І.Б. Коліушко, С.І. Хом'яченко та інші.

Аналіз різних джерел свідчить, що увага науковців зосереджується на поверхневому розгляді питання принципів державного контролю в сільському господарстві України, виходячи з обсягу його загальної характеристики.

Метою даної статті є обґрунтування притаманності для державного контролю в сільському господарстві України як загальних, так і спеціальних принципів, а також визначення їх специфіки.

У теорії держави і права принципи – це провідні засади, ідеї, які в конкретному вигляді характеризують його зміст та визначають його спрямованість. Вони зумовлені об'єктивними закономірностями існування та розвитку суспільства, а також процесів, які відбуваються в ньому. З теоретичної позиції серед даних провідних засад та ідей розрізняють: правові аксіоми і правові презумпції.

Правові аксіоми – це такі ідеї, положення, які сприймаються без доведення.

Правові презумпції – це такі правові ідеї, які припускають їх істинність без доведення, іншими словами це – припущення [1, 141].

Термін „принципи” походить від лат. „principium” – початок, закон, принцип [2, 305].

Філософський словник визначає принцип як першооснову, керівну ідею, основне правило поведінки [3].

Тлумачний словник сучасної української мови визначає принцип як основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і таке інше, основний закон якої-небудь точної науки [4].

В. Даль тлумачить слово «принцип» як науковий або моральний початок, підставу, правило, основу, від якої не відступають [5, 131].

Принципи права це:

- категорія науки, яка виводить на такий щабель пізнання правових явищ, що свідчить про істинність найзагальніших уявлень, здатних стати основою теоретичної побудови, стрижневою ідеєю правової доктрини, школи;
- принцип у законодавстві – припис, що відображає в загальній формі об'єктивно обумовлену вимогу щодо учасників суспільних відносин, яка слугує засобом самообмеження державної влади і керівництвом для досягнення цілей правового регулювання. Відповідно до особливостей відображення державно – правових закономірностей і меж дії принципи права (юридичні принципи) класифікуються за групами: фундаментальні державно – правові принципи, принципи правової держави, принципи права, міжгалузеві принципи, галузеві принципи, принципи інститутів права [6, 281].

У загальному розумінні під принципами прийнято вважати основні засади, на яких базується організація контролю. Вони характеризуються своєю універсальністю, вищою імперативністю та покликані забезпечити ефективність та дієвість контролю. Ці принципи є загальними для контролю в цілому, але вони поширюються і на сферу сільського господарства, зокрема.

Як правило, принципи формулюються у вигляді певних наукових положень, втілених у своїй основі правом та застосовуються в теоретичній і практичній державно-управлінській діяльності людей. Термін „принцип” розуміється в декількох змістах: як основне вихідне положення будь-якої теорії, вчення, науки, світогляду; як основа будови чи дії будь-якого приладу або машини; як внутрішнє переконання людини, яке визначає її ставлення до дійсності, її норми поведінки та діяльності. Звідси принципи соціального управління – це вихідні основоположні вимоги, якими керуються суб’єкти управління на практиці. У сукупності принципи управління виконують у системі управління найважливішу антиентропійну функцію, зазвичай за умови, що управлінець діє відповідно до них [7, 36-37].

Принципи державного управління – це фундаментальні, науково обґрунтовані і здебільшого законодавчо закріплені положення, відповідно до яких будується і функціонує система державного управління. Відступ від того чи іншого принципу може потягти за собою серйозні збої в усій системі. Соціальний організм має таку кількість зв’язків і відносин, що інколи навіть найнезначніше на перший погляд відхилення чи розрив у якомусь ланцюгу взаємовідносин тягне за собою ланцюгову реакцію з непередбачуваними наслідками [8, 14]. Принцип державного управління розглядають також як закономірність, як відносини або взаємозв’язок суспільно-політичної природи та інших груп елементів державного управління, що виражено у вигляді певного наукового положення, закріпленого правом. Принцип застосовується в теоретичній та практичній діяльності людей по управлінню [9, 21].

Дослідження державного управління та застосування принципів у ньому мають свою історичну практику.

Ф. Тейлора, вперше розкрив принципи управління інтенсифікації праці робітників за допомогою наукових методів, таких як:

- науковий підхід до виконання кожного елемента роботи;
- системний підхід до підбору, навчання і тренування робітника;
- кооперація менеджерів з робітниками;
- розподіл відповідальності за результати між менеджерами і робітниками [7, 37].

Над раціональним управлінням вели роздуми ділові люди, які опублікували на початку ХХ століття „Принципы ведения дел в России,..”. Чітко і лаконічно сформульовані, вони добре засвоюються і сприймаються досить актуальними і сьогодні: поважай владу, будь чесним і правдивим, поважай право приватної власності, люби і шануй людину, будь вірним слову, живи по „кишені”, будь цілеспрямованим. У коментарі до цих принципів йдеться про цінності, значимі для ефективного управління не лише сьогодні, але цілком придатних і завтра (наприклад, про владу як необхідну умову ефективного ведення справ), про здоровий прибуток і гармонійні відносини у справах, про вільне підприємництво як основу благополуччя держави, про гармонію інтересів, про роль довіри в ділових стосунках, про моральні цінності, які не може затьмарити ніяка мета [7, 37].

На сьогодні існують різні підходи до класифікації і систематизації принципів управління. З урахуванням особливостей державного управління виділяють такі підсистеми (блоки) принципів управління: загальні (загальносистемні), організаційно-технологічні, окремі. Перші розкривають змістову і загальноцільову направленість управління, другі – його організаційну і технічну сторони, треті стосуються головним чином безпосереднього керівництва діяльністю людей, учасників управлінського процесу і виконавців [8, 14-15].

О.П. Рябченко відзначає виділення трьох засад систематизації принципів державного управління економікою: першою засадою систематизації принципів є виділення закономірностей, притаманних державному управлінню економікою в цілому, а також

закономірностей, притаманних кожному структурному елементу економіки. У першому випадку йдеться про загальносистемні принципи, у другому – про специфічні [10, 31].

Другою засадою систематизації є закономірності, відносини, взаємозв'язки між елементами державного управління, тобто онтологічний аспект принципів державного управління. У цьому випадку виділяють структурні принципи державного управління [9, 192].

Виділяють третю засаду систематизації – залежно від аспектів спеціалізованої господарсько-управлінської діяльності [9, 197]. Однак докладний аналіз змісту цієї засади дозволяє зробити висновок щодо її тотожності із специфічними принципами першої засади поділу принципів (виділення закономірностей, притаманних кожному структурному елементу економіки) [10, 30-31].

Принципи контролю – це науково обґрунтовані та апробовані практикою, закріплені прямо чи опосередковано в нормативно-правових актах основи організації та здійснення контролю, що забезпечують його ефективність [11].

Контролю притаманні як загальні, так і спеціальні принципи, які у своїй сукупності відображають його специфіку.

У даному питанні перед тим, як робити аналіз різноманітних принципів контролю, необхідно вказати на їх загальнолюдський характер. Саме його притаманність говорить про існування державних юридичних ідеалів, які зумовлені певним рівнем всесвітнього розвитку, цивілізації, втілення найкращих прогресивних здобутків правової історії людства. Даний характер проявляється в наступних аспектах:

- юридична рівність однойменних суб'єктів перед державою і законом;
- законодавча закріпленість та захищеність юридичних прав людини, міра їх свободи;
- взаємопов'язаність прав та обов'язків;
- функціонування в суспільному житті загально дозвільних принципів, презумпції невинності особи тощо.

О.Ф. Андрійко, визначаючи загальні засади державного контролю, особливу увагу приділяє визначенню принципів контролю [12, 267].

Головним принципом контролю В.В. Костилов вважає принцип *законності*, який передбачає проведення контролю на основі чинного законодавства, у межах правових норм, уповноваженими органами, посадовими особами, державними службовцями. Інші принципи логічно випливають з нього [13]. Принцип законності є загальним принципом права нашої держави, але у сфері контролю він має особливе значення і означає, з одного боку, що контролюючі органи зобов'язані забезпечити дотримання підконтрольними об'єктами чинного законодавства, а з іншого – що самі контролюючі органи зобов'язані неухильно дотримуватись цих законів [13]. Так, згідно зі ст.19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, передбачений Конституцією та законами України.

На сьогодні механізм забезпечення реалізації принципу законності під час проведення контролю потребує вдосконалення [12, 21].

Важливим принципом здійснення контролю є *гласність*. Її значення полягає у формуванні правової культури членів суспільства, забезпеченні доступності і відкритості контрольного процесу та його результатів [13]. Без гласності не може бути демократії: творчості мас, їх участі в державотворенні, у розбудовчих процесах, тобто всього того, з чого складається народовладдя [12, 28].

Згідно з цим принципом, відбувається інформування громадян, посадових осіб, підприємств, установ, організацій як підконтрольних об'єктів. Це, у свою чергу, санкціонує результативне усунення безгосподарності, бездіяльності органів управління та порушення прав людини. Як наслідок – забезпечення законності, дисципліни й ефективності в контрольній діяльності відповідних органів.

Демократизація і гласність – це європейські орієнтири розвитку суспільства, на які повинна опиратися і наша держава. Вони передбачають відкритість у діяльності державних органів, широку інформованість про прийняті рішення та їх виконання, надання громадянам, колективам і організаціям реальних гарантій щодо забезпечення їх інтересів. А офіційне оприлюднення такої практики послужить сигналом попередження правопорушень на підконтрольних об'єктах.

Проте, як зазначає О.Ф. Андрійко, гласність передбачає не лише інформування про наявність досягнень, недоліків, прорахунків, але й постановку, актуальність проблем, обговорення проектів, пошук шляхів доцільності їх здійснення [12, 29].

Принцип *системності* (систематичності контролю) завбачає проведення контролю в його безперервності, тобто послідовно, згідно з певною схемою.

На думку В.Б. Авер'янова та І.Б. Коліушко, принцип систематичності є дуже важливим у діяльності інспекцій як контролюючих органів. Саме систематичні, а не разові перевірки, що проводяться інспекторами, допомагають виявленню і попередженню помилок в управлінських діях уже на початкових стадіях їх проведення, що дозволяє уникнути значних відхилень від поставлених цілей, вчасно скоригувати управлінське рішення. Спостереження, перевірки й аналіз інформації щодо підконтрольного суб'єкта мають здійснюватись систематично, щоб можна було визначити певну динаміку процесів, вплив різних факторів, як об'єктивних, так і суб'єктивних [14].

Систематичний контроль дає змогу краще орієнтуватися в конкретній галузі управління та постійно аналізувати стан справ, а також виявляти недоліки в управлінській діяльності, відшукувати резерви чи попереджувати непередбачені наслідки. Єдність державного контролю, яку створює і структурна упорядкованість системи, забезпечує стійкість, охоплюваність, синхронність його функціонування [12, 22].

Контроль у галузі сільського господарства повинен здійснюватись на всіх його стадіях організації та розвитку, адже будь-які неправомірні відхилення можуть викликати негативні наслідки з незворотним характером. При цьому реалізовується можливість щодо прийняття своєчасних і необхідних за даних обставин заходів, дій на підконтрольному об'єкті.

Принцип *загальності* передбачає, що контроль у галузі сільського господарства охоплює всі його підгалузі. Даний принцип дає змогу реально оцінити ситуацію, що склалася у сфері управлінської діяльності сільського господарства України, а також визначити завдання і міру потреби втручання з боку відповідних державних органів.

Необхідність існування принципів *дієвості* та *оперативності* зумовлена наявністю численних порушень законодавства України підконтрольними об'єктами. Солідарною в цьому питанні є і позиція Костишева В.В. Він вважає, що контроль, який спрямований на встановлення законності і правопорядку, у своїй реалізації, повинен опиратися на дані принципи. За їх допомогою своєчасно виявляються правопорушення, вживаються заходи для ліквідації їх шкідливих наслідків, здійснюється попередження нових правопорушень [13]. Крім того, принципи дієвості та оперативності виступають «інструментами» ліквідації таких явищ, як правовий нігілізм, відсутність дисципліни, безвідповідальності тощо.

У дієвості (ефективності) контролю відображений його зміст і призначення. Контроль не повинен бути лише засобом реєстрації упущень та недоліків. Недостатньо виявити порушення, необхідно знайти причини і вжити заходів до їх усунення. [13].

При цьому ефективність державного контролю не визначається кількістю проведених перевірок, ревізій, рейдів, звітів чи різних розпоряджень, наказів, постанов, прийнятих у процесі контролю. Це може створювати лише видимість дієвості, яка не має нічого спільного з результативністю контролю, запобіганням чи попередженням неправомірних дій, його охоронною функцією [12, 22-23].

Мета принципу *дієвості* контролю, в першу чергу, спрямована на захист інтересів громадянина, суспільства і самої держави. Дієвість контролю полягає в реальних наслідках виявлення порушення чинного законодавства, прийнятих норм і правил. На ньому покладено обов'язок не лише розкрити допущені порушення, але й глибоко їх проаналізувати, зробити висновки щодо можливих наслідків, дати хід державному механізму захисту.

У принципі дієвості контролю закладена функція реагування контролюючих органів на порушення чинного законодавства, шляхом вжиття відповідних заходів самостійно або передачі результатів і висновків вповноваженим органам для прийняття відповідних рішень.

Принцип дієвості тісно пов'язаний з принципом *об'єктивності* контролю, який забезпечує істинне відображення фактів і явищ, запобігає неправомірним діям щодо підконтрольних суб'єктів з боку контролюючих державних органів. Принцип об'єктивності контролю передбачає всебічний розгляд реальних подій. Цей принцип вимагає ретельного вивчення фактів і документів, заслуховування пояснень, що перевіряються зацікавленими особами, проведення необхідних підрахунків, аналізів, вимірів, співставлень, виявлення причин порушень, недоліків чи помилок [12, 267].

Будь-яке управлінське рішення несе в собі елемент суб'єктивності, однак воно має базуватися на об'єктивних, правдивих фактах. Так і контрольна діяльність має ґрунтуватися на дійсності, реальності, конкретності подій.

У свою чергу, принцип об'єктивності передбачає принципи *всебічності* та *глибини* проведення контролю, що означає охоплення контролем не лише наслідків, але й причин їх настання (наприклад, передбачає вивчення усіх деталей ситуації, яка склалася при перевірці).

Принцип всебічності співзвучний з принципом неупередженості контролю, сутність якого полягає в покладанні завдань контролю на структури та осіб, які не мають підстав бути зацікавленими в певних його результатах. Даний принцип має також тісний зв'язок із систематичністю проведення державного контролю. Спостереження, перевірки й аналіз інформації щодо підконтрольного суб'єкта мають здійснюватися систематично, щоб можна було визначити певну динаміку процесів, вплив різних факторів як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Такий підхід дає змогу контролюючим органам проаналізувати стан справ і визначити тенденції, розробити обґрунтовані рекомендації або представити компетентним органам свою позицію щодо застосування заходів впливу [12, 25].

Коломоець Т.О. важливим домінантом контролю вважає *принцип реальності*, який за його визначенням, забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів [15]. На сьогодні цей принцип відіграє важливу роль в управлінській діяльності, так як, незважаючи на існування закону, він в першу чергу має бути дієвим і не носити декларативного характеру, а контроль – реальним. Саме ефективність здійснення контролю та дотримання при цьому норм права на пряму залежать від реальності контролю.

Вагомим у здійсненні контролі є закріплення принципу *професіоналізму*. За його допомогою створюються сприятливі умови для добору і розстановки у відповідних державних органах влади найкваліфікованіших кадрів, залучення високопрофесійних працівників, що в результаті забезпечує ефективну діяльність даних органів.

З цим принципом тісно пов'язаний *принцип делегування повноважень*, суть якого полягає в наділенні контролюючих органів повноваженнями відповідно до їх функцій. При цьому, інспекції, індивідуальні у своїй діяльності, становлять єдину систему органів. На практиці такий принцип дозволяє уникнути узурпації влади в одних руках.

На думку Д.В. Лученка, важливо законодавчо закріпити принцип *делікатності* контролю, який полягає в тому, що контролюючий суб'єкт повинен застосовувати всі доступні для нього засоби, щоб не перешкоджати своїми діями нормальному функціонуванню підконтрольного об'єкта [11].

Таким чином, основними принципами контролю є законність, гласність, системність, загальність, дієвість, об'єктивність, всебічність, реальність, професіоналізм, делегування повноважень, делікатність. На думку Андрійко О. Ф., вони покликані забезпечити:

- реальність оцінки ситуації, яка склалася на підконтрольному об'єкті для співставлення її з плановими завданнями та визначенням необхідних меж втручання;
- об'єктивність результатів контролю, визначення ступеня відповідальності посадових осіб за певні порушення при виконанні своїх завдань;
- здійснення постійного моніторингу стану справ у конкретній галузі або сфері управління та вплив контрольної діяльності на підвищення ефективності діяльності органу;
- усунення порушень, виявлених за результатами перевірки;
- дотримання контрольними органами законодавства при здійсненні контролю [12, 267].

Основні принципи державного контролю є ідентичними для державного контролю в сільському господарстві.

Проте слід зазначити, що для кожної ділянки сільського господарства притаманні ряд своїх, індивідуально-визначених принципів, що характеризуються специфікою його об'єкта.

Так, наприклад, відповідно до ст. 3 Закону України „Про державний контроль за використанням та охороною земель” [16] основними принципами здійснення державного контролю за використанням та охороною земель є:

- забезпечення раціонального використання та охорони земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави;
- пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними інтересами;
- повне відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю внаслідок порушення земельного законодавства України;
- поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель.

Результативне застосування принципів державного контролю додає цілеспрямованого характеру управлінській діяльності держави загалом та державному управлінню аграрним сектором економіки зокрема.

На думку О.П. Рябченка, таке застосування можливе за умов:

- постійного та глибокого дослідження закономірностей, відносин та взаємозв'язків між органами державного управління;
- на основі постійного вдосконалення механізму застосування принципів, що означає створення такої організаційної структури державного управління, яка була б спроможна гнучко реагувати на зміни зовнішнього середовища, відповідно тим процесам, які відбуваються в суспільстві. Причому взаємовідносини між організаційною структурою та процесами взаємне: як організаційна структура впливає на керованість суспільним розвитком, так і суспільний розвиток впливає на організаційну структуру. Тобто зв'язки діють як у прямому, так і у зворотному напрямках;
- стимулювання практичної реалізації принципів державного управління економікою на державному рівні [10, 40- 41].

Отже, призначення державного контролю в будь-якій сфері, включаючи сільське господарство, проявляється через ряд принципів. Це створює для суспільства передумови глибокого розуміння тих процесів, що відбуваються в державі.

На основі аналізу даного питання можна стверджувати, що останнім часом акцентується увага на дослідженні проблеми контролю, який, у свою чергу, не обмежується заходами щодо перевірки відповідності певної системи наперед заданим параметрам.

Більшість науковців, практиків, авторів законодавчих актів по-різному розкривають сутність контролю, вбачаючи в ньому об'єктивне суспільне явище, елемент управління, сукупність процесів, самостійний вид діяльності відповідних органів тощо.

Проте, на нашу думку, дані суперечності є несуттєвими, оскільки питання розгляду контролю характеризується, у першу чергу, такими визначальними позиціями:

- 1) в основі його становлення та в процесі здійснення лежать певні правові засади;
- 2) він притаманний кожній державі, кожній соціальній системі і без його участі не обходиться жоден правовий механізм.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кравчук М.В. Теорія держави і права (опорні конспекти) : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / М.В. Кравчук. – Тернопіль, 2002. – 286 с.
2. Гриценко С.П. Латинська мова й основи римського права : [навчальний посібник] / С.П. Гриценко. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 336 с.
3. Философский словарь / [ред.-упоряд. Грицанов А.А.]. – М. : Полит.изд., 1972. – 329 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. доповн. на Sidi) / [укл. і голов. ред. В.Т. Бусов]. – К. : Ірпінь: ВТФ – «Перун», 2007. – 1736 с.
5. О мерах по усилению борьбы с преступностью : Постановление ЦК КПСС и СМ СРСР, 23 июля 1966 г., №571 // К. : Центр комп'ютерних технологій. – комп'ютерное законодательство Украины. – 2002. – октябрь. – С. 12.
6. Бачинін В.А. Філософія права: [словник] / В.А. Бачинін, В.С. Журавський, М.І. Панов. – К. : Концерн «Видавничий дім» «Ін Юрс», 2003. – 408 с.
7. Государственное управление: основы теории и организации : [учебник] / [под ред. В.А. Козбаненко]. – М. : «Статус», 2002. – 366 с.

8. Государственное управление: основы теории и организации : [учебник] / [под ред. В.А. Козбаненко]. – М. : «Статус», 2002. – 592 с.
9. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : [курс лекцій] / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид.лит., 1997. – 315 с.
10. Рябченко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : [монографія] / О.П. Рябченко. – [за загальною ред. О.М. Бандурки]. – Харків : Вид-во ун-ту внутр. справ, 1999. – 304 с.
11. Лученко Д.В. Контрольне провадження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. / Лученко Д.В. – Харків, 2003. – 180 с.
12. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 300 с.
13. Костилен В.В. Організаційно-правові засади контрольної діяльності державних інспекцій у соціальній сфері : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.01 / Костилен В.В. – Харків, 2003. – 205 с.
14. Авер'янов В.Б. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / В.Б. Авер'янов, І.Б. Коліушко. – К. : В-во УАДУ, 1999. – 46 с.
15. Коломоець Т.О. Контроль як функція державного управління / Т.О. Коломоець // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. – Харків : УАДУ, 2001. – № 3 (11). – С. 12-14.
16. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 р. №963-IV / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

УДК 342.95: 351.823.3

РОЗМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА ІНШИХ ПРАВОВІДНОСИН, ЩО ВИНИКАЮТЬ У СФЕРІ НАДРОКОРИСТУВАННЯ

Леонова О.В., здобувач

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Наукова стаття присвячена характеристиці об'єкта адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування. Розглядаються особливості об'єкта адміністративно-правових відносин, що відрізняють їх від інших відносин сфери надрокористування.

Ключові слова: надрокористування, об'єкт адміністративно-правових відносин, предмет адміністративно-правових відносин.

Леонова Е.В. РАЗГРАНИЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И ИНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ / Днепропетровский государственный университет внутренних дел, Украина

Научная статья посвящена характеристике объекта административно-правовых отношений в сфере недропользования. Рассматриваются особенности объекта административно-правовых отношений, которые отличают их от других отношений в сфере недропользования.

Ключевые слова: недропользование, объект административно-правовых отношений, предмет административно-правовых отношений.

Leonova E.V. THE DIFFERENTIATION OF ADMINISTRATIVE AND OTHER KINDS OF LAW RELATIONSHIPS APPEARING IN THE SPHERE OF MINERAL WEALTH USE / Dnepropetrovsk state university of internal affairs, Ukraine

The scientific article is devoted to the characteristics of the object of administrative and law relationships in the sphere of mineral wealth use. There have been researched the peculiarities of the object of administrative and law relationships which differ them from other relationships in the sphere of mineral wealth use.

