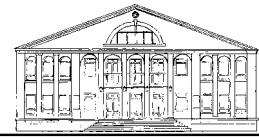


Право та державне управління



Збірник наукових праць

Головний редактор:

А.О. Монаєнко, доктор юридичних наук, доцент,
Заслужений юрист України

Редакційна колегія:

О.М. Бандурка, д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України
Т.М. Безверхнюк, д.держ.упр., професор
М.М. Білінська, д.держ.упр., професор
В.Г. Бодров, д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
М.В. Болдуєв, д.держ.упр., професор
С.К. Бостан, д.ю.н., професор
Л.К. Воронова, д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України, Заслужений діяч науки і техніки України
О.П. Гетманець, д.ю.н., професор
Н.О. Гуторова, д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України
Т.А. Денисова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
С.Ф. Денисов, д.ю.н., професор
А.О. Догтьєр, д.держ.упр., професор
О.В. Долгальова, д.держ.упр., професор
В.П. Ємельянов, д.ю.н., професор
І.Б. Заверуха, д.ю.н., професор
Т.А. Занфірова, д.ю.н., професор
О.М. Іваницька, д.держ.упр., доцент
В.А. Ільяшенко, д.держ.упр., професор
А.В. Іщенко, д.ю.н., професор
О.Г. Кальман, д.ю.н., професор
Н.С. Карпов, д.ю.н., професор
О.Г. Колб, д.ю.н., професор
І.Є. Криницький, д.ю.н., доцент, старший науковий співробітник
О.І. Крюков, д.держ.упр., професор
М.П. Кучерявенко, д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України, Заслужений діяч науки і техніки України
О.Я. Лазор, д.держ.упр., професор
О.Д. Лазор, д.держ.упр., доцент
М.А. Латинін, д.держ.упр., професор
Т.А. Латковська, д.ю.н., професор
О.М. Литвинов, д.ю.н., професор
В.Г. Лукашевич, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
Є.Д. Лук'яничков, д.ю.н., професор
В.К. Матвійчук, д.ю.н., професор
А.В. Мерзляк, д.держ.упр., професор
О.Г. Мордвінов, д.держ.упр., професор
В.О. Навроцький, д.ю.н., професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України
З.О. Надюк, д.держ.упр., доцент
В.М. Огаренко, д.держ.упр., професор
С.В. Пєтков, д.ю.н., професор
В.П. Пєтков, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
О.В. Покатаєва, д.ю.н., д.е.н., професор
Н.Ю. Пришва, д.ю.н., професор
І.В. Розпутенко, д.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
Л.А. Савченко, д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
О.Ю. Синявська, д.ю.н., професор
О.В. Солдатенко, д.ю.н., старший науковий співробітник, доцент
В.М. Трубников, д.ю.н., професор
В.А. Устименко, д.ю.н., професор
П.В. Хряпінський, д.ю.н., професор
В.Д. Чернадчук, д.ю.н., професор
О.І. Черниш, д.держ.упр., професор
В.О. Шамрай, д.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
Н.О. Армаш, к.ю.н., доцент
Д.Т. Бікулов, к.держ.упр.
Т.В. Кошова, к.держ.упр., провідний спеціаліст Запорізької торгово-промислової палати
В.І. Шамілов, к.е.н., президент Запорізької торгово-промислової палати

Іноземні члени редакційної колегії:
Г.Ю. Бистров, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
Б. Єлчич, доктор наук, професор (Хорватія)
О.Ю. Грачова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
М.В. Сенцова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
О.П. Овчинникова, д.е.н., професор (Російська Федерація)
О. Хорват-Лончаріч, доктор наук, професор (Хорватія)
Ю.М. Осипов, д.е.н., професор (Російська Федерація)
С.О. Пелих, д.е.н., професор (Республіка Білорусь)
Е.Д. Соколова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
В.С. Фатєєв, д.е.н., професор (Республіка Білорусь)
Х. Арбутіна, доктор наук, професор (Хорватія)
О.А. Ялбулганов, д.ю.н., професор (Російська Федерація)

виходить 4 рази на рік

Збірник наукових праць
включено до переліку фахових видань
з юридичних наук та державного управління
згідно з постановою президії ВАК України
від 23.02.2011 р. № 1-05/2

Засновники:

**Класичний приватний університет,
Запорізька торгово-промислова палата**
Свідоцтво Державного комітету інформаційної
політики, телебачення та радіомовлення України
про державну реєстрацію друкованого засобу
масової інформації
Серія KB № 17197-5967P від 16.11.2010 р.

Видавець:

Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету телебачення
та радіомовлення України
про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 3321 від 25.11.2008 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
27 лютого 2013 р., протокол № 6

Усі права захищені. Повний або частковий передрук
і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції.

При передрукуванні обов'язкове посилання на видання:
Право та державне управління : збірник наукових праць / [за
ред. А.О. Монаєнка]. — Запоріжжя : КПУ, 2013. — № 1 (10). —
190 с.

Редакція не завжди поділяє думку автора
і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Редагування: А.О. Бессараб
Технічне редагування та комп'ютерна верстка:
А.А. Ільєнкова
Дизайн обкладинки: Я.В. Зоська

Адреса редакції:
Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-Б.
Телефони/факс: (0612) 20-10-06, 63-99-73

Здано до набору 25.01.2013 р.
Підписано до друку 06.03.2013 р.
Формат 60×84/8. Різографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 28-13Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ ТА ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

НОМО СЕМІОТИЧЕСКИЙ ЯК ОСНОВНИЙ СУБ'ЄКТ СТВОРЕННЯ ЗНАКІВ СОЦІОНОРМАТИВНОГО ПРОСТОРУ	5
<i>О.М. Балинська</i>	
СОЦІАЛ-ДЕМОКРАТИЧНІ ПРОЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ В НІМЕЧЧИНІ ПІСЛЯВОЄННОГО ПЕРІОДУ (50–60-ті рр. XX ст.)	9
<i>М.М. Жовтобрюх</i>	
ПОЛІТИЧНА ТА ПРАВОВА КУЛЬТУРА ЯК ЧИННИК ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА	13
<i>Т.О. Огаренко</i>	
ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В УМОВНО-ДОСТРОКОВОМУ ЗВІЛЬНЕННІ: ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД І СЬОГОДЕННЯ	18
<i>В.М. Пальченкова</i>	

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СУРОГАТНОГО МАТЕРИНСТВА В УКРАЇНІ	24
<i>Х.І. Вонсович</i>	

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

ЩОДО ЗАХИСТУ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ ВІД НЕСВОЄЧАСНОЇ ВИПЛАТИ ТА НЕОБҐРУНТОВАНИХ ВІДРАХУВАНЬ	27
<i>К.К. Довбиш</i>	
СКЛАД ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОСТУПКУ В ТРУДОВОМУ ПРАВІ	32
<i>Г.С. Іванова</i>	
АТЕСТАЦІЯ РОБОЧИХ МІСЦЬ ЗА УМОВАМИ ПРАЦІ – ВАЖЛИВА УМОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ПРАЦІ	36
<i>Ю.Ю. Івчук</i>	
ОСОБЛИВОСТІ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ	40
<i>М.О. Кабаченко</i>	
ПРОБЛЕМИ КЛАСИФІКАЦІЇ ВИДІВ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ШТАТНОЇ РОБОТИ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ	44
<i>А.В. Микитась</i>	
ПРОЖИТКОВИЙ МІНІМУМ – БАЗОВИЙ ДЕРЖАВНИЙ СОЦІАЛЬНИЙ СТАНДАРТ	48
<i>О.В. Москаленко</i>	
ЩОДО ЗМІСТУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ОПЛАТУ ПРАЦІ	52
<i>С.Е. Неплюхіна</i>	
СОЦІАЛЬНЕ ОБСЛУГОВУВАННЯ: ЗАГАЛЬНОВИЗНАНІ МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ	56
<i>Л.П. Шумна</i>	

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ЛОКАЛЬНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНИХ ВІДНОСИН У СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ КООПЕРАТИВАХ	60
<i>А.А. Білека</i>	
ЕКОЛОГІЧНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМА "ЕКОНОМІЗАЦІЇ" ЙОГО ЗМІСТУ	65
<i>Т.І. Діденко</i>	

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

ЗАХИСТ ПРИВАТНИХ ІНТЕРЕСІВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ ПРИ ПРОВЕДЕННІ ПЕРЕВІРОК ПОДАТКОВИМИ ОРГАНАМИ.....	70
<i>Є.В. Лакушева</i>	
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ВЕНЧУРНОГО ІНВЕСТИВАННЯ В ІННОВАЦІЙНІЙ МОДЕЛІ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ	76
<i>О.Ю. Леось, Д.Д. Андруський, Д.В. Горський</i>	
СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ БАНКІВ НА ФОНДОВОМУ РИНКУ.....	82
<i>Л.В. Рудалева</i>	
ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ "СУБ'ЄКТ ІНФОРМАЦІЙНИХ БАНКІВСЬКИХ ПРАВОВІДНОСИН"	88
<i>Т.О. Чернадчук</i>	
ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ВИДІВ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ	92
<i>К.В. Шурупова</i>	

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

МОНІТОРИНГ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ.....	98
<i>Є.М. Блажівський</i>	
ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ СЛІДЧО-ОПЕРАТИВНОЇ ГРУПИ ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ	102
<i>О.М. Гумін</i>	
УМОВНО-ДОСТРОВОКЕ ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД ВІДБУВАННЯ ПОКАРАННЯ ТА ЗАМІНА НЕВІДБУТОЇ ЧАСТИНИ ПОКАРАННЯ БІЛЬШ М'ЯКИМ: ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ.....	107
<i>Т.А. Денисова, В.А. Бадира</i>	
МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ПОКАРАНЬ	112
<i>О.П. Рябчинська</i>	
КРИМІНАЛІСТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН	119
<i>І.С. Тальянчук</i>	
ДОКТРИНА ПРО ПОЗИТИВНУ КРИМІНАЛЬНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: ПРАКТИОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ	124
<i>П.В. Хряпінський</i>	
ОСОБЛИВІ ОЗНАКИ ПРЕДМЕТА ЗЛОЧИНУ НЕЗАКОННОГО ПРИВЛАСНЕННЯ ОСОБОЮ ЗНАЙДЕНОГО АБО ЧУЖОГО МАЙНА, ЩО ВИПАДКОВО ОПИНИЛОСЯ У НЕЇ	130
<i>О.В. Чус</i>	

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

СУТНІСТЬ ВИХОВНОЇ РОБОТИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ.....	136
<i>А.В. Пшонка</i>	

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ФОРМУВАННЯ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ	141
<i>О.П. Євсюков</i>	
СУЧАСНІ ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ОБ'ЄДНАННЯ СПІВВЛАСНИКІВ БАГАТОКВАРТИРНОГО БУДИНКУ ТА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ.....	145
<i>О.С. Коваленко</i>	
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ.....	150
<i>В.В. Наконечний</i>	

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ОСНОВНІ МЕТОДИ Й ЗАСОБИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЧНОЇ ГАЛУЗІ	154
<i>С.В. Бедін</i>	
ОСНОВНІ СКЛАДОВІ ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ	159
<i>О.А. Дегтяр</i>	
ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СПОЖИВЧОГО РИНКУ ТА ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЙОГО СТАНОМ	165
<i>Є.О. Коваленко</i>	
ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ПРОЦЕСІ ОРГАНІЗАЦІЇ ЕФЕКТИВНОГО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	169
<i>І.В. Костенок</i>	
КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО РОЗУМІННЯ СУТНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	174
<i>С.М. Опрятний</i>	
ПРИЧИНИ НЕДОСКОНАЛОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ В УКРАЇНІ	177
<i>Д.М. Тевелєв</i>	

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ПРОЦЕС ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	181
<i>О.О. Салієнко</i>	

НАУКОВІ ЗАХОДИ

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ КРУГЛИЙ СТІЛ "АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТРУДОВОГО ПРАВА ТА ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ"	186
--	-----

ОФІЦІЙНА ІНФОРМАЦІЯ

ВІДТЕРМІНОВАНО НА РІК НАБУТТЯ ЧИННОСТІ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ "ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ"	188
ОНОВЛЕННЯ ГАЛУЗЕВОГО СТАНДАРТУ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЗА СПЕЦІАЛЬНІСТЮ "ДЕРЖАВНА СЛУЖБА" ГАЛУЗІ ЗНАНЬ "ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ" – НАГАЛЬНА ПОТРЕБА СЬОГОДЕННЯ.....	189

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ ТА ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340.14

О.М. Балинська

кандидат юридичних наук, доцент
Львівський державний університет внутрішніх справ

НОМО SEMIOTICUS ЯК ОСНОВНИЙ СУБ'ЄКТ СТВОРЕННЯ ЗНАКІВ СОЦІОНОРМАТИВНОГО ПРОСТОРУ

У статті розглянуто поняття "*homo semioticus*" (людина як семіотична (символічна, знакова) істота) у контексті права з урахуванням людини як основного суб'єкта створення знаків соціокультурного простору, бо жодний інший живий організм не здатний на такі розумові процеси.

Ключові слова: людина семіотична (*homo semioticus*), соціонормативний простір, суб'єкт створення знаків.

Про людину як семіотичну (символічну, знакову) істоту говорять чимало, застосовуючи при цьому поняття "*homo semioticus*". Причому всі наявні підходи стосуються характеристик, що властиві людині як мислячій і мовній істоті.

Підставою виникнення в людини таких властивостей, що дають змогу формулювати знаки, науковці одноголосно називають здатність абстрактно мислити, виокремлювати знаки й символи, а також оперувати ними, що вирізняє її з-поміж усього сущого. Широкий інтерес до цієї сфери викликаний частково тим, що знакові процеси вищого рівня мають важливе значення для розуміння людини та її дій на основі мови.

Про визначальність мови в пізнанні людини говорили ще з античних часів: наприклад, Сократ, для якого людина була цілим універсумом і який першим акцентував увагу на людині як предметі визнання й дослідження, доводив, що тільки в безпосередньому спілкуванні з людиною можна наблизитися до її витлумачення [4, с. 424]. Не зупиняючись на тих підходах до вивчення людини, які не акцентують на її мисленнєвих чи мовленнєвих спроможностях, згадаємо тут ще позиції, наприклад, Р. Декарта, який вважав, що людину завдяки душі відрізняють дві суттєві ознаки – здатність осмислено користуватися мовою та універсальний характер діяльності; Б. Спінози, який вбачав сутність людини у двох модусах єдиної субстанції – модусі мислення (дух, душа) і модусі протяжності (тіло); М. Шелера, який намагався осмислити основні напрями та закони біологічно-

го, психічного, історико-духовного й соціального розвитку людини, що досі залишаються не вирішеними. Однак найбільше уваги вивченню людини через її мовлення як феномен означування об'єктивної реальності й виведення абстрактних вербальних понять все-таки приділяли науковці ХХ і ХХІ ст.

Розглянемо цей тип людини в контексті права з урахуванням людини як основного суб'єкта створення знаків соціокультурного простору, бо жодний інший живий організм не здатний на такі розумові процеси. Тільки людина є джерелом виникнення знаків через надання певних значень навколишнім феноменам (речам, фактам, діям, подіям, явищам тощо), роблячи їх таким чином означуваними; а також ініціатором створення вербальних означників для передачі знань і досвіду собі подібним.

Р. Фрумкіна зазначає: "Якщо ми замислимося над тим, наскільки різноманітні відносини мови й культури, то зрозуміємо, що наука про мову – важлива складова науки про людину як про мислячу істоту" [9, с. 87]. Навіть якщо ми думаємо "без слів", то тільки після того, як уже оволоділи цими словами. І розповісти, про що саме ми думаємо і як, ми можемо тільки за допомогою слів. Усе, що культурно значуще, виражене в мові [9, с. 88]. Як правило, це відбувається тому, що ми думаємо про чужу культуру термінами власної культури і, відповідно, про чужу мову – категоріями рідної мови, але деякі поняття чи відношення можуть бути несуттєвими для цієї культури. Тому іноді в деяких мовах немає ідентичних відповідників певних понять.

В. Гумбольдт також вважав мову своєрідним "проміжним світом" між людьми та об'єктивним світом навколо них. Він, зокрема, писав: "Кожна мова описує оточення народу, якому вона належить, коло, за межі якого можна вийти лише в тому випадку, якщо вступаєш в інше коло" [1, с. 36]. Ідеї В. Гумбольдта розвинули Л. Вітгенштейн, Л. Вайсгербер, Й. Трір, П. Хартман, Е. Касіер. Вони вважали, що поняття – це не відображення об'єктивної дійсності, а продукти символічного пізнання, тобто пізнання, зумовленого словесними знаками, символами. Мова визначає мислення, перетворює навколишній світ на ідеї, "вербалізує" їх.

Найповніший виклад і завершений вигляд надав підходів до людини як семіотичної тварини уже попередньо згадуваний німецький філософ кінця XIX – початку XX ст. Е. Касіер, який відстоював думку, що вся культура базується на символічній активності людини. "Людина, – писав він, – живе відтепер не тільки у фізичному, а й у символічному універсумі. Мова, міф, мистецтво, релігія – частини цього універсуму, ті різні нитки, з яких сплітається символічна мережа, складна тканина людського досвіду. Весь людський прогрес у мисленні та досвіді стоншує й одночасно зміцнює цю мережу. Людина вже не протистоїть реальності безпосередньо, вона не стикається з нею віч-на-віч. Фізична реальність ніби віддаляється в міру того, як зростає символічна активність людини" [3, с. 148]. Е. Касіер першим демонструє людину як *animal symbolicum* – "тварину, яка утворює символи", людину, на яку можна дивитись крізь створену нею культуру (мову, міфи, релігію, мистецтво, науку, історію). Вивчаючи людину як істоту, що розвиває себе, ми виділяємо насамперед, здавалося б, звичайні речі, що виникли давно, наприклад, мову, яку здебільшого пов'язують із розумом, абстрактною думкою. Історичний розвиток людини відбувається у зв'язку зі зміною зовнішніх чинників, ускладнення реальності ускладнює її відтворення в мові, а отже, і механізм мислення тими категоріями, що відтворюють її вербально. Е. Касіер доходить висновку, що відмінність людини від інших біологічних видів полягає в тому, що вона здатна символічно мислити, тобто створювати символи для певних образів зі світу реальності й абстрактності, забезпечуючи тим самим більш об'єктивне значення та можливість об'єктивного сприйняття їх іншими людьми. Символічні системи людей значно спрощують їхню взаємодію як виду, що й вирізняє їх з-поміж інших тварин. Здатність людини мислити символічно ставить її на вищий щабель розвитку у тваринному світі, забезпечуючи можливість розвитку культури й цивілізації.

Сучасні філософсько-енциклопедичні видання акумулювали лінгвістичні дослі-

дження й подають мову як систему репрезентації. Зокрема, у статті "мова" постмодерністи зазначають, що це: лінгвістично детермінований обмін (К. Леві-Строс), дискурс (М. Гайдегер), символічний текст або ланцюг реакцій (Ц. Тодоров), метафоричний імпульс (Ф. Ніцше), можливість для приховування й виявлення сутностей (Ж. Деріда), сорит (купа, безліч. – О.Б.) поверхових ознак (Ж. Дельоз), посилення (Р. Якобсон), пароль логіки окультурення (П. Бурдьє), трансцендентність, властива прескриптивній (наказовій, спонукальній, волютативній. – О.Б.) грі (Ж. Ліотар), природжена спроможність (А. Хомський), пастись (пародія. – О.Б.) (Ф. Джеймсон), локаційні акти (Дж. Остін), організоване поле відсутності (М. Фуко), карнавальний діалогізм або голос (М. Бахтін) тощо [2, с. 267–268]. І на узагальнення всього наведемо вислів Дж. Марголіса: "Мова як парадигма людських можливостей та *sine qua non* (необхідна умова, те, без чого неможливо. – О.Б.) усієї актуальної праці та поведінки, накопичених як людська культура, уможливорює пов'язані контекстом проекції постійних структурних закономірностей (рельєсно розширених або розширено систематизованих), що прагнуть до повної влади, якої вони не можуть забезпечити емпірично" [цит. за: 2, с. 267].