Key words: mineral wealth use, the object of administrative and law relationships, the subject of administrative and law relationships.

З метою реалізації всіх соціальних завдань держави в сучасних умовах виснаження вітчизняної економіки зростає потреба в активізації надходжень коштів до державного та місцевих бюджетів. Одним із джерел стабілізації та покращення економічного становища держави, а разом із нею і кожного громадянина України, є ефективно та раціональне використання надр та їхнього вмісту. На території України, яка становить 0,7 відсотка світової території, виявлено до п'яти відсотків усіх мінерально-сировинних ресурсів земної кулі [32]. Проте через відсутність вільних коштів та недостатність інвестиційних вкладів швидкого оновлення виробничих потужностей у найближчий час не слід очікувати. Натомість удосконалення процесів управління сферою надрокористування є доступним та вигідним напрямом діяльності державної влади, що, за умови його наукового обґрунтування, повинно мати достатню результативність.

Актуальність теми дослідження обґрунтовується тим, що національна безпека безпосередньо залежить від рівня та якості організації державного управління та правового регулювання відносин надрокористування та охорони надр. На даний час існуючу систему державного управління в галузі геологічного вивчення і використання надр Радою національної безпеки і оборони України визнано такою, що не відповідає інтересам національної безпеки [32]. Для удосконалення державного управління у сфері надрокористування необхідно відокремити адміністративно-правові відносини від інших відносин, що виникають у цій сфері. Це дозволить з'ясувати сферу відносин, у колі яких слід виявляти недоліки функціонування методів державного управління та регулювання.

Предметом розгляду в цій науковій роботі є сучасний стан правового регулювання адміністративно-правових відносин, які виникають у сфері надрокористування, а також наукові концепції їх структури та змісту об'єктів.

Метою цієї статті є з'ясування основних характеристик об'єкта адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування, що відрізняють їх від інших відносин цієї сфери.

Для досягнення поставленої мети автором визначені такі завдання, як з'ясування особливостей адміністративних правовідносин, поняття їх об'єкта та предмета, встановлення змісту цих елементів, а також з'ясування недоліків понятійного апарату вітчизняного законодавства. У рамках цієї статті також розглядаються можливі напрями удосконалення правового регулювання відносин, що досліджуються.

При написанні статті були використані доробки у сфері адміністративного права таких науковців, як Бахраха Д.Н., Битяка Ю.П., Гаращука В.М., Гончарука С.Т., Дьяченко О.В., Козлова Ю.М., Кубка Є.Б., Курінного Є.В., Лошицького М.В., Петрова Г.М., на основі яких було досліджено зміст та особливості адміністративних правовідносин та їх об'єктів, проведено характеристику різних груп об'єктів цих відносин у сфері надрокористування.

Відповідно до Модельного кодексу про надра та надрокористування для державучасниць СНД відносинами, що регулюються законодавством про надра та надрокористування, є відносини, що виникають з приводу використання та охорони надр, з приводу порядку здійснення державного управління та регулювання в сфері

використання та охорони надр, особливостей виникнення, здійснення та припинення прав на ділянки надр, а також правового положення надрокористування та їх господарської діяльності, питання володіння, користування та розпорядження надрами, а також інші відносини, пов'язані з використанням та охороною надр [23]. Виходячи з положень статті 2 КУпН, предметом регулювання цього нормативного акта є гірничі відносини, що виникають з приводу забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорона прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян. Аналогічно гірничі відносини в Україні визначає і Гірничий Закон. Так, у ст.1 цього нормативного акта вказано, що гірничі відносини це – правовідносини, пов'язані з використанням та охороною надр і врегульовані законами України та іншими нормативно-правовими актами [5].

Зазначене вказує на дещо розрізнене розуміння відносин надрокористування за вітчизняним та міжнародним законодавством, а також застосування розбіжних термінів для визначення їх сутності. Тому потребують уточнення на законодавчому рівні терміни «гірничі відносини» та «відносини надрокористування». Беручи до уваги поняття «надра» (ст.1 КУпН), вітчизняне законодавство, на наш погляд, звужує сферу відносин надрокористування, використовуючи термін «гірничі відносини».

Виходячи з наведених вище визначень, відносини надрокористування є складними правовідносинами, що мають елементи цивільних, господарських, земельних, екологічних та адміністративних правовідносин. Для відокремлення адміністративно-правових відносин від інших зазначених відносин у сфері надрокористування розглянемо особливості їх структурних елементів.

Відносини, що виникають у сфері надрокористування, мають таку ж структуру, як і інші відносини, структура яких визначена теоретиками права. Напрацьовані в теорії держави та права підходи засвідчують, що суспільні відносини мають відповідну структуру, під якою розуміють сукупність складових і способ (порядок) їх взаємозв'язку між собою [35, 294]. Згідно з загальноприйнятим поділом до структури правовідносин включають: 1) суб'єкти; 2) об'єкт; 3) зміст правовідносин (право і обов'язок) [36, 202-217]. Тобто всі різновиди правовідносин, що утворюються у сфері надрокористування мають зазначену структуру. Не є виключенням і адміністративно-правові відносини. Курінний Є.В. зазначає, що ці відносини утворюють такі елементи: об'єкт, суб'єкти та юридичні факти [24]. Крім цих складових, деякі вчені виділяють ще такий елемент, як юридична основа, у ролі якої виступають адміністративно-правові норми, що опосередковують зміст адміністративно-правових відносин, визначають права, обов'язки, а також поведінку учасників таких відносин, впливають на їх характер і мету [6, 31]. Тобто важливу роль у визначенні їх елементів адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування відіграють нормативно-правові акти, що їх регулюють. Таким чином, для розмежування адміністративно-правових відносин від цивільних, екологічних, господарських, земельних та інших правовідносин у сфері надрокористування розглянемо особливості елементів складу цих відносин.

У теорії адміністративного права можна зустріти різні визначення адміністративного правовідношення. Одним із поширених визначень адміністративно-правового відношення є наступне: це урегульоване адміністративно-правовою нормою управлінське суспільне відношення, у якому сторони виступають як носії взаємних прав та обов'язків, встановлених та гарантованих адміністративно-правовою нормою [1]. Визначення адміністративно-правових відносин, подане Битяком Ю.П., є більш лаконічним. Так, цей науковець визначає його як суспільні відносини в сфері

державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [4].

У рамках проведеного дослідження Лошицький М.В при порівнянні визначень адміністративно-правових відносин дійшов висновку, що найбільш повне його поняття запропоноване В.К. Колпаковим: «Адміністративно-правові відносини – це результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів сфери державного управління, внаслідок якого між ними виникають сталі правові зв'язки державно-владного характеру» [22, 8].

Водночас інший науковець Є.Б. Кубко вважає, що предмет адміністративного права, а водночас і адміністративно-правові відносини, – це трансформовані в нових умовах державного управління суспільні відносини, що виникають і змінюються (або припиняються) в процесі практичної реалізації державними органами, насамперед органами виконавчої влади, повноважень державно-владного характеру, відповідно до закріпленої за ними компетенції по здійсненню функцій державного управління [19, 6]. У той же час професор Битяк Ю.П. наголошує, що предмет адміністративного права становить комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління, з приводу здійснення широкої та різноманітної виконавчої та розпорядчої діяльності [2, 19].

При окресленні кола відносин у сфері надкористування, які можна вважати адміністративно-правовими, слід враховувати концепцію Є.В. Курінного щодо змісту об'єкта та предмета адміністративного права. Відповідно до цієї теорії об'єктом адміністративного права слід розуміти сукупність однорідних суспільних (публічних і приватних) потреб і інтересів, реалізація яких здійснюється в межах владно-управлінської діяльності або адміністративно-правового захисту і потребує відповідної правової регламентації [21, 45]. А відповідно предметом адміністративного права є сукупність груп однорідних суспільних відносин регулятивного або охоронного, матеріального чи процесуального характеру, у яких реалізуються права, свободи і обов'язки учасників владно-управлінської діяльності.

При визначенні меж предмета адміністративного права Є.В. Курінний вважає, що вони мають проходити на рівні регулятивних матеріальних суспільних відносин, об'єкт яких становлять публічні інтереси в сфері земельних або фінансових ресурсів. Тобто дія предмета адміністративного права завершується там, де починають виникати регулятивні матеріальні (організаційно-функціональні) відносини однієї з двох інших управлінських правових галузей – фінансового або земельного права, що мають специфічні та надзвичайно цінні об'єкти регулювання, відповідно публічні інтереси в сфері фінансів або земельних ресурсів [20, 27].

Узагальнивши наведені вище визначення адміністративно-правових відносин, можна виокремити деякі особливості, що доповнюють цю загальну характеристику та здатні слугувати основою для відмежування адміністративно-правових відносин від інших видів правовідносин, що виникають у сфері надкористування. До таких особливостей належать: 1) права та обов'язки сторін цих відносин пов'язані з діяльністю виконавчих органів держави та інших суб'єктів виконавчої влади; 2) завжди однією із сторін таких відносин виступає суб'єкт адміністративної влади (орган, посадова особа, недержавна організація, наділені державно-владними повноваженнями); 3) виникають як правило з ініціативи тільки однієї сторони; 4) якщо відбувається порушення адміністративно-правової норми, то порушник несе відповідальність перед державою; 5) вирішення спорів між сторонами, як правило, відбувається в адміністративному порядку; 6) адміністративні правовідносини є владними відносинами, побудованими на засадах «влада-підпорядкування», де відсутня рівність сторін. Ознака підпорядкування є в

таких відносинах домінуючою, оскільки вона визначається найважливішими пріоритетами державно-управлінської діяльності.

На наш погляд, найбільш важливим елементом, що відрізняє одне від одного, цивільні, земельні, екологічні, господарські та адміністративні відносин, що виникають у сфері надкористування, є об'єкт.

Так, об'єктами цивільних правовідносин законодавець визначає речі, у тому числі гроші та цінні папери, інше майно, майнові права, результати робіт, послуги, результати інтелектуальної, творчої діяльності, інформацію, а також інші матеріальні і нематеріальні блага [37, ст.177]. Об'єктами екологічних правовідносин є природні блага, які існують без участі людини або з певною її участю (штучне відтворення природних об'єктів). Об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї) [10, ст.2]. Об'єктами господарських правовідносин є майно суб'єктів господарювання, тобто сукупність речей та інших цінностей (включаючи нематеріальні активи), які мають вартісне визначення, виробляються чи використовуються в діяльності суб'єктів господарювання та відображаються в їх балансі або враховуються в інших передбачених законом формах обліку майна цих суб'єктів, та права на нього [8, ст.139].

Як зазначає Є.В. Курінний, без сумніву, об'єкт адміністративно-правових відносин відіграє роль ключового елемента [20, 27]. Від того, наскільки повно і правильно буде визначено об'єкт, залежить не тільки поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері надкористування, а й досягнення кінцевої мети цих відносин.

З приводу об'єкта адміністративно-правових відносин у наукових колах існує кілька думок. Більшість авторів вважають, що об'єктом відносин адміністративного права є дії, поведінка людей – учасників управлінських відносин [18, 102-103]. Інші вчені поділяють об'єкт на два види: перший – це предмети і матеріальні речі, другий – немайнові відносини (дії, поведінка людей) [25, 85-86; 3, 41]. На думку доцента С.Т. Гончарука, об'єктом адміністративно-правових відносин є те, відносно чого вони виникають, розвиваються і припиняються. Передусім це суспільні відносини, що уособлюють характер діяльності окремих суб'єктів права (їхніх дій чи бездіяльності), юридичні наслідки їх поведінки, певні правові інтереси, у тому числі майнового чи немайнового характеру та ін. [6, 32].

Проте наведені правові конструкції не дозволяють чітко визначити об'єкт адміністративно-правових відносин у сфері надкористування. Визначаючи основні елементи відносин надкористування, необхідно звернути увагу на положення Гірничого закону України. Відповідно до ст.4 цього нормативного акта об'єктами гірничих відносин є: геологічна розвідка корисних копалин; проектування, будівництво (реконструкція, технічне переоснащення), експлуатація, ліквідація або консервація гірничих підприємств; організація протиаварійного захисту гірничих підприємств; охорона праці, забезпечення безпеки та здоров'я людей в особливо небезпечних умовах [5]. Таким чином, об'єктом гірничих відносин, що є частиною відносин надкористування, законодавець визначає особливі види діяльності.

На наш погляд, зазначені види діяльності не можуть бути об'єктами адміністративних правовідносин у сфері надкористування, і не стільки за своїм змістом, скільки за своєю формою.

Ми дотримуємось наукової теорії, розробленої Курінним Є.В. Так, відповідно до розробленої Є.В. Курінним класифікації об'єктів адміністративно-правових відносин за критерієм рівня узагальнення або обсягу (масштабу) публічних інтересів, що реалізуються за допомогою норм адміністративного права, об'єкти поділяються на: загальні, родові, видові та безпосередні [24].

Розглянемо об'єкти адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування за наведеною вище класифікацією.

Загальний об'єкт адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування утворюють сукупні публічні потреби та інтереси, які реалізуються нормами адміністративного права. На наш погляд, перелік таких сукупних потреб та інтересів визначений законодавцем у ст.2 КУпН, а саме забезпечення раціонального та комплексного використання надр [34].

Родовим об'єктом адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування є групи публічних потреб та інтересів, що втілюються в життя однаковими за функціональним призначенням нормами адміністративного права. За цією ознакою родовий об'єкт поділяється на дві складові частини: 1) сукупність публічних потреб, що забезпечуються сферою владно-управлінської діяльності; 2) система публічних інтересів у сфері адміністративно-правового захисту [24]. На наш погляд, відповідно до вітчизняного законодавства, можна визначити такі дві складові родового об'єкта адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування: 1) задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, з охорони надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, що забезпечуються сферою владно-управлінської діяльності; 2) адміністративно-правова охорона та захист прав і законних інтересів держави та підприємств, установ, організацій та громадян, що є надрокористувачами.

Видовий об'єкт є похідним від родового. Це відокремлена група публічних потреб, що реалізується в рамках однотипових адміністративно-правових відносин. У сфері надрокористування такими, наприклад, можуть бути об'єкти гірничих відносин, визначені у ст.4 Гірничого закону України: геологічна розвідка корисних копалин; проектування, будівництво (реконструкція, технічне переоснащення), експлуатація, ліквідація або консервація гірничих підприємств; організація протиаварійного захисту гірничих підприємств; охорона праці, забезпечення безпеки та здоров'я людей в особливо небезпечних умовах [5].

Безпосереднім об'єктом виступають частини видового об'єкта, окремі публічні потреби та інтереси, які забезпечуються або захищаються на конкретних ділянках владно-управлінської діяльності або сфери адміністративно-правового захисту. Прикладами таких об'єктів адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування є потреби в: 1) здійсненні державного контролю за геологічним вивченням, використанням та охороною надр, а також за утворенням та використанням техногенних родовищ і переробкою мінеральної сировини; 2) визначенні порядку діяльності органів державної виконавчої влади в галузі використання і охорони надр, координації їх діяльності; 3) визначенні порядку використання надр та їх охорони, розробці і затвердженні відповідних стандартів, норм і правил; 4) регулюванні процесів використання надр для складування і захоронення відходів виробництва та інших шкідливих речовин; 5) державному регулюванні діяльності суб'єктів гірничих відносин в гірничодобувній промисловості та ін. Зазначені потреби та інтереси знайшли своє відображення в принципах державного управління та регулювання у сфері надрокористування та охорони надр, зафіксованих у Модельному кодексі СНД [23].

З об'єктом адміністративно-правових відносин, зауважує Є.В. Курінний тісно пов'язаний їхній предмет, додатковий елемент складу цих відносин, у ролі якого можуть виступати конкретні речі, матеріальні, грошові цінності, майно та ін. Наявність або відсутність предмета визначається особливостями змісту безпосереднього об'єкта відносин адміністративного права [24]. Застосовуючи напрацьовану Є.В. Курінним формулу визначення предмета адміністративно-правових відносин можна дійти висновку, що у сфері надрокористування такими предметами є, наприклад, 1) акт про

надання гірничого відводу [26], 2) спеціальний дозвіл на користування надрами [29, 31] 3) ліцензії на провадження господарської діяльності з пошуку (розвідки) корисних копалин та/або видобування корисних копалин із родовищ, що мають загальнодержавне значення та включені до Державного фонду родовищ корисних копалин; 4) договір купівлі-продажу дозволу [28]; угода про умови користування ділянкою надр [28], 5) контракт на користування надрами [27] тощо.

Виникає питання, чи можуть бути предметом адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування надра, корисні копалини, родовища корисних копалин. Для відповіді на це запитання звернемося до вітчизняного законодавства. Так, відповідно до КУпН надра визначаються як частина земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння [33]. Відповідно до ст.7 Модельного кодексу надрами є частина земної кори, розміщена нижче ґрунтового шару, а при його відсутності розміщена нижче земної поверхні та дна водоймищ та водограїв, що сягає глибин, досяжних для геологічного вивчення та освоєння [23]. Після наведення законодавчих визначень надр, корисних копалин та їх родовищ можна зробити висновок, що з точки зору повноти викладення ключових ознак, які дозволяють відокремити надра від корисних копалин, визначення, що міститься в Модельному кодексі, є більш виваженим та повним.

У законодавстві та юридичній літературі довгий час поняття «надра», використовувалося для характеристики об'єкта права власності в межах цивільно-правових відносин, коли ж виникали питання про господарську експлуатацію надр як об'єкта господарських відносин, вживалося поняття «родовища корисних копалин». При зверненні до термінологічного словника гірничої справи термін «надра» взагалі відсутній, він згадується лише при визначенні мінеральної сировини як «корисних копалин, що видобувають з надр» [7]. Водночас надра є носіями природних ресурсів та виступають об'єктами надрокористування, за виключенням використання земель, водних та інших природних ресурсів, що регулюються законодавством, яке визначає режим використання та охорони відповідних природних ресурсів [23].

Складовою надр визнаються як відкриті, так ще не відкриті корисні копалини. Корисні копалини в Гірничому законі визначаються як природні мінеральні речовини, які можуть використовуватися безпосередньо або після їх обробки [5]. За своїм значенням вони поділяються на корисні копалини загальнодержавного і місцевого значення, а за їх поширенням – на незагальнопоширені та загальнопоширені.

Крім терміна «корисні копалини», гірниче законодавство використовує поняття «родовище корисних копалин». Для визначення родовищ корисних копалин законодавець використовує такі терміни, як: 1) природне скупчення [34]; 2) просторово визначені та економічно обґрунтовані ділянки надр, у межах яких виявлені й оцінені відповідні породи [12; 13; 15]); 3) водний об'єкт у надрах [16; 17]); 4) ділянка надр, що містить поклади відповідних корисних копалин [11]; 5) сукупність зближених покладів руд у надрах [14]. Таким чином, законодавець не дає узагальненого визначення поняття «родовища корисних копалин» в основоположних нормативно-правових документах, а саме в КУпН та в Гірничому законі України. Проте узагальнивши зазначені вище поняття родовищ окремих видів корисних копалин, можна підсумувати, що родовище корисних копалин – це нагромадження мінеральних речовин у надрах, на поверхні землі, у джерелах вод та газів, на дні водоймищ, які за кількістю, якістю та умовами залягання придатні для промислового використання [9].

Віднесення надр до предмета адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування є проблематичним через складність визначення меж надр. Водночас родовища корисних копалин, що знаходяться в надрах, і щодо освоєння яких видаються дозвільні документи, можуть бути предметом адміністративно-правових відносин у

сфері надрокористування. Ця теза, на наш погляд, обґрунтовується наявними потребами держави в упорядкуванні процесів використання надр суб'єктами господарювання. Відповідні потреби та інтереси держави щодо раціоналізації надрокористування є об'єктами адміністративно-правових відносин у досліджуваній сфері.

Через виключну значущість для правового регулювання як адміністративно-правових так й інших відносин у сфері надрокористування понять «надра», «корисні копалини», «родовища корисних копалин» вважаємо за необхідне їх чітко розмежувати в законодавстві. Визначення поняття надр має бути точнішим, оскільки воно має практичне значення і може як породити складності при визначенні кордонів надр, так і позбавити надрокористувачів ряду складностей. Натомість поняття «корисні копалини» та «родовища корисних копалин» є вужчим і повинно бути закріплене в ст.1 КУпН.

Таким чином ми дійшли висновку, що загальний об'єкт адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування утворюють сукупні публічні потреби та інтереси щодо забезпечення раціонального та комплексного використання надр, які реалізуються нормами адміністративного права.

Предметами адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування є акти про надання гірничого відводу, спеціальні дозволи на користування надрами, ліцензії на провадження господарської діяльності, пов'язаної із використанням надр, угоди про умови користування ділянками надр, контракти на користування надрами тощо. Потреби держави в упорядкуванні процесів використання надр суб'єктами господарювання є об'єктами адміністративно-правових відносин у досліджуваній сфері. Проте віднесення надр до предмета адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування є проблематичним через складність визначення меж надр. Водночас родовища корисних копалин, що знаходяться в надрах, і щодо освоєння яких видаються дозвільні документи, можуть бути предметом адміністративно-правових відносин у сфері надрокористування. Таким чином, адміністративно-правові відносини відрізняються від інших відносин, що виникають у сфері надрокористування, у першу чергу своїм об'єктом та предметом.

У процесі вивчення законодавства, що регулює відносини надрокористування, виявлено невідповідність положень нормативно-правових актів науковим концепціям, а також деякі прогалини в понятійному апараті. Для усунення недоліків вітчизняного законодавства, що регулює досліджувані відносини, пропонується внести зміни до ст.4 Гірничого закону України «Об'єкти гірничих відносин», доповнивши фразу «об'єктами гірничих відносин є» словом «потреби у» та відповідно скорегувати пункти статті. Таким чином ми усунемо ситуацію, коли фактично юридичні факти у вигляді якоїсь дії (діяльності) називаються законодавцем об'єктами правовідносин. Вбачаємо за необхідне також доповнити ст.1 КУпН узагальненими визначаннями таких понять як «корисні копалини» та «родовище корисних копалин».

ЛІТЕРАТУРА

1. Бахрах Д.Н. Административное право : [учебник] / Д.Н. Бахрах. – Москва : Изд. БЕК, 1996. – 355 с.
2. Адміністративне право України / [За ред. Ю.П. Битяка]. – Харків : Право, 2001. – 528 с.
3. Адміністративне право України : [підруч. для юрид. вузів і фак-в] / [За ред. Ю.П. Битяка]. – Х., 2001. – 670 с.
4. Адміністративне право України: [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.]; [За ред. Ю.П. Битяка]. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

5. Гірничий закон України від 6 жовтня 1999 року N 1127-XIV // Відомості Верховної Ради України, 1999. – № 50. – Ст. 433. – Ст. 1.
6. Гончарук С.Т. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С.Т. Гончарук. – К., 2000. – 420 с.
7. Горное дело : [терминологический словарь] / Сост. Г.Д.Лидин.– М.: Недра, 1990.– 694 с.
8. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року N 436-IV// Відомості Верховної Ради України 2003. – N 18, N 19-20, N 21-22. – Ст.144
9. Екологічне право України. Академічний курс: [підручник] / [За заг. ред. Ю.С. Шемшученка] – К. : ТОВ „Видавництво „Юридична думка”, 2005. – 478 с.
10. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 року N 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
11. Інструкція із застосування Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр до торфових родовищ : Наказ ДКЗ України від 25.10.2004 № 224 // Офіційний вісник України від 03.12.2004. – 2004 р. – № 46. – стор. 126. – Ст. 3077.
12. Інструкція із застосування Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр до родовищ глинистих порід : Наказ ДКЗ України від 02.12.2004 № 263 // Офіційний вісник України від 06.01.2005. – 2004 р. – № 51. – С. 357. – Ст. 3410.
13. Інструкція із застосування Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр до родовищ лікувальних грязей : Наказ ДКЗ України 29.12.2004 № 298 // Офіційний вісник України від 28.01.2005. – 2005 р. – № 2. – С. 467.
14. Інструкція із застосування Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр до родовищ руд чорних металів (заліза, марганцю та хрому) : Наказ ДКЗ України від 18.10.2002 № 155 // Офіційний вісник України від 06.12.2002. – 2002 р. – № 47. – С. 370.
15. Інструкція із застосування Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр до родовищ піску та гравію : Наказ ДКЗ України від 25.06.2007 № 198 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://zakon1.rada.gov.ua>
16. Інструкція із застосування Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр до родовищ промислових підземних вод : Наказ Державної комісії України по запасах корисних копалин від 06.10.2009 № 393 // Офіційний вісник України від 06.11.2009. – 2009 р. – № 83. – С. 70.
17. Інструкція із застосування Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин Державного фонду надр до родовищ мінеральних підземних вод: Наказ Державної комісії України по запасах корисних копалин від 14.03.2002 N 32 // Офіційний вісник України від 19.04.2002. – 2002 р. – № 14. – С. 455.
18. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права / Ю.М. Козлов. – М, 1967. – 352 с.
19. Кубко Є. Про предмет адміністративного права України / Є. Кубко // Право України. – 2000 – № 5 – С. 3–6.
20. Курінний Є.В. Межі та поняття предмета адміністративного права України / Є.В. Курінний // Право України. – 2002 – № 14 – С. 24–28.

21. Курінний Є.В. Поняття та ознаки об'єкта адміністративного права // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ / Є.В. Курінний. – 2003 – № 1 – С. 43–50.
22. Лошицький М.В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / М.В. Лошицький – Київ, 2002. – 16 с.
23. Модельный кодекс о недрах и недропользовании для государств-участников СНГ : Постановление № 20-8 от 7 декабря 2002 года / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
24. Навчальний посібник / Курінний Є.В. – Дніпропетровськ: Юридична академія МВС України, 2002.– 92 с.
25. Петров Г.М. Советское административное право. Часть общая / Г.М. Петров. – Л., 1961. – 492 с.
26. Положення про порядок надання гірничих відводів : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. N 59 2008 р. № 22-уп/2008 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon1.rada.gov.ua>.
27. Положення про порядок організації та проведення міжнародних конкурсів (тендерів) на укладання контрактів на користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 1998 р. N 84 // Урядовий кур'єр від 02.07.1998. – 1998 р. – С. 15.
28. Про затвердження Порядку проведення у 2010 році аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2010 р. N 662 // Урядовий кур'єр від 18.08.2010 – № 152. – С. 21.
29. Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2003 р. N 1540 // Офіційний вісник України від 17.10.2003 – 2003 р. – № 40. – С. 20.
30. Про затвердження Регламенту проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів (ліцензій) на право користування надрами : Наказ Державного комітету природних ресурсів України від 03.09.2004 № 134 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
31. Про затвердження форми спеціального дозволу на користування надрами у 2010 році : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 06.08.2010 N 321 // Офіційний вісник України від 10.09.2010. – 2010 р. – № 66. – С. 522.
32. Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 3 лютого 2010 // Урядовий кур'єр від 17.02.2010 – № 30. – С. 62.
33. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 36. – Ст. 340.
34. Про нафту і газ : Закон України від 12 липня 2001 року № 2665-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 50. – Ст. 262.
35. Теория государства и права / [под ред. А.С. Пиголкина]. – М. : «Высшая школа». – 1982. – 374 с.

36. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина– М. : Юрид. лит. – 1974. – 343 с.
37. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.

УДК 342:95

ЮРИДИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОПОРУШЕНЬ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ПРАВО ВЛАСНОСТІ

Мельник О.В., здобувач

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Наукова стаття присвячена характеристиці правопорушень, що посягають на право власності, проведеної на підставі аналізу адміністративно-деліктного законодавства та судової практики притягнення до адміністративної відповідальності осіб, що вчинили відповідні правопорушення.

Ключові слова: правопорушення, власність, право власності, юридична характеристика.

Мельник А.В. ЮРИДИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОНАРУШЕНИЙ, КОТОРЫЕ ПОСЯГАЮТ НА ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ / Днепропетровский государственный университет внутренних дел, Украина

Научная статья посвящена характеристике правонарушений, которые посягают на право собственности, проведенной на основании анализа административно-деликтного законодательства и судебной практики привлечения к административной ответственности лиц, которые совершили соответствующие правонарушения.

Ключевые слова: правонарушение, собственность, право собственности, юридическая характеристика.

Melnik A.V. LEGAL DESCRIPTION OF THE OFFENSES THAT INFRINGE ON PROPERTY RIGHTS / Dnepropetrovsk state university of internal affairs, Ukraine

The scientific article is devoted description of offences, which trench upon the right of ownership, conducted on the basis of analysis of administrative-delict legislation and judicial practice of bringing in to administrative responsibility of persons which accomplished the proper offences.

Key words: offence, propert, right of ownership, legal description.

Власність пронизує всі сфери юридичного і економічного життя суспільства. Право власності є невід'ємною частиною прав людини, визнаних міжнародними документами. Так, ст.17 Загальної декларації прав людини 1948 р. проголошує, що кожна людина має право володіти майном як одноосібно, так і разом з іншими. Ніхто не може бути безпідставно позбавлений свого майна [2]. У системі Європейської конвенції з прав людини та протоколів до неї, положення, що стосується захисту права власності та правомочностей власника, є в ст.1 Протоколу № 1 до Конвенції. Вона передбачає, що кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном; ніхто не може бути позбавлений свого майна інакше, як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом або загальними принципами міжнародного права. Ці положення, однак, жодним чином не обмежують право держави запроваджувати такі закони, які, на її думку, необхідні для здійснення контролю за використанням майна відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків, інших зборів чи штрафів [6].

Актуальність теми обґрунтовується тим, що безперешкодна реалізація права власності фізичними та юридичними особами можлива лише за умови встановлення юридичної відповідальності за протиправні посягання на власність. Забезпечення державою

захисту прав усіх суб'єктів права власності ефективно реалізується через притягнення правопорушників до кримінальної та адміністративної відповідальності. Адміністративне законодавство, що передбачає відповідальність за правопорушення, які посягають на власність, більшою мірою захищає державну власність, порушуючи цим принцип рівності власників перед законом.

Предметом розгляду цієї статті є норми КпАП України, що встановлюють адміністративну відповідальність за правопорушення, що посягають на власність.

Метою цієї статті є проведення загальної характеристики правопорушень, що посягають на право власності, на підставі вивчення відповідних 342 постанов судів та норм глави 6 КпАП України, а також виявлення недоліків щодо повноти реалізації адміністративного захисту права власності через притягнення правопорушників до відповідальності за протиправні посягання на власність. Для досягнення поставленої мети автором визначені такі завдання, як: з'ясування основних правових норм, що встановлюють рівність усіх форм права власності в Україні, рівень дотримання цього принципу в чинному КпАП України; розгляд груп адміністративних правопорушень, що посягають на власність; виявлення сучасних тенденцій щодо розуміння правопорушення, що посягає на власність; з'ясування найпоширеніших правопорушень проти права власності, за які судами накладаються адміністративні стягнення.

При вивченні правових норм, що встановлюють адміністративну відповідальність за порушення права власності, використовувались загальнотеоретичні розробки щодо охорони права власності таких науковців, як Ануфрієва Л.П., Мащенко В.В., Колодій А.М., Копейчиков В.В., Черников В.В., Юлдашев О.Х. та доробки у сфері адміністративно-правового захисту власності таких науковців як Колчевська Н.Ю. та Сіроштан О.А. . Однак у вітчизняній юридичній науці в останні десятиріччя спеціальних досліджень щодо характеристики адміністративних порушень, що посягають на право власності, не проводилось. Така ситуація щодо вивчення адміністративно-правового захисту права власності свідчить про недостатню увагу, яка приділяється науковим світом цьому питанню.

Конституція України гарантує забезпечення державою захисту прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, а також рівність прав суб'єктів власності перед законом [7]. Частина 2 ст.318 та частина 3 ст. 319 Цивільного кодексу України статті закріплюють такі положення, що вказують на рівність права власності усіх суб'єктів перед законом, а також рівність умов здійснення ними своїх прав як власників [13]. Суб'єктами права власності є український народ та інші учасники цивільних відносин: фізичні особи та юридичні особи, держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права. Іноземні юридичні особи та громадяни можуть стати власниками майна в Україні в разі придбання об'єктів приватизації, а також внаслідок здійснення іноземних інвестицій у формах, визначених Законом України «Про режим іноземного інвестування» [10].

Одним з елементів механізму забезпечення державою захисту прав усіх суб'єктів права власності є адміністративно-правовий захист права власності. Вітчизняний законодавець у ст.1 КпАП України чітко визначив, що однією із задач законодавства про адміністративні правопорушення є охорона власності, захист законних економічних інтересів фізичних і юридичних осіб, суспільства і держави від адміністративних правопорушень [4].

Відповідно до зазначеного, КпАП України повинен рівною мірою захищати право власності всіх власників. Водночас глава 6 КпАП України «Адміністративні правопорушення, що посягають на власність» передбачає адміністративну відповідальність за порушення права державної власності на надра (ст.47), порушення права державної власності на води (ст.48), порушення права державної власності на

ліси (ст.49), порушення права державної власності на тваринний світ (ст.50), дрібне викрадення чужого майна (ст.51), ухилення від відшкодування майнової шкоди, заподіяної злочином підприємствам, установам, організаціям або громадянам (ст.51-1), порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності (ст.51-2). З цього переліку вбачається переважання адміністративно-правових норм, що захищають саме державну власність, причому як нерухому (ст.47-49), так і рухому (ст.50,51). На думку Сіроштана О.А., таким наповненням глави 6 КпАП України підтримується конституційний принцип рівного правового захисту всіх форм власності [11, 373].

Незважаючи на формальну рівність рівня адміністративно-правового захисту всіх форм власності, практика свідчить про різний рівень ефективності норм адміністративно-деліктного законодавства. На підставі вивчення 342 постанов судів про притягнення до адміністративної відповідальності осіб, що вчинили правопорушення, передбачені главою 6 КпАП України, нами зроблено висновки, що серед норм законодавства, якими передбачено відповідальність за правопорушення у сфері власності, лідирують такі: ст.51 КУпАП (дрібне викрадення чужого майна) – 81,5 %, у тому числі ч.1 ст.51 КУпАП – 67,5%; ст.51-2 КУпАП (порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності) – 13,1%; ст.51-1 КУпАП (ухилення від відшкодування майнової шкоди, заподіяної злочином підприємствам, установам, організаціям або громадянам) – 4,4%. Звертає на себе увагу факт відсутності справ про адміністративні правопорушення за статтями 49 та 50 КУпАП, а також дуже низький рівень застосування правоохоронними органами статей 47 та 48 КУпАП (лише по 0,8%).

На наш погляд, глава 6 КпАП України не містить норм, які б передбачали адміністративну відповідальність за порушення інших видів права власності, ніж державна, що передбачені законодавством. Натомість зустрічається термін «чужа власність».

Відповідно до Цивільного Кодексу України передбачено існування наступних видів права власності: 1) право власності українського народу (ст.324.); 2) право приватної власності (ст.325); 3) право державної власності (ст.326); 4) право комунальної власності (ст.327) [13]. Особливим видом права власності за Цивільним Кодексом України є право довірчої власності, яке виникає внаслідок закону або договору управління майном [13, ст.316 ч.2]. Господарський кодекс виокремлює ще й підприємства колективної власності. Таким підприємством вважається корпоративне або унітарне підприємство, що діє на основі колективної власності засновника (засновників) (ч.1 ст.93 ГКУ «Поняття підприємства колективної власності» [3]). Для забезпечення здійснення підприємницької діяльності законодавство допускає об'єднання майна, що є власністю громадян, юридичних осіб і держави, та створення на цій основі змішаних форм власності, в тому числі власності спільних підприємств за участю юридичних осіб і громадян інших держав [16, 127].

У главі 6 КпАП України використовується термін «чуже майно». При застосуванні такого терміну законодавець використовує економічну характеристику права власності. Так, власність є матеріальною основою суспільного розвитку. Як науковий термін вона вживається у двох аспектах: в економічному і юридичному. В економічному аспекті – це присвоєння матеріальних благ, сутність якого полягає в належності наявних засобів виробництва й одержаних продуктів праці державі, територіальним громадам та окремим колективам чи індивідам. Належність (присвоєння) у цьому разі означає ставлення суб'єкта присвоєння до певних матеріальних благ як до своїх і відповідно ставлення до них усіх інших осіб – як до чужих. Це матеріально-речовий аспект процесу присвоєння, який характеризує ставлення людей до речі.

Інший аспект присвоєння матеріальних благ – це суспільні відносини власності, які характеризують відносини між людьми, що ґрунтуються на розмежуванні «мого» і

«чужого». Сутність його полягає в пануванні власника над річчю та усуненні всіх інших суб'єктів від речі, тобто в недопущенні будь-яких перешкод власнику в пануванні над річчю з боку не власника [1, 8, 9]. Таким чином, термін «чуже майно» включає в себе будь-яке майно всіх видів права власності, що не належить правопорушнику.

При розробці глави 6 КУпАП законодавцем не були враховані деякі особливості інституту власності, а саме правомочності, що складають право власності.

Відповідно до статей 316 та 317 Цивільного кодексу України правом власності є право особи на річ (майно), яке вона здійснює відповідно до закону за своєю волею, незалежно від волі інших осіб. Власникові належать права володіння, користування та розпоряджання своїм майном [13]. Але право власності це не тільки зазначені три правомочності. У теорії права найбільш повно представив «пучок» прав власності англійський юрист А. Оноре. Він виділив у сукупності відносин власності дванадцять елементів [15], а саме: 1) право володіння (винятково фізичного контролю над благами); 2) право використання (застосування корисних властивостей благ для себе); 3) право управління (рішення щодо того, хто і як забезпечуватиме використання благ); 4) право на дохід (володіння результатами від використання благ); 5) право на капітальну цінність речі, або право суверена (на відчуження, споживання, зміну, знищення блага); 6) право на безпеку (захист, імунітет проти експропріації благ або шкоди з боку зовнішнього середовища); 7) право на заповіт і успадкування (передача благ у спадщину); 8) право на безперечне володіння благом; 9) заборона шкідливого використання (тобто способом, що завдає збитків зовнішньому середовищу); 10) відповідальність у вигляді стягнення (можливість вилучення блага на сплату боргу); 11) залишковий характер (обов'язковість повернення переданих кому-небудь правочинів після закінчення строку); 12) право на процедури й інститути, що забезпечують відновлення порушених правочинів власності.

Виникає дилема щодо необхідності включення норм, що передбачають відповідальність за порушення яких-небудь правомочностей, що складають право власності різних суб'єктів до глави 6 КУпАП. Наприклад, норми, що передбачають адміністративну відповідальність за незаконне пошкодження різного майна знаходиться в різних главах КУпАП: ст.ст.53-4 «Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель», 56 «Знищення межових знаків», 65 «Незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка», 63 «Незаконне використання земель державного лісового фонду», 66 «Знищення або пошкодження підросту в лісах», 76 «Знищення корисної для лісу фауни», 98 «Марнотратне витрачання паливно-енергетичних ресурсів» розміщені у Главі 7 КУпАП «Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури»; ст.103-2 «Пошкодження газопроводів при провадженні робіт» знаходиться у Главі 8 КУпАП «Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів»; ст.153 «Знищення або пошкодження зелених насаджень або інших об'єктів озеленення населених пунктів розміщена у Главі 11 «Адміністративні правопорушення в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою». Усі наведені правопорушення посягають на різні види права власності, але розміщені законодавцем в різних главах.

Описана вище ситуація зумовлена тим, що система діючого КпАП України побудована на основі змішаного принципу: по родовому об'єкту і сфері (правової галузі) вчинення протиправної дії. Вважається, що склади правопорушень, описані в Главі 6 КпАП України, посягають тільки на право власності. У цьому значенні визначальним є те, що в главі 6 КпАП України власність згадана як єдиний об'єкт правової охорони. Проте результати вивчення 342 постанов судів у справах про адміністративні правопорушення

проти власності свідчать, що розподіл даних згідно з родовим об'єктом правопорушень має такий вигляд: більшість правопорушень було зафіксовано в галузі власності – 86,8% і на другому місці – правопорушення в галузі права інтелектуальної власності 13,1%. Безпосереднім об'єктом правопорушення найчастіше виявлялися суспільні відносини, що виникають у зв'язку з різними формами права власності на майно у 85,8%. Детальніше ця група безпосередніх об'єктів правопорушення виглядає наступним чином: приватна власність фізичних осіб – 40,3%; власність приватних юридичних осіб різних організаційно-правових форм – 33,3%; державна власність на речі, об'єкти, гроші (державну допомогу), як і право на відшкодування майнової шкоди, заподіяної злочином, по 4,4%; власність територіальної громади – 0,8; за деякими матеріалами справ складно було встановити форму власності, проте майно було однозначно чужим для правопорушника (2,6%). Значно меншою групою безпосередніх об'єктів є суспільні відносини в сфері права інтелектуальної власності – 13,9%. В основному правопорушники порушували авторське право та суміжні права (12,3%), права на торговельну марку та комерційне найменування, а також на сорти рослин порушувались значно рідше – у 0,8% випадків. У такій же незначній частині справ безпосереднім об'єктом правопорушень була державна власність на надра та води.

Проте Сіроштан О.А. вважає, що правопорушення проти власності, відповідальність за здійснення яких передбачена нормами глави 6 КпАП України, посягають не тільки «на власність», як це припускав законодавець, формулюючи назву вказаного розділу: «Адміністративні правопорушення що посягають на власність», а значить, і вказуючи на родовий об'єкт цих правопорушень, але і на ті об'єкти, які передбачаються змістом диспозицій статей 47-51-2 КпАП України [11, 375].

Правопорушник, посягаючи на певний об'єкт, що перебуває під охороною закону, зокрема, на родовий об'єкт, передбачений главою 6 КпАП України, згідно із загальноприйнятою теоретичною аксіомою про об'єкт правопорушення, заподіює шкоду не якому-небудь предмету, а певним правовідносинам, що складаються в процесі правового регулювання конкретним правовим актом певної спільності відносин [12, 242]. Тобто, крім права власності, шкоду може бути завдано й іншим правам фізичних та юридичних осіб. Таким чином, виникає ситуація, коли склади правопорушень, описані в главі 6 КпАП України, родовим об'єктом мають право власності, а додатковим інші види правовідносин, і навпаки склади правопорушень, що розміщені в інших главах кодексу родовим об'єктом, мають інші види правовідносин, а додатковим – право власності.

Зазначене створює передумови для наукової дискусії щодо ознак та складу правопорушень проти власності. Це питання і донині не одержало однозначного рішення. На думку одних науковців, подібними діями повинні визнаватися всі проступки, які так чи інакше порушують цілісність відносин володіння, користування і розпорядження матеріальними благами. На думку інших авторів, до правопорушень, що посягають на власність, слід відносити лише дії, що завдають прямого матеріального збитку власнику. Розглядаючи посягання на власність у широкому розумінні як дії, що виявляються в неправомірному вилученні, знищенні й інших протиправних діях відносно майна, використання якого може принести реальну матеріальну вигоду його власнику. На наш погляд, слід погодитися з С.А. Великан і В.Ю. Приходько в тому, що до адміністративних правопорушень, які посягають на власність, можна віднести значну кількість правопорушень, розміщених в інших главах [5, 17].

З іншої точки зору, на думку Сіроштана О.А., до числа правопорушень, що посягають на власність не має сенсу включати такі правопорушення, як псування земель, незаконне порубка, пошкодження електричних мереж, безбілетний проїзд, пошкодження телефонів-автоматів. Він вважає, що такі діяння, хоча і завдають шкоди

власникам (користувачам) земель, лісів і зелених насаджень, електромереж, засобів зв'язку та ін., але власність у цих випадках є додатковим об'єктом вказаних правопорушень [11, 374].

Черникова В.В. та Сіроштан О.А. вважають, що немає підстав надмірно розширювати чи штучно звужувати об'єм поняття «правопорушення проти власності», оскільки відносини привласнення пронизують всі сфери життєдіяльності суспільства і багато правопорушень, маючи своїм основним об'єктом яку-небудь сторону суспільного життя, одночасно посягають на ті або інші параметри «відносин власності» [1, 17].

Таким чином, на даному етапі розвитку адміністративного законодавства та правової науки існує два підходи щодо визначення групи правопорушень, що посягають на власність. Перший підхід – це вузьке розуміння правопорушень, що посягають на власність. Він передбачає, що такі правопорушення повинні зачіпати всі правомочності власника, що складають право власності: володіння, користування, розпорядження. Відповідно до такого підходу правопорушеннями, що посягають на власність, є тільки ті правопорушення, що розміщені в главі 6 КпАП України.

Другий підхід виявляє широке розуміння правопорушень, що посягають на власність, його представники відносять до них й інші склади правопорушень, розміщені в інших главах КпАП України.

Ми підтримуємо другий підхід до розуміння правопорушень, що посягають на власність. У той же час звертаємо увагу на те, що зазначені вище науковці обходять увагою склад правопорушення, передбачений ст.51-2 КпАП. На наш погляд, такі правопорушення утворюють окрему групу, оскільки об'єктом їх посягання є об'єкти права інтелектуальної власності. На обґрунтування своєї позиції наведемо ст.419 ЦК України «Співвідношення права інтелектуальної власності та права власності», яка зазначає, що право інтелектуальної власності та право власності на річ не залежать одне від одного, перехід права власності на річ не означає переходу права власності на об'єкт права інтелектуальної власності. Дослідження особливостей цієї групи адміністративних правопорушень буде нами проведено в наступних роботах.