О. Леонтьєв вважав, що "мова є системою орієнтирів, необхідних для діяльності в цьому речовому і соціальному, одним словом – предметному, світі. ... Щоб мова могла слугувати засобом спілкування, вона повинна передбачати єдине розуміння реальності. І навпаки: єдність розуміння реальності і єдність та узгодженість дій у ній мають своєю передумовою можливість адекватного спілкування" [5, с. 272].

Про важливість оволодіння людиною знаками та знаковими системами говорить також російський семіотик, який тепер живе в Ізраїлі, А. Соломонік. На його думку, саме знаки та знакові системи відповідають за три найцінніші компоненти, без яких процес розвитку світу й людства не міг би відбутися: 1) знаки забезпечують міжособистісну комунікацію; 2) вони є результатом проекції того, що вже існує, на те, чого ще немає (моделюють майбутнє); 3) передають накопичений досвід предків наступним поколінням (забезпечують поступальність культури) [8, с. 124]. Право в цій мережі знаків і знакових систем, на нашу думку, є результатом попереднього обмірковування людиною способів співжиття з оточенням, вироблення схеми його впорядкування та постійного регулювання за допомогою окремої знакової системи норм, а також планування подальшого збереження встановленого порядку. Тобто людина в загальновідомій тріаді "природа – культура – цивілізація" абстрагується від своїх природних начал, формує певну культуру існування

та вдосконалює цивілізаційну надбудову свого існування.

На думку В. Розіна та Ф. Мінюшева, сучасні семіотичні дослідження дають змогу стверджувати, що в історії людини вижили тільки ті особи, які змогли виробити в себе так звану "парадоксальну поведінку", так би мовити нестандартний підхід, базований на аналізі й зіставленні багатьох аналогічних випадків з власного досвіду. Ці дослідники пояснюють походження свідомості, а отже, і появу в людини здатності до штучного (розумного) відбору зі свого досвіду взаємодії з природою та людським оточенням тільки того, що її захищає, рятує тощо [6, с. 16; 7, с. 146]. Тобто досвід, вважається, допомагає досліджувати символічну організацію культури, трансформацію стимулів у внутрішні концепти, а останні – у знаки й символи; але при цьому досвід тільки тоді переходить у сферу загальної культури, коли він осмислений, означений, представлений і нормований у семіотичному полі [6, с. 12].

Т. Черніговська пояснює здатність людини до знаковості на підставі біо-, психота нейросеміотики, зокрема пояснюючи можливість створювати знакові системи завдяки асиметрії головного мозку [11]. На її думку, семіотика – це інструмент, який дає можливість вести діалог з "іншим", інтерпретувати різні культури й навіть поведінку представників інших біологічних видів. Знання семіотичних законів і вміння ними користуватися – ключ до розуміння "інших світів". І в цьому контексті Т. Черніговська визнає пріоритетною природничо-наукову парадигму російського дослідника й мислителя О. Ухтомського про домінанту та хронотоп, що радикально зміщує орієнтири з біхевіористських схем XX ст. до когнітивістських XIX ст. [11, с. 134]. Треба віддати належне Т. Черніговській, бо вона в дослідженні матеріального субстрату мови та свідомості здійснила досить детальний аналіз: починаючи від праць східних і європейських мислителів, що були датовані двома тисячоліттями до нашої ери та свідчили про докладні знання анатомії людського мозку; включаючи середньовічні підручники з нейроанатомії та фізіології, в яких описано більш складні функції мозку – пам'ять та емоції, а також дослідження Ф.Дж. Галля (поч. XIX ст.), який власне й започаткував так звані карти локалізації психічних здатностей ("мозкові центри"), що дало поштовх до розмежування мови як системи та мовлення як конкретного часово-просторового процесу; і аж до другої половини XIX ст., коли було відкрито зони в лівій півкулі головного мозку, пов'язані відповідно з породженням і сприйняттям мовлення, як і всі вищі функції людини. Усе це дало підстави набагато пізніше зробити відкриття про функціональну асиметрію з

особливими характеристиками правої та лівої півкулі мозку людини (за це Р. Сперрі була присуджена Нобелівська премія). Саме двопівкульна мозкова організація, здатність до подвійного кодування й декодування, здійснення автоматизованих і довільних мовленнєвих процедур, що співвідносяться відповідно з правопівкульним та лівопівкульним мозковим забезпеченням, дало людині беззаперечні когнітивні й адаптаційні переваги перед іншими видами [11, с. 135–136]. Загальну семіотичну характеристику в цьому контексті, на думку Т. Черніговської, здійснив Р. Якобсон, який довів функціональну спеціалізацію півкулі мозку як семіотичних полюсів. Абстрагуючись від його досліджень, Т. Черніговська доводить, що відмінність у здатності продукувати та сприймати знакові системи в різних людей залежить від генетичних чинників (функції, що мають назву раціональних, виконуються головним чином лівою півкулею, а розпізнавання образів, знаків, ієрогліфів, здатність сприймати геометричні фігури, позасловесне спілкування – правою півкулею, які в чоловіків і жінок розвинені по-різному. – О.Б.), різної швидкості дозрівання, швидкості перебігу нервових процесів [11, с. 150]. Може, саме тому для вирішення найбільш важливих проблем, у тому числі у сфері правовідносин, створюють комісії (групи, команди тощо), до складу яких входять представники різних статей, рас, культур тощо, що забезпечує різнополюсність розгляду досліджуваної проблеми. Прикладом такого поліфункціонального підходу, зокрема в праві, можна вважати норми міжнародного права, які вирізняються найвищим рівнем уніфікації соціальних потреб сучасної людини, урахуванням максимально можливої варіативності правових випадків, задоволенням пріоритетних інтенцій особи й спільноти.

Як бачимо, однією з найавторитетніших сучасних концепцій культуро- і антропогенезу в сучасній філософії є семіотична модель, яка розглядає культуру (і право як її значущу частину) як особливу знаково-символічну реальність, серцевину якої становить мова. Мова виступає універсальним посередником між людиною й світом, де елементи мови (знаки) одночасно позначають, тобто наділяють значенням, і замінюють реальні об'єкти та процеси. Людина при цьому сприймає дійсність тільки в тих її смислових характеристиках, які задані мовою, а мова тим самим визначає межі та властивості як самої дійсності, так і людини. Мова, що традиційно розглядається як засіб спілкування й комунікації, у межах семіотичної та структуралістської моделей перетворюється на справжнього творця культури й удосконаленої моделі самої людини.

Найбільш вдало систематизував основні принципи конструювання та використання людиною різноманітних знаків і шифрів американський дослідник канадського походження М. Холл у своїй праці [10]. Він згрупував усі знаки, винайдені людиною, у сім категорій: букви, картини (зображення), притчі (алегорії), цифри, ноти, довільний шифр (ієрогліфічний, змішаний) і коди (наприклад, телеграфний) [10, с. 834–848]. Звичайно, право в цій системі належатиме до першого типу знаків, адже передається за допомогою літер, хоча водночас не можемо заперечувати, що первісні соціальні норми передавалися й іншими способами, скажімо, через наскельні малюнки, усно у формі алегоричних оповідей тощо.

Висновки. Цивілізаційний чи культурний статус людини як творця знаків і знакових систем визначається рівнем розвитку її мислення. Тобто рівень розвитку права як репрезентатора суспільних відносин свідчить про здатність людини бачити й визначати значущість суспільних явищ, а також моделювати способи їх узгодження та впорядкування. Іншими словами, людина змогла передати закони Всесвіту за допомогою доступних для сприйняття символів і знаків; право також стало однією зі знакових систем, у якій використано символізм як "ідеальний метод збереження трансцендентального знання" (за М. Холлом [10, с. 47]).

На доповнення до описаного вище традиційного розгляду людини семіотичної в одному ракурсі – як творця знаків, ми вважаємо, що аналіз *homo semioticus* має передбачати ще одне розуміння людини. Цей другий підхід відображає людину саму по собі як знакову одиницю соціокультурного простору, без неї не існуватиме соціум, не відбуватимуться соціальні відносини, не формуватиметься культура, що із часом не переростатиме в певну форму цивілізації, тощо. Тобто тут уже сама людина – це основний символ, знак новітнього світу (маємо на увазі не новітній час розвитку історії людства, а весь період існування та вдосконалення людини). Такий аспект також

потребує додаткового вивчення у сфері творення й функціонування права.

Список використаної літератури

1. Гумбольдт В. Избранные труды по общему языкознанию / В. Гумбольдт. – М. : Прогресс, 1984. – 196 с.
2. Энциклопедия постмодернизма / за ред. Ч. Вилквиста та В. Тейлора. – К. : Основи, 2003. – 503 с.
3. Кассирер Э. Опыт о человеке. Введение в философию культуры / Е. Кассирер // Проблема человека в западной философии. – М. : Прогресс, 1988. – 552 с.
4. Краткая философская энциклопедия. – М. : Прогресс : Энциклопедия, 1994. – 576 с.
5. Леонтьев А.А. Основы психолингвистики : учебник для студ. вузов / А.А. Леонтьев. – М. : Смысл, 1999. – 288 с.
6. Минюшев Ф.И. Социальная антропология : учеб. пособ. / Ф.И. Минюшев. – М. : Академический проект : Мир, 2004. – 288 с.
7. Розин В. Семиотические исследования / В. Розин. – М. : ПЕР СІ; СПб. : Университетская книга, 2001. – 256 с.
8. Соломоник А. Семиотика и теория познания / А. Соломоник. – М. : ЛИБРОКОМ, 2012. – 192 с.
9. Фрумкина Р.М. Психолингвистика / Р.М. Фрумкина. – М. : Академия, 2003. – 316 с.
10. Холл М.П. Энциклопедическое изложение масонской, герметической, каббалистической и розенкрейцеровской символической философии / М.П. Холл ; [пер. с англ. С. Целищева]. – М. : Эксмо ; СПб. : Мидгард, 2007. – 1008 с.
11. Черниговская Т.В. Асимметрия мозга и знаковых систем: что мы узнали к 2008 году о *homo semioticus* [Электронный ресурс] / Т.В. Черниговская // Программа "Семиотика и теория коммуникации". – Режим доступа: <http://tmp.iphil.ru/semiotic/publikacii/t-v-chernigovskaya-assimetriya-mozga-i-znakovyh-sistem-chto-my-uznali-k-2008-godu-o-homo-semioticus/view>.

Стаття надійшла до редакції 18.12.2012.

Балинская О.М. Homo semioticus как основной субъект создания знаков соционормативного пространства

В статье рассматривается понятие "*homo semioticus*" (человек как семиотическое (символическое, знаковое) существо) в контексте права с учетом человека как основного субъекта создания знаков социокультурного пространства, потому что ни один другой живой организм не способен осуществлять такие мыслительные процессы.

Ключевые слова: человек семиотический (*homo semioticus*), соционормативное пространство, субъект создания знаков.

Balins'ka O. Homo semioticus as the main subject creation of socially space

The paper considers "*homo semioticus*" (man as semiotic (symbolic sign) being) in the context of human rights, taking into account both the main subject of a social and cultural space of signs, because no other living organism is not able to carry out such thought processes.

Key words: human semiotic (*homo semioticus*), Socionormative space, the subject of creating characters.

СОЦІАЛ-ДЕМОКРАТИЧНІ ПРОЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ В НІМЕЧЧИНІ ПІСЛЯВОЄННОГО ПЕРІОДУ (50–60-ТІ РР. XX СТ.)

Статтю присвячено дослідженню проблеми співвідношення матеріальної та формально-правової компонент у функціонуванні соціальної правової держави в Німеччині післявоєнного періоду.

Ключові слова: соціал-демократія, соціальна правова держава, матеріально-правова компонента соціальної правової держави, формально-правова компонента соціальної правової держави.

Для історії держави та права післявоєнної доби були характерні три нормативні позиції щодо оцінювання культурно-правових чинників функціонування соціальної правової держави в часовій перспективі. Останні були пов'язані із соціально-політичними обставинами, що визначили новий державно-правовий лад у країнах Західної Європи.

Метою статті є побудова описової характеристики соціал-демократичних проектів перетворення соціальної правової держави в руслі відповідних політико-ідеологічних дискусій.

Завданнями статті є: 1) побудова описової характеристики соціал-демократичних проектів перетворення соціальної правової держави після Другої світової війни в Німеччині; 2) побудова описової характеристики ідеологічних дискусій з приводу соціальної правової держави.

Статтю присвячено дослідженню проблеми співвідношення матеріальної та формально-правової компонент у функціонуванні соціальної правової держави в Німеччині післявоєнного періоду.

Соціал-демократичні партії та профспілки зайняли традиційну позицію в дискусії щодо нового державного ладу. Так, на першому з'їзді СДПН у Західній Німеччині в 1946 р. у Ганновері доповідач з питань економічної політики Віктор Агац (1897–1964) зробив перспективні висновки з недавнього німецького минулого: "Незважаючи на те, як світ сьогодні жахається звірств та злочинів усіх тих, хто сидить у Нюрнберзі на лаві підсудних, там відсутній головний підсудний – система у її динаміці, тому в цьому процесі відсутні чіткі характеристики. Висновки із цієї динаміки капіталістичної системи є фатальними, вони приводять до нового соціалістичного господарського ладу" [2, с. 42].

Виходячи зі зв'язків великої частини німецького капіталу з фашистським масовим

рухом, СДПН робить той висновок, що структури великої індустрії мають бути демонтовані та передані в спільну загальнодержавну власність, у кожному випадку включитись у соціалістичне планове господарство. Це означає не централізоване планове господарство, як, наприклад, у Радянському Союзі, а загальну відповідальність держави в правовому плані перед суспільством. Тому із цієї позиції держава має здійснювати централізовані функції базового планування та управління. Відповідно до цього було сформульовано основний принцип Гейсінської конституції: "Наша конституція або буде соціалістичною, або взагалі не буде існувати" [2, с. 42].

Компроментування капіталізму через тісне переплетення з націонал-соціалістичною системою сконцентрувало на іншому полюсі велику частину власників, які модифікують вимогу відродження капіталістичних структур у суспільстві через концепцію неолібералізму, який розвивався у 30–40 рр. XX ст., з одного боку, як реакція на світову економічну кризу, з іншого – на комунітаризм чи колективізм (рівнозначно) комуністичного чи фашистського різновиду.

"Боротьба проти колективізму тільки тоді може бути плідною позицією, коли нам вдасться таким способом відродити ліберальний принцип, коли ми сьогодні зможемо знайти для всіх очевидних недоліків, виключних ситуацій та вад історичного лібералізму й капіталізму задовільні рішення, не торкаючи цим самим внутрішню структуру ринкової конкурентної системи та функціональну спроможність нашої економічної системи. Неколективістичний світ тільки тоді буде готовий вступити у двобій з колективізмом, коли він буде здатний своїми способами упоратись з проблемами пролетаріату, великого індустріалізму, монополізму, різноманітних форм експлуатації та механізуючими впливами капіталістичної масової цивілізації" [2, с. 42].

В основному тут відроджуються теоретико-правові та етичні погляди раннього апологета лібералізму В. фон Гумбольдта, який вбачав основну мету держави в забезпеченні вільної гри сил у суспільстві й допускав тільки дуже обмежену державну інтервенцію.

І нарешті, на початку післявоєнної епохи досягає свого впливу католицьке соціальне вчення та відповідні концепції соціальної правової держави. Уже в XIX ст. церковні кола виходили з християнського гуманістичного мислення й одночасно з позиції стримування робітничого руху, що зростає, вимагаючи від уряду заходів, які б зменшили нужденність пролетаріату.

Спираючись на потенціал самопомогти індивіда, сім'ї та суспільства, папи Лев XIII (1810–1903) та Пій XI (1857–1939) у соціальних енцикліках підкреслювали необхідність підтримувальної соціальної політики: "Якщо в дійсності в змінних умовах більшість завдань, які раніше могли виконуватись маленькими спільнотами, відтепер можуть виконуватись великими, то слід встановити найвищу соціально-філософську максиму; те, чого може досягти окрема людина за своєю власною ініціативою чи своїми власними зусиллями, не слід позбавляти її і не слід приписувати соціальній діяльності, оскільки є порушенням справедливості вимагати від суспільства того, що може бути виконано підпорядкованими спілками; кожна соціальна діяльність за своєю сутністю та принципом є субсидіарною; вона має підтримувати членів соціальної спільноти, але в жодному разі не може підмінювати чи асимілювати їх" [3, с. 108].

Католицька церква вказує в контексті виникнення фашизму у Німеччині на процес секуляризації, який почався з Лютера, був продовжений філософією просвітництва й досяг свого апофеозу в ірраціоналістичній філософії Ф. Ніцше. Тому варто було підпорядкувати державу в післявоєнній Німеччині природному моральному закону Бога. Католицьке соціальне вчення своїм етико-політичним нормуванням державної діяльності утверджує існування приватної власності та її захист.

Держава, що утворюється, має, з одного боку, здійснювати інтервенцію, дотримуючись принципу субсидіарності, але одночасно бути достатньо сильною, для того, щоб зберігати порядок у суспільстві. Резолюція 73 німецького з'їзду католиків проголошує: "В епоху зростання соціального та політичного напруження ми бажемо сильної держави, яка настільки ж чітко усвідомлює свої межі, як і великі завдання, що має виконувати в упорядкуванні закону на історичному шляху як найвища земна влада світу" [4, с. 25].

Тут захищається й обґрунтовується те, що це суспільство поділяється на власників

"особливого статусу" і тих, хто працює руками своїх має обстоювати право на життя.

Постулюється також і зв'язок власності з добробутом, але він залишається без подальших конкретизацій. Перед тим, як висвітлити теоретичні позиції окремих представників вищезазначених течій політичної та правової думки щодо правової й соціальної держави, слід зауважити, що вони центруються у двох основних напрямках: соціально орієнтованої ліберальної (буржуазної) держави та матеріально орієнтованої правової держави [4, с. 26].

Ліберальна (буржуазна) правова держава як тип конституції, що випливає з першопочаткового поняття правової держави, не змогла, виходячи зі своїх принципів, дати відповідь на соціальне питання, яке вона сама породила. Тріада правової рівності, буржуазної свободи та гарантія приватної власності емансипувалася не тільки від станово-феодалних та корпоративних зв'язків. Вона довела як приватні інтереси, так і природну нерівність індивідів до повного розгортання, обмеженого тільки рівною свободою інших.

Принцип юридично вільної, рівноправної, капіталоутворювальної особистості був визнаний принципом усього буржуазного права. Але закономірний історичний рух з необхідністю призводив не тільки до соціальної нерівності, яка була детермінована власністю, а й до класового антагонізму суспільства і, тим самим, до нової соціальної несвободи на ґрунті правової рівності. Л. фон Штейн і К. Маркс вперше осмислили цей рух у його історичній діалектиці. До цього призвела також втрата життєвого простору, викликана індустріальним розвитком. Усе це говорить проти буржуазної правової держави й вимагає соціально-інтервенційної, розподільної держави, яка активно протидіє соціальній нерівності, для того, щоб встановлені державно-правові гарантії не залишалися для великої кількості громадян порожньою формулою.

У чому полягає внутрішня причина такого факту? Л. фон Штейн вказував на те, що в конституції правової держави досягається лише форма свободи. Зняття соціальних суперечностей у суспільстві має здійснюватись не на рівні конституції, а там, де вони виникли: у порядку відносин між капіталом і працею й можливістю праці досягати володіння через підприємницьку діяльність.

Якщо цю тезу про конституцію як форму свободи намагаються спростувати для часів цензового виборчого права, то для демократичної конституції правової держави це відповідає дійсності. Так, соціальна держава може мати значення, створюючи соціальні передумови для реалізації державно-правової свободи для всіх, тобто нівелюючи соціальну нерівність. Це виявляється на

рівні адміністрування, законодавства й розвивається тут на повну силу.

Соціально-правова держава, яка розуміється в такому контексті, приводить до змін у двох напрямках.

Перший напрям стосується відмови від поняття закону як загальної норми на користь прийнятих для сфери управління спеціальних, конкретно-регулятивних, управлінських тимчасових законів. Усі тимчасові закони (закони-програми) є необхідним інструментарієм законодавця; якщо вони й можуть бути абстрактно-загальними у формальному смислі, то предметно-змістовна всезагальність поняття закону в них втрачається.