У результаті проведеного дослідження вважаємо за можливе поділити всі правопорушення, передбачені КпАП України, на такі групи: 1) правопорушення, що посягають на право власності в усіх його проявах одночасно (ст.ст.47-51-2); 2) правопорушення, що посягають на правомочності, що утворюють у сукупності право власності: володіння, користування, розпорядження (ст.ст.53-4, 56, 63, 66, 76, 98, 103-2, 153 тощо); 3) правопорушення, що посягають на права щодо об'єктів права інтелектуальної власності (ст.51-2).

З огляду на зазначене необхідно визначити дві сучасні тенденції щодо можливого розвитку адміністративного законодавств про закріплення відповідальності за правопорушення, що посягають на власність. Перша – це збільшення кількості статей, що містяться в главі 6 КпАП України за рахунок переміщення норм, що встановлюють адміністративну відповідальність за правопорушення, де додатковим об'єктом є право власності з інших глав, а також формулювання нових складів правопорушень, що посягають на правомочності, які утворюють право власності (володіння, користування, розпорядження...). Друга тенденція – це залишення правових норм, що захищають право власності як родовий чи як додатковий об'єкт протиправного посягання в тих же главах, що нині розміщені законодавцем, і тільки розширення кількості статей глави 6 КпАП України при виникненні нових видів правопорушень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ануфриева Л.П. Международное частное право. Общая часть / Л.П. Ануфриева. – М., 2000. – 246 с.

2. Всеобщая декларация прав человека : Принята и провозглашена в резолюции 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015.
3. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року N 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – N 18, N 19-20, N 21-22. – Ст. 144.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-х // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122 .
5. Колчевская Н.Ю. Административные правонарушения в области охраны собственности и деятельность органов внутренних дел по борьбе с ними : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / Н.Ю. Колчевская. – М., 2004. – 25 с.
6. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод з поправками, внесеними відповідно до положень Протоколу 11 з Протоколами 1, 4, 6, 7, 12, 13 та 14: Конвенцію ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004.
7. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141. – Ст. 13.
8. Машенко В.В. Правовой режим собственности в международном частном праве / В.В. Машенко. – К., 1980. – 287 с.
9. Пацурківський Ю.П. Правовой режим майна суб'єктів підприємницької діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. : 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / Ю.П. Пацурківський. – К., 2001. – 19 с.
10. Про режим іноземного інвестування : Закон України 19 березня 1996 року N 93/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 19. – ст. 80.
11. Сіроштан О.А. Інститут охорони власності в адміністративно-деліктному праві / О.А. Сіроштан // ФП – 2008 – № 1 – С. 372–377.
12. Теорія держави і права : [навчальний посібник] / [А.М. Колодій, В.В. Копейчиков та ін.]; [за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова]. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 368 с.
13. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.
14. Черников В.В. Современная государственная система охраны собственности в России / В.В. Черников. – М. : Инфра-М, 1995. – 224 с.
15. Экономическая теория : [учебник для вузов] / [ред. Н.В. Сумцова, Л.Г. Орлова]. – М. : ЮНИТИ, 2000. – 332 с.
16. Юлдашев О.Х. Міжнародне приватне право: теоретичні та прикладні аспекти / О.Х. Юлдашев. – К. : МАУП, 2004. – 576 с.

УДК 342.9.03:343.14:343.346.2

ПРЕДМЕТ ДОКАЗУВАННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ

Олексіва І.М., ад'юнкт

Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка

Здійснюється аналіз законодавства з питань доказування в справах про адміністративні правопорушення на автомобільному транспорті, наводиться роз'яснення термінів «факт» і «обставини»; уточнюється зміст предмета доказування в справах про адміністративні правопорушення на автомобільному транспорті.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, автомобільний транспорт, доказування, обставини, провадження, факт.

Алексеева И.Н. ПРЕДМЕТ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ НА АВТОМОБИЛЬНОМ ТРАНСПОРТЕ / Луганский государственный университет внутренних дел имени Э.А. Дидоренко, Украина

Осуществляется анализ законодательства по вопросам доказывания в делах об административных правонарушениях на автомобильном транспорте; дается разъяснение терминов «факт» и «обстоятельства»; уточняется содержание предмета доказывания по делам об административных правонарушениях на автомобильном транспорте.

Ключевые слова: административное правонарушение, автомобильный транспорт, доказывание, обстоятельства, производство, факт.

Oleksiiwa I.N. ARTICLE OF PROVING IN MATTERS ABOUT ADMINISTRATIVE OFFENCES ON A MOTOR TRANSPORT / Lugansk state university of internal affairs named after E.O. Didorenko, Ukraine

The analysis of legislation is carried out on questions of proving in businesses about administrative offences on a motor transport; elucidation of terms is given «fact» and «circumstances»; maintenance of the article of proving is specified in matters about administrative offences on a motor transport.

Key words: administrative offence, motor transport, proving, circumstances, production, fact.

Правильне визначення предмета доказування у справах про адміністративні правопорушення на автомобільному транспорті має важливе значення. Його надмірне розширення може спричинити невинуватене затягування в розслідуванні та розгляді конкретної справи про адміністративне правопорушення, що явно суперечить принципу оперативності провадження. Однак і занадто велике його обмеження неминуче спричинить неповноту та навіть однобічність вирішення справи. Таким чином, як розширення, так і обмеження предмета доказування у справах про адміністративні правопорушення на автомобільному транспорті є невинуватеними. Це означає, що доказуванню повинні підлягати тільки такі факти та обставини, які мають дійсно істотне значення для законного й обґрунтованого вирішення кожної конкретної справи.

При дослідженні предмета юридичного доказування більшість науковців пропонують ураховувати те, що цим поняттям мають охоплюватися всі обставини та факти, пізнання й установлення яких необхідне для досягнення об'єктивної істини у справі. Подібний підхід репрезентований в багатьох галузях юридичної науки. Однак, найбільшого поширення він набув усе ж таки серед науковців, що досліджували проблеми кримінально-процесуального доказування [1, 20; 2, 49]. Проте, треба відмітити, що в юридичній літературі зустрічаються й інші думки із цього приводу. Окремі дослідники, наприклад, пропонували предметом доказування вважати лише відповідні факти [3, 69]. Який з представлених підходів є найбільш обґрунтованим, автор статті спробує установити на підставі аналізу предмета доказування у справах про адміністративні правопорушення, що вчинені за допомогою автомобільного транспорту.

Звернемо увагу перш за все на те, що предмет доказування в адміністративно-деліктному провадженні взагалі, та в справах про адміністративні правопорушення на автомобільному транспорті, зокрема, уперше був визначений ст.36 Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення, прийнятих у 1980 році. Його законодавча формула була представлена наступною редакцією: «Орган (посадова особа) при розгляді справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна особа в його скоєнні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд товариського суду, громадській організації, трудовому колективу, а також з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи» [4, 142-143].

7 грудня 1984 року предмет адміністративно-деліктного доказування аналогічним чином був відтворений і в Кодексі Української РСР про адміністративні правопорушення [5, 533]. Сьогодні він майже без суттєвих змін закріплений у ст.280 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Тому практичні органи, що ведуть боротьбу з адміністративною деліктністю у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, орієнтовані на необхідність установлення як предмета доказування наступного: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, чи заподіяно майнову шкоду, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу, чи наявні інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи [6, 263].

З наведеного видно, що законодавець прийняв до уваги саме єдність фактів (наприклад, подію адміністративного правопорушення, що мала місце в минулому) і обставин (наприклад, що впливають на міру та характер відповідальності правопорушника), при змістовному відображенні предмета адміністративно-деліктного доказування в нормативних приписах. При цьому показовим є те, що упродовж поступового оновлення законодавства України про адміністративну відповідальність усталений підхід до його формування весь час зберігався. Він і сьогодні не зазнає корегування, бо адміністративно-юрисдикційна практика доводить ефективність такого підходу.

На перший погляд може здатися, що вказане питання дійсно законодавцем вирішено ідеально. Проте для науковців і практиків не завжди є зрозумілим те, як законодавець у нормативних положеннях указує на факти, бо в ст.280 КУпАП згадується лише термін «обставини». З цього приводу доцільно навести відповідні роз'яснення. Пропонуємо наступну характеристику даних термінів.

Насамперед варто наголосити, що різне розуміння термінів «факт» і «обставини» залежатиме постійно від точки зору певного дослідника. Думка історика відрізнятиметься від визначення юриста, погляди юристів також будуть різні залежно від характеру правовідносин, якими їм доведеться оперувати. Однак, незважаючи на самий різноманітний зміст, який ними вкладатиметься в термін «факт», він завжди означатиме щось одиничне та притому таке, що обов'язково характеризуватиметься як реальність [7, 149]. Крім того, факт буде виступати реальною дійсністю незалежно від того, пізнаний він або не пізнаний певним суб'єктом.

З урахуванням зазначеного можна стверджувати, що правозастосовчим суб'єктам у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху під час доказування доводиться мати справу з таким одиничним явищем (фактом), як адміністративне правопорушення на

автотранспорті. Дослідження цього одиничного явища має на меті, передусім, отримати відповідь на питання про його реальність: існувало воно насправді чи ні?

Коли мова йтиме вже про характеристику терміна «обставини», то його потрібно буде розглядати саме як окремі сторони, деталі та подробиці відповідних фактів [8, 8]. Отже, визначаючи предмет доказування в конкретній справі про адміністративне правопорушення на автомобільному транспорті, практикам слід мати на увазі відповідні факти та пов'язані з ними обставини, що підлягатимуть з'ясуванню.

Про дане співвідношення не слід забувати. Воно завжди дозволяло законодавцю в нормативних приписах конкретизовано відображати предмет адміністративно-деліктного доказування, на практиці всебічно, повно та об'єктивно вирішувати справи про адміністративні правопорушення на автомобільному транспорті, а вченим орієнтуватися на його дослідження як єдиної змістовної сутності без подрібнення на певні види. Тому саме з представлених міркувань видаються непереконливими та недостатньо аргументованими заклики окремих науковців поділити предмет доказування на декілька видів. Це зауваження стосується, наприклад, позиції В.С. Зеленецького, який запропонував виділяти загальний, родовий, спеціальний та індивідуальний предмети доказування [9, 33].

Утім, як виявляється, у такому поділі немає необхідності. Загальний предмет доказування є єдиним для всього адміністративно-деліктного процесу (те саме стосується й інших видів юридичного процесу). Він лише конкретизується під час здійснення адміністративно-деліктного провадження в кожній конкретній справі про адміністративне правопорушення, але не утворює нового самостійного виду предмета доказування. Крім того, класифікаційний підхід уявляється безперспективним ще й тому, що потягне непомірне розширення обсягу адміністративного законодавства, в якому необхідно буде для кожного складу адміністративного проступку визначити свій перелік видів предметів адміністративно-деліктного доказування. У зв'язку з цим доцільніше не дробити предмет адміністративно-деліктного доказування на види, а вдосконалювати єдине законодавче формулювання його змістовного наповнення шляхом універсалізації.

Отже, законодавець, сформулювавши лише загальні властивості цього адміністративно-процесуального інституту, надав можливість органам адміністративної юрисдикції конкретизувати їх з урахуванням обставин кожної справи та певних складів адміністративних правопорушень.

Можна припустити, що під час здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення на автомобільному транспорті органи адміністративної юрисдикції мають справу з доказуванням лише тих обставин і фактів, які мали місце в минулому. Але, це не зовсім так. Звичайно у своїй більшості в процесі доказування встановлюються обставини та факти, що мали місце ще до порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення на автомобільному транспорті (мова передусім йде про сам факт вчинення адміністративного проступку на автотранспорті). Утім поряд із цими обставинами органи адміністративної юрисдикції встановлюють й інші, існування яких відноситься до теперішнього часу та які входять до предмета адміністративно-деліктного доказування (обставини, наприклад, що характеризують особу правопорушника, пом'якшують чи обтяжують відповідальність тощо).

Аналіз юридичного змісту окремих структурних елементів предмета доказування у справах про адміністративні правопорушення на автомобільному транспорті також підтверджує зазначену тезу. Визначена законодавцем система обставин, які необхідно доказати в справі про адміністративне правопорушення, викладена в логічній послідовності їх вирішення. Безумовно, що з'ясуванню питання про винність особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, повинно передувати встановлення

події правопорушення на автотранспорті, яка відбулася в минулому, а необхідною умовою індивідуалізації адміністративного стягнення є врахування всіх обставин, які впливають на міру та характер відповідальності правопорушника, що, як правило, існують у теперішньому часі.

Процес доказування в справах про адміністративні правопорушення на автомобільному транспорті починається із з'ясування питання: чи було вчинено адміністративне правопорушення. Тим самим установлюється фактична підстава адміністративної відповідальності – наявність або відсутність події адміністративного правопорушення на автотранспорті, а також його протиправність і обставини, що виключають можливість провадження в справі.

У більшості випадків, як свідчить аналіз адміністративно-юрисдикційної практики, наявність події адміністративного правопорушення на автотранспорті з'ясовується відразу (працівник ДАІ затримав особу, яка керувала автомобілем у стані сп'яніння – ст.130 КУпАП, водій виїхав на залізничний переїзд на заборонений сигнал світлофора – ст.123 КУпАП) або ж у результаті перевірки повідомлення про скоєний адміністративний проступок (водій одного транспортного засобу повідомив співробітників ДАІ про те, що його автомобіль був пошкоджений водієм іншого транспортного засобу – ст.124 КУпАП).

Однак є низка адміністративно-деліктних справ, коли наявність чи відсутність події адміністративного правопорушення на автотранспорті може бути встановлена лише в процесі адміністративного розслідування, після тривалої процесуальної діяльності. Як приклад можна навести ті випадки, коли особа, залишаючи місце дорожньо-транспортної пригоди, вважає при цьому, що такої не сталося. Але вже під час адміністративного розслідування, коли було здійснено відповідний комплекс процесуальних дій і встановлено, що результатами автотехнічної експертизи підтверджено наявність події адміністративного проступку, особа починає розуміти, що скоїла адміністративне правопорушення за ст.122² КУпАП.

Однією з обставин, що входить до предмета доказування в справах про адміністративні правопорушення на автомобільному транспорті та яка підлягає встановленню згідно з чинним КУпАП, є винність особи (ст.ст.251, 280). Проте у світлі демократичних трансформацій нашого суспільства та гуманізації законодавства уявляється, що це положення слід доповнити. Адже органи адміністративної юрисдикції на практиці зобов'язані встановлювати не тільки винуватість, але й невинуватість особи, яка вчинила діяння за допомогою автотранспорту. У зв'язку з цим указаний недолік доцільно законодавчо виправити.

Представляється, що, використовуючи термін «винність» у ст.251 КУпАП, законодавець мав на увазі поняття вини саме в доказовому аспекті, тобто в об'єктивному її значенні. І хоча на її форми він не вказував у складах правопорушень, і в реальному житті вона суб'єктом проступку може явно не виражатися зовні, демонструватися, представлятися зрозумілою та очевидною для всіх, практики мають завжди її установлювати (доказувати) при вчиненні адміністративних правопорушень на автотранспорті.

Вимога законодавця – встановити винуватість особи, котра вчинила адміністративне правопорушення на автотранспорті, через призму адміністративно-правових понять, означає і встановлення самої особи, яка вчинила адміністративний проступок – суб'єкт делікту. Безумовно, він має бути достовірно встановлений, особливо в тих випадках, коли до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, чи засобами фото- і кінозйомки, відеозапису, притягується власник (співвласники)

транспортного засобу, який фактично не вчиняв делікту, бо за кермом у той час перебувала інша особа, яка, наприклад, керувала автомобілем за дорученням.

Крім того, у кожному разі необхідно також з'ясувати й соціальний статус правопорушника на автотранспорті, а саме: чи не підлягає він адміністративній відповідальності як посадовець; чи не являється працівником міліції, військовослужбовцем або іншою особою, на яку поширюється дія дисциплінарних статутів за скоєння адміністративного проступку; чи не є суддею, прокурором або слідчим прокуратури тощо. Так, наприклад, особа суддівського корпусу користуватиметься імунітетом від адміністративно-деліктної юрисдикції. Вона не може бути притягнутою до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення на автомобільному транспорті, бути підданою адміністративному затриманню чи примусово доставленою в який би то не було державний орган у порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення. Недоторканість судді поширюється також на використовуваний ним транспортний засіб. Тому й останній неможливо буде тимчасово затримати шляхом блокування чи доставлення його для зберігання на спеціальний майданчик або ж стоянку, у тому числі за допомогою спеціального автомобіля – евакуатора (ст.265² КУпАП). У таких випадках є достатнім установлення самого факту адміністративного правопорушення на автотранспорті даною особою, без необхідності здійснення більш змістовної процедури адміністративно-деліктного доказування.

Іншими обставинами, що входять до предмета доказування в справах про адміністративні правопорушення на автомобільному транспорті, є обставини, що впливають на ступінь шкідливості адміністративного проступку та характеризують особу правопорушника, пом'якшують або ж обтяжують адміністративну відповідальність. Статті 34 і 35 КУпАП наводять перелік обставин, що пом'якшують та обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення. Частина цих обставин має безпосереднє відношення до характеристики особистості правопорушника, суб'єктивної сторони його дій або бездіяльності, інші характеризують об'єктивну сторону чи об'єкт адміністративного проступку, треті відносяться до наслідків делікту.

Усі ці обставини мають ураховуватися при накладенні адміністративного стягнення. Але практичним працівникам доцільно пам'ятати, якщо будь-яка з них передбачена в статті Особливої частини КУпАП як ознака адміністративного правопорушення, що впливає на його кваліфікацію, то орган (посадова особа) адміністративної юрисдикції не може ще раз її урахувати при накладенні адміністративного стягнення як таку, що обтяжуватиме чи пом'якшуватиме відповідальність за адміністративний делікт. Наприклад, стан сп'яніння визначено конструктивною ознакою складу правопорушення, передбаченого частиною 1 ст.130 КУпАП. Тому за цією статтею він не може бути визнаний обставиною, що повинна обтяжувати відповідальність особи за керування транспортним засобом. Те саме стосується й такої обставини, як повторність правопорушення, що передбачена, наприклад, частиною 5 ст.121 КУпАП і частиною 2 ст.130 КУпАП.

Пом'якшуючими орган адміністративної юрисдикції має право визнати й інші обставини, незважаючи на те, що їх не наведено в переліку частини 1 ст. 34 КУпАП. Наприклад, адміністративне правопорушення на автотранспорті скоїла особа, яка є інвалідом другої групи. Що ж стосується обтяжуючих обставин, то законодавець визначив їх чіткий перелік і заборонив розширювати його межі. Разом із тим орган адміністративної юрисдикції має право залежно від характеру вчиненого проступку на автотранспорті одну з обставин не визнавати як обтяжуючу. Мова йде про вчинення правопорушення в стані сп'яніння (частина 2 ст.35 КУпАП).

Ще однією з обставин, яка підлягає встановленню в процесі адміністративно-деліктного доказування, є характер і розмір шкоди, завданої правопорушенням на автотранспорті. Цілком зрозуміло, що в ряді випадків адміністративним проступком на автотранспорті заподіюється шкода окремому громадянину або майну інших суб'єктів (наприклад, у частині 2 ст.126 КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за керування транспортним засобом особою, яка не має права на керування, що спричинило пошкодження транспортних засобів, вантажів, шляхів, шляхових та інших споруд чи іншого майна). У зв'язку з цим під час здійснення провадження в справах по вказаному різновиду адміністративних правопорушень слід з'ясувати, чи дійсно була заподіяна така шкода, якщо так – то слід установити розміри цієї шкоди та її характер. Усе це так само пов'язано з можливим наступним заявленням цивільного позову. А тому необхідно довести причинний зв'язок між заподіяною шкодою та адміністративним правопорушенням на автотранспорті. Розмір заподіяної шкоди також може впливати на кваліфікацію адміністративного проступку, тому ця обставина підлягає з'ясуванню з усією повнотою.

Серед обставин, які підлягають доказуванню, варто виокремити також і наявність причин адміністративного правопорушення на автотранспорті та умов, які сприяли його вчиненню. Законодавець зобов'язує органи адміністративної юрисдикції під час вирішення будь-якої адміністративно-деліктної справи виявляти причини й умови, що сприяли вчиненню проступку (ст.245 КУпАП). Як зазначають окремі адміністративісти, така його імперативна вимога спрямована на досягнення трьох цілей: по-перше, індивідуалізувати відповідальність особи в залежності від причин скоєного діяння; по-друге, конкретизувати та зробити більш предметною профілактичну роботу; по-третє, озброїти правову науку необхідним емпіричним матеріалом [4, 533].

Отже, установлення цієї обставини під час доказування в справах про адміністративні правопорушення на автомобільному транспорті має суттєве значення для правильного вирішення справи, оскільки впливає на ступінь і характер адміністративної відповідальності правопорушника. Одержана інформація також може бути використана в процесі проведення конкретних профілактичних дій, розробки заходів для протидії адміністративній деліктності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Утім доцільно звернути увагу на одну особливість. Органи адміністративної юрисдикції при провадженні в справах про адміністративні правопорушення зобов'язані встановлювати причини та умови не в цілому адміністративної деліктності чи окремих видів проступків, а конкретного (окремого) правопорушення. Наприклад, у справах про порушення правил дорожнього руху, передбачених ст.130 КУпАП, такою умовою може виступати відсутність протиалкогольного контролю для водіїв перед виїздом на маршрут таксування. Такий контроль зобов'язані здійснити керівники підприємств, установ, організацій, інші посадові особи, відповідальні за допуск водіїв до керування транспортними засобами. За бездіяльність у цьому випадку має наступати відповідальність за ст.129 КУпАП.

Резюмуючи наведене, доцільно зробити наступні висновки:

- 1) предмет доказування в справах про адміністративні правопорушення на автомобільному транспорті є передбаченою законом сукупністю обставин і фактів, що підлягають обов'язковому встановленню в справі з метою її своєчасного, всебічного, повного, правильного та об'єктивного вирішення;
- 2) аналіз складових предмета доказування в справах про адміністративні правопорушення на автомобільному транспорті засвідчив, що він є лише конкретизованим поняттям більш загального предмета адміністративно-деліктного доказування. Змістовне вираження останнього в законодавстві України

про адміністративну відповідальність потрібно представити в більш уніфікованому вигляді шляхом внесення певних змін і доповнень до ст.280 КУпАП.

ЛІТЕРАТУРА

1. Арсеньев В.Д. Вопросы общей теории судебных доказательств / В.Д. Арсеньев. – М. : Госюриздат, 1964. – 177 с.
2. Фаткуллин Ф.Н. Общие проблемы процессуального доказывания / Ф.Н. Фаткуллин. – [науч. ред.: Аврах Я.С.]. – [2-е изд., доп.]. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1976. – 206 с.
3. Трусов А.И. Основы теории судебных доказательств. Краткий очерк / А.И. Трусов. – М. : Госюриздат, 1960. – 176 с.
4. Комментарий к Основам законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях / [под ред. Б.М. Лазарева]. – М. : Юрид. лит., 1983. – 168 с.
5. Кодекс Украинской ССР об административных правонарушениях : [науч.-практ. коммент.] / В. С. Анджиевский, Э. Г. Герасименко, Е. В. Додин и др. – К. : Изд-во «Украина», 1991. – 623 с.
6. Кодекс Украины об административных правонарушениях. – Х. : ООО «Одиссей», 2009. – 288 с.
7. Юдельсон К.С. Проблема доказывания в советском гражданском процессе / К.С. Юдельсон – М. : Госюриздат, 1951. – 295 с.
8. Иванов О. В. Объективная истина в советском гражданском процессе. Автореф. автореф. дисс. на соискание научн. степени канд юрид. наук: спец. 12.00.03 / О.В. Иванов. – М., 1964. – 23 с.
9. Зеленецкий В.С. Предупреждение преступлений следователем / В.С. Зеленецкий. – Харьков : Изд-во «Вища школа», 1975. – 172 с.

УДК 347.73:346.62

ВИНА ЯК УМОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНДИВІДУАЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ПОДАТКОВОМУ ПРАВІ

Олешко О.Л., здобувач

Класичний приватний університет

У статті досліджується сучасний стан забезпечення індивідуального характеру фінансово-правової відповідальності в податковому праві. Обґрунтовується положення про порушення принципу індивідуалізації відповідальності за вчинення податкових правопорушень. Досліджуються існуючі концепції вини та форми її закріплення у вітчизняному та зарубіжному податковому законодавстві. З метою гарантування індивідуального характеру юридичної відповідальності в податковому праві пропонуються зміни та доповнення до чинного податкового законодавства.

Ключові слова: принцип індивідуалізації юридичної відповідальності, вина, концепція вини, презумпція невинуватості, принципи податкового права, фінансово-правова відповідальність, податкове правопорушення.

Олешко О.Л. ВИНА КАК УСЛОВИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНДИВИДУАЛЬНОГО ХАРАКТЕРА ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В НОЛОГОВОМ ПРАВЕ / Классический приватный университет, Украина

В статье исследуется современное состояние обеспечения индивидуального характера финансово-правовой ответственности в налоговом праве. Обосновывается положение о нарушении принципа индивидуализации ответственности за совершение налоговых правонарушений. Исследуются существующие концепции вины и формы ее закрепления в отечественном и зарубежном налоговом законодательстве. С целью гарантирования индивидуального характера юридической ответственности в налоговом праве предлагаются изменения и дополнения в действующее налоговое законодательство.

Ключевые слова: принцип индивидуализации юридической ответственности, вина, концепция вины, презумпция невиновности, принципы налогового права, финансово-правовая ответственность, налоговое правонарушение.

Oleshko O.L. GUILT, AS A CONDITION OF MAINTENANCE OF INDIVIDUAL NATURE OF FINANCIAL-LEGAL LIABILITY IN THE TAX LAW / Classic private university, Ukraine

In the article the current state of maintenance of individual nature of financial-legal liability in the tax law is under investigation. The provision of the violation of the principle of individualization of legal liability is substantiated. The existing concepts of guilt and forms of its fastening in the national and foreign tax laws are researched. Law changes and additions to the existing tax laws are proposed in order to guarantee the individual nature of legal liability.

Key words: principle of an individualization of legal liability, guilt, concept of guilt, presumption of innocence, tax law principles, financial-legal liability, tax offense.

Згідно зі статтею 61 Конституції України: «Юридична відповідальність особи має індивідуальний характер». Дане положення Конституції слід розуміти так, що при призначенні покарання, стягнення, застосуванні інших заходів, пов'язаних з притягненням особи до юридичної відповідальності того чи іншого виду, мають враховуватися дані про особу винного, зокрема такі, що пом'якшують та обтяжують відповідальність, або такі, які є кваліфікуючими ознаками вчиненого правопорушення, дані про спосіб життя, її майновий стан, ступінь її вини, мету і мотиви вчинення правопорушення тощо, і з урахуванням цих даних має остаточно вирішуватися питання про вид і міру покарання (стягнення), про можливість звільнення особи від відповідальності чи від покарання (стягнення) [1, 528].

Правові механізми забезпечення реалізації принципу індивідуалізації юридичної відповідальності деталізуються в кожній окремій галузі права (кримінальному, адміністративному, фінансовому тощо).

Особливістю податкового законодавства України є те, що, визначаючи систему податкових правопорушень та санкцій за їх вчинення, законодавство не передбачає норм, які б забезпечували індивідуальний характер фінансово-правової відповідальності за вчинення податкових правопорушень.

З 1 січня 2011 року набув чинності Податковий кодекс України. Однак, на жаль, Податковий кодекс, як і раніше існуюче податкове законодавство, не містить норм щодо індивідуального характеру фінансово-правової відповідальності за вчинення податкових правопорушень. Зокрема, у визначенні податкового правопорушення вина не визначається як обов'язкова умова притягнення особи до фінансово-правової відповідальності (стаття 109), відсутні обставини, що виключають вину особи, не закріплюються обставини, що впливають на розмір фінансової санкції (обставини, що обтяжують чи пом'якшують відповідальність).

Наприклад, неналежне виконання платником податкового обов'язку через тяжку хворобу (психічні розлади, інсульт, інфаркт, кома тощо), згідно з чинним податковим законодавством, не є підставою для звільнення платника від відповідальності.

Єдиний виняток звільнення особи від відповідальності передбачений у статті 53 Податкового кодексу України, а саме якщо платник діяв відповідно до індивідуальної письмової податкової консультації.

Відсутність законних обставин, що впливають на розмір фінансової санкції (обтяжують чи пом'якшують відповідальність) знижує рівень стимулів добросовісних платників до правомірної поведінки. Так, для розміру фінансової санкції не має значення, у якій формі вини вчинено правопорушення (умисно чи з необережності), вперше чи в сотий раз особа притягається до відповідальності тощо.

Такий стан податкового законодавства, на наш погляд, порушує вимогу Конституції щодо індивідуального характеру юридичної відповідальності.

Метою даної статті є дослідження інституту вини в податковому праві, як умови законодавчого забезпечення індивідуального характеру фінансово-правової відповідальності.

Питання вини як обов'язкової умови притягнення особи до юридичної відповідальності, вже тривалий час гостро дискутується в науковому середовищі. Відсутнє загально визнане поняття вини та її форм у різних галузях права, співвідношення вини з суміжними поняттями: «винність», «невинуватість», «ступінь вини». У законодавстві залишаються не визначеними методики доказування вини фізичних та юридичних осіб. Не вирішеним залишається питання існування безвинної відповідальності в праві [2, 45]. Потребує наукового осмислення зміст презумпції невинуватості в податковому праві [3, 64].

У теорії права сформувались два основні напрями (концепції) вини. Перша, передбачає існування двох рівнозначних засад відповідальності: за вину та незалежно від вини (безвинна), наприклад, концепція заподіяння (відповідальності за вибір контрагента і забезпечення виконання останнім публічних обов'язків). Представники другого напрямку, відстоюють погляди щодо виключно винної відповідальності.

На наш погляд, вірний підхід до вирішення протиріччя між двома концепціями запропонував професор Г.К. Матвеев. Зокрема, Г.К. Матвеев зазначив, що чинне законодавство передбачає можливість настання відповідальності і за наявності «обмеженого складу», тобто не всіх ознак, а лише декількох (і навіть одного з них), зокрема і за відсутності вини. Такі випадки не слід називати відповідальністю, і тому вірно говорити не про відповідальність, а про обов'язок відшкодувати шкоду [4, 6-7].

Саме таку позицію підтримав і Конституційний Суд Російської Федерації. Так згідно з рішенням суду від 17.12.1996р. №20-П, було вказано що податок і пеня (як відновлювальна санкція) стягується в безспірному порядку, без наявності вини, а податкова відповідальність, яка виконує каральну функцію, можлива лише за наявності встановлення вини.

В Україні, навпаки, заборгованість з податку, пеня та штрафні санкції включені в єдине поняття податкового боргу (п.14.1.175 ст.14 Податкового кодексу), а відповідно і стягуються в єдиному порядку, визначеному в цьому кодексі. Тобто, застосування в Україні вказаної конструкції – примусове виконання обов'язку (стягнення податку) без врахування вини та застосування фінансових санкцій (пені та штрафу) за наявності вини, неможливе.

На сьогодні в юриспруденції виділяють дві основні теорії змісту вини: традиційна – теорія психологічного розуміння вини та її альтернатива – нормативна теорія вини. Сутність психологічної теорії полягає в з'ясуванні психічного ставлення суб'єкта до вчиненого нею суспільно шкідливого діяння і суспільно шкідливих наслідків. Однак такий підхід можна застосувати лише щодо фізичної особи, бо тільки вона наділена психікою, розумом і волею. Суб'єктом податкового правопорушення, крім фізичних осіб, є й юридичні особи, які не наділені такими ознаками. Через це в правовій науці немає єдності в визначенні поняття вини юридичної особи. У зв'язку з цим деякими науковцями була запропонована альтернатива психологічному розумінню вини –

нормативна теорія вини [5, 93-94]. Зміст цієї теорії полягає в тому, що вина розуміється не як акт свідомості, а як характеристика діяльності порушника в конкретних умовах її здійснення [6, 65]. Нормативна теорія вини відома податковому законодавству США та Великобританії. Так, у США платник податків звільняється від відповідальності, якщо надасть докази, що він проявив звичайну турботу і передбачливість у справах (тобто такий ступінь турботи і передбачливості, який проявила б розумна, обережна людина), але все ж таки порушив закон внаслідок обставин, які він не міг контролювати [7, 55]. У Великобританії платник податків зобов'язаний представити розумну причину своєї зневаги правовими обов'язками, інакше буде констатована така зневага, яка визначається як «невчинення того, щоб зробила б на його місці розумна людина».

У Цивільному кодексі Україна вина також визначається за допомогою нормативного підходу. Так, згідно з частиною 2 статті 614 Цивільного кодексу, особа вважається невинуватою, якщо вона не доведе, що вжила всіх залежних від неї заходів щодо належного виконання зобов'язання.

Позитивним у нормативній теорії є те, що визначення вини є придатним для застосування щодо всіх суб'єктів податкового правопорушення (як фізичних, так і юридичних осіб).

Притягнення особи до юридичної відповідальності без врахування вини прямо зумовлюється пріоритетом об'єктивного аспекту діяльності правопорушника над суб'єктивним аспектом або ігнорування останнього. Тобто основний недолік її полягає в тому, що вольовий аспект вини залишений поза увагою, відповідно вина та її форми фактично ототожнюються з протиправністю, а саме лише з однією з форм протиправного діяння – бездіяльністю (невчинення, неприйняття...). Вина є категорією соціальною. Ця властивість знаходить свій прояв у негативному або зневажливому ставленні особи, яка вчиняє суспільно шкідливе діяння, до тих інтересів, цінностей (суспільних відносин), що охороняється законом. У цивільному законодавстві застосування нормативної теорії можна пояснити тим, що метою цивільно-правової відповідальності є не прагнення осуду порушника зобов'язання, а передусім компенсація завданої шкоди потерпілому, у зв'язку з чим психічні зв'язки можуть не братися до уваги. Інша справа – вина в публічно-правових сферах. Відповідальність, яка має публічний характер, завжди має каральний вплив на особу правопорушника. А тому недотримання психологічного підходу при встановленні вини стане на заваді досягненню цілей юридичної відповідальності та вступить у протиріччя з її принципами й функціями [8, 115].

Вина фізичних осіб, як правило, не викликає гострих дискусій. При цьому доречно висловлюється професор А.Й. Іванський щодо відсутності в законодавстві методик доказування вини фізичних осіб. У своїй монографії А.Й. Іванський зокрема зазначає: «Належних доказів, які б беззаперечно свідчили про справжні психічні процеси, що відбувалися у свідомості правопорушника – не існує. Не володіючи необхідною методикою доказування психічних процесів, які відбулись у свідомості правопорушника, суб'єкти юрисдикційних повноважень на власний розсуд визначають, що саме, які психічні процеси відбулись, у розумінні суб'єкта правозастосування, у свідомості правопорушника. ...При такому стані справ, навряд чи доцільно казати про належним чином обґрунтовану та працездатну концепцію вини». Як результат вина з категорії предмета доказування перейшла в категорію юридичної презумпції, що породило досить негативне явище: формально проголошуючи презумпцію невинності, вітчизняний законодавець фактично сконструював механізм презумпції винності [9, 220].

Вина юридичної особи її форм та порядку встановлення є предметом наукових дискусій протягом тривалого часу. Одні автори вважають, що вина організації є проявом вини конкретних членів її колективу, посадових осіб [10, 48], [11, 50], інші

вважають, що вина є колективний, загально психічний стан [12, 93-94], треті переконані, що вину організації не слід ототожнювати з виною фізичних осіб (хоча між ними є прямий зв'язок)[13, 78]. Не вдаючись до поглибленого аналізу всіх запропонованих думок, визначимо лише ту, яка, на наш погляд, є на сьогодні найбільш науковообґрунтованою. Можна погодитись з тими вченими, які визнають відносно самостійний характер вини організації по відношенню до волі й дій учасників колективу. Вина юридичної особи визначається не всім колективом, а за переважаючою волею, під якою, перш за все, слід розуміти волю адміністрації (керівництва) організації, а саме її уповноважених [14, 107], а також інших осіб, які мають право представляти організацію від її імені. У кінцевому рахунку від волі зазначених осіб залежить, буде вчинено правопорушення юридичною особою чи ні.

Цікавою є думка О.Дмитрієвої, яка зазначає, що за такого підходу до розуміння вини юридичної особи по суті відбувається підміна об'єкта дослідження: замість дослідження вини самої організації досліджувалася вина фізичних осіб, які її складають. Тому психологічна концепція вини залишила відкритим питання про сутність і зміст вини організації [15, 73].

У зв'язку з цим ряд науковців, ґрунтуючись на матеріалах практики господарських судів, запропонували дуалістичний підхід до розуміння вини. При такому підході вина фізичних осіб, як правило, традиційно розглядається з позицій «психологічної» концепції, тоді як під виною організації слід розуміти недокладання організацією зусиль, що допускаються і вимагаються законодавством, для належного виконання зобов'язання, невикористання наданих ним прав і можливостей для усунення причин порушень [9, 213].

Так, доцент І.С. Іванов у своїй монографії, займаючи дуалістичний підхід до визначення вини, зазначає, що об'єктивно-правове визначення вини юридичної особи відповідає вимозі справедливості. Це забезпечуються зокрема тим, що судові органи зобов'язані згідно з законом у кожному конкретному випадку визначити перелік усіх можливих заходів, які необхідно було б вчинити правопорушнику для належного виконання обов'язку, а також встановити, чи всі заходи були вчинені. Якщо будь-який захід не був вчинений, то правопорушник повинен бути визнаний винним і притягнений до відповідальності. Закон повинен закріпити критерії для визначення переліку заходів, які повинні вчинятися правопорушником. В якості таких критеріїв закон називає характер зобов'язання і умови обороту, які можуть бути встановлені в процесі вирішення конкретної справи [16, 133]. Саме така судова практика складається в арбітражних судах Російської Федерації [налогові спори]. Наприклад, з метою боротьби з фіктивним підприємництвом листом Міністерства фінансів РФ від 10.04.2009р. №03-02-07/1-177, проявом розумної обачливості і обережності платника податків при виборі контрагентів визначено:

- запит у контрагента копії свідоцтва про постановку на облік у податковому органі;
- перевірка факту занесення відомостей про контрагента в ЄДРПОУ;
- запит у контрагента довіреностей про повноваження особи, яка підписує документи по угоді;
- використання офіційних джерел інформації, які характеризують діяльність контрагента [17, 56].

Федеральний арбітражний суд РФ у справі №А65-28694/2006 від 24.01.2008р. визначив, що проведення реєстрації свідчить про реальність і правоздатність будь-якого учасника цивільного обороту. А реєстрація за підробленим паспортом не може бути

проконтрольована платником податків, адже в нього немає законного права на перевірку цієї обставини.

На наш погляд, надання суду (або іншому державному органу) права визначатись з переліком вказаних заходів призведе до порушення принципу визначеності податкового законодавства. У зв'язку з цим саме закон повинен чітко визначити критерії належної і достатньої поведінки учасників податкових відносин. На жаль, Податковий кодекс не визначає принцип визначеності як одну з основних засад податкового законодавства України. Навпаки, законодавчий принцип доступності (дохідливості) податкового законодавства був скасований Податковим кодексом, а запроваджений принцип невідворотності настання визначеної законом відповідальності в разі порушення податкового законодавства.

Крім цього, надання таких повноважень суду чи органам виконавчої влади буде порушувати вимоги частини 1 статті 19 Конституції України, згідно з якою: «Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством». «Виключно законами України встановлюється система оподаткування» (стаття 92 Конституції України).

На наш погляд, цілком виправданою є пропозиція професора А.Й. Іванського, який, вказуючи на діалектичну суть інституту вини, вказав на необхідність вироблення компромісної концепції, яка поєднала б основні положення психологічної та нормативної концепцій. Саме такий підхід дозволить виробити комплексне уявлення про вину та забезпечити подальший науковий розвиток інституту вини.

Як справедливо відзначив Г.В. Назаренко: «Проблема вини виходить за рамки права взагалі. Принцип винної відповідальності є не лише правовим, але й етичним. Це означає, що категорія вини насичена певним філософсько-етичним змістом. Проблема вини є проблемою етично-правової оцінки антигромадської поведінки».

На підставі вищезазначеного можна дійти наступних висновків:

По-перше, слід припинити практику застосування заходів фінансово-правової відповідальності у випадку безвинного здійснення податкового правопорушення. Це можна досягнути шляхом внесення відповідних змін до статті 109 Податкового кодексу України, включивши у визначення податкового правопорушення ознаку вини. Дані зміни дозволять звільнити особу від відповідальності у випадку порушення норм податкового законодавства без його вини.

По-друге, запровадження презумпції невинуватості в податкове право є логічним продовженням законодавчих принципів офіційності (покладання обов'язку доведення правомірності прийнятого рішення, дії чи бездіяльності на податковий орган (частини 2 статті 71 Кодексу адміністративного судочинства, п.56.4, п.56.5 статті 56 Податкового кодексу України) та презумпції правомірності рішень платника в разі неоднозначного трактування його прав та обов'язків (п.4.1.4. статті 4 Податкового кодексу України), принципу мовчазної згоди (абз.2 п.92.1 статті 92 Податкового кодексу України). Крім цього, запровадження в податкове право презумпції невинуватості буде сприяти утвердженню людиноцентристської концепції в податковому праві, згідно з якою утвердження і забезпечення прав особи є головним обов'язком держави.

По-третє, необхідно розглянути можливість документального розділення визначення розміру несплачених податкових зобов'язань та фінансових санкцій. Це дозволить застосувати різні юрисдикційні процедури щодо правовідновлювального заходу (стягнення (добровільна сплата) зобов'язань з податків та зборів) та фінансових санкцій (штрафу, пені). Тобто з'явиться можливість сплатити (стягнути) несплачений без вини особи податок та звільнити особу від відповідальності (або в окремій процедурі встановлювати наявність чи відсутність підстав для такого звільнення).

По-четверте, потрібно посилити наукову та законотворчу роботу щодо розроблення методик доведення вини особи у вчиненні податкового правопорушення.

По-п'яте, пріоритетним має стати запровадження нових та систематизація існуючих обставин, що виключають вини особи у вчиненні податкового правопорушення, та законодавче закріплення обставин, що впливають на розмір фінансової санкції (обставини, що обтяжують чи пом'якшують відповідальність). Запровадження таких норм створить для платника податків додаткові стимули до правомірної поведінки і забезпечить індивідуальний характер застосування заходів фінансово-правової відповідальності.

По-шосте, запровадження критеріїв розумної обачливості і обережності (об'єктивно-правової вини) юридичних осіб буде правовою (конституційною), якщо обов'язок вчинення необхідних дій буде прямо передбачено законом.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Офіційний текст: Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина : [навч. посібник] / [Авт.-укладач М.І. Хавронюк]. – [2-е вид. переробл. і допов.]. – К. : Парламентське вид-во : 1999. – 544 с.
2. Лейст О.Э. Дискуссия об ответственности: проблемы и перспективы / О.Э. Лейст // Вестник Московского университета. – Сер.11. Право. – 1981. – №2. – С. 45–53.
3. Щёкин Д.М. Юридические презумпции в налоговом праве : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Щёкин Д.М. – М., 2001. – 200 с.
4. Матвеев Г.К. Основания гражданско-правовой ответственности / Г.К. Матвеев. – М., 1970. – 230 с.
5. Овчарова Е.В. Административная ответственность юридических лиц в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Овчарова Е.В. – М., 2001. – 214 с.
6. Пугинский Б.И. Применение принципа вины при регулировании хозяйственной деятельности / Б.И. Пугинский // Советское государство и право. – 1979. – № 10. – С. 63-70.
7. Белоусов А.В. Процедуры разрешения налоговых споров по законодательству США / А.В. Белоусов. – [под ред. д.ю.н., проф. А.Н. Козырина]. – М.: ИД «Юриспруденция», 2008. – 120 с.
8. Будько З.М. Фінансово-правова відповідальність за вчинення податкових правопорушень : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Будько З.М. – Запоріжжя, 2005. – 253 с.
9. Іванський А.Й. Фінансово-правова відповідальність: теоретичний аналіз: монографія / А.Й. Іванський. – О. : Юридична література, 2008. – 504 с.
10. Репецкий В.Н. К вопросу об ответственности по советскому финансовому праву / В.Н. Репецкий // Вопросы совершенствования правового регулирования. – Львов, 1982. – С. 47–54.
11. Матвеев Г.К. Психологический аспект вины советских юридических лиц // Советское государство и право. – 1978. – №8. – С. 43–51.
12. Петров М.П. Административная ответственность организаций (юридических лиц) : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Петров М.П. – Саратов, 1998. – 171 с.

13. Лукьянець Д.М. Підстави адміністративної відповідальності суб'єктів підприємницької діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Лукьянець Д.М. – К., 2000. – 198 с.
14. Зима О.Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Зима О.Т. – Харків, 2001. – 164 с.
15. Дмитренко Е.С. Юридична відповідальність суб'єктів фінансового права у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України : [монографія] / Е.С. Дмитренко. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 592 с.
16. Иванов И.С. Институт вины в налоговом праве: теория и практика / И.С. Иванов. – М. : Проспект, 2009. – 160 с.
17. Сасов К.А. Кризис российского налогового правосудия. Налоговые споры: опыт России и других стран / К.А. Сасов // Материалы III Международ. науч.-практ. конф. (13-14 ноября 2009 г.). – [сост. М.В. Завязочникова; под ред. С.Г. Пепеляева]. – М. : Статут, 2010. – 316 с.

УДК 351.741:004

АВТОМАТИЗОВАНІ ІНФОРМАЦІЙНІ СИСТЕМИ В СТРУКТУРІ РЕЄСТРАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ: СТАНОВЛЕННЯ, РОЗВИТОК, СУЧАСНІСТЬ

Танкушина Т.Ю., ад'юнкт

Запорізький юридичний інститут

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Стаття присвячена історико-правовому аспекту розвитку інформаційних систем в реєстраційній діяльності органів внутрішніх справ.