Другий напрям стосується принципового розмежування найвищої дистрибутивної влади та гарантії власності. Державне втручання в соціальний продукт і прибуток через податкову систему є найприйнятнішою базою для соціодержавної активності законодавця.

Застосуванню поняття матеріальної правової держави завдячує однозначна відмова від юридичного позитивізму. Вона була посилена досвідом політичного зловживання правом у часи нацистського режиму. Серед різноманіття формулювань поняття матеріальної правової держави визначається через те, що державна влада залишається пов'язаною найвищими правовими принципами чи цінностями, і проблемний пункт державної діяльності полягає не в гарантуванні формальних умов свободи, а у створенні матеріально справедливого правопорядку.

Гарантія свободи як момент включається в цей правопорядок й одночасно релятивізується. Конституція не обмежується більше встановленням меж державної влади щодо буржуазної свободи та організації політичного волевиявлення й владореалізації; вона стає правовим утвердженням "базових цінностей життєвого ладу суспільства" [4, с. 25]. У цьому полягає перехід у нову тотальність.

Якщо матеріальні принципи конституції розуміються як "об'єктивний порядок цінностей" чи цитадель метапозитивних принципів справедливості, то необхідно вимагати "значущості такої системи цінностей для всіх сфер права" [4, с. 27–28], як це має місце у Федеральному збірнику конституційних законів, що відстоює аксіологічне розуміння конституції.

Конституція, визначена в матеріально-правовому відношенні, висуває, слідуючи логіці оціночного мислення, безумовну аксіологічну вимогу, яка поширюється на всі сфери соціального життя; вона санкціонує певні етико-політичні переконання, яким надається універсальної юридичної значущості, та дискримінує інші, які суперечать їм. Свобода більше не гарантується безумовно, у руслі формально-юридичного роз-

межування, а тільки в межах аксіологічної бази конституції; той, хто перебуває поза цією аксіологічною базою, яка володіє презумпцією недоторканності, не має більше жодних шансів на політичну свободу.

Висновки. Таким чином, відбувається вихолощування існуючої конституційної структури правової держави й зростає напруження з основним смислом першопочаткової концепції правової держави, що гарантує свободу. І все ж, аксіологічно обґрунтована концепція матеріальної правової держави знаходить підтвердження передусім у тому аргументі, що правова держава мала б бути захищена від беззмістовності та формальної порожнечі. Цей заклик до матеріальної правової держави ігнорує чи недооцінює іманентне значення, а саме матеріально-іманентне значення формальних правових гарантій та упорядковувальних процедур.

Якщо формальні гарантії й процедури є такими, що захищають та охороняють індивідуальну й соціальну свободу, запобігаючи політичній інтервенції окремих індивідів чи соціальних груп від імені абсолютно-законних чи достовірних матеріальних "цінностей", вони виявляються інституціями свободи.

Демонтаж свободи тоталітарними режимами розпочинається не з використання формальних гарантій чи процедур, а відбувається під закликом до більш досконалого, матеріального допозитивного чи метапозитивного права, до "істинної релігії", "расово рівноправної спільноти народу" чи "пролетаріату" [4, с. 29].

У другій фазі, коли нове право як засіб революційних змін досягає панування, воно приводить до позитивізму та легалізму тоталітарних режимів. Якщо морально-етичні постулати чи цінності пов'язуються з юридичними обов'язками щодо забезпечення рівної свободи всіх та засадничими імперативами соціального життя, то звідси випливає необхідність соціалізації індивідуальної свободи та автономії; вона підпорядковується пануванню тих, хто отримує монополію на інтерпретацію цих постулатів чи цінностей. Це має особливе значення при посиланні на різні цінності, оскільки вони як такі непридатні для раціонального, інтерсуб'єктивно-опосередкованого обґрунтування, більшою мірою відносяться до переживання, світосприйняття, оціночного досвіду й пов'язаних з ним формоутворень свідомості.

Вони відкривають шлях особистим ідеологічним судженням, упередженості та позитивізму, тому що раціонально обґрунтована аксіологічна система не є ймовірною. Ця позиція спростовується запереченням, яке сформулював А. Арндт: голосування як форма політичного волевиявлення та правотворчості зумовлюється єдністю щодо

того, що не є предметом голосування. Це в основному правильно [1, с. 101].

Але питання полягає в тому, чи ця єдність, якої не може позбавитись політична спільнота, має передбачатися, і чи може вона взагалі створюватись або зберігатись конституційним правовим дозволом, якщо вона стає предметом суперечностей, джерелом яких є більшість? Чи не полягає в цьому принципі конституційний тоталітаризм?

Яку свідомість має народ, якщо він вірить, що так звані основні цінності його життєвого ладу та форми політичного порядку мають закріплюватись без застосування правового примусу як для нього самого, так і для наступних поколінь, які завчасно позбавляються власної думки? Ситуація, яка тут передбачається, є або анар-

хією, або тотальною революціонізацією, в якій усе стає плинним і позбавляється внутрішнього змісту. Якщо така ситуація практично створена, то опір у будь-якій формі непридатний для того, щоб політична спільнота могла вижити.

Список використаної літератури

1. Arndt H. Theorie der Sozialbewegung von L. von Stein / H. Arndt. – In: DVB, 4/1992, 1996, 1997, 1998.
2. Kruger H. Personliche Selbstentfaltung im Sozialstaat / H. Kruger. – In: RphH, 5/1993, 1994, 1995, 1996.
3. Sozialdemokratische Partei des Deutschlands nach dem II. Weltkrieg. – In: RK. – Bd. II. – Berlin. – Dietz, 1950. – 331 S.
4. Sozialstaat und Sozialpolitik / hrgs. von E. Baumann. – Munchen-Leipzig, Schur, 1980. – 311 S.

Стаття надійшла до редакції 28.01.2013.

Жовтобрюх М.М. Социал-демократические проекты реформирования социального правового государства в Германии послевоенного периода (50–60-е гг. XX в.)

Статья посвящена проблеме соотношения материального и формально-правового компонентов в функционировании социального правового государства в Германии послевоенного периода.

Ключевые слова: социал-демократия, социальное правовое государство, материально-правовой компонент социального правового государства, формально-правовой компонент социального правового государства.

Zhovtobryukh M. Social and democratic projects for reforming the social legal state in Germany in the post-war period (50–60 s years of XX century)

This article is dedicated to the problem of interrelations of material and right-formal components in right-social state function in Germany after II World War.

Key words: social democracy, social right state, right-formal component of right-social state, material component of right-social state.

ПОЛІТИЧНА ТА ПРАВОВА КУЛЬТУРА ЯК ЧИННИК ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

У статті розглянуто питання стану правової культури населення в теоретичній та емпіричній площині. Наведено авторські визначення правової культури та дані емпіричного дослідження правосвідомості громадян України.

Ключові слова: *правова культура, правосвідомість, права людини, соціально-правові відносини, емпіричні дослідження.*

У соціальному механізмі регулювання правової системи важливу роль відіграють правова культура та правова свідомість, які є іманентними властивостями соціальних суб'єктів (особистостей, соціальних груп, суспільства). Правова культура формується й реалізується в правовій сфері та впливає на її функціонування. Очевидно, що найголовнішу роль у формуванні соціально-правових відносин відіграють люди, які є суб'єктами цих соціально-правових відносин, тому рівень їх культури, зокрема правової, є мірилом рівня усвідомленості ними ролі правових норм і стандартів у суспільних відносинах.

Проблема формування високого або принаймні гідного рівня правової культури є чи не основною при розгляді практично всіх правових питань. У сучасних умовах і науковці, і політики багато говорять про низький рівень правової культури громадян та політичних акторів, наводять приклади недотримання норм права не тільки пересічними громадянами, а й працівниками та представниками правозастосовчих органів.

Отже, актуальною проблемою є конкретне наукове дослідження правової й політичної культури та механізмів впливу її на функціонування правової системи.

Правова культура, правосвідомість і права освіта є предметом досліджень О. Зайчука, О. Землянської, М. Козюбри, В. Копейчикова, В. Котюха, М. Оніщенко, І. Осики, М. Подбerezького, Є. Подольської, І. Сабо, В. Сальнікова, А. Семитка, Т. Синюкової, О. Скакун, І. Тімуша, Ю. Шемшученка та ін.

Мета статті – дослідити в теоретичному й емпіричному аспектах стан правової та політичної культури населення України і її регулятивний вплив на соціально-правові відносини.

В Україні активізувалася діяльність громадянських рухів із захисту прав людини; розвитку законодавства; надання правової

допомоги з питань антикорупційного законодавства; розгляду звернень громадян, пов'язаних з порушенням громадянських прав, приниженням честі та гідності, представництвом у суді; відтворення ефективних контрсистем, організації самозахисту та надання правової допомоги особам, конституційні права яких порушені; надання інформації про права громадян, методи контролю виконавчої влади; утвердження загальноєвропейських цінностей; розбудови громадянського суспільства; активного входження української спільноти до ЄС. Ці обставини сприяють підвищенню правової культури населення.

Ґрунтуючись на соціологічному, аксіологічному та правознавчому підходах, правову культуру пропонуємо розглядати (у широкому розумінні) як соціально-правове явище, що характеризується сформованими та узгодженими соціально-правовими відносинами, які ґрунтуються на суспільно визнаній системі права, функціонують і розвиваються завдяки культурним надбанням та цінностям суспільства, зокрема нормотворчим традиціям і цінностям, а також визначаються сформованістю правової свідомості всіх соціальних суб'єктів та підтримкою ними основ громадянського й державного життя.

У вузькому розумінні правову культуру можна визначити як систему правових уявлень і поглядів, знань та очікувань, навичок і поведінкових практик, правових цінностей та соціальних норм, оцінних суджень соціальних суб'єктів щодо стану правової реальності, завдяки яким вони соціалізуються і, вступаючи в мережу соціально-правових відносин, виявляють громадянсько-правову активність, здійснюють правомірну поведінку, що забезпечується нормативно-правовим узгодженням особистісних (або групових) і суспільних інтересів.

Індикатором достатнього або високого рівня правової культури особистості є її правомірна діяльність, а суспільства – за-

безпеченість його справедливими законами і справедливою судовою системою.

Структура правової культури складається з культури правосвідомості, високого рівня правосвідомості, культури правової поведінки. Емпіричними індикаторами правової культури можна вважати такі: оцінне судження соціальних суб'єктів про діяльність правових інститутів; задоволеність населення станом правосуддя; задоволеність населення правовим захистом з боку державних органів та органів місцевого самоврядування; уявлення населення про дієздатність правоохоронної системи в державі; оцінка рівня актуальності вирішення проблеми правового захисту працюючого населення в нашій країні; оцінка рівня актуальності вирішення проблеми забезпечення чесного правосуддя в Україні; очікування населення стосовно дотримання законів усіма громадянами, незалежно від посади; відчуття населенням небезпеки життя або життя їх близьких з боку інших людей у їх професійній діяльності; наявність протестних настроїв населення щодо незадоволення діяльністю органів судової влади; оцінка населенням рівня правової культури і правової свідомості.

Основними ознаками достатнього (або високого) рівня правової культури є такі: повсякденне впровадження в практику суспільного та державного життя принципів верховенства права й правового закону та якісний стан юридичної охорони й захисту основних прав і свобод людини і громадянина; знання та розуміння громадянами правових норм і приписів, повага до права як основної цінності суспільства; дотримання більшістю громадян основних законів і норм, які прийнято в державі, вміння використовувати у практичній діяльності правові знання, реалізовувати та захищати свої суб'єктивні права й законні інтереси, виконувати юридичні обов'язки; правомірна поведінка населення в різних сферах суспільного життя: економічній, політичній, освітній, науковій, військовій, фінансовій, соціальній, спортивній, культурній тощо; активна громадянська позиція населення щодо запобігання в державі правопорушенням і виявлення громадянської єдності в захисті прав людини; об'єктивна робота правозастосовчих, зокрема правоохоронних (суду, прокуратури, органів внутрішніх справ тощо), а також правозахисних органів; достатній (високий) рівень розвитку суспільно-правознавчих наук, залучення вчених різних галузей науки до розробки проектів нормативно-правових актів і вдосконалення їх змісту, програм боротьби зі злочинністю тощо.

Рівень правової культури в суспільстві залежить від стану правосвідомості суб'єктів соціально-правових відносин. Інтерпретація правосвідомості, яку ми пропону-

ємо, відрізняється від інших визначень, по-перше, тим, що акцент робиться на потребах як детермінанті її формування, по-друге, на діяльнісному вимірі її реалізації в суспільних відносинах. Отже, правосвідомість можна розглядати як форму (різновид) свідомості, яка є, насамперед, усвідомленням соціальним суб'єктом (людиною, соціальною групою чи суспільством) потреби в домінуванні права в суспільних відносинах і діяльнісним виявом правомірної поведінки.

Можна окреслити такий механізм впливу правосвідомості на врегулювання соціально-правових відносин у суспільстві: правосвідомість, відображаючи правову культуру громадян, їх об'єднань та держави, впливає на врегулювання соціально-правових відносин у суспільстві через життєві потреби людини, які спонукають її усвідомлено поставитися до умов соціального існування; усвідомлення та формування соціальних інтересів стосовно сфер своєї життєдіяльності й очікувань інших людей щодо суспільно визнаних і законодавчо усталених соціальних норм (і моральних, і правових), завдяки яким існують соціально-правові відносини в суспільстві; усвідомлення вимог соціонормативної реальності; свідомого вибору (або відбору) нею тих соціальних норм (нормативних та законодавчих цінностей), яких вона, попри навіть неприйняття, готова дотримуватися для того, щоб досягти того соціально-правового статусу, якого вона прагне; свідомого прагнення набутти й виявити свої погляди, судження, ставлення до соціальних норм (права, закону) у конкретній правомірній (або в неправомірній) поведінці та діяльності.

Недостатнє знання значною частиною громадян своїх конституційних прав і обов'язків наочно свідчить про те, що вони не виявляють бажання захищати свої власні інтереси, розуміти сутність і мету державницьких інтересів, формувати умови для добробуту своєї сім'ї та інших громадян. Така ситуація, напевно, зумовлена тим, що громадяни не відчують гідного захисту з боку держави. Ми дотримуємося думки про те, що держава повинна створити такі умови для життя суспільства й кожної людини, щоб усі відчували справжнє її прагнення піклуватися про гідний рівень їх життя, про рівність прав і свобод.

Нашу позицію підтверджують результати опитування, проведеного за авторською методикою в Україні (у Львівській, Харківській, Запорізькій, Одеській та Чернівецькій областях; вибірка $n = 1109$ респондентів, багатошаблева, стратифікована, типова, випадкова з квотним відбором респондентів на останньому етапі; теоретична похибка вибірки з урахуванням дизайн-ефекту з імовірністю 0,95 не перевищує 5%; термін проведення: жовтень – грудень 2011 р.).

Тільки 7% респондентів погодилися з думкою про те, що в сучасній Україні всі громадяни мають рівні права і свободи. Більшість опитаних (55,3%) поділяє думку про те, що "не всі громадяни мають рівні права і свободи". А це означає, що в суспільстві є такі особи, соціальні групи й верстви, які користуються особливими привілеями, мають більше, ніж інші, прав і свобод. Кожний третій респондент вважає, що "всі громадяни не мають рівних прав та свобод", що може свідчити про ознаки авторитарної держави, в якій про рівність і свободу прав тільки йдеться, а реальність підлаштовується під інтереси правлячої верхівки.

Прагнення громадян та їх організацій, які виявляються в конкретних діях щодо захисту своїх законних прав, свідчить про те, що демократичні процеси набирають обертів у сучасній Україні. А відкритість кордонів і можливість висловити своє незадоволення діями чинної влади, зокрема її правозахисних та правоохоронних органів, різними законними шляхами все активніше реалізують соціальні та професійні групи людей. У 2008 р. майже половина опитаних (46,3%) в Україні на запитання: "Якщо мітинги, демонстрації протесту відбудуться, Ви особисто братимете в них участь чи ні?" відповідала, що "скоріше за все, ні", натомість тільки третина (29,5%) погоджувалась з думкою, що "скоріше за все, так" [7, с. 511]. У 2011 р., за результатами авторських досліджень, кількість опитаних, які скоріше за все будуть брати участь в акціях протесту на захист своїх законних прав, зросла до 38,9%, тобто на 13,4%, а тих, хто "скоріше за все, ні", знизилась на 12,8% порівняно з 2008 р. і становила 33,5%. Тобто охочих активно захищати свої права в протестних заходах серед респондентів на 5,4% більше, ніж тих, хто до них ще не готовий.

А це означає, що поступово підвищується рівень правосвідомості громадян, однак це відбувається повільніше, ніж хотілося б. Напевно, причиною є те, що в значній частині громадян все ж таки є сподівання, що справедливість та об'єктивність стануть невід'ємною складовою діяльності правоохоронних і правозахисних органів, зокрема судової системи.

Так, за даними дослідників, упродовж 2002–2008 рр. тільки від 11 до 14% респондентів зазначали, що судді та працівники прокуратури відіграють значну роль у житті українського суспільства, "менша роль у суспільному житті відводилася лише пенсіонерам, керівникам сільгосппідприємств та військовим" [1, с. 371]. А це означає, що судові органи не стали справжніми захисниками українських громадян.

Україна є лідером за кількістю заяв до Європейського суду з прав людини. Механізм захисту людей в Україні потребує істо-

тного вдосконалення, і національним судам необхідно не тільки захищати права людей, а й самим не порушувати норм конвенції (право на свободу та особисту недоторканність). Колишній омбудсмен Н. Карпачова зазначила, що останніми роками Україна є лідером серед країн Європи за кількістю арештів: щороку майже 600 тис. осіб. Зокрема, вона підкреслила, що "поки правоохоронні органи і суди кардинально не змінять свого ставлення до застосування арешту в Україні, активно не застосовуватимуть запобіжних заходів, не пов'язаних з позбавленням волі, доти кількість рішень Європейського суду за ст. 5 Конвенції (право на свободу і особисту недоторканність) буде зростати, і це є системною проблемою для нашої держави" [8]. Н. Карпачова також висловила думку, що Україні необхідно змінювати своє ставлення до застосування такого запобіжного заходу, як арешт, і використовувати альтернативні запобіжні заходи, не пов'язані з утриманням під вартою, створювати механізм запобігання тортурам у правоохоронних органах. Вочевидь, правозахисна система в Україні, зокрема судочинство, потребують не тільки свого реформування, а й нової культури здійснення юридичної практики.

Процес формування системи судочинства в Україні, який розпочався ще до проголошення незалежності країни і триває досі, досить болісний. Проблемними моментами в ньому, на думку фахівців, є такі:

1) відсутність детального концептуального бачення бажаних остаточних результатів судової реформи, що позначається на оцінках діяльності суддів і судів з боку різних соціальних суб'єктів;

2) суперечності між унормуванням та втіленням у життя ідеалів громадянського суспільства; розрив між уявленнями щодо ідеального суспільства та реальними суспільними практиками;

3) низький рівень довіри до інституцій, причетних до функціонування судово-правової системи в країні;

4) низький вплив громадської думки на судову владу, оскільки її діяльність окреслюється переважно як "технічна" справа, яка полягає у винесенні рішень відповідно до закону, оскільки закони видає законодавча влада [1, с. 368–371].

До визначених науковцем проблемних моментів можна додати ще й такі:

- судді нерідко виконують "замовні справи" в інтересах певних осіб, зокрема посадовців високого державного рівня;
- у судових інстанціях наявні корупція та хабарництво, "символом" якого став колишній голова Львівського апеляційного адміністративного суду І. Зварич.

Можна погодитись з думкою професора М. Козюбри, що "незважаючи на вжиті свого часу певні заходи, спрямовані на вдос-

коналення їх діяльності, підвищення рівня прозорості й підконтрольності громадськості... правоохоронні органи так і не почали відповідати європейським стандартам" [4].