Ключові слова: автоматизовані інформаційні системи, автоматизовані банки даних, обліки, система інформаційного забезпечення.

Tankushina T.Y. АВТОМАТИЗИРОВАННЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ В СТРУКТУРЕ РЕГИСТРАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ: СТАНОВЛЕНИЕ, РАЗВИТИЕ, СОВРЕМЕННОСТЬ / Запорожский юридический институт Днепропетровского государственного университета внутренних дел, Украина

Статья посвящается историко-правовому аспекту развития информационных систем в регистрационной деятельности органов внутренних дел.

Ключевые слова: автоматизированные информационные системы, автоматизированные банки данных, учеты, системы информационного обеспечения.

Tankushina T.Y. AUTOMATED INFORMATION SYSTEMS IN THE STRUCTURE OF THE REGISTRATION OF MILITIA ACTIVITIES: FORMATION, DEVELOPMENT AND MODERNITY / Zaporozhzhia legal institute of the Dnepropetrovsk state university of internal affairs, Ukraine

The article is devoted to historical and legal aspects information systems in the registration of bodies of internal affairs.

Key words: automated information systems, computerized data banks, accounting, information management system.

Сучасний період розвитку суспільства характеризується переходом від індустріального до інформаційного суспільства. Впровадження інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних технологій створило нові, унікальні можливості для активного та

ефективного розвитку економіки та політики, держави, суспільства та громадянина. Проте в умовах сьогодення спостерігаємо якісну зміну кримінального світу: у своїй злочинній діяльності кримінальні структури використовують найсучасніші досягнення науки і техніки, комп'ютерні системи та новітні інформаційні технології, тобто, відбувається процес інтенсивної інтелектуалізації злочинності. Тому технічні та програмні засоби інформатики все ширше використовуються і в діяльності органів внутрішніх справ, що проявляється в якісних перетвореннях систем збору, зберігання, передачі, обробки та отримання інформації з використанням комп'ютерних мереж та телекомунікацій.

На сьогодні важко уявити роботу будь-якого з підрозділів Міністерства внутрішніх справ без інформаційної підтримки та інформаційного забезпечення, накопичення та систематизації інформації в базах даних. Це є наочним підтвердженням загальновідомої тези «хто володіє інформацією, той володіє світом».

Відповідно до закону України «Про інформацію» інформація – це «документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі» [1]. А.І. Іпакьяном: «під інформацією в органах внутрішніх справ необхідно розуміти відомості, що відображають стан злочинності та охорони громадського порядку, характеризують сили та засоби органів внутрішніх справ, способи й методи впливу на керовану систему і результати управляючого впливу, умови та прояви зовнішнього середовища, що впливає на стан сфери управління і ефективність діяльності органів внутрішніх справ» [2, 4].

Інформація, яка здобувається і використовується співробітниками органів внутрішніх справ, повинна бути упорядкованою, бо інакше потрібні відомості знайти важко чи просто неможливо. Саме тому в діяльність органів внутрішніх справ було впроваджено автоматизовані інформаційні системи (АІС), які стали опорою не тільки в адміністративній діяльності міліції, а й в боротьбі зі злочинністю. АІС надали змогу співробітникам інформаційних служб систематизувати об'єм інформації, з якою необхідно працювати органам внутрішніх справ, та можливість постійно поповнювати її новою та вилучати застарілу інформацію [3, 322]. Такий принцип діяльності АІС дає можливість оперативно надавати запитувану інформацію співробітникам ОВС й здійснювати їх головну мету – ефективність боротьби зі злочинцями та правопорушниками.

Таким чином, погоджуючись з думками С.В. Гуде та С.Б. Ревіна, АІС можна уявити «як організаційно впорядковану сукупність документів та інформаційних технологій (з використанням обчислювальних засобів техніки та зв'язку), що реалізують процеси створення, збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, розповсюдження та використання інформації» [4, 4]. При цьому під документом слід розуміти – «передбачена законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці або на іншому носіїві» [5].

Тобто, автоматизовані інформаційні системи – це сукупність інформації, організаційних форм, технологій і засобів, пов'язаних з реалізацією інформаційних процесів.

Як зазначають С.В. Гуде та С.Б. Ревін, автоматизовані інформаційні системи з використанням обчислювальної техніки в ОВС «за цільовим призначенням умовно можна розділити на декілька груп: інформаційно-обчислювальна мережа органів внутрішніх справ; автоматизована довідково-правова інформаційна система; автоматизоване робоче місце» [6, 5-6]. У свою чергу А.А. Плінатус, покладаючи в основу класифікації автоматизованих інформаційних систем в органах внутрішніх справ таку ознаку, як особливості машинної обробки інформації, розмежовує три види

АІС: автоматизовані розрахункові інформаційні системи, автоматизовані аналітико-статистичні інформаційні системи та автоматизовані інформаційно-пошукові системи [7, 13]. Саме така класифікація дозволяє нам зрозуміти сутність АІС та їх головне призначення в діяльності органів внутрішніх справ: накопичення та постійне коректування великої кількості динамічної інформації про фізичних і юридичних осіб, факти, події, явища та предмети, що становлять оперативний інтерес, а також оперативний пошук та статистичний аналіз запитуваної інформації.

Проблематикою втілення та удосконалення автоматизованих інформаційних систем взагалі та безпосередньо в ОВС займалися наступні науковці: В.В. Цехановський, Л.А. Овчаров, С.М. Селетков, Н.А. Гайдамакін, Дж. Мартін, Т. Тіорі, Дж. Фрай, В.В. Власенков, А.М. Волков, А.М. Воронов, П.М. Зубов, Р.Л. Мгедлідзе, А.Д. Немцов, В.А. Бакулін, А.І. Тітенко та ін.

З'ясувавши значущість автоматизованих інформаційних систем в органах внутрішніх справ, вважаємо за доцільне дослідити їх історію розвитку, становлення та сучасність.

Автоматизовані інформаційні системи беруть своє коріння з картотечних обліків в органах внутрішніх справ. З історії виникнення обліків дізнаємося, що вперше вони були застосовані у Франції на початку XVII сторіччя. У 1882 р. службовець французької поліції А. Бертільон розробив і впровадив у практику боротьби зі злочинністю антропологічний метод реєстрації злочинців, який полягав у вимірюванні їх зросту, розмірів голови, довжини рук, пальців, ступень тощо. Таким чином, виникли перші криміналістичні обліки, які застосовувалися в розшуковій діяльності [10, 29-30]. У другій половині XIX сторіччя А. Бертільон запровадив криміналістичний облік, що полягав у збереженні фотокартки затриманого, упорядкованих за певними ознаками обличчя, та накопиченні картотеки з антропологічним описанням злочинця. Дану картотеку було удосконалено швейцарським професором Р.А. Рейсом, який «застосував цифровий код, що дозволяв передавати дані телеграфом і тим самим прискорювати розшук злочинців» [11, 55].

Спочатку обліки називали кримінальною реєстрацією. Така назва відображала діяльність щодо реєстрації злочинців. При цьому зібрану інформацію упорядковували за певними ознаками, що сприяло своєчасному знаходженню потрібних відомостей. У подальшому, коли кількість об'єктів обліку значно зросла, стали проводити облік не тільки самих злочинців, але й предметів, слідів, що мали відношення до вчиненого злочину. Так, інформація, закладена в обліки, стає важливим засобом боротьби зі злочинністю [8, 322]. Зауважимо, що копітка робота по удосконаленню їх первинних форм в органах внутрішніх справ велась аж до 80-х років XX ст.

Вивчаючи поняття обліку, скажемо так, що це є первинний довідковий документ в ОВС, що використовувався для реєстрації первинної інформації про осіб, які вчинили злочини, про самі злочини та пов'язані з ними факти і предмети. Враховуючи думку В.М. Плішкіна з приводу визначення поняття обліку, погоджуємося, що точнішим поняттям обліку є «здійснюваний під час контролю процес здобування, обробки та систематизації відомостей про результати функціонування системи і виконання виконавцями доручених їм завдань, виражених, як правило, кількісними показниками» [9, 516].

У зв'язку зі складністю обробки інформації, що надходить до органів внутрішніх справ, різноманітність даних, котрі містяться в них, постало питання про необхідність застосування принципово нової технології збору та систематизації цієї інформації на основі прогресивних методів та засобів інформаційно-обчислювальної техніки.

Перша автоматизована поліцейська інформаційна система, призначена для прискорення розшуку викрадених автомашин, виникла в 1953 році у США. «У 60-ті роки

американська поліція стрімко поширює використання електронно-обчислювальної техніки – в країні в той час вже існувало більше як сто автоматизованих інформаційних систем, що виконували ряд завдань в інтересах декількох служб. Надалі кількість завдань та програм з використанням електронно-обчислювальних машин постійно зростала, і тепер у США існує близько 850 програм, які спеціально розроблені для поліції, починаючи від складання бюджету установи або ведення особових справ співробітників до аналізу судових доказів у конкретній кримінальній справі. Із них найбільш важливими є: ведення звітності про злочинність; передача криміналістичної інформації; різні обліки та ін.» [12, 324]. У нашій країні єдиної системи обліків в ОВС не існувало аж до 1960 року. Та в 1961 році Міністерством внутрішніх справ була введена в дію Інструкція щодо обліків в органах внутрішніх справ. Наприкінці 60-х років почали використовувати перфокарти, а з 1970 року – електронно-обчислювальні машини (ЕОМ) для оброблення оперативного-розшукової інформації, що стало початком автоматизації управління органами внутрішніх справ у СРСР.

Основа сучасної інформаційної служби органів внутрішніх справ України була закладена в 1971 році, коли в МВС, УВС областей були створені інформаційні центри – це є перший етап в розвитку системи інформаційного забезпечення органів внутрішніх справ. 17 травня 1971 року Наказом МВС СРСР для підвищення рівня інформаційної роботи та комплексного опрацювання матеріалів щодо діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ на основі Першого спецвідділу, відділу статистики, Штабу та підрозділу обчислювальної техніки оперативно-технічного Управління був створений Республіканський інформаційний центр при МВС Української РСР, також пізніше створений був Республіканський при УВС Луганської (тоді Ворошиловградської) області. Поступово з кожним роком залежно від кількості населення, рівня злочинності, розвитку промисловості створювались інформаційні центри в Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Харківській та Львівській областях.

На початку 80-х років постало питання про створення автоматизованого робочого місця співробітника органів внутрішніх справ, тому була розроблена стратегія «автоматизації інформаційного забезпечення управлінської діяльності», котра в 1985 році дістала схвалення, а з 1986 року почала здійснюватися на практиці. Стратегія передбачала розвиток автоматизації «знизу догори» і «від периферії до центру». В її основу була покладена концепція автоматизованого робочого місця як комплексу автоматизації інтелектуальної праці конкретного працівника. Згідно з цією концепцією автоматизації інформаційних процесів основна увага приділялася створенню та накопиченню інформаційних масивів, тобто автоматизованих баз і банків даних, а обробка даних переносилася з першого на друге місце [13, 674].

У 1988 році після інформаційного наповнення, інформаційно-пошукові системи почали надавати практичну допомогу працівникам ОВС та стали невід'ємною частиною повсякденної їх праці. У цей період впроваджуються нові бази даних по обліку криміногенної категорії осіб, номерних речей, зброї, транспорту, нерозкритих злочинів та інформації, яка безпосередньо працювала на розкриття злочинів. У серпні 1992 року Головний інформаційний центр МВС України розпочав роботи по створенню Єдиної системи інформаційного забезпечення органів внутрішніх справ МВС України – системи обробки даних, в котрій інформація обробляється за єдиною схемою, на основі єдиних для різних задач вихідних та нормативно-довідкових матеріалів, – котра є основою державної автоматизованої системи кримінологічної інформації, аналізу і прогнозування злочинності, розробка якої здійснюється згідно із Розпорядженням Президента України «Про додаткові заходи щодо посилення боротьби із злочинністю та зміцнення правопорядку в Україні» від 28 вересня 1992 р. № 150/92-рп [14, 675].

У 1996 році розпочалася автоматизація оперативно-пошукової, профілактичної та управлінської діяльності, спрямованої на розкриття та розслідування злочинів з

використанням персональної комп'ютерної техніки. У цей час ОВС України оснащують інформаційні служби більш потужнішими обчислювальними комплексами, що стали здійснювати бажані мрії співробітників на покращення інформаційного забезпечення ОВС, на забезпечення безпосереднього доступу працівників оперативних служб, слідства, інших служб ОВС у роботі з інформаційно-пошуковими системами.

Протягом 2003-2005 років поетапно було створено регіональний вузол корпоративної мережі МВС по містах України між центральними та регіональними базами даних, що дозволило забезпечити дешевий, надійний та швидкісний зв'язок в їх межах. З 2007 року формування інформаційних банків даних здійснюється безпосередньо на автоматизованих робочих місцях у міськрайвідділах з метою забезпечення своєчасного та повного формування автоматизованого банку даних оперативно-розшукового і профілактичного призначення. На сучасному етапі розвитку системи органів внутрішніх справ України функціонує значна мережа автоматизованих банків даних: «Скорпіон», «Розшук», «Оріон», «Впізнання», «Арсенал», «АПРА» і т.і.

На базі підрозділів інформаційної служби створено Управління оперативної інформації. На базі комп'ютерного центру Управління оперативної інформації між галузевими службами, ОВС, підрозділами правоохоронних органів створена комп'ютерна мережа, що значно поліпшила інформаційні можливості ОВС. У той же час багаторічний досвід АІС саме оперативно-розшукового і профілактичного призначення показав, що без комп'ютеризації ОВС і об'єднання всіх комп'ютерних ресурсів в єдину інформаційну мережу підрозділів ОВС не вдалося б вирішити проблему ефективного інформаційного забезпечення ОВС.

Як бачимо, автоматизована інформаційна система органів внутрішніх справ України становилась поетапно: від обліків до баз даних, що стали її складовою. На сучасному етапі проблема удосконалення функціонування автоматизованих інформаційних систем стала одним із головних завдань МВС України, вирішити її можливо лише при врахуванні бюджетом витрат на поліпшення АІС та внесенні до штатного розкладу деяких органів внутрішніх справ служби інформаційного забезпечення.

Перспективність автоматизованої інформаційної системи полягає в тому, що вона весь час розвивається, удосконалюється, має можливість подальшого нарощування технічних та соціальних функцій, дозволяє оперативно отримувати та використовувати інформацію. Це не можливо було робити при функціонування обліків, котрі не надавали можливості накопичувати та систематизувати інформацію, що надходила в значній кількості, важко, а інколи і неможливо було шукати дані і факти, закладені в інформаційних масивах. Через велику трудомісткість обробки інформації не всі факти, зазначені в первинних документах, узагальнюються та аналізуються, у результаті чого вони не повністю враховуються при розробці засобів по організації боротьби зі злочинністю та охороні громадського порядку. Також зазначимо, що в усіх розвинутих країнах автоматизовані інформаційні системи широко використовуються для розв'язання широкого кола поліцейських завдань.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про інформацію : Закон України від 02 жовт. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №48. – Ст. 650.
2. Плинатус А.А. Сборник лекций по курсу «Информатика» / А.А. Плинатус. – М. : 1996. – 54 с.
3. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: [підручник] / В.М. Плішкін. – [за ред. Ю.Ф. Кравченка]. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.

4. Гуде С.В. Информационные системы: [учебное пособ.] / С.В. Гуде, С.Б. Ревин. – М. : РЮИ МВД России, 2002. – 149 с.
5. Про інформацію : Закон України від 02 жовт. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №48. – Ст. 650.
6. Гуде С.В. Информационные системы: [учебное пособ.] / С.В. Гуде, С.Б. Ревин. – М. : РЮИ МВД России, 2002. – 149 с.
7. Плинатус А.А. Сборник лекций по курсу «Информатика» / А.А. Плинатус. – М. : 1996. – 54 с.
8. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: [підручник] / В.М. Плішкін. – [за ред. Ю.Ф. Кравченка]. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.
9. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: [підручник] / В.М. Плішкін. – [за ред. Ю.Ф. Кравченка]. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.
10. Торвальд Ю. Век криминалистики / Ю.Торвальд. – [под ред. Ф.М. Решетникова]. – М. : Прогресс, 1991. – 323 с.
11. Мовчан А.В. Історичні аспекти створення обліково-реєстраційних підрозділів в органах внутрішніх справ / А.В. Мовчан // Науковий журнал «Право і безпека». – Х.: Харківський Національний університет внутрішніх справ, 2009. – № 1. – С. 53–58.
12. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: [підручник] / В.М. Плішкін. – [за ред. Ю.Ф. Кравченка]. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.

УДК 342.729

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ ГРОМАДСЬКО-ПОЛІТИЧНОГО ХАРАКТЕРУ В РАМКАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЛІЦІЄЮ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ І БЕЗПЕКИ ПІД ЧАС ЇХ ПРОВЕДЕННЯ

Чертенкова А.М., ад'юнкнт

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Висвітлені теоретично-правові основи формування поняття масових заходів, їх видів, включно з масовими заходами громадсько-політичного характеру.

Ключові слова: масові заходи, масові заходи громадсько-політичного характеру, збори, мітинги, демонстрації.

Чертенкова А.Н. ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА В РАМКАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МИЛИЦИЕЙ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БЕЗОПАСНОСТИ ВО ВРЕМЯ ИХ ПРОВЕДЕНИЯ / Днепропетровский государственный университет внутренних дел, Украина

Освещены теоретико-правовые основы формирования понятия массовых мероприятий, их видов, включая массовые мероприятия общественно-политического характера.

Ключевые слова: массовые мероприятия, массовые мероприятия общественно-политического характера, собрания, митинги, демонстрации.

Chertenkova A.N. SOME ASPECTS OF THE DEFINITION OF MASS EVENTS OF SOCIAL-POLITICAL NATURE IN THE FRAMEWORK OF POLICE WORK OF MAINTAINING THE PUBLIC ORDER AND SAFETY DURING THEIR CONDUCT / Dnepropetrovsk state university of internal affairs, Ukraine

Highlights of the theoretical and legal basis for the formation of the concept of mass events, their types, including mass events of social-political nature are defined.

Key words: mass events, mass events of social-political nature, *gatherings*, *meetings*, and demonstrations.

На тлі формування нового українського законодавства в сфері регулювання проведення масових заходів громадсько-політичного характеру, яке відобразилось у складанні проекту Закону України «Про мирні зібрання» (реєстраційний номер 2450), необхідно в першу чергу законодавчо закріпити поняття масових заходів (у тому числі і масових заходів громадсько-політичного характеру, як одного з їх видів), що допомогло б усунути суперечності в діяльності організаторів, учасників під час організації та проведення таких заходів, і дало б змогу правоохоронним органам, у тому числі міліції, на достатньому рівні забезпечувати громадський порядок та громадську безпеку.

Дефіцит нормативно-правової бази щодо регулювання проведення мирних заходів громадсько-політичного характеру і діяльності міліції під час їх проведення, необхідність їх розробки, удосконалення і прийняття має як теоретичне, так і практичне значення, і обумовлює актуальність цього питання.

Стаття має безпосередній зв'язок із загальними положеннями Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006-2008 роки» № 116 від 1 березня 2006 року та Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007-2009 роки, затвердженої Постановою КМУ України № 1767 від 20 грудня 2006 року.

Завданням цієї статті є аналіз національного законодавства стосовно свободи мирних зібрань, нормативної бази щодо визначення основних термінів, виокремлення її недоліків та надання пропозицій щодо їх ліквідації.

Окремі аспекти питань щодо визначення понять масових заходів у цілому і окремо масових заходів громадсько-політичного характеру досліджували в юридичній літературі такі вчені адміністративісти: О.М. Алоян, А.С. Бірко, В.І. Егліт, А.Н. Кокорев, Л.М. Колодкін, С.Ф. Константінов, М.В. Корнієнко, А.Е. Маслов, Є.М. Моїсєєв, В.В. Ларін, М.І. Логвіненко, В.І. Олефір, В.Г. Поліщук, В.Д. Сущенко, А.О. Яременко. К.С. Белінський, М.М. Звягін, В.І. Іллічов, Д.О. Коротченков, В.В. Князєв, М.І. Логвіненко, А.А. Меньших, В.П. Нагребельний, В.Г. Поліщук, В.І. Салієнко, С.С. Стефанішин, А.О. Яременко досліджували деякі аспекти питання щодо ознак масових заходів.

Однак комплексний аналіз нормативної бази щодо мирних зібрань громадсько-політичного характеру не проводився, адже це питання недостатньо досліджене в національній юридичній літературі. Про це також свідчить відсутність зазначених термінів в останньому законопроекті «Про мирні зібрання» № 2450, тиражу від 03.06.2010 року.

Стосовно вищезгаданого проекту закону зазначимо, що він був поданий до Верховної Ради України 6 травня 2008 року урядом колишнього прем'єр-міністра України Ю.В. Тимошенко. На етапі підготовки, що проходила протягом декількох років, законопроект редагувався певну кількість разів, і проходив експертизу Венеціанської Комісії Ради Європи до внесення на розгляд до Верховної Ради України [1]. У травні 2010 року проект закону № 2450 було спрямовано на друге читання профільним парламентським комітетом. Відсутність жодних громадських обговорень законопроекту доволі обурило громадськість у червні 2010 року, викликавши чисельні масові акції на території всієї країни.

Законопроект враховує існуючі міжнародні стандарти у сфері прав людини і носить доволі ліберальний характер. Порівняно з попередньою редакцією були внесені суттєві зміни в текст проекту закону, які мали досить позитивний характер. Аналіз Статті 1 «Визначення термінів» Розділу 1 «Загальні положення» дає змогу відмітити істотне покращення у визначенні основних понять, додаткове введення спеціального поняття «контр зібрання» (п. 4 ст. 1 розділ 1) та «одночасного мирного зібрання» (п. 7 ст. 1 розділ 1), «спонтанного мирного зібрання» (п. 10 ст. 1 розділ 1). Але, разом із значними перевагами, проект закону містить положення, що не відповідають міжнародним стандартам і є достатньо дискусійними.

Необхідно зазначити, що, незважаючи на доволі значні реформи в правовій сфері із часу отримання нашою країною незалежності, до сих пір не створено законодавчий акт, який би давав чітке визначення поняттю „масовий захід”, його видів, у тому числі визначав би поняття масових заходів громадсько-політичного характеру та їх видів.

Як наголошує В.Г. Поліщук: «Невизначеність законодавством конкретних ознак, які відрізняють збори, мітинги, вуличні походи і демонстрації та інші масові заходи один від одного, значною мірою, ускладнює їх правову регламентацію, ефективність якої залежить від чіткого визначення юридичного змісту кожної з політичних свобод» [2, 14].