Отже, досить гострою в українському суспільстві є проблема корупції в правоохоронних та правозахисних органах. Про це свідчать і офіційні факти, які оприлюднюються в засобах масової інформації, в інтерв'ю з першими посадовими особами держави й підтверджуються результатами соціологічних опитувань.

Не випадково більшість (75,3%) респондентів нашого дослідження звернули увагу на необхідність вирішення проблеми боротьби з корупцією в органах судової влади. Тільки кожний десятий опитаний вважає цю проблему "недостатньо актуальною".

Як зазначає академік НАПрН України О. Скрипнюк, у контексті дискусії про реформування судової системи слід наголосити на рецидивах минулого, коли акценти переносяться з питання про те, яким чином підвищити ефективність системи судочинства та гарантувати незалежність і справедливості суду, на питання про те, хто керуватиме судами. На думку вченого, сама постановка питання є вкрай небезпечною, оскільки судовою владою, відповідно до Конституції України, не повинен ніхто керувати. Судова влада є незалежною й повинна підпорядковуватися виключно закону [6, с. 8]. Варто зазначити, що ця думка не є безпідставною.

Серйозною проблемою в реформуванні правової системи в Україні в цілому є діяльність законодавчої влади. Як слушно зазначив оглядач часопису "Український тиждень" В. Дарпінянц, дискредитація законів в Україні починається навіть не в судах, а на етапі їх прийняття: "Народні депутати зазвичай не читають документів, за які самі ж голосують, не всі відвідують засідання Верховної Ради... Прийняття постанов із недотриманням парламентського регламенту, бюджетів із порушенням Бюджетного кодексу, конституційних новел з нехтуванням Конституцією – це норма депутатського життя, але чи є це нормою? Всі звикли до того, що закони в Україні пишуться здебільшого "під себе" або "під того хлопця" [2, с. 15]. Аналогічну думку висловлює відомий правознавець, член-кореспондент НАПрН України М. Козюбра, який у своїй статті теж звертає увагу на те, що збільшення законів не супроводжується підвищенням їх якості, а в масиві прийнятих Верховною Радою законів надто мало законів базового, визначального для правової системи характеру: "Досі не приведені у відповідність до Конституції безліч застарілих, можна сказати архаїчних законів, які в майже незмінному вигляді дісталися у спадок від радянської епохи. Серед законів переважають такі, що присвячені питан-

ням, хоча, можливо, і не дріб'язковим, проте й не системоутворюючим, на кшталт законів про бджільництво, племінне тваринництво тощо" [3, с. 13]. Особливу тривогу вченого викликає зростання кількості законів, які суперечать Конституції України. Фахівці підраховали, що із загальної кількості законів, прийнятих Верховною Радою України протягом 1997–2000 рр. (тобто фактично за час дії Основного закону), кожний 18-й закон чи окремі його положення визнані Конституційним Судом України неконституційними [5]. Таку ситуацію М. Козюбра справедливо називає "конституційним безкраєм", який уособлює в собі Верховна Рада і який "стає все більшою загрозою не тільки для утвердження верховенства права в суспільстві, а й для національної безпеки України, і зрештою може поставити під сумнів існування самої нашої державності" [3, с. 14].

Отже, слід зазначити, що культура правознавчої, правотворчої і правозахисної діяльності в сучасній Україні, незважаючи на підвищення рівня правосвідомості громадян, залишається недостатньою для того, щоб забезпечити відповідну правомірну поведінку громадян і нормальний процес правомірної поведінки й діяльності суб'єктів правової системи. Більше того, її низький рівень дестабілізує соціально-правові відносини між громадянами, їх об'єднаннями та державою, деформує в цілому соціальний механізм регулювання правовою системою, що негативно позначається на суспільному житті, призводить до соціального напруження та конфліктності в суспільстві. Не випадково більшість опитаних з нашого дослідження оцінюють якість діяльності правозахисних органів скоріше незадовільно, ніж задовільно, 52% опитаних "незадовільно і вкрай погано" оцінюють діяльність органів юстиції, 55,8% – органів із захисту прав людини, 63% – нотаріусів і нотаріальних контор, 63,7% – адвокатів і адвокатських контор.

Така ситуація потребує комплексних підходів до подальшого вдосконалення і правосвідомості, і правової культури всіх соціальних суб'єктів.

Результати досліджень, проведених за авторською методикою, свідчать про те, що суб'єкти соціально-правових відносин характеризуються недостатнім рівнем розвитку правової культури, не усвідомлюють себе повною мірою суб'єктами, можуть протестувати, але повільно формують навички легітимного технологічного впливу на правову ситуацію та взаємодії з органами державної влади й органами місцевого самоврядування з метою реалізації та захисту своїх прав.

Правова культура населення характеризується також дефіцитом правових знань, особливо конкретних норм, невмінням ви-

користувати норми права, що призводить до частих проявів неправомірної поведінки та діяльності, негативною оцінкою політичних і правових інститутів.

Висновки. Аналіз реальної правової дійсності свідчить про те, що в Україні активізується прагнення громадян захищати свої інтереси шляхом демонстрацій, актів протесту, голодування, інтеграції до різноманітних суспільно-правових рухів, звернення до Європейського суду із захисту прав людини. А це означає, що поступово, але досить повільно підвищується рівень правосвідомості громадян. Напевно, причиною є те, що недостатньо ефективно працюють правоохоронні та правозахисні органи, зокрема судова система, в якій наявні корупція й хабарництво. Низьким залишається рівень довіри населення до них. Фіксуються проблеми в реформуванні правової, у тому числі судової системи. Недостатньо ефективно працює парламент України в прийнятті професійно узгоджених з Конституцією законів.

Суб'єкти соціально-правових відносин характеризуються недостатнім рівнем розвитку правової свідомості та правової культури, не усвідомлюють себе повною мірою суб'єктами, можуть протестувати, але повільно формують навички легітимного технологічного впливу на правову ситуацію та взаємодії з органами державної влади й органами місцевого самоврядування з метою реалізації та захисту своїх прав.

Список використаної літератури

1. Амджадін Л. Трансформація судової системи в Україні через призму оцінок

та очікувань громадян / Л. Амджадін // Українське суспільство 1992–2008. Соціологічний моніторинг / [за ред. д.е.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги]. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2008. – С. 368–381.

2. Дарпінянц В. Реформи і порядок / В'ячеслав Дарпінянц // Український тиждень. – 2011. – № 14 (179). – 4–14 квітня. – С. 15.
3. Козюбра М. Верховенство права: українські реалії та перспективи / М. Козюбра // Право України. – 2010. – № 3. – С. 6–18.
4. Козюбра М.І. Верховенство права і Україна / М.І. Козюбра // Право України. – 2012 – № 1–2. – С. 30–63.
5. Мельник М. Нові антикорупційні закони: пил в очі чи граната в руках мавпи? / М. Мельник, М. Хавронюк // Дзеркало тижня. – 2009. – 19 грудня.
6. Скрипнюк О. Правова держава в Україні: теоретична модель і практика реалізації на сучасному етапі / О. Скрипнюк // Право України. – 2010. – № 7. – С. 4–11.
7. Українське суспільство 1992–2008. Соціологічний моніторинг / [за ред. д.е.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги]. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2008. – 656 с.
8. Українці все частіше звертаються до Європейського суду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.newsru.ua/ukraine/01jul2011/europecour.htm>. (01.08.2011).

Стаття надійшла до редакції 28.01.2013.

Огаренко Т.А. Политическая и правовая культура как фактор демократизации общества

В статье рассматриваются вопросы состояния правовой культуры населения в теоретической и эмпирической плоскостях. Приводятся авторские определения правовой культуры и данные эмпирического исследования правосознания граждан Украины.

Ключевые слова: правовая культура, правосознание, права человека, социально-правовые отношения, эмпирические исследования.

Ogarenko T. The political and legal culture as factor of society democratization

The questions concerning the situation of the legal culture of the population theoretically empirically are considered in the article. The author's definitions of the legal culture are given. The data of the author's empirical research of the legal awareness (consciousness) of the citizens of Ukraine are presented in the article.

Key words: legal culture, legal consciousness, human rights, social and legal relations, empiric studies.

УДК 340.12.(09)+343.81

В.М. Пальченкова

кандидат історичних наук, доцент
Класичний приватний університет

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В УМОВНО-ДОСТРОКОВОМУ ЗВІЛЬНЕННІ: ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД І СЬОГОДЕННЯ

У статті на базі історико-правового дослідження висловлено пропозиції щодо вдосконалення концепції контролю громадськості за виконанням покарань, зокрема в частині умовно-дострокового звільнення.

Ключові слова: пенітенціарна система, покарання, соціальний патронаж, спостережна комісія, умовно-дострокове звільнення.

Українське суспільство занепокоєно низьким рівнем моральності, правосвідомості та правової культури, що обертається необхідним колом проступків і правопорушень, які за певних обставин можна розглядати і як злочинні. Разом із цим зростання суспільно небезпечних діянь підштовхує до серйозних пошуків боротьби зі злочинністю, особливо на тлі процесів глобалізації. У більшості західноєвропейських країн із середини 90-х рр. XX ст. стає популярною політика нульової терпимості, коли поступово скорочується значна кількість засуджених до позбавлення волі за рахунок декриміналізації окремих діянь, застосування альтернативних видів покарань, певних видів звільнення від виконання та відбування покарань. Таким чином, у сучасному суспільстві створюється можливість не виключати значну кількість громадян з політичного, економічного, соціального, трудового, культурного життя суспільства.

У жовтні 2012 р. Указом Президента України затверджена Концепція державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, дія якої розрахована до 2017 р. Особливу увагу Державна пенітенціарна служба України приділяє розробці нових форм співпраці із суб'єктами громадянського суспільства, які спрямовані на вдосконалення системи стимулювання засуджених до законслухняної поведінки та їх ресоціалізації шляхом запровадження поетапної зміни умов тримання [13].

Щоб зрозуміти, чи можна вирішити питання про запобігання постпенітенціарному рецидиву, у тому числі серед умовно-достроково звільнених, за допомогою участі громадськості в цьому інституті кримінального права, вважаємо за необхідне звернутися до історико-правового досвіду.

Метою статті є на базі історико-правового дослідження розглянути можливі шляхи вдосконалення чинного законодавства в частині кримінального, кримінально-процесуального та кримінально-виконавчого кодексів України, що регулюють участь громадськості, зокрема, у вирішенні питання щодо умовно-дострокового звільнення.

Введення в пенітенціарну систему умовно-дострокового звільнення як загального засобу покращення її функціонування було здійснено в Російській імперії у 1881 р. при розробці проекту Кримінального уложення. Редакційною комісією умовно-дострокове звільнення було визнано "необхідним доповненням будь-якої раціонально влаштованої тюремної системи" [16, с. 53–54]. Поданий для обговорення проект цього інституту кримінального права отримав підтримку з боку вчених-криміналістів і практиків. Проте деякі з них (С.П. Мокринський, К.Я. Янович-Яневський, М.В. Духовський, С.К. Гогель) висловили сумніви з приводу доцільності введення умовно-дострокового звільнення, з огляду на неможливість його практичної реалізації. Однією з найважливіших перешкод науковці визнали відсутність системи допомоги, нагляду та контролю за цією категорією осіб у суспільстві, зокрема, тюремного патронажу.

Висловлюючись щодо умовно-дострокового звільнення, криміналісти зазначали, що вирішення проблеми практики застосування цього інституту (недосконалість тюремних органів і поліції) забезпечувалася б шляхом "такої організації умовного звільнення, при якій роль поліції була б зведена до мінімуму, органам управління не належало б рішення й домінуюче значення, а застосування умовного звільнення надавалося б або суду, або спеціально на те створеним місцевим колегіальним установам", до складу яких обов'язково включались би представники суспільства. На думку С.К. Гогеля, інститут умовно-дострокового звіль-

нення "найтіснішим, безперервним чином пов'язний з прогресивною тюремною системою". Але, не торкаючись форми умовно-дострокового звільнення, яка б могла бути застосована в Російській імперії, С.К. Гогель визнав можливість введення цього інституту лише за умови створення громадського тюремного патронажу при кожному місці ув'язнення [3, с. 123–124].

Питання про введення інституту умовно-дострокового звільнення також стало основною темою дебатів на Другому з'їзді руської групи Міжнародного союзу кримінального права (Санкт-Петербург, 1900 р.). Запропонований проект, з яким виступив на з'їзді М.В. Духовський, передбачав передачу умовно-достроково звільнених під контроль та нагляд громадського тюремного патронажу [9, с. 96]. З його доповіді одразу стало зрозумілим, що така категорія засуджених потребує, з одного боку, підтримки й допомоги, з іншого – нагляду та контролю, який повинні здійснювати не правоохоронні органи, а саме громадськість, шляхом запровадження патронажу. Відсутність патронажних громадських об'єднань більшість делегатів визнали перешкодою до введення умовно-дострокового звільнення. Тому з'їзд закликав до якнайшвидшого вирішення питання про запровадження таких установ у Російській імперії.

На Третньому з'їзді руської групи Міжнародного союзу кримінального права (Москва, 1901 р.) було прийнято рішення про необхідність створення спочатку місцевих (губернських, повітових) товариств патронажу. Згідно зі запропонованою концепцією А.А. Піонтковського стосовно неповнолітніх, які утримуються у виховно-виправних установах, передбачалося передавати їх "під патронаж та нагляд осіб, гідних довіри" [9, с. 221]. Результатом роботи Третього з'їзду руської групи Міжнародного союзу кримінального права стало створення на чолі з І.Я. Фойницьким комісії для підготовки проекту Нормального статуту місцевих товариств патронажу, який 10 вересня 1908 р. був затверджений Міністерством юстиції [17, с. 256–289].

І лише після початку процесу запровадження мережі патронажних товариств над звільненими, 22 червня 1909 р. був прийнятий Закон "Про умовно-дострокове звільнення" [7]. Він наділяв членів товариства патронажу, благодійно-тюремних комітетів, а також лікарів, духовних осіб, що перебували при місцях позбавлення волі, правом подавати клопотання про умовно-дострокове звільнення засуджених, а також висувати своїх представників для участі в роботі Особливого засідання, на якому вирішувалося це питання. Згідно зі ст. 7 цього Закону, легітимність Особливого засідання визнавалася у разі обов'язкової присутності не лише судді, начальника місця ув'яз-

нення, а також представника тюремно-благодійного комітету або громадського патронажу. Відповідно до ст. 15 Закону "Про умовно-дострокове звільнення", було встановлено, що засуджені, достроково звільнені, на весь невідбутий термін позбавлення волі передаються під нагляд і піклування товариства патронажу або Піклувального про тюрми товариства. Цим же органам передавались у розпорядження зароблені засудженими під час відбування покарання гроші.

Більшість науковців вважає, що цей закон, який регламентував умовно-дострокове звільнення та визначив місце й роль у цьому інституті громадськості, проіснував у незмінному вигляді до жовтневої революції 1917 р. [6, с. 147], однак це не зовсім правильно. Після лютневої революції 1917 р. розпочався новий етап реформування системи виконання кримінальних покарань. Перебування влади в руках Тимчасового уряду значною мірою позначилося на пенітенціарній політиці держави. Незважаючи на збереження основ пенітенціарної системи практично в незмінному вигляді, зміна суспільно-політичного ладу викликала необхідність її реформування, пристосування до нових умов життя держави. Тимчасовий уряд почав розробку нової концепції виконання покарань. Начальник Головного тюремного управління О.О. Жижиленко в наказі від 18 березня 1917 р. № 3 підкреслював, що "боротьба зі злочинністю, обмежена лише застосуванням покарання, ніколи не може дати сприятливі результати. Вона лише тоді може досягти успіху, якщо нарівні з покаранням будуть застосовуватися й інші заходи оздоровлення суспільства. Як би не було поставлено тюремне виховання, воно само по собі не може належним чином виконати свої завдання, якщо не буде застосовано ніяких заходів піклування про подальшу долю осіб, що відбувають покарання" [4, с. 11].

Голова Тимчасового уряду О. Керенський 1 серпня 1917 р. підписав Постанову "Про умовне дострокове звільнення", після опублікування якої 12 вересня 1917 р. в офіційному урядовому виданні – "Віснику Тимчасового Уряду" № 151 (197) – Закон від 22 червня 1909 р. фактично втратив чинність. Що стосується повноважень громадськості, то вони в основному залишилися незмінними. Зберегли свої функції патронажні товариства над звільненими з місць позбавлення волі. У новій постанові про умовно-дострокове звільнення за ними залишалися функції клопотання про застосування умовного звільнення та контролю за цією категорією засуджених на строк не менше ніж шість місяців. Ця постанова розширила коло суб'єктів, які отримали право порушення питання про умовне звільнення засуджених, зокрема, до них були

віднесені не лише духовні особи, лікарі, а також і вчителі [8]. Отже, незважаючи на короткотерміновість перебування при владі, Тимчасовий уряд прийняв важливий законодавчий акт про умовно-дострокове звільнення, який, з одного боку, зберіг стару систему благодійних та піклувальних товариств над звільненими, а з іншого – розширив межі застосування цього інституту, зокрема щодо можливості участі громадськості.

Після жовтневого перевороту 1917 р. й проголошення 11–12 грудня 1917 р. радянської влади в Україні, попри те, що нова влада намагалася позбавитися всього того, що було пов'язано із царською Росією, умовно-дострокове звільнення не було відмінено, навпаки, його корисність і значущість були оцінені високо. Інститут умовно-дострокового звільнення був регламентований Декретом Ради народних комісарів України від 21 березня 1919 р., статті якого надавали право на дострокове звільнення місцевим виконавчим комітетам, юридичним відділам каральних підвідділів Народного комісаріату юстиції. Коло суб'єктів, які могли подавати клопотання про дострокове звільнення, кардинально змінилося; ми бачимо важливу новацію: право порушувати клопотання, крім адміністрації місць позбавлення волі, отримали всі засуджені та їх близькі родичі, причому саме засудженим належала переважна ініціатива [2, с. 150–151], а громадські установи втратили свої повноваження.

Інститут умовно-дострокового звільнення набув подальшого розвитку в Декреті Ради народних комісарів "Про позбавлення волі, умовне дострокове звільнення й умовне засудження" від 12 листопада 1921 р., в якому Раднарком постановив встановити загальні основи позбавлення волі для осіб, які визнані небезпечними для Радянської республіки, і можливості її заміни іншими видами покарання. Згідно із цим Декретом радянської влади, право клопотання про умовне дострокове звільнення отримали самі засуджені, їх близькі родичі, радянські установи, партійні, профспілкові та інші організації, які саме організації належать до інших, не вказувалося. Право на подання про застосування передавалося у місцеві, так звані розподільчі, комісії. До складу розподільчих комісій передбачалося включення представників радянської громадськості, а саме членів рад робітничих і селянських депутатів. Подання розподільчої комісії, у свою чергу, передавали до судових органів, які й виносили остаточне рішення, причому в усіх випадках розгляд подання відбувався в присутності експерта розподільчої комісії [2, с. 348–352].

Участь громадськості у вирішенні питання про умовно-дострокове звільнення була закріплена в Кримінальному кодексі УСРР

1922 р., який окреслив коло суб'єктів, що могли здійснювати клопотання про його застосування: засуджений, його близькі, організації, установи та посадові особи. Як бачимо, у кодексі відсутня конкретизація, які саме організації, установи та посадові особи здійснюють клопотання. Згідно з кодексом, загальне керівництво системою виконання покарань на місцях повинно було здійснюватися через губернські розподільчі та створені при кожному окремому місці позбавлення волі спостережні комісії.

Прийнятий у 1925 р. Виправно-трудоий кодекс УСРР надав право клопотання про умовно-дострокове звільнення до суду спостережним комісіям через розподільчі, які частково склалися з представників радянської громадськості, рад робітничих і селянських депутатів. З моменту прийняття кодексу почалося значне зростання кількості справ про дострокове звільнення, як відбувалася процедура розгляду справ у спостережних та розподільчих комісіях, детально описано в роботі О. Кербер [12].

З кінця 30-х до початку 50-х рр. минулого століття у зв'язку з встановленням у державі тоталітарного політичного режиму кримінальний і виправно-трудоий кодекси фактично втратили чинність, законодавча регламентація відбування покарань була витіснена відомчими актами, а судова влада почала підмінюватися особливими нарадами. У 1939 р. був скасований інститут умовно-дострокового звільнення. З Основ кримінального законодавства СРСР та кримінальних кодексів союзних республік, у тому числі України, були виключені статті, які передбачали цей вид дострокового звільнення. Майбутнє показало, що скасування умовно-дострокового звільнення призвело до суттєвого обмеження прав засуджених, позбавлення їх стимулу до виправлення, а також ускладнило процес їх виправлення. У тому ж 1939 р. припинилась діяльність спостережних комісій як органів, через які громадськість здійснювала можливість впливати на виконання покарань, у тому числі застосовувати елемент прогресивної системи, умовно-дострокове звільнення, і була відновлена лише в 1956 р. у зв'язку зі зміною політичної ситуації в СРСР.

У середині 50-х рр. XX ст. було визнано за необхідне відродити спостережні комісії як форму громадського контролю за діяльністю виправно-трудоих установ (ВТУ). У 1957 р. в усіх союзних республіках колишнього Радянського Союзу були прийняті положення про спостережні комісії. Положення передбачали з метою посилення громадського контролю за діяльністю ВТУ створення при виконкомах районних і міських рад депутатів трудящих тих районів і міст, на території яких розміщувалися ВТУ спостережних комісій. А 25 грудня 1958 р. були прийняті Основи кримінального зако-

нодавства СРСР та союзних республік, в яких ст. 44, 45 закріпили єдиний порядок подання до умовно-дostroкового звільнення, що повинно було вноситися спільно з органом, який виконує покарання, і спостережною комісією при виконавчому комітеті місцевої ради депутатів трудящих (стосовно неповнолітніх поряд зі спостережною комісією правомочною вирішувати це питання також була комісія в справах неповнолітніх). Відповідно, ця норма перейшла у ст. 52 та ст. 407 Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів УРСР 1960 р. КК УРСР 1960 р. чітко прописав у ч. 3 ст. 52, що "умовно-дostroкове звільнення від покарання застосовується судом за місцем відбування покарання засудженим за спільним поданням органу, який відає виконанням покарань і спостережної комісії...". Указом президії Верховної Ради УРСР 28 лютого 1967 р. було затверджено Положення про спостережні комісії при виконавчих комітетах місцевих рад народних депутатів УРСР, у якому прописано абсолютно новий порядок формування цих органів. Згідно зі ст. 2, спостережна комісія формувалася виключно з представників радянської громадськості, депутатів рад, представників профспілкових, комсомольських та інших громадських організацій і трудових колективів (з-поміж досвідчених вихователів, ветеранів праці, пенсіонерів-учителів, медичних працівників, офіцерів запасу та інших). Серед інших було відновлено право спостережних комісій входити спільно з органами, які виконують покарання, до суду з поданням про умовно-дostroкове звільнення. Одним з основних завдань спостережних комісій було визнано надання необхідної допомоги у трудовому і побутовому влаштуванні особам, звільненим з місць позбавлення волі [11].

Прийнятий у 1970 р. Виправно-трудоий кодекс УРСР детально регламентував виконання покарання у виді позбавлення волі, у тому числі дostroкового звільнення засуджених, і ще більшою мірою закріпив участь громадськості в особі спостережних комісій у цьому процесі [6, с. 221]. Таким чином, громадськість через спостережні комісії отримала право контролювати й безпосередньо брати участь у виконанні покарань, зокрема, застосувати умовно-дostroкове звільнення.

Отже, більш ніж двохсотрічна історія застосування умовно-дostroкового звільнення до засуджених підтвердила необхідність дієвої участі громадськості в застосуванні цього інституту кримінального права, починаючи з моменту підготовки до звільнення й завершуючи контролем та допомогою після. Історичний досвід пропонує два шляхи реалізації цього процесу. Перший – через створення громадських патронажних товариств, які повинні не лише клопотати

про застосування умовно-дostroкового звільнення, а й здійснювати контроль над звільненими, надавати їм матеріальну, моральну та юридичну підтримку. Другий – через спеціальні органи, спостережні комісії, які б мали право на вирішення питань про зміну правового становища засудженого, яка виражалася в можливості, зокрема, подання до суду щодо умовно-дostroкового звільнення.

З проголошенням незалежної України одним із важливих засобів сприяння пенітенціарним установам у створенні умов для забезпечення прав і законних інтересів осіб позбавлених волі була визнана участь громадськості. А основною формою контролю громадськості за виконанням покарань – спостережні комісії. Саме за ними залишено право брати участь у процедурі умовно-дostroкового звільнення від відбування покарання. Члени цього громадського інституту беруть участь у засіданні комісії установ виконання покарань під час розгляду питань про внесення до суду подань щодо умовно-дostroкового звільнення засуджених від відбування покарання й надають оціночні підстави звільнення, передбачені ч. 2 ст. 81 Кримінального кодексу України 2001 р. (КК України), що виражені у формулюванні "засуджений сумлінною поведінкою і ставленням до праці довів своє виправлення". Визначаючи саме ці підстави, суд і повинен з'ясувати, чи дотримувався засуджений правил внутрішнього розпорядку, чи не скоював він останнім часом порушень стосовно режиму відбування покарання або інших правопорушень, який вплив він справляв на інших засуджених, у чому саме виявляється його належне ставлення до праці.

Проблема, що виникла у зв'язку з прийняттям нового Кримінального кодексу, пов'язана з тим, що в ст. 81 КК України, яка регламентує умовно-дostroкове звільнення від відбування покарань, відсутні посилання на органи, які подають подання та визнають засудженого таким, що довів своє виправлення й саме до нього може бути застосовано цю підставу звільнення від відбування покарання, як це було раніше у КК УРСР 1960 р.

Звільнення від відбування покарання на підставі умовно-дostroкового звільнення регламентується також ст. 152, 154 чинного Кримінально-виконавчого кодексу України. Згідно із ч. 3 ст. 154, "орган або установа виконання покарань надсилає подання до суду у порядку, встановленому кримінально-процесуальним законодавством", тобто про участь спостережних комісій також не йдеться [15, с. 544].

І лише Кримінально-процесуальний кодекс України 1960 р., який був чинним до листопада 2012 р., у ст. 407, встановлюючи певний процесуальний порядок умовно-дostroкового звільнення від покарання,

зберігав норму, у якій зазначено, що таке звільнення застосовується "суддею районного суду за місцем відбуття покарання засудженим за спільним поданням органу, що відає виконанням відбування покарання, і спостережної комісії" [14].

З метою правильного застосування судами законодавства про умовно-дострокове звільнення, а точніше ліквідації прогалин у КК України 2001 р., в тому числі стосовно кола осіб, що складають подання до суду, п. 15 Постанови Пленуму Верховного Суду України "Про умовно-дострокове звільнення від відбування покарання і заміну невідбутої частини покарання більш м'яким" від 26 квітня 2002 р. № 2 було визначено, що подання до суду є спільним – органу, що відає виконанням покарань, і спостережної комісії [12].

Нормативно-правовим актом, який конкретизував правовий статус спостережних комісій, у тому числі щодо права на участь у процедурі умовно-дострокового звільнення, стала Постанова Кабінету Міністрів України № 429 від 1 квітня 2004 р., яка затвердила Положення про спостережні комісії. У Положенні наголошено на участі цього громадського органу в порядку застосування умовно-дострокового звільнення від відбування покарання та заміни невідбутої частини покарання більш м'яким. Причому в Коментарі до Положення підкреслено, що спостережні комісії готують подання згідно з вимогами ст. 81 та 82 КК України [10, с. 24].

Однак на сьогодні у зв'язку з прийняттям та набранням чинності 19 листопада 2012 р. новим Кримінальним процесуальним кодексом України (КПК України) знов не можна однозначно визначити роль спостережних комісій при погодженні подань органів і установ виконання покарань щодо умовно-дострокового звільнення від відбування покарання.

Розділом 8 "Виконання судових рішень" передбачено, що під час виконання вироків суд має право вирішувати питання щодо умовно-дострокового звільнення від відбування покарання, заміну невідбутої частини покарання більш м'яким (ч. 2, 3 ст. 537 КПК України).

Аналізуючи зміст ст. 539 КПК України "Порядок вирішення судом питань, пов'язаних з виконанням вироку", можна зробити висновок, що умовно-дострокове звільнення або заміна невідбутої частини покарання більш м'яким судом може бути здійснено двома шляхами: 1) розгляд клопотань засуджених, їх захисників, законного представника, а також інших осіб, які безпосередньо звернулися до суду; 2) розгляд подань прокурора, органу або установи виконання покарань. При цьому подання щодо умовно-дострокового звільнення, заміни невідбутої частини покарання більш

м'яким, яке до суду внесли установа або орган виконання покарання, виходячи зі змісту ч. 4 ст. 539 КПК України, має бути погоджене зі спостережною комісією, і вона повинна бути викликаною на засідання суду, а в інших випадках – ні.

Виникає резонне питання: чому норми КК України, які містяться в ст. 81, 82, процесуально будуть реалізовуватися різними шляхами: звернення засуджених, їх захисників, законних представників, а також інших осіб, які безпосередньо звернулися до суду щодо умовно-дострокового звільнення, заміни невідбутої частини покарання більш м'яким, виходячи зі змісту п. 4 ст. 539 КПК України, не передбачають погодження зі спостережною комісією, а подання установ чи органів виконання покарання, які відають виконанням покарання або здійснюють контроль за поведінкою засуджених, має бути погоджено із спостережною комісією.

Висновки. У межах історико-правового дослідження важко дати відповідь на це питання, проте деякі висновки, що виникають з нашого минулого, можна зробити. Свідомо чи ні, сучасний законодавець розуміє, що без дієвої підтримки суспільства реалізувати запропоновану Концепцію державної політики у сфері реформування Державної пенітенціарної служби України неможливо, а тому пропонує розширити й урізноманітнити форми громадського контролю за виконанням покарань і, крім основної, спостережних комісій, яка панувала в колишньому СРСР, додати нову (стару) – соціальний патронаж. Саме суб'єкти соціального патронажу, згідно з Концепцією, повинні стати запорукою вдосконалення системи стимулювання засуджених до законослухняної поведінки та ресоціалізації шляхом запровадження поетапної зміни умов їх тримання, розроблення й впровадження системи критеріїв оцінювання ступенів виправлення засуджених.

У зв'язку із цим звернення до дослідження правових основ і практики виконання покарання в історичному аспекті є не лише бажаним, а й конче необхідним. Сучасна пенітенціарна система перебуває в стані пошуку якісно нового підходу до процесу її розвитку, який повинен обов'язково враховувати основні позитивні й негативні традиції вітчизняної практики. Адже це сприятиме формуванню концептуальних основ контролю громадськості за виконанням покарань в Україні, підвищенню рівня правової безпеки в суспільстві.

Список використаної літератури

1. Богданов М.А. Новая страница в истории институт условно-досрочного освобождения (февраль–октябрь 1917 г.) / М.А. Богданов // Вестник Владимирского юридического института. – 2010. – № 2. – С. 145–147.

2. Борьба с преступностью в Украинской ССР (1917–1925 гг.) / сост. П.П. Михайленко. – К. : Министерство охраны общественного порядка, 1966. – Т. 1. – 832 с.
3. Гогель С.К. О замене ссылки в Сибирь другим наказанием / С.К. Гогель // Журнал Министерства юстиции. – 1899. – № 9. – С. 85–129.
4. Детков М.Г. Содержание пенитенциарной политики Российского государства и ее реализация в системе исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы в период 1917–1930 гг. – Додмодово : РИПК МВД России, 1992. – 192 с.
5. Кербер Е. Как советская власть борется с преступностью / под ред. В. Сорокина ; пер. с нем. Л.Г. Фогелевича. – М. : Гос. правовое изд-во, 1933. – 124 с.
6. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / під ред.: В.Ф. Бойко та ін. – 6-те вид., доп. – К. : А.С.К., 2000. – 1120 с.
7. Об условном досрочном освобождении // ПСЗРИ. – Собр. 3. – Т. XXIX (1909). – Отд. 1. – № 32241.
8. Об условном досрочном освобождении : Постановление Временного правительства от 1 августа 1917 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства. – Петроград : Издание правительства сего сената, 1917. – № 1326. – С. 2316–2319.
9. Пионтовский А.А. Условное освобождение. Уголовно-политическое исследование / А.А. Пионтовский. – Казань : Типо-лит. ун-та, 1900. – 251 с.
10. Положення про спостережні комісії : науково-практичний коментар / за заг. ред. Н.Г. Калашник, О.Г. Колба. – Луцьк : Вежа, 2005. – 220 с.
11. Положення про спостережні комісії при виконавчих комітетах місцевих рад народних депутатів УРСР // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1967. – № 10. – Ст. 89.
12. Постанови Пленуму Верховного Суду України "Про умовно-дострокове звільнення від відбування покарання і заміну невідбутої частини покарання більш м'яким" від 26 квітня 2002 р. № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://apelycia.org.ua/node/8989>.
13. Про концепцію державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України : Указ Президента України від 08.11.2012 р. № 631/2012 // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 209.
14. Тertiшник В.М. Науково-практичний коментар до кримінально-процесуального кодексу України / В.М. Тertiшник. – К. : А.С.К., 2007. – 1056 с.
15. Уголовно-исполнительный кодекс Украины : научно-практический комментарий / под ред. А.Ф. Степанюка. – Х. : Одиссей, 2006. – 600 с.
16. Фон-Резон А.К. Уголовное уложение: Краткое изложение главных положений его в сопоставлении с действующим правом / А.К. Фон-Резон. – СПб. : Издание А.Я. Конторовича, 1903. – 340 с.
17. Хрестоматія з історії пенітенціарної системи України (1911–1917). – К. : РВВ КІВС, 1998. – Т. 1. – Ч. 2. – 402 с.

Стаття надійшла до редакції 18.01.2013.

Пальченкова В.М. Повышение эффективности участия общественности в условно-досрочном освобождении: исторический опыт и современность

В статье на базе историко-правового исследования высказываются предложения по усовершенствованию концепции контроля общества за исполнением наказания, в частности условно-досрочного освобождения.

Ключевые слова: наблюдательная комиссия, наказание, пенитенциарная система, социальный патронат, условно-досрочное освобождение.

Palchenkova V. The greater effectiveness of public collaboration in conditional early discharge

In the article using historical and legal experience the author suggested to take measures to improve the public control thesis of the execution of the punishment, particularly in conditional early discharge.

Key words: supervisory committee, penalty, penitentiary system, social patronage conditional early discharge.

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО

УДК 347.63(477)

Х.І. Вонсович

здобувач
Національна академія внутрішніх справ

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СУРОГАТНОГО МАТЕРИНСТВА В УКРАЇНІ

Статтю присвячено висвітленню окремих аспектів застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні та значення сурогатного материнства. Проаналізовано основні законодавчі акти й підходи різних вчених щодо визначення поняття сурогатного материнства.

Ключові слова: допоміжні репродуктивні технології, сурогатне материнство, сурогатна мати, штучне запліднення.

Право мати дітей, безумовно, належить до одного з найважливіших прав людини. Завдання держави полягає у створенні умов для реалізації цього права, у тому числі шляхом створення правового режиму застосування методів допоміжних репродуктивних технологій. За останнє десятиріччя в Україні активно розвивається та впроваджується базова технологія допоміжних репродуктивних технологій.

Актуальність дослідження зумовлена тим, що реалізація прав громадян у сфері репродуктивних технологій не є чітко регламентованою. У результаті недостатній рівень розвитку законодавства та наявність прогалин у ньому породжують ряд правових питань, оскільки законодавча база потребує ґрунтовного доопрацювання.

Окремі аспекти правового регулювання сурогатного материнства досліджували в своїх працях М.В. Антокольська, Н.А. Аблятіпова, Л.К. Айвар, Є.В. Григорович, О.Ю. Ільїна, В.С. Корсак, Л.О. Красавчікова, Г.І. Літвінова, О.С. Мітрякова, А.О. Пестікова, І.Я. Сенюта, М.В. Сопель, С.Г. Стеценко, Г.Б. Труновський, С.С. Шевчук та інші вчені-правники.

Метою статті є виявлення проблемних питань законодавства України, що пов'язані із застосуванням допоміжних репродуктивних технологій.

У другій половині ХХ ст. законодавство багатьох країн зіткнулося з необхідністю створення правових меж відносинам, що виникають у результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій. Науково-технічний прогрес, глобалізація й зміна розуміння гендерних ролей зумовили роз-

ширення сімейних правовідносин. Водночас визнання за кожною людиною таких прав, як право на створення сім'ї, право на повагу приватного й сімейного життя, поставило перед законодавцем завдання створення оптимальних механізмів регулювання нових відносин [2].

Потрібно зазначити, що відбувається взаємопроникнення галузей права, зокрема, це виявляється при застосуванні репродуктивних технологій, коли для захисту прав і законних інтересів усіх учасників необхідно детальне правове регулювання нормами як сімейного, так і цивільного законодавства.

Розвиток законодавства у сфері допоміжних репродуктивних технологій відбувався поетапно.

Нові репродуктивні технології в лікуванні безпліддя почали застосовувати в Україні з 1987 р., відповідно до наказу Міністерства охорони здоров'я СРСР "Про розширення досвіду із застосування методу штучної інсемінації спермою донора за медичними показаннями" № 669.

Подальше правове регулювання допоміжних репродуктивних технологій було продовжене Указом Президії Верховної Ради УРСР "Про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів Української РСР з питань, що стосуються жінок, сім'ї та дитинства" від 28.01.1991 р., згідно з яким внесено доповнення у ч. 2 ст. 56 Кодексу про шлюб та сім'ю, відповідно до якого чоловік, котрий дав письмову згоду на запліднення своєї дружини за допомогою донора, записується батьком народженої нею дитини й не має права оспорювати проведений запис.

На сучасному етапі порядок визначення походження дитини від батька, матері при штучному заплідненні та імплантації зародка здійснюється на основі Сімейного кодексу України (далі – СК України), Цивільного кодексу України (далі – ЦК), Основ законодавства України про охорону здоров'я, Закону України "Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини" від 16.07.1999 р., Наказу Міністерства охорони здоров'я "Про затвердження Інструкції про порядок застосування допоміжних репродуктивних технологій" від 23.12.2008 р. № 771, Наказу Міністерства юстиції України "Про затвердження Правил реєстрації актів громадянського стану в Україні" від 18.10.2000 р. № 52/5.

Нормативно-правова база України регламентує відносини сурогатного материнства дуже вузько. На законодавчому рівні поняття сурогатного материнства не закріплено, тому для його визначення й розкриття суті здебільшого використовують медичне значення цього терміна. Крім цього, у законодавстві не визначено підстави виникнення, елементи та особливості здійснення правовідносин сурогатного материнства, а також вимоги, яким повинен відповідати договір сурогатного материнства.

Ситуація загострюється тим, що з використанням цього методу подолання безпліддя пов'язані складні морально-суспільні проблеми. Гостроту проблеми додає й та обставина, що, на відміну від інших видів договорів сурогатного материнства, крім сторін, що його укладали, регулює також права та інтереси новонародженої дитини.

Чимало проблем виникає через відсутність чіткої регламентації комерційної програми сурогатного материнства. Не витлумачена належним чином інформація щодо ситуації, коли подружжя пара під час участі в програмі розлучається або вмирає. Дискусійним є юридичне оформлення дотримання права дитини на інформацію про жінку, в утробі якої вона розвивалась до народження. Сурогатна мати законодавчо не захищена на випадок відмови подружньої пари від народженої дитини з різних причин, наприклад, у разі народження хворої дитини. Не визначена й належна відповідальність для осіб, які використовують програму сурогатного материнства з метою збагачення, перетворюючи народження дітей на прибутковий бізнес.

Недосконалість правового регулювання цих відносин сприяє правовій невизначеності та виникненню труднощів, пов'язаних з елементами та особливостями виконання й місцем договірних відносин у сфері сурогатного материнства [9, с. 216].