Одне і на даний час єдине визначення поняття «масові заходи» закріплене в Настанові про дії органів і підрозділів внутрішніх справ щодо організації й забезпечення охорони громадського порядку і безпеки громадян під час проведення масових заходів та акцій № 230 від 11 квітня 2005 року. Згідно з цим документом: «Масові заходи – це заходи громадсько-політичного, релігійного, спортивного, культурно-видовищного характеру за участю значної кількості громадян, що проводяться з нагоди відзначення офіційних (державних), професійних, релігійних свят, пам'ятних дат, а також за ініціативою політичних партій, рухів, громадських об'єднань, релігійних конфесій, громад, окремих громадян, спортивних організацій, закладів культури тощо». Також Настанова надає і таке спеціальне визначення як «резонансні масові заходи», розуміючи під ним «заходи, підґрунтям яких є гострі соціально-економічні, суспільно-політичні, інші питання місцевого, регіонального, загальнонаціонального чи міжнародного значення, а також різноманітні заходи, що супроводжуються великою кількістю учасників та можуть призвести до некерованого розвитку подій» [3].

На нашу думку, великим недоліком у таких визначеннях є їх загальний характер, що робить відмежування масових заходів від інших проявів життя суспільства неможливим. Єдиною характерною ознакою у визначенні є значна кількість учасників масового заходу, однак не має тлумачення значення слова «значна», що ускладнює визначення саме чисельності учасників заходу, за якою такий би вважався масовим.

Розглядаючи сучасне українське законодавство, бачимо, що термін «масові заходи» зустрічається в таких нормативно-правових актах: Закон України «Про міліцію» (п.27 ст.10), у якому затверджується завдання працівників міліції «забезпечувати громадський порядок під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб які їх проводять» [4]. Помітно, що термін вживається в тісному зв'язку з діяльністю органів внутрішніх справ, пов'язаною із охороною прав та свобод осіб. Слід зазначити, що найчастіше термін «масові заходи» зустрічається у відомчих нормативно-правових актах та службовій документації органів внутрішніх справ. Ще на початку формування нового українського законодавства після отримання Україною незалежності, поняття «масових заходів» використовувалося в Статуті патрульно-постової служби міліції, затвердженому Наказом МВС України від 28 липня 1994 року № 404. Статут говорить: «охорона громадського порядку і безпеки при проведенні масових заходів (громадсько-політичних, культурно-масових,

спортивних та інших) в залежності від їх значення та масштабу організується Головним управлінням МВС України в автономній Республіці Крим, м. Києві та Київській області...» [5]. Цікавим є те, що в даній статті Статуту вбачається спроба надання класифікації масових заходів та поділ їх на певні групи, що слугує опорою для подальшого дослідження їх класифікації.

Наведемо приклад із Положення «Про порядок підготовки спортивних споруд ті інших спеціально відведених місць для проведення масових та культурно-видовищних заходів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 1998 року № 2025, у якому неодноразово вживається термін «заходи» (у контексті масових заходів), та такі їх види як «спортивні заходи» та «культурно-видовищні заходи». У частині другій «Класифікація заходів», статті 4 та 5 законодавець поділяє заходи на «міжнародні, державні та регіональні» за значенням та на «державні та комерційні» за джерелами фінансування [6].

На місцевому рівні масовими заходами визнаються збори, мітинги, демонстрації, походи, пікетування, культурно-видовищні заходи, презентації, рекламні акції, релігійні (культові), духовно-просвітницькі збори (далі – заходи), які проводяться юридичними особами, у тому числі підприємствами, організаціями, установами, політичними партіями, громадськими, профспілковими, релігійними організаціями, творчими спілками, а також групами громадян, які проводяться поза межами приміщень та споруд (крім п. 3.3 цього Положення) [7].

У законопроекті «Про порядок організації і проведення громадянами зборів, мітингів, походів, демонстрацій та пікетувань» від 22 травня 2006 року масовим заходом вважається «відкрита, мирна, доступна кожному акція, яка проводиться у формі зборів, мітингу, походу, демонстрації чи пікетування або в будь-якому різному поєднанні цих форм за ініціативою громадян України або об'єднань громадян». Метою акції є вільне вираження і формування думки, політичної позиції, а також висловлення вимог з різноманітних питань суспільного життя [8].

Перша спроба дати наукове визначення масовим заходам була зроблена в 1985 році В.В. Ларінім, який вважав масові заходи сукупністю дій або явищ соціального життя за участю великої кількості громадян, що відбуваються з метою задоволення політичних, духовних, фізичних та інших потреб громадян. Масові заходи, за В.В. Ларінім, є формою реалізації прав та свобод громадян, а також формою соціального спілкування між людьми і способом вироблення єдності настанови особи, колективу і суспільства в цілому [9, 54]. Таке твердження, на думку В.Г. Поліщука, дозволяє виокремити основні ознаки, що є характерними для масових заходів: а) наявність великої кількості людей; б) організованість дій; в) наявність мети [2, 14 -15].

Стосовно думок інших науковців з цього приводу: Л.М. Колодкін розглядає масові заходи як «великі громадсько-політичні, спортивні, культурні та інші заходи у яких бере участь велика кількість учасників, туристів, гостей, місцевого населення» [10, 17].

О.М. Кокорев розуміє масові заходи, як організовану та санкціоновану компетентними державними органами або громадськими організаціями, а також реалізовані на основі звичаїв дії значних груп людей, які мають на меті реалізацію правомірних цілей та проходять у громадських місцях [11, 288].

Як зазначає А.Е. Маслов, до участі в масових заходах має доступ достатньо велика кількість осіб, вони проводяться на площах, у громадських будівлях, концертних залах, спортивно-видовищних спорудах, спеціальних трасах та інших громадських місцях міст та інших населених пунктів [12, 266].

Під поняттям „масові заходи” деякі науковці розуміють «сукупність дій або явищ соціального життя за участю великої кількості учасників, які здійснюються з метою

задоволення політичних, духовних, фізичних та інших потреб та є формою реалізації прав і свобод соціального спілкування між людьми і способом вироблення єдності установок особистості, колективу і суспільства в цілому» [13, 175]. Виділяють наступні заходи: а) громадсько-політичні (збори, мітинги, вулична хода, демонстрації, з'їзди, конференції, вибори до рад народних депутатів, зустрічі та проводи урядових делегацій та ін.); б) культурно-видовищні (фестивалі, карнавали, професійні свята, народні гуляння та ін.); в) спортивні (олімпіади, спартакіади, універсиади, змагання з різних видів спорту та ін.); г) інші (похоронні процесії, релігійні свята та ін.).

Масові заходи, на думку В.Г. Поліщука, – це організована, санкціонована, або несанкціонована форма активних дій великих груп людей в громадських місцях з метою виявлення їх волі, захисту своїх прав та свобод, законних інтересів, задоволення потреб в економічній, політичній, соціально-культурній, інших матеріальних і духовних сферах [2, 15].

О.М. Алоян і В.І. Егліт вважають масові заходи діями значних груп людей, організованими чи санкціонованими компетентними державними органами чи громадськими організаціями, що здійснюються на основі звичаїв і проходять в громадських місцях.. автори наголошують на організаційно-правовому аспекті таких заходів та приділяють особливу увагу. Науковці акцентують увагу на тому, що основою для проведення масових заходів є звичаї, що цілком об'єктивним по відношенню наприклад до релігійних свят. санкціонованості та організації таких заходів громадськими організаціями та державними органами [14, 38 - 39].

На думку А.С. Бірко, масові заходи це – організовані дії (сукупність дій або явищ соціального життя) за участю великої кількості людей, що проводяться із метою задоволення політичних, духовних, фізичних та інших потреб громадян, є формою реалізації прав та свобод, способом формування єдності настанов особистості, колективу та суспільства у цілому.

М.В. Корнієнко схильний розглядати поняття масових заходів у широкому і вузькому значеннях. У широкому розумінні це – організована дія (сукупність дій, явищ суспільного життя) за участю великих мас людей, що проводиться у громадському місці, у визначеному державному порядку з метою задоволення їх політичних, духовних, фізичних та інших потреб та інтересів, які є формою реалізації їх прав і свобод. На нашу думку, наведені ознаки організованості і проведення заходів у громадських місцях дещо звужують значення визначення, адже є необов'язковими для визначення поняття масових заходів, що відмічалось в попередніх прикладах. У вузькому розумінні, згідно з М.В. Корнієнко, це – здійснення державними органами (насамперед, органами внутрішніх справ) необхідних заходів щодо забезпечення охорони громадського порядку і безпеки на стадії підготовки до проведення таких заходів. Таким чином, М.В. Корнієнко вважає термін «спеціальні операції» синонімом «масових заходів» у вузькому значенні [15, 52].

М.І. Логвіненко вважає, що масові заходи представляють собою організовану, санкціоновану або не санкціоновану форму активних дій груп людей, або індивідуальні дії особи в громадських місцях з метою виявлення їх волі, захисту своїх прав і свобод, законних інтересів, задоволення потреб в економічній, політичній, соціально-культурній, інших матеріальних та духовних сферах [16, 10]. На погляд автора доцільним є відокремлення М.І. Логвіненком індивідуальних дій особи, так званих «індивідуальних громадсько-політичних акцій» від активних дій групи людей при формуванні визначення масових заходів, адже на практиці зустрічаються і поодинокі пікетування. Необхідно зазначити, що такі випадки зустрічаються частіше у формі виключення, ніж правила, і можливо доцільніше застосовувати термін «індивідуальні громадсько-політичні акції» в тлумаченні визначення масових заходів ніж

безпосередньо в самому визначенні, як пропонує науковець [17, 59]. Крім того, необхідно зазначити, що навіть за одноосібного пікетування, не виключена можливість наявності глядачів, які можуть формувати натовп, за якого з'являється ознака масовості заходу.

Деякі науковці розрізняють такі види заходів: а) громадсько-політичні (збори, мітинги, вулична хода, демонстрації, з'їзди, конференції, вибори до рад народних депутатів, зустрічі та проводи урядових делегацій та ін.); б) культурно-видовищні (фестивалі, карнавали, професійні свята, народні гуляння та ін.); в) спортивні (олімпіади, спартакіади, універсиади, змагання з різних видів спорту та ін.); г) інші (похоронні процесії, релігійні свята та ін.) [13, 175].

На думку М.І. Логвіненка, у зв'язку із діяльністю органів внутрішні їх справ існують наступні групи масових заходів: громадсько-політичні, релігійні, спортивні, культурно-видовищні, спеціальні [17, 59]. В.Г. Поліщук додає ще таку групу, як змішані масові заходи, наприклад, театралізовані вистави, ярмарки, дискотеки [18; 6]. Звичайно, така думка має право на існування, однак автор погоджується щодо цього питання із М.І. Логвіненко, який вважає недоцільним виділення додаткової групи, адже будь-який масовий захід насамперед має певну ціль і причину проведення, що обумовлює включення його до будь-якої з приведених груп [17, 59]. Ми також вважаємо, що включення до класифікації масових заходів групи змішаних масових заходів може негативно вплинути на статистику щодо кількості проведених акцій певного виду, адже термін змішаний не дає чіткого розуміння характеру, мети та цілей проведення певного заходу. Однак автор погоджується з тим, що надана класифікація може вважатись неповною, адже існують й інші ознаки за якими поділяються масові заходи.

На наш погляд необхідно дати визначення масовому заходу громадсько-політичного характеру, адже без визначення особливостей і відмінностей цієї групи масових заходів не можна визначитись і зі способами та засобами охорони громадського порядку і безпеки під час проведення вказаних акцій.

Необхідно зазначити, що законодавчого визначення масових засобів громадсько-політичного характеру на даний час не існує. Такий вид масових засобів згадується в загальних положеннях Настанови про дії органів і підрозділів внутрішніх справ щодо організації й забезпечення охорони громадського порядку і безпеки громадян під час проведення масових заходів та акцій у частині роз'яснення основних понять та термінів. Вказане поняття вживається від час надання визначення масовим заходам, супроводжуючись роз'ясненням законодавця щодо існування чотирьох видів масових заходів: громадсько-політичного, релігійного, спортивного, культурно-видовищного характеру. Також не менш важливим є надання визначення резонансних масових заходів, які визначені в Настанові як «заходи, підґрунтям яких є гострі соціально-економічні, суспільно-політичні, інші питання місцевого, регіонального, загальнонаціонального чи міжнародного значення, а також різноманітні заходи, що супроводжуються великою кількістю учасників та можуть призвести до некерованого розвитку подій» [3]. Розглядаючи це визначення, необхідно зазначити, що більшість резонансних масових заходів належить до громадсько-політичного характеру, адже саме для таких заходів характерна наявність мети, якої прагнуть досягнути учасники, наприклад, привернути увагу до політичної ситуації, надати підтримку політичному діячу, вирішити економічні питання і т.д. Аналізуючи Настанову, бачимо, що в ній також надається перелік масових заходів громадсько-політичного характеру, які можуть відбуватися у вигляді «мітингів, демонстрацій, парадів, маніфестацій, вуличних походів, масових гулянь, страйків, пікетів» [3]. У подальшому тексті документа надається визначення кожного з таких масових заходів, що безумовно полегшує роботу міліції під час їх проведення, адже дозволяє ідентифікувати кожний з таких заходів і обрати найпридатніший спосіб охорони громадського порядку під час його проведення.

Якщо розглядати думки науковців із цього приводу, В.Г. Поліщук вказує, що до громадсько-політичних масових заходів слід відносити мітинги, демонстрації, вуличні походи, маївки, масові збори, страйки, вибори в місцеві Ради народних депутатів тощо. Ми згодні з тим, що ознаками таких заходів є такі загальні ознаки, властиві масовим заходам, як організованість, наявність спільних цілей, майже завжди, участь великої кількості людей. Щодо особливих ознак В.Г. Поліщук визначає наступні: визначеність складу учасників, стереотипність поведінки людей [2, 16]. Із першою особливою ознакою щодо визначеності складу учасників, ми не згодні в тій частині, що насамперед необхідно уточнити, що саме розуміється під складом учасників: склад організаторів такого масового заходу, осіб які наділені певними правами і обов'язками, склад глядачів, або обидві групи разом. Однак відомо, що і незалежні глядачі, не зацікавлені в цілях проведення такого масового заходу нерідко, під впливом натовпу, голосних закликів, стають безпосередніми учасниками. Отже, кількість та особи учасників не завжди відомі заздалегідь, окрім, скажімо, учасників зборів, адже ті, як правило, складаються з невеликого кола осіб, що мають загальну проблему або ціль у вирішенні питань, що безпосередньо стосуються умов їхнього життя або праці. Крім представників громадських організацій, трудових колективів, студентських рад у таких масових заходах може брати участь будь-яка особа, яка має безпосереднє відношення до проблеми, що вирішується, або до мети, що поставлена.

Не менш важливою ознакою є саме мета проведення масових заходів громадсько-політичного характеру, саме за допомогою визначення якої можна відокремити їх від інших масових акцій. Найпоширенішою метою є підтримка політичних, економічних, соціальних реформ, певних політичних сил та діячів, залучення інших осіб до складу певної політичної сили, або ж цілковито протилежні цілі: осуд, вираження невдоволення, протидія певному рішенню або нововведенню державних органів, громадських організацій. Не слід забувати, що проведення масових засобів громадсько-політичного характеру, як і будь-якого виду масових заходів, повинно ґрунтуватись на принципах законності (відповідності Конституції України, Законам України та іншим нормативно-правовим актам) та добровільності щодо участі в таких заходах, адже ніхто не може бути силою або іншими незаконними засобами залучений до участі в таких акціях. Участь у них є добровільною і для організаторів.

У проекті Закону України «Про порядок організації і проведення громадянами зборів, мітингів, походів, демонстрацій та пікетувань» також є спроба визначити масові заходи як «відкрита, мирна, доступна кожному акція, яка проводиться у формі зборів, мітингу, походу, демонстрації чи пікетування або у будь-якому різному поєднанні цих форм за ініціативою громадян України або об'єднань громадян. Метою акції є вільне вираження і формування думки, політичної позиції, а також висловлення вимог з різноманітних питань суспільного життя» [19]. На наш погляд, таке визначення дещо звужує поняття масових заходів і більш придатне для визначення саме масових заходів громадсько-політичного характеру, адже включає в себе їх особливості і перелік, але в той же час не приводить у приклад існування релігійних, культурно-видовищних, спортивних заходів.

На нашу думку, масовим заходом громадсько-політичного характеру можна вважати вид організованого або спонтанного, санкціонованого чи несанкціонованого державою, мирного масового заходу чи акції, що проводиться без зброї, найчастіше за участі великої кількості людей у виді: зборів, мітингів, вуличних походів, демонстрацій, пікетувань, парадів, маніфестацій та контр зібрань, за ініціативи громадян України, їх об'єднань, іноземців, осіб без громадянства, і має на меті вільне вираження підтримки або невдоволення громадської або політичної позиції, висловлювання вимог стосовно різних сфер суспільного життя.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що необхідно законодавче закріплення поняття масових заходів громадсько-політичного характеру в найближчий час, адже відсутність визначення цього терміна та його складових викликає проблеми та прорахунки в адміністративно-правовій діяльності органів міліції, які забезпечують охорону громадського порядку під час проведення масових заходів. Тільки за умов продовження адміністративної реформи, підвищення культурного рівня громадян, їх правової обізнаності та підтримки населення, міліція, як основний суб'єкт охорони громадського порядку, може виконувати свої функції. Також існує невідкладна необхідність у законодавчому закріпленні порядку проведення масових заходів громадсько-політичного характеру (зборів, мітингів, демонстрацій, вуличних походів та пікетувань) із зазначенням правового та організаційного механізму охорони громадського порядку та безпеки під час їх проведення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Висновок від 16 жовтня 2006 доступний англійською мовою на сайті Венеціанської комісії / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD%282006%29033-e.asp>.
2. Поліщук В.Г. Адміністративно-правове регулювання та тактика проведення масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.Г. Поліщук. – Х., 1999. – 246 с.
3. Настанова про дії органів і підрозділів внутрішніх справ щодо організації й забезпечення охорони громадського порядку і безпеки громадян під час проведення масових заходів та акцій / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 року // Вісник ВРУ, 1991. – № 4. – Ст. 20.
5. Про затвердження статуту патрульно-постової служби міліції України : Наказ МВС України від 28 липня 1994 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Про порядок підготовки спортивних споруд ті інших спеціально відведених місць для проведення масових та культурно-видовищних заходів : Постанова КМУ від 18 грудня 1998 року № 2025 // Офіційний вісник України, 1998. – № 51. – С. 1894.
7. Рішення від 10 липня 2009 року № 1966 «Про затвердження Положення про проведення масових заходів у м. Дніпропетровську» / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Проект Закону України «Про порядок організації і проведення громадянами зборів, мітингів, походів, демонстрацій та пікетувань» від 22 травня 2006 року// – / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mvsinfo.gov.ua/official/lawprojects/052206_1.html.
9. Ларин В.В. Понятие административно-правовой охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий: теория и практика совершенствования охраны общественного порядка / В.В. Ларин. – М, 1985. – 504 с.
10. Колодкин Л.М. Особенности подготовки личного состава к несению службы по обеспечению охраны общественного порядка в период проведения массовых мероприятий в условиях города / Л.М. Колодкин // Проблемы охраны общественного порядка и борьбы с преступностью в условиях крупного города. М., 1984. –170 с.

11. Зубач А.В. Основные направления деятельности милиции : [учеб. пособие] / А.В. Зубач, А.Н. Кокорев, Р.А. Русаков. – М., 2005. – 382 с.
12. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть особенная : [учебник] / [под ред. А.П. Коренева]. – М., 2002. – 342 с.
13. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : [навчальний посібник] / [Сущенко В.Д., Олефір В.І., Константинов С.Ф. та ін.] ; [за заг. ред. Моїсеєва Є.М.]. – К.: КНТ, 2008. – 264 с.
14. Алоян А.М. Правовое регулирование охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий / А.М. Алоян, В.И. Эглит // Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка. – М., 1987. – С. 38–39.
15. Корнієнко М.В. Управління силами та засобами органів внутрішніх справ при ускладненні оперативної обстановки в сфері охорони громадського порядку : дис....канд. юрид. наук: 12.00.07 / Корнієнко М.В. – Х., 2000. – 221 с.
16. Логвиненко М.І. Правове регулювання діяльності міліції по забезпеченню політичного права громадян на свободу зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.І. Логвиненко; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 21 с.
17. Логвиненко М.І. Правове регулювання діяльності міліції по забезпеченню політичного права громадян на свободу зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій : дис....канд. юрид. наук: 12.00.07. / Логвиненко М.І. – Х., 2004. – 204 с.
18. Поліщук В.Г. Адміністративно-правове регулювання та тактика проведення масових заходів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.Г. Поліщук; Ун-т внутр. справ. – Х., 1999. – 17 с.
19. Проект Закону України про порядок організації і проведення громадянами зборів, мітингів, походів, демонстрацій та пікетувань від 22 травня 2006 року) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mvsinfo.gov.ua/official/lawprojects/052206_1.html.

УДК 349.4: 342.52 (477)

РОЗГЛЯД ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Яцун О.В., аспірант, суддя

Господарський суд Запорізької області

Стаття присвячена порядку вирішення земельних спорів у зарубіжних країнах, у статті сформульовано висновки та пропозиції, спрямовані на вдосконалення законодавства, що регулює порядок розгляду і вирішення спорів, які виникають у сфері земельних правовідносин на Україні.

Ключові слова: земельний спір, моделі адміністративної юстиції, порядок розгляду.

Яцун Е.В. РАССМОТРЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ СПОРОВ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН / Хозяйственный суд Запорожской области, Украина

Статья посвящена порядку разрешения земельных споров в зарубежных странах, в статье сформулированы выводы и предложения, направленные на усовершенствование законодательства, регулирующего порядок рассмотрения и разрешения судом споров, возникающих в сфере земельных правоотношений на Украине.

Ключевые слова: земельный спор, модели административной юстиции, порядок рассмотрения.

Yatsun E.V. THE CONSIDERATION OF LAND DISPUTES IN FOREIGN COUNTRIES / Economic court of Zaporizhzhya region, Ukraine

The article is devoted to consideration of land disputes. The author gives scientific conclusions and proposals concerning improvement of legislation, which regulates the order of dealing with and trial procedures of the arguments which arise in the field of land disputes.

Key words: land dispute, models of administrative justice, proceeding of consideration.

Право оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб є важливою гарантією реалізації конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною. У світовій практиці виокремлюється декілька способів забезпечення законності у сфері виконавчої влади: адміністративний, судовий, адміністративна юстиція, звернення до омбудсмена (Північна Європа), ампаро (Латинська Америка), судовий панчяч (Індія), посередництво (Південно-Східна Азія), норми ісламських постулатів (мусульманські країни), суспільний захист (країни з однопартійною системою), звернення до Міжнародного Суду з позовом стосовно дій держави до громадян [1]. Нині у світовій практиці склалися такі основні моделі адміністративної юстиції: континентальна (статутна), англосаксонська (англо-американська), традиційна [2].