Тим не менше, необхідно зазначити, що на сьогодні інститут сурогатного материнства широко застосовується, а відносини, що виникають, потребують законодавчого

регулювання, щоб захистити в першу чергу права та законні інтереси дітей. На це звертають увагу вчені й практики в багатьох країнах світу [3].

Відповідно до чинного законодавства України, передусім забезпечується захист прав дитини та подружжя, що є біологічними батьками дитини. Дитині, зачатій у результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій, зокрема за програмами сурогатного материнства, гарантовано право на родину, наявність матері та батька, які є її біологічними батьками. Такі права, обов'язки та гарантії визначені насамперед положеннями СК України.

Відповідно до положень ч. 2 ст. 123 СК України, "у разі перенесення в організм іншої жінки ембріона людини, зачатого подружжям (чоловіком та жінкою) в результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій, батьками дитини є подружжя" [7].

Подружжя також визнається батьками дитини, народженої дружиною після перенесення в її організм ембріона людини, зачатого її чоловіком та іншою жінкою в результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій (далі – ДРТ) (ч. 3 ст. 123 СК України).

У разі народження дружиною дитини, зачатої в результаті застосування ДРТ, здійсненого за письмовою згодою її чоловіка, він записується батьком дитини (ч. 1 ст. 123 СК України).

Подружжя бере на себе рівні права та обов'язки батьків щодо майбутньої дитини, її виховання й утримання.

Сурогатне материнство передбачає перенесення ембріона, отриманого заплідненням яйцеклітини біологічної матері – дружини, спермою біологічного батька – чоловіка, та виношування дитини, яка є біологічно "чужою" для жінки [5, с. 34].

У перекладі на медичну термінологію така процедура називається екстракорпоральне запліднення та може застосовуватися лише в спеціалізованих медичних закладах висококваліфікованими спеціалістами [5, с. 34].

Аналізуючи регулювання сурогатного материнства за нормативно-правовими актами, які зачіпають це питання, можна зробити висновок, що під сурогатним материнством розуміється один із видів ДРТ, за якого жінка (сурогатна мати) виношує й народжує дитину для подружжя.

Російські науковці характеризують сурогатне материнство таким чином. Л.К. Айвар зазначає, що сурогатна мати – здорова жінка, яка на основі договору після штучного запліднення виносила та народила дитину для іншої сім'ї. Зачаття повинно відбуватись в умовах спеціалізованого медичного закладу, для чого може використовуватись як яйцеклітина і сперма бездітної

подружньої пари, так і донорів [1, с. 5]. А.О. Пестрикова вважає, що сурогатне материнство – це договір між особами, що бажають стати батьками, та жінкою (сурогатною матір'ю), яка погодилась на штучне запліднення й народження дитини, з подальшою його передачею іншій стороні за договором за винагороду або без такої [6]. А.О. Митрякова вказує, що сурогатне материнство – імплантація в організм жінки (сурогатної матері) генетично чужого їй ембріона з метою його виношування та подальшого народження дитини для передачі замовникам [4].

У "Британській енциклопедії" сурогатне материнство визначено як спосіб, за допомогою якого жінка (сурогатна матір) виношує дитину для подружжя, що не має змоги народити дитину частіше за все через те, що дружина є безплідною чи не може виносити й народити дитину [8]. У "Юридичному словнику" (США) під сурогатним материнством мають на увазі правовідносини, за яких жінка виношує й народжує дитину для особи чи подружжя, які потім її всиновлюють чи беруть під опіку [10]. Враховуючи те, що розуміння і тлумачення терміна "сурогатне материнство" є досить багато, доцільним є закріплення такого визначення на законодавчому рівні. У такому випадку поняття "сурогатне материнство" має передбачати виношування й народження дитини відповідно до договору між сурогатною матір'ю та потенційними батьками за виплату чи без виплати винагороди.

Висновки. Українське законодавство у сфері правового регулювання сурогатного материнства не відповідає потребам практики. У ньому відсутнє нормативне визнання сурогатного материнства й сурогатної матері, а також вимоги щодо договору сурогатного материнства.

Сурогатне материнство в Україні має бути більш чітко регламентованим і враховувати, насамперед, інтереси дитини.

Список використаної літератури

1. Айвар Л.К. Правовая защита суррогатного материнства / Л.К. Айвар // Адвокат. – 2006. – № 3. – С. 33.
2. Кириченко К.А. Модели правового регулирования отношений, складывающихся при применении методов вспомогательной репродукции: сравнительно-правовой анализ / К.А. Кириченко // Российский юридический журнал. – 2009. – № 3. – С. 152–155.
3. Майданик Р. Договір про сурогатне материнство за українським правом: питання теорії та практики / Р. Майданик // Право України. – 2012. – № 9. – С. 215–224.
4. Митрякова Е.С. Правовое регулирование суррогатного материнства в России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Е.С. Митрякова. – Тюмень : РГБ, 2006. – 175 с.
5. Михальчук О. Правове регулювання сурогатного материнства в Україні / О. Михальчук // Юридичний журнал. – 2007. – № 11. – С. 34–36.
6. Пестрикова А.А. Обязательства суррогатного материнства : авторефер. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / А.А. Пестрикова. – Самара, 2007. – 19 с.
7. Сімейний кодекс України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 21–22. – Ст. 135. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2947-14>
8. Britannica Concise Encyclopedia [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/575390/surrogate-motherhood>.
9. Victoria Keppler, Michael Bokelmann. Surrogate motherhood – the legal situation [Електронний ресурс] / Victoria Keppler, Michael Bokelmann. – Germany, 2000. – Режим доступу: <http://www.surrogacy.com/legal/article/germany>.
10. Legal Dictionary [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Surrogate+Motherhood>.

Стаття надійшла до редакції 07.12.2012.

Вонсович Х.И. Проблемные вопросы суррогатного материнства в Украине

Статья посвящена освещению отдельных аспектов применения вспомогательных репродуктивных технологий в Украине и значения суррогатного материнства. Проанализированы основные законодательные акты и подходы различных ученых к определению понятия суррогатного материнства.

Ключевые слова: вспомогательные репродуктивные технологии, суррогатное материнство, суррогатная мать, искусственное оплодотворение.

Vonsovich H. Problematic issues of surrogacy in Ukraine

Article is devoted to some aspects of assisted reproductive technologies in Ukraine and the importance of surrogacy. The basic laws and approaches of various scholars on the definition of surrogacy.

Key words: assisted reproductive technology, surrogacy, the surrogate mother, and artificial insemination.

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.232:331.215.53

К.К. Довбиш

здобувач

Національний університет "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого"

ЩОДО ЗАХИСТУ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ ВІД НЕСВОЄЧАСНОЇ ВИПЛАТИ ТА НЕОБҐРУНТОВАНИХ ВІДРАХУВАНЬ

У статті доведено, що важливим завданням державного регулювання оплати праці в сучасних умовах є забезпечення права всіх працівників на своєчасне отримання заробітної плати, а також її недоторканності шляхом обмеження переліку підстав і розмірів відрахувань із заробітної плати за розпорядженням роботодавця, а також встановлення юридичної відповідальності.

Ключові слова: працівник, роботодавець, заробітна плата, компенсація, індексація, не-своєчасна виплата.

Відповідно до ст. 43 Конституції України [5], кожному громадянину гарантується право на заробітну плату і своєчасне її одержання. За свою працю людина має отримувати грошову винагороду, а сплачені з її зарплатні податки й обов'язкові платежі із часом повинні повернутися до неї у вигляді пенсії чи інших соціальних виплат. Проблема невиплати заробітної плати нерозривно пов'язана із життєдіяльністю суспільства, оскільки дуже часто таким способом громадян безпідставно позбавляють засобів до існування. Як правило, причиною цього стає те, що роботодавці, переслідуючи власні інтереси, забувають співвідносити свої вчинки на предмет відповідності їх не тільки вимогам закону, а й одвічним цінностям [2, с. 18].

Мета статті – на підставі аналізу вітчизняного трудового законодавства, теоретичних висновків спеціалістів у сфері правового регулювання оплати праці встановити специфіку захисту заробітної плати від несвоєчасної виплати та необґрунтованих відрахувань, а також підготувати конкретні пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення в цій сфері.

Визначення терміна "заробітна плата" наведено в ст. 94 КЗпП України [3] і ст. 1 Закону України "Про оплату праці" [14]: "заробітна плата – це винагорода, обчислена, як правило, у грошовому виразі, яку за трудовим договором влас-

ник або уповноважений ним орган виплачує працівникові за виконану ним роботу". Законодавчо встановлено таку її структуру:

а) основна заробітна плата. Це винагорода за виконану роботу відповідно до встановлених норм праці (норми часу, виробітку, обслуговування, посадові обов'язки). Вона встановлюється у вигляді тарифних ставок (окладів) і відрядних розцінок для робітників та посадових окладів для службовців;

б) додаткова заробітна плата. Це винагорода за працю понад установлені норми, за трудові успіхи та винахідливість і за особливі умови праці. Вона включає доплати, надбавки, гарантійні й компенсаційні виплати, передбачені чинним законодавством; премії, пов'язані з виконанням виробничих завдань і функцій;

в) інші заохочувальні та компенсаційні виплати.

Оплата праці регулюється на основі домовленостей працівника та роботодавця, але з урахуванням гарантій, встановлених державою [7, с. 137].

Надзвичайно важливим є питання, в які строки й скільки разів на місяць слід виплачувати заробітну плату. Відповідь на нього слід шукати у ст. 115 КЗпП і ст. 24 Закону України "Про оплату праці", згідно з якими конкретні строки виплати заробітної плати встановлюються в колективному договорі або нормативному акті роботодавця, погодженому з профспілкою чи іншим уповноваженим на це органом

(представником трудового колективу). Проте в будь-якому разі заробітна плата виплачується не рідше ніж два рази на місяць через проміжок часу, який не перевищує 16 календарних днів, і не пізніше 7 днів після закінчення періоду, за який здійснюється виплата. Якщо день виплати заробітної плати – вихідний, святковий або неробочий, заробітну плату потрібно виплатити напередодні. Міністерство праці України у листі від 22 листопада 2010 р. № 964/13/84-10 роз'яснило, що заробітну плату за першу половину місяця (так званий аванс) потрібно виплачувати в період з 16 по 22 число, а заробітну плату за другу половину місяця (безпосередньо заробітну плату) – з 1 по 7 число наступного місяця [9]. Як наслідок, підприємства, що виплачують заробітну плату один раз на місяць, порушують законодавство про оплату праці.

Відповідно до ст. 36 Закону України "Про оплату праці", за порушення законодавства про оплату праці винні особи притягаються до дисциплінарної, матеріальної, адміністративної та кримінальної відповідальності згідно із чинним законодавством. Однак законодавством не заборонено виплачувати заробітну плату в інші (коротші) строки. Головною умовою є те, щоб проміжок часу між виплатами заробітної плати не перевищував 16 календарних днів. При цьому, відповідно до ст. 30 Закону України "Про оплату праці", при кожній виплаті заробітної плати роботодавець повинен повідомити працівника про такі дані, що належать до періоду, за який провадиться оплата праці: а) загальна сума заробітної плати з розшифровкою за видами виплат; б) розміри і підстави відрахувань із заробітної плати; в) сума заробітної плати, що належить до виплати.

Затримка виплати заробітної плати на один і більше днів, визначених у колективному договорі чи наказі роботодавця, уже є, згідно зі ст. 241-1 КЗпП України, порушенням строків виплати заробітної плати.

Чинним законодавством України передбачено ряд гарантій, метою яких є забезпечення охорони належної працівникам заробітної плати від незаконних і необґрунтованих стягнень: існує не тільки чітко обмежений перелік підстав для утримань і перелік органів, яким надано таке право, а й визначений порядок, межі та розміри можливих утримань із заробітної плати працівників.

Усі наявні випадки утримань із заробітної плати можуть бути поділені на три групи:

1) утримання з метою реалізації зобов'язань працівників безпосередньо перед державою (бюджетом): а) податки, збори та платежі; б) утримання сум із заробітної плати осіб, які відбувають виправні роботи

за вироком суду; в) стягнення штрафів, що їх накладають судові органи, а також адміністративних штрафів;

2) утримання, що забезпечують виконання зобов'язань працівників перед третіми особами (юридичними та фізичними особами): а) утримання на підставі виконавчих листів, що видаються відповідно до рішень, вироків, ухвал та постанов судів; б) утримання на підставі виконавчих написів нотаріусів; в) утримання на підставі договорів про придбання товарів у розстрочку, а також за іншими заявами працівників;

3) утримання, здійснювані для погашення заборгованості працівників перед підприємством, на якому вони працюють [1, с. 30, 31].

До того ж актуальними є обмеження розміру відрахувань із заробітної плати при кожній її виплаті, встановлені в ст. 128 КЗпП України, а саме: а) 20% – максимально можливий розмір усіх відрахувань із заробітної плати, яка належить до виплати працівникові; б) 50% – в окремо передбачених законодавством України випадках, зокрема за виконавчими документами до повного погашення заборгованості у разі відшкодування шкоди, заподіяної каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я, а також втратою годувальника, і збитків, заподіяних злочином; в) 70% – при відбудованні виправних робіт і при стягненні аліментів на неповнолітніх дітей.

Проте не на всі види виплат працівнику може бути накладено стягнення. Перелік виплат, з яких забороняється проводити відрахування, визначено ст. 129 КЗпП: вихідна допомога; компенсаційні та інші виплати.

Однією з державних гарантій, передбачених ст. 34 Закону України "Про оплату праці", є компенсація працівникам втрати частини заробітної плати у зв'язку з порушенням термінів її виплати. Зрозуміти суть такої гарантії нескладно – з тієї ж статті ясно, що є такою "втратою": оскільки працівники отримали відповідні виплати не своєчасно, а, скажімо, через кілька місяців, їм довелося одні й ті самі товари (послуги) через інфляцію купувати вже за іншими, вищими цінами.

Механізм компенсації працівникам втрати частини несвоечасно виплаченої заробітної плати регулюють різноманітні нормативні акти:

а) якщо заробітна плата нарахована в період з 1 січня 1998 р. по 31 грудня 2000 р. і не виплачена вчасно, то нарахування і виплати сум компенсації встановлює Положення про порядок компенсації працівникам втрати частини заробітної плати у зв'язку з порушенням термінів її виплати, затверджене постановою Кабінету

Міністрів України № 1427 від 20 грудня 1997 р. [10];

б) якщо заробітна плата нарахована з 1 січня 2001 р. і по сьогоднішній день, але теж не виплачена вчасно, то компенсацію слід проводити згідно із Законом України "Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати" [13] і Порядком проведення компенсації громадянам втрати частини грошових доходів у зв'язку з порушенням термінів їх виплати, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України № 159 від 21 лютого 2001 р. [12].

Ключовими положеннями цих законодавчих актів є такі:

1) компенсація здійснюється підприємствами всіх форм власності;

2) про компенсації можна говорити тільки у випадку, коли затримка відповідних виплат відбулася "на один і більше календарних місяців". При цьому якщо виплати не отримані своєчасно з вини працівника, вони компенсації не підлягають;

3) якщо згідно з Положенням № 1427 компенсації у зв'язку з несвоєчасною виплатою підлягає втрата частини тільки заробітної плати, то, відповідно до Закону України "Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати" і Порядку № 159, у зв'язку з порушенням термінів виплат потрібно компенсувати втрату частини грошових доходів. Про те, що саме належить до таких доходів, сказано у ст. 2 Закону і п. 3 Порядку: це доходи, які громадяни отримують у гривнях на території України і які не мають разового характеру.

Слід зазначити, що Закон України "Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати" і Порядок роблять акцент на регулярності відповідних виплат, проте не уточнюють їх переліку. На думку фахівців Мінпраці України, для визначення того, на які з несвоєчасних виплат нараховують компенсацію, потрібно орієнтуватися на інший нормативний документ, який теж спрямовано на відшкодування громадянам частини доходу, втраченого внаслідок зростання споживчих цін (інфляції), а саме на Порядок проведення індексації грошових доходів населення, затверджений постановою Кабінету Міністрів України № 1078 від 17 липня 2003 р. [11];

4) хоч індексація та компенсація спрямовані на відшкодування громадянам частини доходу, втраченого внаслідок зростання індексу інфляції, вони суттєво відрізняються:

а) проведення індексації й компенсації регламентують різні акти: індексації – Закон України "Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати" і Порядок

№ 1078, компенсації (залежно від періоду нарахування заробітної плати (доходу)) – Положення № 1427, Закон України "Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати" і Порядок № 159;

б) індексації підлягають заробітна плата (доходи) громадян у межах прожиткового мінімуму, встановленого для відповідних соціальних і демографічних груп населення (частину грошових доходів, що перевищує прожитковий мінімум, не індексують), а компенсацію проводять щодо всієї суми несвоєчасно виплаченої заробітної плати (доходу);

в) індексацію заробітної плати (доходів) слід здійснювати щомісячно незалежно від того, коли її виплачують. Необхідність проведення компенсації пов'язана тільки із затримками виплат зарплати (доходу);

5) нарахування сум компенсації у разі затримки виплати заробітної плати (доходів) є обов'язковим. Водночас, якщо якісь доходи виплачені за рішенням суду (а не нараховані підприємством самостійно), компенсацію на такі доходи не нараховують.

Сума компенсації обчислюється шляхом множення суми нарахованого, але не виплаченого громадянину доходу за відповідний місяць (після утримання податків і обов'язкових платежів) на індекс інфляції в період невиклати доходу. При цьому індекс інфляції місяця, за який виплачують дохід, до уваги не беруть.

Посадові особи підприємства, винні в ненарахуванні й невиклаті компенсації, можуть бути притягнуті (з деякими застереженнями) до таких видів відповідальності:

а) дисциплінарної – власник або уповноважений ним орган може накласти дисциплінарне стягнення на посадову особу, винну в ненарахуванні (невиплаті) компенсації, у вигляді догани або звільнення (ст. 147 КЗпП);

б) матеріальної – при несвоєчасній виплаті з вини керівника підприємства зарплати понад один місяць, що призвело до необхідності виплати компенсації, можна говорити про шкоду, завдану підприємству, внаслідок порушення покладених на керівника трудових (посадових) обов'язків (п. 9 ст. 134 КЗпП);

в) адміністративної – відповідно до ч. 1 ст. 41 КУпАП [4], порушення вимог законодавства про працю тягне за собою накладення штрафу;

г) кримінальної – відповідно до ч. 1 ст. 175 Кримінального кодексу України [6], безпідставна невиклата не тільки заробітної плати, але й іншої встановленої законом виплати громадянам більш як за один місяць, вчинена умисно керівником підприємства, карається або штра-

фом, або виправними роботами на строк до двох років, або позбавленням волі на строк до двох років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Згідно із ч. 2 ст. 175 КК України, безпідставна не виплата заробітної плати, інших встановлених законом виплат громадянам більш як за один місяць, вчинена внаслідок нецільового використання коштів, призначених для виплати, інших встановлених законом виплат, також карається штрафом, або обмеженням волі на строк до трьох років, або позбавленням волі на строк до п'яти років, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Крім того, однією з підстав розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу є винні дії керівника підприємства, установи, організації, внаслідок чого заробітна плата виплачувалась несвоєчасно або в розмірах, нижчих від встановленого законом розміру мінімальної заробітної плати (п. 1-1 ст. 41 КЗпП). Посадових осіб притягують до відповідальності на підставі матеріалів перевірок інспекції з праці, прокуратури, інших органів, які встановили порушення у сфері оплати праці, а також за ініціативою самого власника підприємства, що виявив факт порушення [8, с. 108]. Однак роботодавець може уникнути кримінальної відповідальності – для цього йому необхідно до притягнення до кримінальної відповідальності здійснити виплату заробітної плати чи іншої встановленої законом виплати громадянам.

Висновки. Важливим завданням державного регулювання оплати праці в сучасних умовах є забезпечення права всіх працівників на своєчасне отримання заробітної плати, її недоторканності шляхом обмеження переліку підстав і розмірів відрахувань із заробітної плати за розпорядженням роботодавця, а також встановлення дисциплінарної, матеріальної, адміністративної та кримінальної відповідальності. У новому Трудовому кодексі України слід передбачити ефективний механізм самозахисту права працівника на своєчасну виплату заробітної плати шляхом надання йому права на призупинення роботи з наступного дня після визначеного колективним чи трудовим договором дня виплати заробітної плати. Таке призупинення роботи повинно розглядатися як простий звинувачення роботодавця.

Список використаної літератури

1. Грек Г. Заробітна плата: утримують не тільки податки / Г. Грек, О. Бонда-

- рева // Бізнес. Бухгалтерія. – 2002. – № 8. – С. 29–35.
2. Коваль П. Виплата заробітної плати – один із найосновніших обов'язків роботодавця / П. Коваль // Вісник прокуратури. – 2011. – № 9. – С. 18–21.
3. Кодекс законів про працю України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Дод. до № 50. – Ст. 375.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
7. Кушина О. Заробітна плата / О. Кушина // Бізнес. Збірник систематизованого законодавства. – 2011. – № 9. – С. 137–145.
8. Кушина О. Компенсація за затримку “зарплатних” виплат: розрахунок та облік / О. Кушина // Бізнес. Збірник систематизованого законодавства. – 2009. – № 6. – С. 103–108.
9. Лист Мінпраці України від 22.11.2010 р. № 964/13/84-10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
10. Про затвердження Положення про порядок компенсації працівникам втрати частини заробітної плати у зв'язку з порушенням термінів її виплати : постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.1997 р. № 1427 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 52.
11. Про затвердження Порядку проведення індексації грошових доходів населення : постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 р. № 1078 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29.
12. Про затвердження Порядку проведення компенсації громадянам втрати частини грошових доходів у зв'язку з порушенням термінів їх виплати : постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2001 р. № 159 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 8.
13. Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати : Закон України від 19.10.2000 р. № 2050-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 49. – Ст. 422.
14. Про оплату праці : Закон України від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 17. – Ст. 121.

Стаття надійшла до редакції 10.01.2013.

Довбыш К.К. О защите заработной платы от несвоевременной выплаты и необоснованных отчислений

В статье доказано, что важной задачей государственного регулирования оплаты труда в современных условиях является обеспечение права всех работников на своевременное получение заработной платы, а также ее неприкосновенность, путем ограничения перечня оснований и размеров отчислений из заработной платы по распоряжению работодателя, а также установления юридической ответственности.

Ключевые слова: работник, работодатель, заработная плата, компенсация, индексация, несвоевременная выплата.

Dovbish K. About protecting of ettlings from ill-timed payment and groundless deductions

It is well-proven in the article, that the important task of government control of payment of labour in modern terms is providing of right for all workers on the timely receipt of ettlings, and also its inviolability, by limitation of list of grounds and sizes of deductions from an ettlings at the direction of employer, and also establishment of legal responsibility.

Key words: worker, employer, ettlings, indemnification, indexation, ill-timed payment.

УДК 349.2:331.108.642

Г.С. Іванова

здобувач
Науково-дослідний інститут
правового забезпечення інноваційного розвитку
Національної академії правових наук України

СКЛАД ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОСТУПКУ В ТРУДОВОМУ ПРАВІ

У статті обґрунтовано, що дисциплінарний проступок у трудовому праві слід розглядати як протиправне винне невиконання або неналежне виконання трудових обов'язків, визначених трудовим законодавством, колективним і трудовим договорами, або перевищення повноважень працівником, який перебуває в трудових правовідносинах з конкретним роботодавцем, за вчинення якого трудове законодавство передбачає застосування дисциплінарного стягнення.

Ключові слова: *трудове право, працівник, роботодавець, дисциплінарна відповідальність, дисциплінарний проступок.*

Існування дисциплінарної відповідальності як різновиду юридичної відповідальності зумовлено рядом об'єктивних і суб'єктивних передумов. Об'єктивні полягають у тому, що цей вид відповідальності можливий лише за умови попереднього пред'явлення до поведінки працівника певних вимог, які закріплені в нормах права та визначають певні межі поведінки. Ці межі визначаються законодавством, правилами внутрішнього трудового розпорядку та іншими локальними актами організації спільного процесу праці. Суб'єктивною передумовою відповідальності є свобода волі людини. Для притягнення до відповідальності особи необхідно встановити, що вона порушила норму, маючи при цьому свободу волі у виборі того чи іншого варіанта поведінки, тобто діяти так, як це встановлено правилами, або порушувати їх. Поведінка суб'єктів трудового права, яка забезпечує їм відповідальний або безвідповідальний стан під час виконання трудових обов'язків, залежить від свідомості. Правосвідомість спрямовує поведінку працівника на основі пізнання й оцінки об'єктивної дійсності, що включає систему норм і вимог. З категорією "свідомість" тісно пов'язане питання волі. Останнє – це свідомо спрямованість людини на виконання тих чи інших дій. Тобто особа здатна вибирати варіанти поведінки, узгоджуючи їх з об'єктивними вимогами соціальних норм. Таким чином, працівник, виконуючи свою трудову функцію і маючи свободу волі, або порушує їх, залежно від того, приносить ця поведінка працівника користь чи шкоду роботодавцю, застосовується заохочення або дисциплінарна відповідальність.

Мета статті полягає в тому, щоб на підставі аналізу законодавства про працю України, теоретичних висновків і узагальнень учених-правознавців встановити осо-

бливості складу дисциплінарного проступку в трудовому праві, розробити конкретні наукові рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення у відповідній сфері.

Підставою притягнення до дисциплінарної відповідальності у трудовому праві є дисциплінарний проступок. Основний кодифікований акт національного трудового законодавства – Кодекс законів про працю України [4] не містить легального визначення терміна "дисциплінарний проступок". Водночас ст. 401 проекту Трудового кодексу України (реєстраційний № 1108, текст законопроекту до 2-го читання від 2 квітня 2012 р.) [8] містить норму: "Порушення працівником своїх обов'язків (дисциплінарний проступок), визначених трудовим законодавством, колективним і трудовим договорами, є підставою для притягнення його до дисциплінарної відповідальності".

Оскільки в Україні легальна дефініція терміна "дисциплінарний проступок" відсутня, то слід виходити з наукових тлумачень. Так, В.М. Смирнов визначав дисциплінарний проступок як винне, протиправне здійснення повноважень чи невиконання трудових обов'язків особою, яка перебуває в трудових правовідносинах із конкретним підприємством [10, с. 54]. На думку В.І. Прокопенка, дисциплінарний проступок – це винне невиконання або неналежне виконання працівником покладених на нього законодавством про працю, колективним і трудовим договорами трудових обов'язків [9, с. 412, 413].

Склад дисциплінарного проступку включає чотири елементи: суб'єкт; суб'єктивна сторона; об'єкт; об'єктивна сторона.

Трудова дієздатність за загальним правилом настає з 16 років, а в певних випад-

ках – з 15, учнів – з 14 років (ст. 188 КЗпП України). Усі неповнолітні особи мають рівні права й обов'язки в трудових правовідносинах з повнолітніми. Тим самим до дисциплінарної відповідальності працівник може притягатися з моменту, коли він за віком досяг трудової дієздатності й уклав трудовий договір з роботодавцем.

У трудовому праві відповідальність має винятково особистий характер, її за неповнолітню особу не можуть нести батьки чи опікуни.

Законодавство розрізняє декілька видів суб'єктів трудового правопорушення. Загальний – поширюється на будь-якого працівника, винного у невиконанні обов'язків, передбачених правилами внутрішнього трудового розпорядку. Водночас трудове право містить також поняття спеціального суб'єкта. Останні відрізняються за характером трудової функції, яка здебільшого пов'язана із здійсненням управлінських повноважень, колом трудових обов'язків, що виражаються у здійсненні функцій державного апарату, та особливостями умов праці [5, с. 183]. До спеціальних суб'єктів належать судді, працівники прокуратури, працівники митної служби, державні службовці, працівники органів внутрішніх справ та ін.

Проте, не можна забувати, що забезпечення дисципліни праці є двостороннім явищем. Отже, і роботодавець є суб'єктом дисциплінарного проступку. О.М. Ярошенко справедливо відзначив, що керівник підприємства є стороною трудових правовідносин як працівник. Його відмінність від інших працівників полягає в тому, що внаслідок службового становища й виконуваної функції він відповідає за здійснення виробничого процесу [14, с. 137].

Суб'єктивна сторона дисциплінарного проступку виражається в психічному ставленні порушника трудової дисципліни до своєї протиправної поведінки. Для визнання протиправної поведінки працівника правопорушенням роботодавець повинен встановити наявність його вини, яка класично поділяється на умисел та необережність. У Типових правилах внутрішнього трудового розпорядку [12] порушенням трудової дисципліни визнається винне невиконання чи неналежне виконання працівником покладених на нього трудових обов'язків.

Вина є складовою дисциплінарного проступку й містить у собі два моменти: інтелектуальний та вольовий. Інтелектуальний – характеризує усвідомлення особою протиправності вчинюваного проступку та настання шкідливих результатів. Натомість вольовий критерій виражається в бажанні досягти настання протиправних наслідків. Від поєднання інтелектуального та вольового моментів залежать дві форми вини порушника дисципліни, які мають свої різновиди: умисел (прямий і непрямий) та необережність (легковажність і самовпев-

неність). Дисциплінарний проступок визнається вчиненням з умислом тоді, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала їх шкідливі наслідки й бажала (за прямого умислу) або свідомо припускала їх настання (за непрямого умислу). Дисциплінарний проступок визнається вчиненням через необережність, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своїх дій чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення (за легковажності), або ж не передбачала можливості настання таких наслідків, хоча повинна й могла їх передбачити (за самовпевненості). Усвідомлення працівником протиправності своїх діянь є необхідним для встановлення його вини. Якщо працівник знає, що діяння протиправне і вчиняє його, він є винним. Мотив як елемент суб'єктивної сторони характеризує внутрішні ціннісні орієнтації працівника і є показником можливості вчинення ним більш тяжких правопорушень [5, с. 183, 184].

Слід зазначити, що не можна вважати винним невиконання чи неналежне виконання трудових обов'язків з причин, які не залежать від працівника. Наприклад, не можна звільнити працівника, який мешкає в передмісті, де єдиним транспортом, за допомогою якого можна дістатися до міста, є електричка, за прогул у випадку запізнення або скасування електрички, що підтверджено у встановленому порядку.

Погодимося із Н.Б. Болотіною, що працівник не може бути визнаний винним, якщо він неналежно виконує свою роботу внаслідок недостатньої кваліфікації або відсутності відповідних умов для її виконання, інакше кажучи, коли він об'єктивно не міг належно виконати роботу або коли власник не створив для цього належних умов. Також науковець не без підстав вважає, що не можна притягати працівника до відповідальності за невиконання завідомо незаконного розпорядження адміністрації, а також за відмову виконувати роботу, не передбачену трудовим договором [2, с. 495].

Щодо трактування поняття "об'єкт дисциплінарного проступку", то в науці трудового права мають місце різні позиції. Узагальнено можна виділити два підходи до його розуміння. Зокрема, одні науковці наголошують, що об'єктом трудового правопорушення слід вважати трудову дисципліну. Так, з точки зору С.М. Синчук, об'єктом трудового правопорушення є суспільні відносини, що становлять зміст трудової дисципліни як елемента трудових правовідносин [13, с. 151].

Інші науковці об'єктом трудового правопорушення вважають трудові та пов'язані з ними інші правовідносини, які зазвичай охороняються правилами внутрішнього трудо-

вого розпорядку. При цьому загальним об'єктом дисциплінарного проступку виступають трудові відносини, які виникають у процесі виробництва, і та їх частина, що регулюється нормами трудового законодавства й суміжних галузей права. До комплексу таких охоронюваних правовідносин на конкретному підприємстві входить і внутрішній трудовий розпорядок, що є спеціальним об'єктом правопорушення у сфері трудового права. Як безпосередній об'єкт дисциплінарних проступків можуть виступати окремі елементи внутрішнього трудового розпорядку: повне та ефективне використання робочого часу; збереження й правильна експлуатація споруд, приміщень, машин, матеріалів, інструментів, інвентарю; правильна організація управління процесом праці та технологією виробництва; охорона здоров'я, моральності та життя членів трудового колективу [6, с. 585, 586].

Отже, об'єктом дисциплінарного проступку є відносини, що виникають у зв'язку з виконанням працівником своїх трудових обов'язків, передбачених правилами внутрішнього трудового розпорядку певного підприємства, та іншими нормативно-правовими актами, оскільки дисциплінарний проступок полягає в невиконанні або неналежному виконанні трудових обов'язків. Основним критерієм розмежування загального та безпосереднього об'єктів є коло тих трудових правовідносин, яким завдано шкоди і на які було спрямовано дисциплінарний проступок. Якщо брати загальний об'єкт, то це коло суспільних відносин, що забезпечують виробничий процес, умови праці, внутрішній трудовий розпорядок у цілому тощо. Безпосереднім об'єктом є конкретні трудові обов'язки.

Як приклад можна розглянути об'єкт дисциплінарного проступку судді. Загальним об'єктом є дисципліна – становище, за якого всі суб'єкти правовідносин влади й підпорядкування неухильно повинні додержуватися певних правил встановленого порядку, які визначені законами, статутами та положеннями. Суддівська дисципліна є одним із видів спеціальної дисципліни, оскільки пов'язана з професійною діяльністю носіїв судової влади. Суддівська дисципліна у вузькому розумінні – це соціальні правила поведінки суддів (вимоги, що до них висуваються) і фактична їх реалізація [11, с. 93–96].

Об'єктивною стороною будь-якого правопорушення вважається поведінка суб'єкта, тобто протиправне діяння, що виражається у формі дії чи бездіяльності. Посягаючи на ті чи інші охоронювані правом суспільні відносини, особа порушує відповідні приписи, тобто допускає поведінку, заборонену законом [1, с. 382].

Протиправність поведінки полягає в порушенні трудових обов'язків, передбачених трудовим законодавством, правилами внутрішнього трудового розпорядку, іншими локаль-

ними актами, а також у невиконанні або неналежному виконанні правомірних вказівок роботодавця. Для дисциплінарних проступків характерною є відсутність, за деякими винятками, закріплених у нормативно-правових актах конкретних складів проступків і санкцій за їх вчинення. Для трудового права характерні два способи встановлення протиправності діяння. В одних випадках законодавець прямо вказує на діяння, які скоювати заборонено (прогул), а в інших фіксує обов'язки суб'єктів (ст. 30, 139 КЗпП) і їх невиконання розцінює як протиправні. Другий спосіб більш характерний для трудового права.

У трудовому договорі, правилах внутрішнього трудового розпорядку, посадовій інструкції трудові обов'язки працівників, закріплені законодавством, конкретизуються стосовно умов відповідного виробництва. Інколи лунають пропозиції: якщо трудові обов'язки працівника не відображені в яких-небудь нормативних актах, то протиправними слід вважати поведінку працівника, що не відповідає інтересам організації. Однак слід погодитись з О.М. Кайль, що вказує на неприпустимість такого підходу, адже під визначення "не відповідати інтересам організації" в сучасних умовах господарювання, коли зростають значення та роль виробничого ризику, можна в разі потреби підвести широкий спектр дій "неугодного" адміністрації працівника [3, с. 16].

За загальним правилом, діяння може бути визнано дисциплінарним проступком, якщо воно вчинене в робочий час. Однак в окремих випадках ця умова не обов'язкова (наприклад, здійснення державним службовцем вчинку, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, у якому він працює). Доречно також звернути увагу, що для працівників, які працюють у режимі ненормованого робочого часу, весь час перебування на території підприємства вважається робочим часом.

Окремі законодавчі акти наводять вичерпні переліки дисциплінарних проступків. Так, згідно із ч. 3 ст. 52 Закону України "Про державну службу" [7], дисциплінарними проступками є: 1) вияв неповаги до державних символів України; 2) невиконання або неналежне виконання в межах посадових обов'язків рішень державних органів та/або органів влади Автономної Республіки Крим, наказів, розпоряджень та доручень керівників, наданих у межах їхніх повноважень; 3) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків; 4) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; 5) невжиття передбачених законом заходів щодо усунення конфлікту інтересів; 6) порушення обмежень щодо участі державного службовця у виборчому процесі, визначених виборчим законодавством; 7) по-

рушення правил внутрішнього службового розпорядку; 8) порушення правил професійної етики державного службовця; 9) прогул, тобто відсутність державного службовця на робочому місці більше трьох годин підряд протягом робочого дня без поважних причин; 10) поява державного службовця на робочому місці у нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння.

Висновки. Підставою дисциплінарної відповідальності в трудовому праві є дисциплінарний проступок, який складається із чотирьох елементів (об'єкт, суб'єкт, об'єктивна сторона, суб'єктивна сторона), наявність яких є обов'язковою для застосування дисциплінарного стягнення до працівника. Якщо немає хоча б одного з елементів або його неможливо довести, то притягнути до відповідальності неможливо. Дисциплінарний проступок – це протиправне винне невиконання або неналежне виконання трудових обов'язків, визначених трудовим законодавством, колективним і трудовим договорами, або перевищення повноважень працівником, який перебуває в трудових правовідносинах з конкретним роботодавцем, за вчинення якого трудове законодавство передбачає застосування дисциплінарного стягнення.

Список використаної літератури

1. Андрушко А.В. Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності / А.В. Андрушко ; голова ред. кол. Ю.С. Шемшеченко // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2008. – Вип. 41. – С. 380–385.
2. Болотіна Н.Б. Трудове право України : підручник / Н.Б. Болотіна. – 2-ге вид., стер. – К. : Вікар, 2004. – 725 с.
3. Кайль А.Н. Новый порядок и условия наложения дисциплинарных взысканий / А.Н. Кайль // Трудовое право. – 2007. – № 2. – С. 14–22.
4. Кодекс законів про працю України : затв. Законом УРСР від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – № 50 (Додаток). – Ст. 375.
5. Пилипенко Ю.П. Дисциплінарний проступок як підстава юридичної відповідальності у сфері трудових правовідносин / Ю.П. Пилипенко // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2000. – № 3. – С. 182–189.
6. Прилипка С.М. Трудове право України : підручник / С.М. Прилипка, О.М. Ярошенко. – 4-те вид., переробл. і доп. – Х. : ФІНН, 2011. – 800 с.
7. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 26. – Ст. 273.
8. Проект Трудового кодексу України (реєстр. № 1108, текст законопроекту до 2-го чит. від 02.04.2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
9. Прокопенко В.І. Трудове право України : підручник / В.І. Прокопенко. – Х. : Консум, 1998. – 480 с.
10. Смирнов В.Н. Дисципліна труда в СССР / В.Н. Смирнов. – Л. : Высш. шк., 1972. – 119 с.
11. Статус суддів : навч.-практ. посіб. / [І.Є. Марочкін, Ю.І. Крючко, Л.М. Москвич та ін.] ; за ред. І.Є. Марочкіна. – Х. : Право, 2006. – 120 с.
12. Типовые правила внутреннего трудового распорядка для рабочих и служащих предприятий, учреждений, организаций: постан. Госкомтруда СССР и ВЦСПС от 20.07.1984 г. № 213 // Юридичний вісник України. – 1999. – № 15.
13. Трудове право України : навч. посіб. / за ред. П.Д. Пилипенка. – К. : Істина, 2009. – 208 с.
14. Ярошенко О.М. Правосуб'єктність роботодавця та її зміст / О.М. Ярошенко // Проблеми законності. – 2001. – № 51. – С. 129–138.

Стаття надійшла до редакції 10.01.2013.

Иванова А.С. Состав дисциплинарного проступка в трудовом праве

В статье обосновано, что дисциплинарный проступок в трудовом праве следует рассматривать как противоправное виновное невыполнение или ненадлежащее выполнение трудовых обязанностей, определенных трудовым законодательством, коллективным и трудовым договорами, или превышение полномочий работником, находящимся в трудовых правоотношениях с конкретным работодателем, за совершение которого трудовое законодательство предусматривает применение дисциплинарного взыскания.

Ключевые слова: трудовое право, работник, работодатель, дисциплинарная ответственность, дисциплинарный проступок.