Недосконалість чинного процесуального законодавства, яке регулює порядок розгляду земельних спорів в Україні, відсутність єдиної практики їх вирішення, збільшення кількості земельних спорів, а також їх складність обумовили актуальність теми даної роботи.

Метою роботи є дослідження досвіду європейських держав щодо розгляду земельних спорів у порядку адміністративного судочинства.

Адміністративна юстиція, як особливий правовий інститут оскарження неправомірних адміністративних актів і діянь, оформлюється в спеціальні судові органи в тих державах, де визначилася чітка грань між приватним та публічним правом, а адміністративне право виділилося в самостійну галузь. Характерними для континентальної моделі є системи адміністративної юстиції Франції та Німеччини [3].

Франція взагалі була першою державою, де інститут адміністративної юстиції знайшов своє обґрунтування, відповідна наукова база створювалася ще в перші десятиліття XIX століття такими вченими-адміністративістами, як Жерондо, Бабті, Бартелемі. У XX столітті розробка проблем адміністративної юстиції продовжувалася в роботах М. Оріу, Ж. Веделя, Г. Бребана, М. Лесажа та ін. У Німеччині розробкою проблем адміністративної юстиції займалися такі вчені, як Р. Гнейст, Л. Штейн, О. Майер.

Відповідно до Законів про адміністративну юстицію, які діють у країнах континентальної системи права, зокрема, Кодексу адміністративних судів Франції 1973 року [4], Закону про адміністративну процедуру Німеччини [5], до цих судів громадяни мають звертатися в усіх конфліктах публічно-правового, за винятком конституційно-правового, характеру, якщо для розгляду цього спору не передбачений інший суд. До компетенції адміністративних судів віднесено, зокрема, і розгляд конфліктів приватних осіб з суб'єктами публічної адміністрації в галузі земельних правовідносин. У той же час слід звернути увагу, що у Франції окремо створено трибунали з питань оренди сільськогосподарських земель, які формуються заінтересованими сторонами шляхом виборів, проте очолюються судьями трибуналів малої інстанції [6].

У Франції, наприклад, розрізняють позови: про скасування актів у разі перевищення повноважень; про відновлення порушених суб'єктивних прав; про тлумачення адміністративних актів; про незаконність адміністративних актів; про незаконність репресії (застосування заходів адміністративної відповідальності) [7]. Німецький Закон про адміністративну процедуру містить норми щодо позовів: про визнання адміністративного акта недійсним; про примушення до виконання зобов'язання (про присудження до видання невиданого або відхиленого адміністративного акта); про встановлення існування права (про встановлення існування чи неіснування правовідносин або про недійсність адміністративного акта, якщо позивач має правомірний інтерес на швидке встановлення) [8].

Щорічно у Франції до адміністративних судів і Державної ради надходять близько 50 тис. заяв. Серед скаржників переважають представники середніх верств населення (дрібні та середні державні службовці, торговці, землевласники тощо). Законом від 30 грудня 1977 р. було скасовано стягнення мита в адміністративному судочинстві (не стягуються гербовий збір, реєстраційне мито, плата за судові витрати) [9]. При Державній раді утворено інформаційне бюро для населення, опубліковано довідник для учасників адміністративного судового розгляду. Французька адміністративна юстиція є найбільш досконалою та ефективною. Судовий контроль охоплює обширну сферу – від простого муніципального рішення до ордонансів президента, сфера його дії поширюється на всі ешелони виконавчої влади. Після реформи 1988 р. адміністративна юстиція стала триланковою: перша інстанція включає 31 адміністративний трибунал; друга – п'ять апеляційних судів; третя – Державна рада перетворилась переважно на касаційну інстанцію, однак зберегла компетенцію щодо розгляду деяких справ. Процес в адміністративних судових установах схожий на слідство, оскільки роль судді у збиранні доказів є досить значною, обов'язковою є участь адвоката. Слухається справа відкрито, рішення виносяться таємно, але оголошується в публічному засіданні. Суддя не має права порушувати справу без позивача, без заявленої скарги він не має права розглядати адміністративний спір. Суддя повинен приймати рішення по всіх позовних вимогах, сформульованих у заяві, і може досліджувати лише ті питання, які поставлені перед ним позивачем. Суддя касаційної інстанції не може виходити за межі аргументів та доводів, сформульованих у касаційній скарзі. Найважливішими принципами адміністративного судочинства є змагальний характер процесу, і колегіальний порядок прийняття рішень. Судове рішення завжди повинно бути обґрунтованим, його резолютивна частина має відображати кінцевий результат процесу (відхилення позову, скасування оскаржуваного рішення, прийняття рішення про відшкодування шкоди тощо), вказувати на те, хто, повинен забезпечити виконання рішення. Абсолютного значення набуває рішення, яке скасовує дії, здійснені з перевищенням влади [10].

У Німеччині адміністративні суди діють на підставі Положення про адміністративні суди 1960 р. У Конституції ФРН (п.4 ст.19) закріплено право громадян на судовий захист від порушення їх прав державною владою. Компетенція цих судів поширюється на всі спори публічно-правового характеру, крім конституційно-правових. Більша частина справ стосується відносин громадян з державою, хоч нерідкими є й спори між адміністративними одиницями (громадянами, містами), а також з приводу прав державних службовців. Адміністративні суди вирішують конфлікти, пов'язані з охороною навколишнього природного середовища, відновленням прав землекористувачів, заборонаю масових виступів і демонстрацій, будівництвом атомних електростанцій тощо [11]. Питома вага адміністративних судів у загальній кількості судів, цієї країни становить більш як 9%, у них зайнято понад 1,5 тис. суддів. Система адміністративних судів охоплює суди першої інстанції, вищі адміністративні суди земель, Федеральний адміністративний суд. Суди першої інстанції та вищі земельні суди діють у складі трьох суддів і двох засідателів, а Федеральний адміністративний

суд складається з п'яти суддів. Вищі земельні суди і Федеральний адміністративний суд в окремих випадках можуть функціонувати як суди першої інстанції. За загальним правилом перед зверненням до адміністративного суду громадянин повинен оскаржити акт в установі, яка його видала. У разі відхилення скарги протягом місяця він може звернутися до адміністративного суду, який повинен дослідити обставини справи. Рішення суду першої інстанції може бути оскаржене у вищому земельному суді, а рішення останнього – в касаційному провадженні у Федеральному адміністративному суді [12].

В Італії земельні спори за участю суб'єктів владних повноважень розглядаються так само, як і у Франції. Відповідно до ст. 113 Конституції цієї країни її громадянам надана судова гарантія оскарження актів (дій) адміністративних органів. Система адміністративної юстиції Італії регулюється зведеним текстом законів про Державну раду від 26 червня 1924 р. і Законом від 6 грудня 1971 р. "Про утворення, обласних адміністративних трибуналів" [13]. До 85% справ, які розглядаються адміністративними судами, становлять спори, пов'язані з питаннями законності (позови щодо порушення компетенції, перевищення повноважень, порушення закону і законних інтересів) [14]. В Італії 20 обласних адміністративних трибуналів (за числом областей), які є судами першої інстанції. До складу кожного трибуналу входять його голова, що призначається з числа членів Державної ради, і не менше п'яти членів – обласних адміністративних магістрів. Трибунал засідає в складі трьох осіб. Обласні трибунали перебувають у значній залежності від центральної виконавчої влади, оскільки всі призначення здійснюються президентом країни за пропозицією голови Ради міністрів. Другою інстанцією є Державна рада – "конституційний адміністративно-правовий, орган, а також орган охорони законності в управлінні" (ст. 100 Конституції Італії), яка складається з 74 державних радників, що призначаються декретом президента при відкритті вакансії (за наявності рішення бюро Ради міністрів). Крім магістрів адміністративної юстиції, до складу Державної ради входять вчені-адміністративісти, а також чиновники, що займають високі посади в державній адміністрації. Державна рада має шість відділень: перші три є консультативними органами Ради міністрів, а решта утворює Державну раду як орган юстиції. Громадянин має право подати скаргу на будь-який акт державної адміністрації, що порушує його права, до обласного адміністративного трибуналу, який може скасувати цей акт. Адміністративний суддя має право не тільки скасувати будь-який акт адміністративного органу через перевищення влади, порушення компетенції та неправильне застосування закону, а й зажадати від цього органу прийняття певного акта [15].

Розгляд земельних спорів за участю суб'єктів публічної адміністрації в Австрії також віднесений до компетенції адміністративного суду. На відміну від Німеччини, де існує трирівнева ієрархія адміністративних судів, в Австрії діє лише один загальнодержавний Адміністративний суд. Ця установа належить до спеціалізованих судів, члени Адміністративного суду є професійними суддями, і на них поширюються всі вимоги і гарантії, що й до суддів судів звичайної юрисдикції, але з деякими особливостями: крім того, що кандидати на посади суддів Адміністративного суду повинні мати закінчену освіту в галузі державно-правових наук, необхідно ще не менш десяти років займати таку посаду, зайняття якої потребує наявності зазначеної освіти [16]. Конституція зафіксувала перелік суб'єктів звернень до Адміністративного суду, до яких належать: 1) будь-яка особа, яка стверджує, що управлінським рішенням порушені її права за умови, що ця справа раніше вже була розглянута в інших адміністративних інстанціях; 2) компетентний федеральний міністр у питаннях, які вказані в законі, за умови, що таке рішення вже не може бути оскаржене сторонами у звичайному інституційному Порядку; 3) уряд землі щодо рішень відповідного федерального міністра в питаннях, зазначених у законі; 4) деякі рішення органів управління, окремих галузевих напрямів,

що встановлюються законами земель або Федерації [17]. Мета Закону "Про адміністративний суд" 1965 р. зі змінами в 1984 р. чітко визначена в ст.129 Конституції Австрії – забезпечення законності всього державного управління. До повноважень Адміністративного суду, який знаходиться у Відні, належить розгляд заяв про: а) протиправність безпосереднього виконання службового наказу або здійснення примусового впливу щодо визначеної особи; б) протиправність рішень органів управління; в) порушення органами управління зобов'язань щодо прийняття рішень; г) перевищення державними установами їх повноважень, щодо компетенції шкільних органів, діяльність яких ґрунтується, на самоврядуванні (абз.4 ст.81-а Конституції Австрії) [18].

У Польщі земельні спори за участю суб'єктів публічної адміністрації також розглядаються адміністративними судами. Згідно зі ст.1 Закону про Вищий адміністративний суд предметом розгляду в адміністративних судах є конфлікти (спори) в сфері адміністративно-правових відносин, у яких однією із сторін є адміністративний орган, а другою – суб'єкт, для котрого його законний інтерес через норми адміністративного права пов'язаний з інтересом адміністративного органу в такий спосіб, що останній в односторонньому владному порядку може конкретизувати права та обов'язки суб'єкта [19]. Компетенція адміністративних судів чітко визначена в ст.184 Конституції Польської Республіки: "Вищий адміністративний суд, а також інші адміністративні суди здійснюють у сфері, визначеній законом, контроль за діяльністю публічної адміністрації. Цей контроль включає також винесення судових рішень про відповідність законам постанов органів територіального самоуправління і нормативних актів місцевих органів урядової адміністрації" [20]. Предметом відання Адміністративного суду є розгляд скарг на: 1) адміністративні рішення; 2) постанови, прийняті в процесі адміністративної діяльності, на які подана скарга або по яких винесено остаточне рішення; 3) постанови, прийняті в процесі виконавчої і забезпечуючої діяльності, на які подана скарга; 4) інші акти і дії в сфері публічної адміністрації, що стосуються виконання і підтвердження прав або обов'язків, які впливають з правових приписів; 5) ухвали органів гмін, що містять відповідні приписи, а також акти місцевих органів державної адміністрації з приписами локального права; 6) ухвали органів гмін і їх громад з вирішення справ зі сфери публічної адміністрації; 7) акти нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування [21]. Адміністративний суд розглядає також справи, де приписи спеціальних законів передбачають судовий контроль, вирішує компетенційні спори між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної адміністрації. Вищий адміністративний суд Польщі поділяється на дві палати: фінансову і загальноадміністративну. До відання фінансової палати належать справи, що виникають з податкових зобов'язань та інших негрошових повинностей. Загальноадміністративна палата розглядає інші справи, що входять до компетенції адміністративного суду, а саме: справи, які стосуються сфер будівництва і нагляду за будівництвом, водного господарства, охорони довкілля, землеробства і лісового господарства [22]. Розв'язання скарг в адміністративних судах полягає в обґрунтованому вирішенні спору про право за допомогою передбачених правом засобів. Статтями 15 та 16 Кодексу адміністративного провадження Польщі від 14 червня 1960 р. передбачено, що адміністративне провадження є двоінстанційним. Рішення можуть бути оскаржені до адміністративного суду з причини їх невідповідності закону, на принципах і в порядку, визначеному в окремих законах [23]. Наявність умови обов'язкового розгляду скарги або звернення громадянина в порядку адміністративної процедури органами публічної адміністрації перед зверненням до адміністративного суду є своєрідним фільтром від надходження до цього суду незначних та дріб'язкових справ. Так, адміністративними судами в Польщі щорічно розглядається близько 80 тис. адміністративних справ [24].

Саме відсутність досконалої процедури розгляду заяв та звернень громадян органами публічної адміністрації є наслідком того, що в Україні створено практично чотирирівневу систему адміністративних судів – перша інстанція; апеляційна інстанція; касаційна інстанція та розгляд справ з перегляду рішень за виключними обставинами Судовою палатою в адміністративних справах Верховного Суду України. Другою важливою причиною такого стану речей є відсутність довір'я громадян щодо об'єктивного, справедливого і всебічного розгляду заяв та скарг органами публічної адміністрації в Україні [25]. Зазначені обставини обумовили створення системи адміністративних судів в Україні, за основу якої було взято німецьку модель. Дослідження та узагальнення досвіду інших держав у сфері розгляду земельних спорів сприятиме подальшому удосконаленню порядку розгляду зазначеної категорії справ у нашій державі. Особливо цінним є досвід країн, які переживають схожі з Україною процеси демократизації державних інституцій, зокрема досвід Польщі, особливо в тій частині, що стосується визначення сфери компетенції адміністративних судів, порядку розгляду справ, процедури оскарження рішень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Демин А.А. Суды административной юстиции: сравнительный анализ зарубежного опыта / А.А. Демин // Вестник Московского университета. – Серия II : Право. – 1994. – №1. – С. 47.
2. Решетников Ф. М. Правовые системы стран мира : [справочник] / Ф.М. Решетников. – М. : Юрид. лит., 1999. – 250 с.
3. Шостенко О.І. Особливості запровадження адміністративної юстиції в Україні в контексті світової адміністративної теорії та практики : [монографія] / О.І. Шостенко. – К. : Видавничий дім “ДЕМІД”, 2005. – 192 с.
4. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан. – [пер. с фр. к.ю.н. Д.И. Васильева и В.Д. Карповича] ; [под ред С.В. Ботова]. – М. : Прогресс, 1988. – 486 с.
5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [автор-упорядник В.П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
6. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. / [рук.-ль авт. коллектива и ответственный ред. д.ю.н., проф. Б.А. Страшун]. – М. : Изд.-во БЕК, 1997– . –
Т. 3: Особенная часть: Страны Европы. – 1997. –166 с.
7. Пахолок Л.І. Адміністративна юстиція в зарубіжних країнах: виникнення і сучасний стан / Л.І. Пахолок // Вісник Верховного Суду України. – 2001. – №5 (27). – С. 52.
8. Пахолок Л.І. Адміністративна юстиція в зарубіжних країнах: виникнення і сучасний стан / Л.І. Пахолок // Вісник Верховного Суду України. – 2001. – №5 (27). – С. 52.
9. Давид Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жофре-Спинози. – [пер. с фр. к.ю.н. В.А. Туманова]. – М. : Международные отношения, 1999. – 400 с.
10. Цуркан М.І. Французький досвід побудови адміністративних судів / М.І. Цуркан, К.В. Мироненко // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – №2. – С. 6–13.

11. Шишкін В.І. Організаційна структура судової системи Німеччини / В.І. Шишкін // Право України. – 1996. – №1. – С. 47-51.
12. Дмитров Ю.М. Адміністративна юстиція – атрибут демократичної правової держави / Ю.М. Дмитров // Право України. – 1996. – №4. – С. 7–14.
13. Пахолок Л.І. Адміністративна юстиція в зарубіжних країнах: виникнення і сучасний стан / Л.І. Пахолок // Вісник Верховного Суду України. – 2001. – №5 (27). – С. 52.
14. Дмитров Ю.М. Адміністративна юстиція – атрибут демократичної правової держави / Ю.М. Дмитров // Право України. – 1996. – №4. – С. 7–14.
15. Никитина В.М. Административная юстиция в Италии / В.М. Никитина / [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.pravo.vuzlib.net/book_z191_page_13.html.
16. Судова система Австрії / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pdp.org.ua/index.php/2009-02-09-14-31-13/-ii-i/904-206-4>.
17. Шишків В.І. Адміністративний суд Австрії / В.І. Шишкін // Право України. – 1997. – №5. – С. 58–61.
18. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [автор-упорядник В.П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
19. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [автор-упорядник В.П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
20. Штогун С.Г. Досвід Польщі для встановлення адміністративного судочинства в Україні / С.Г. Штогун // Право України. – 2007. – №4. – С. 140.
21. Ткач Г. Адміністративне судочинство Польщі / Г. Ткач // Право України. – 2000. – №1. – С. 138.
22. Ткач Г. Адміністративне судочинство Польщі / Г. Ткач // Право України. – 2000. – №1. – С. 138.
23. Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали ІХ Регіональної науково-практичної конференції (Львів, 13-14 лютого 2003р.). – Львів, 2003. – 212 с.
24. Штогун С.Г. Досвід Польщі для встановлення адміністративного судочинства в Україні / С.Г. Штогун // Право України. – 2007. – №4. – С. 140.
25. Штогун С.Г. Досвід Польщі для встановлення адміністративного судочинства в Україні / С.Г. Штогун // Право України. – 2007. – №4. – С. 140.

ІНФОРМАЦІЙНА ДОВІДКА ПРО АВТОРІВ

Алімов Кирило Олександрович – аспірант кафедри адміністративного та господарського права юридичного факультету Запорізького національного університету

Андрусенко Олексій Миколайович – к.ю.н., координатор програм Центру стратегічних досліджень

Астахов Дмитро Сергійович – аспірант кафедри адміністративного та господарського права юридичного факультету Запорізького національного університету

Баранчик Павло Дмитрович – здобувач кафедри адміністративного та господарського права юридичного факультету Запорізького національного університету

Бейкун Андрій Леонардович – к.ю.н., доцент, професор кафедри господарського права і процесу Національної академії внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України

Бостан Сергій Костянтинович – д.ю.н., доцент, професор кафедри теорії та історії держави та права Класичного приватного університету

Бурцева Олександра Віталіївна – здобувач, викладач кафедри адміністративного та митного права Академії митної служби України

Гаврилюк Руслан Валерійович – здобувач кафедри адміністративного та господарського права юридичного факультету Запорізького національного університету

Галіцина Наталя Вікторівна – к.ю.н., директор Бердянського інституту державного та муніципального управління Класичного приватного університету

Гвоздик Павло Олександрович – к.ю.н., доцент, суддя Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ

Доненко Валерій Вікторович – к.ю.н., доцент, професор кафедри адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Духневич Олександр Сергійович – здобувач кафедри адміністративного права і адміністративного процесу Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Жижа Андрій Олександрович – адвокат

Кисіль Владислав – здобувач Навчально-наукового інституту земельних ресурсів та правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України

Коломоєць Тетяна Олександрівна – д.ю.н., професор, заслужений юрист України, завідувач кафедри адміністративного та господарського права, декан юридичного факультету Запорізького національного університету

Кравець Сергій Вікторович – заступник начальника, оперативний черговий Васильківського РВ ГУМВС України в Дніпропетровській області

Кравчук Мар'яна Юріївна – аспірант Національного університету біоресурсів і природокористування України

Леонова Олена Вікторівна – здобувач кафедри адміністративного права і процесу Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Логвиненко Борис Олексійович – к.ю.н., доцент кафедри адміністративного права і адміністративного процесу Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Мельник Олександр Володимирович – здобувач кафедри адміністративного права і процесу Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Олексіва Ірина Миколаївна – ад'юнкт кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка

Олешко Олексій Леонідович – здобувач Класичного приватного університету

Повалій Світлана Іванівна – здобувач кафедри історії та теорії держави і права юридичного факультету Запорізького національного університету

Покатаєва Ольга Вікторівна – д.екон.н., доцент, доцент кафедри фінансів та кредиту Класичного приватного університету

Рибалко Наталія Володимирівна – студентка юридичного факультету Запорізького національного університету

Розвадовський Віталій Броніславович – к.ю.н., експерт Центру стратегічних досліджень

Романовська Ірина Вікторівна – к.ю.н., старший викладач кафедри криміналістики Кримського юридичного інституту Одеського державного університету внутрішніх справ України

Савченко Світлана Василівна – аспірант кафедри історії та теорії держави і права юридичного факультету Запорізького національного університету

Саснко Сергій Іванович – к.ю.н., доцент, заступник начальника кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка, майор міліції

Самбор Микола Анатолійович – к.ю.н., лауреат Всеукраїнського фонду юридичної науки академіка права В.В.Сташиса, лауреат Міжнародної премії академіка П.П.Михайленка, начальник сектору охорони громадського порядку Прилуцького МВ УМВС України в Чернігівській області

Скрябін Олексій Миколайович – к.ю.н., доцент кафедри юридичної психології, судової медицини та психіатрії Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, адвокат

Танкушина Тетяна Юріївна – ад'юнкт кафедри адміністративного права і адміністративного процесу Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, старший інспектор факультету з підготовки слідчих Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Чертенкова Анастасія Миколаївна – ад'юнкт кафедри адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Яцун Олена Владиславівна – аспірант кафедри адміністративного та господарського права юридичного факультету Запорізького національного університету, суддя господарського суду Запорізької області



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 указують: прізвища, ініціали авторів, їх посади, учені ступені, звання, нижче – *місце роботи (курсивом)*. Далі розташовуються анотації українською, російською та англійською 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. 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 не завжди збігаються з поглядами редакції.

Автор несе відповідальність за достовірність фактичних даних та інформацію, що міститься 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) 764-35-31

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

редакції збірника „Вісник ЗНУ”: вул. Леніна, 33-А, IV корпус, к. 323 – (061) 289-12-26

Для нотаток

Збірник наукових праць

Вісник Запорізького національного університету

Юридичні науки

№ 2, 2011 (Ч. I)

Технічний редактор – М.Г. Шиванова

Підписано до друку 04.07.2011. Формат 60 × 90/8.

Папір Data Copy. Гарнітура “Таймс”.

Умовн.-друк. арк. 27,5.

Замовлення № 271. Наклад 100 прим.

Запорізький національний університет

69600, м. Запоріжжя, МСП-41

вул. Жуковського, 66

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру

ДК № 1884 від 28.07.2004 р.