Ivanova A. Composition of breach of discipline in a labour right

In the article grounded, that breach of discipline in a labour right it is necessary to examine as illegal guilty non-fulfillment or improper implementation of labour duties, certain a labour legislation, collective and labour agreements, or exceeding of plenary powers a worker, being in labour legal relationships with a concrete employer, for the feaseance of which a labour legislation is foreseen by application of disciplinary penalty.

Key words: labour right, worker, employer, disciplinary responsibility, breach of discipline.

УДК 349.22:613.6

Ю.Ю. Івчук

кандидат юридичних наук, доцент
Східноукраїнський національний університет ім. В. Даля

АТЕСТАЦІЯ РОБОЧИХ МІСЦЬ ЗА УМОВАМИ ПРАЦІ – ВАЖЛИВА УМОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ПРАЦІ

Атестація робочих місць сприяє критичному оцінюванню, виявленню слабких місць, тим самим даючи змогу підвищити рівень охорони праці на підприємстві. Вона є важливим засобом забезпечення реалізації державної політики соціального захисту працівників, зайнятих на роботах зі шкідливими умовами праці.

Ключові слова: працівник, роботодавець, атестація, робоче місце, умови праці, охорона здоров'я.

Протягом останніх років постійно зростають ризики виникнення техногенних аварій, загибелі або травмування чи завдання шкоди здоров'ю громадян унаслідок недосконалості техніки й технологій, зношеності діючого обладнання, масових порушень правил експлуатації технічних засобів. Виникає необхідність у створенні більш досконалих заходів запобігання виникненню кризових ситуацій. Одним із найважливіших елементів цього процесу є атестація робочих місць.

Метою статті є з'ясування поняття й характерних ознак атестації робочих місць за умовами праці, а також порядку її проведення.

Слово "атестація" в перекладі з латинської означає "свідчення". Мовою практики – це свідчення відповідності робочого місця сучасним досягненням науки й техніки. Все, що не відповідає подібним вимогам, активно вдосконалюється, а зайве й відстає – ліквідується. Тому, виступаючи як доступний кожному трудящому метод підвищення ефективності, атестація стає важливим важелем прискорення науково-технічного прогресу.

Атестація робочих місць є необхідною, тому що її результати впливають на можливість призначення працівнику пенсії за віком на пільгових умовах, надання пільг і компенсацій, передбачених чинним законодавством. Її проведення підвищує рівень відповідальності як самого керівника підприємства, так і керівників структурних підрозділів останнього. Під час проведення атестації виявляються робочі місця з несприятливими умовами праці, на яких необхідно здійснити першочергові заходи щодо поліпшення ситуації.

Атестація робочих місць є обов'язком роботодавця, тому на багатьох підприєм-

ствах оцінювання стану робочих місць сьогодні належить до першочергових завдань.

Для того, щоб визначити її важливість, необхідно з'ясувати: навіщо проводиться атестація; що вона передбачає; як визначити, чи потрібно підприємству проводити атестацію; як вона проводиться; які наслідки може викликати непроведення атестації.

З'ясовуючи, навіщо взагалі проводиться атестація робочих місць, необхідно звернутися до Порядку проведення атестації робочих місць за умовами праці, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 1992 р. № 442 [8], відповідно до якого атестація робочих місць за умовами праці проводиться на підприємствах і організаціях незалежно від форм власності й господарювання, де технологічний процес, використовуване обладнання, сировина та матеріали є потенційними джерелами шкідливих і небезпечних виробничих факторів, що можуть несприятливо впливати на стан здоров'я працівників, а також на їхніх нащадків як тепер, так і в майбутньому.

Найвищою цінністю суспільства є здоров'я й життя людей. Це має бути не лозунгом, а принциповою позицією уряду, який повинен наполегливо здійснювати політику щодо створення власниками підприємств дійсно безпечних і здорових умов праці, усвідомлюючи, що це важливий фактор подальшого розвитку виробництва.

Будь-який громадянин нашої держави повинен мати право не лише на працю, а й на належні, безпечні й здорові умови праці, що передбачено ст. 43 Конституцією України [4]. По-перше, у кожного працівника повинно бути своє робоче місце. По-друге, на робочому місці повинні бути створені умови, необхідні для виконання конкретних службових завдань. По-третє, умови праці на робочому місці повинні бути нешкідливими й безпечними для працівника. За всі ці три аспекти повинен відповідати роботодавець (ст. 29 та 153 КЗпП України [3]).

Однак не завжди все залежить від керівника. Інколи сама специфіка виробництва може бути пов'язана з факторами підвищеної небезпеки, шкідливості тощо. У таких випадках роботодавець повинен компенсувати працівникові "шкідливість" його роботи, виходячи з норм чинного законодавства, наприклад: а) надати йому додаткову відпустку [7]; б) установити підвищену оплату праці; в) забезпечити видачу спеодягу й засобів індивідуального захисту; г) видавати мило, знешкودжувальні засоби, а також молоко й лікувально-профілактичне харчування; д) організовувати обов'язкові медогляди.

Крім того, "шкідливість" робочого місця забороняє роботодавцеві залучати на таку роботу жінок і неповнолітніх. Що стосується інтересів працівників, то працівник може отримати пенсію за віком на пільгових умовах, якщо доведе, що певний період часу пропрацював у небезпечних і шкідливих умовах. Виявити шкідливі й небезпечні фактори виробництва, які є підставою для виконання роботодавцем своїх обов'язків, а працівникам дають змогу претендувати на пільгову пенсію, можна тільки одним шляхом – проводити атестацію робочих місць за умовами праці.

Основна мета атестації полягає в регулюванні відносин між роботодавцем і працівниками в галузі реалізації прав на здорові й безпечні умови праці, пільгове пенсійне забезпечення, пільги та компенсації за роботу в несприятливих умовах. Вона проводиться згідно з Порядком та методичними рекомендаціями щодо проведення атестації робочих місць за умовами праці, затверджуваними Міністерством соціальної політики і Міністерством охорони здоров'я.

Проведення атестації дає правові підстави оформити надання на підприємстві передбачених законом гарантій і компенсацій для працівників зі шкідливими й небезпечними умовами праці. Вона дає змогу: а) установити фактори та причини виникнення несприятливих умов праці; б) здійснити санітарно-гігієнічне дослідження факторів виробничого середовища, важкості й напруженості трудового процесу на робочому місці; в) комплексно оцінити чинники виробничого середовища й характеру праці на відповідність їх характеристик стандартам безпеки праці, будівельним та санітарним нормам і правилам; г) установити ступінь шкідливості й небезпечності праці та її характеру за гігієнічною класифікацією; д) обґрунтувати віднесення робочого місця до категорії зі шкідливими (особливо шкідливими), важкими (особливо важкими) умовами праці; е) визначити (підтвердити) права працівників на пільгове пенсійне забезпечення за роботу в несприятливих умовах; є) скласти перелік робочих місць, виробництв, професій і посад із пільговим

пенсійним забезпеченням працівників; ж) проаналізувати реалізацію технічних і організаційних заходів, спрямованих на оптимізацію рівня гігієни, характеру й безпеки праці [6].

Правовою підставою для проведення таких атестацій є нормативні акти з питань охорони й гігієни праці, а також списки виробництв, робіт, професій та посад із шкідливими й небезпечними умовами праці.

Для того, щоб з'ясувати, чи потрібно проводити атестацію, підприємство з небезпечним або шкідливим виробництвом вивчає норми охорони та гігієни праці щодо свого виробництва, а також:

- списки виробництв, професій і посад, що дають право на пільги при отриманні пенсії за віком;
- переліки робіт, на яких установлюється підвищена оплата праці;
- список виробництв, робіт, цехів, професій і посад, робота на яких дає право на додаткову відпустку у зв'язку зі шкідливими й важкими умовами праці;
- перелік професій, що передбачають обов'язковий медогляд;
- перелік, що містить назви хімічних речовин, при роботі з якими рекомендується видавати молоко.

Знайшовши в цих документах роботи, фактори, професії, які є на робочих місцях його підприємства, роботодавець проводить атестацію. Причому це проводиться незалежно від того, є роботодавець юридичною чи фізичною особою.

Проведення атестації оформляється наказом керівника, в якому: зазначаються підстава та завдання атестації; затверджуються склад, голова й секретар постійно діючої атестаційної комісії, визначаються її повноваження; визначаються терміни та графіки проведення підготовчих робіт у структурних підрозділах підприємства; визначається взаємодія із зацікавленими державними органами і громадськими організаціями (експертизою умов праці, санітарно-епідеміологічною службою); визначаються проектні чи науково-дослідні установи для науково-технічного оцінювання умов праці й участі в розробці заходів щодо усунення шкідливих виробничих факторів [2].

Атестація проводиться атестаційною комісією, склад і повноваження якої визначаються наказом по підприємству, організації в строки, передбачені колективним договором, але не рідше ніж один раз на 5 років. Частіше атестація може проводитися, якщо це прямо передбачено колективним договором підприємства [5, с. 70]. Позачергова атестація проводиться в разі докорінної зміни умов і характеру праці з ініціативи власника або уповноваженого ним органу, профспілкового комітету, трудового колективу або його виборного органу, органів Державної експертизи умов праці за участю

установ санітарно-епідеміологічної служби Міністерством охорони здоров'я України.

Відповідальність за своєчасне та якісне проведення атестації покладається на керівника підприємства, організації.

До складу атестаційної комісії включаються головні спеціалісти, працівники відділу кадрів, праці й заробітної плати, охорони праці, медичні працівники підприємства, організації, представники профспілкового комітету, іншого представницького органу трудового колективу. При цьому законну силу мають тільки результати атестації, виконані фахівцями спеціалізованих організацій, акредитованих і атестованих органами Держстандарту та Міністерства охорони здоров'я. Для санітарно-гігієнічних досліджень до атестації залучаються санітарні лабораторії, це можуть бути лабораторії місцевих санепідемічних станцій, які мають відповідний досвід, апаратуру та всю необхідну дозвільну документацію. До проведення атестації можуть залучатися проектні та науково-дослідні організації, технічні інспекції праці профспілок, інспекції Держгірпромнагляду. Такий склад комісії є принципово правильним рішенням, тому що тільки люди, які мають спеціальні знання та навички, спроможні всебічно й повно дослідити всі шкідливі фактори та негативні умови праці.

Атестаційна комісія:

- здійснює організаційне, методичне керівництво й контроль за проведенням виконавцями відповідної роботи на всіх етапах;
- формує необхідну правову й нормативно-довідкову базу та організовує її вивчення;
- визначає й залучає в установленому порядку необхідні організації до виконання спеціальних робіт;
- організовує складання планів розташування обладнання по кожному підрозділу, визначає межу робочих місць (робочих зон) та надає їм відповідний номер;
- складає перелік робочих місць, що підлягають атестації;
- установлює на підставі єдиного Тарифно-кваліфікаційного довідника чи Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників відповідно до найменувань професій і посад працівників, зайнятих на цих робочих місцях, характеру фактично виконаних робіт;
- порівнює застосовуваний технологічний процес, обладнання, використання сировини й матеріалів з передбаченими в проектах;
- визначає обсяг необхідних досліджень шкідливих і небезпечних факторів виробничого середовища та організовує ці дослідження. Санітарно-гігієнічні дослідження факторів виробничого середо-

вища мають бути проведені санітарними лабораторіями підприємств і організацій, атестованими органами Держспоживстандарту України і Міністерством охорони здоров'я України, за списками, що узгоджуються з органами Державної експертизи умов праці України, а також на договірній основі лабораторіями територіальних санітарно-епідеміологічних станцій;

- прогнозує та виявляє утворення шкідливих і небезпечних факторів на робочих місцях;
- організовує проведення фотографій робочого дня;
- складає Карту умов праці на кожне враховане робоче місце або групу аналогічних робочих місць [9, с. 34, 35].

У процесі атестації комісія заповнює Карту умов праці за кожним робочим місцем. Така карта підписується головою та членами атестаційної комісії.

У результаті атестації повинні бути оформлені такі документи: а) перелік робочих місць, за якими підтверджено пільги й компенсації у зв'язку зі шкідливими та небезпечними умовами праці. На підприємстві він зберігається 50 років. Причому за кожним працівником, чия посада або робота внесені до цього переліку, підприємство повинно зробити витяг із наказу й додати до його трудової книжки; б) перелік робочих місць з несприятливими умовами праці, на яких необхідно здійснити першочергові заходи щодо поліпшення; в) якщо підприємство планує добровільно за свій рахунок виплачувати будь-які компенсації працівникам на умовах колективного договору або виплачувати за свій рахунок пенсію, тоді за наслідками атестації складається перелік робочих місць таких представників.

За результатами чергової атестації можуть змінитися умови праці деяких працівників. При цьому про зміну істотних умов праці: систем та розміру праці, пільг, режиму роботи, встановлення або скасування неповного робочого часу, суміщення професій, зміну розрядів і найменування посад та інших-працівника – має бути повідомлено не пізніше ніж за два місяці.

Погодимось із О. Зіненко, на думку якої, непроведення атестації робочих місць може призвести до негативних наслідків. Так, по-перше, якщо атестація не проводилася, але підприємство несе витрати на виплату компенсацій і надання гарантій працівникам (додаткові відпустки, підвищена оплата праці, спецодяг тощо), при перевірці можуть виникнути питання з приводу правомірності таких виплат, а також проблеми з оподаткуванням таких виплат. По-друге, якщо підприємство не проведе атестацію і не надаватиме належні працівникам гарантії та виплачуватиме компенсації, то кожний працівник, який працює в шкідливих і

небезпечних умовах праці, може звернутися до суду й вимагати відшкодування матеріального та морального збитку. У такому разі не проведення атестації не тільки не звільнить роботодавця від відповідальності, а, навпаки, стане доказом його провини. По-третє, не проведення атестації робочих місць є порушенням законодавства про охорону праці, і, як наслідок, порушник – керівник підприємства може бути притягнений до адміністративної відповідальності [1, с. 15].

Таким чином, атестація робочих місць сприяє критичній оцінці, виявленню слабких місць, тим самим даючи змогу підвищити рівень охорони праці на підприємстві. Працюючи зі шкідливими або небезпечними умовами праці, в особливих температурних чи інших важких умовах, працівник перебуває під впливом небезпечних і шкідливих виробничих факторів, здатних викликати важкі захворювання, завдати шкоду здоров'ю та життю, тому такі робочі місця вимагають до себе особливої уваги й ставлення з боку не тільки держави та самих працівників, а й з боку роботодавця.

Висновки. Атестація робочих місць є важливим засобом забезпечення реалізації державної політики соціального захисту працівників, зайнятих на роботах зі шкідливими умовами праці. Подальші дослідження повинні бути спрямовані на поширення атестації та створення широкого спектра лабораторій з потужним арсеналом технічних засобів для забезпечення цього процесу.

Список використаної літератури

1. Зіненко О. Атестація робочих місць: Кому це потрібно? / О. Зіненко // Баланс : Всеукраїнський бухгалтерський тижневик. – 2007. – № 24 (670). – С. 15.
2. Іванчук Д.П. Атестація робочих місць за умовами праці [Електронний ресурс] / Д.П. Іванчук, Г.Є. Дегтяренко, В.І. Левченко та ін. – К. : ННДІОП, 1998. – Режим доступу: <http://leg.co.ua/instrukcii/ohrana-truda/atestaciya-robochih-misc-za-umovami-praci.html>.
3. Кодекс законів про працю України : затв. Законом УРСР від 10.12.1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – № 50 (Додаток). – Ст. 375.
4. Конституція України: прийнята на V сесії II скликання Верховної Ради України 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Мастюгіна Г. Атестація робочих місць, її значення для пенсійного забезпечення громадян / Г. Мастюгіна // Вісник Податкової служби України. – 2011. – № 17/18. – С. 65–70.
6. Мастюгіна Г. Навіщо атестувати робоче місце [Електронний ресурс] / Г. Мастюгіна // Пенсійний кур'єр. – 2011. – № 15. – Режим доступу: http://www.courier-pfu.com.ua/pdf/15_ru0.pdf.
7. Про відпустки : Закон України від 15.11.1996 р. № 505/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 2. – Ст. 4.
8. Про Порядок проведення атестації робочих місць за умовами праці : постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.1992 р. № 442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.pau.ua>.
9. Чернетенко О. Атестація робочих місць: установлення пільг за шкідливі умови праці / О. Чернетенко // Вісник Податкової служби України. – 2011. – № 11. – С. 30–35.

Стаття надійшла до редакції 10.01.2013.

Ивчук Ю.Ю. Аттестация рабочих мест по условиям труда – важное условие обеспечения охраны труда

Аттестация рабочих мест способствует критической оценке, выявлению слабых мест, тем самым позволяя повысить уровень охраны труда на предприятии. Она является важным средством обеспечения реализации государственной политики социальной защиты работников, занятых на работах с вредными условиями труда.

Ключевые слова: работник, работодатель, аттестация, рабочее место, условия труда, здравоохранение.

Ivchuk J. Certifying of workplaces for the terms of labour is an important condition of providing of labour protection

Attestation of workplaces is instrumental in a critical estimation, exposure of weak points, the same allowing to heave up the level of labour protection on an enterprise. It is an important backer-up realization of public policy of social defence of workers, busy on works with the harmful terms of labour.

Key words: worker, employer, attestation, workplace, condition of labour, health protection.

УДК 349.2

М.О. Кабаченко

Національний університет
"Юридична академія України імені Ярослава Мудрого"

ОСОБЛИВОСТІ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Дисциплінарна відповідальність – це реакція з боку держави в особі роботодавця у зв'язку з невиконанням або неналежним виконанням працівником своїх трудових обов'язків. Вона є важливим заходом щодо забезпечення дисципліни праці.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність, адміністративна відповідальність, види дисциплінарної відповідальності.

Тема правового регулювання дисциплінарної відповідальності в Україні є актуальною протягом багатьох років, оскільки, наприклад, звільнення за порушення трудової дисципліни – одна з поширених підстав звільнення працівника. За сучасних умов переходу нашої держави до ринкової економіки підвищується значення суворого дотримання трудової дисципліни, зростає потреба в удосконаленні трудового законодавства, що регулює дисципліну праці, дисциплінарну відповідальність. Національна судова практика свідчить про те, що останнім десятиліттям кількість звільнень за порушення трудової дисципліни, на жаль, не зменшується. У зв'язку із цим актуальними стали заходи щодо зміцнення дисципліни праці.

Метою статті є з'ясування особливостей дисциплінарної відповідальності, визначення її видів.

Розуміння поняття "відповідальність" у різних галузях знань має свої особливості. У мовознавстві воно означає покладений на кого-небудь або узятий ким-небудь обов'язок чи необхідність звітувати за свої дії й готовність узяти на себе провину за можливі наслідки, бути відповідальним за них [4].

У свою чергу, у філософії це поняття відображає об'єктивний, історично конкретний характер відносин між особою, колективом, суспільством з погляду свідомого здійснення пред'явлених до них взаємних вимог, що, наприклад, виявляється у відповідальності людини перед суспільством як результат свідомої людської діяльності [8, с. 496]. Наука етика досліджує відповідальність у тісному зв'язку з категорією обов'язку [3, с. 152]. Отже, це поняття у філософії характеризується через сприйняття його наслідків як свідомої діяльності людини, виконання нею певних обов'язків та їх оцінки з боку соціального оточення. На останньому аспекті акцентується увага при дослідженні питання відповідальності в

соціологічній науці, в межах якої підкреслюється момент реакції суспільства, соціальної спільноти на індивідуальну поведінку [7, с. 683]. У психології відповідальність характеризується як відображення особливостей соціального й морально-правового ставлення особи до суспільства, характеризується виконанням свого морального обов'язку та правових норм [2, с. 64]. Тобто можна зауважити, що визначення конкретного змісту поняття відповідальність залежить від багатьох особливостей, що мають різну природу (етичну, соціальну, психологічну тощо).

Ми можемо зробити висновок, що певним узагальнювальним розумінням відповідальності як окремого поняття, яке використовується іншими науками, є її використання як однієї із центральних категорій юриспруденції. Так, теорія держави та права розглядає відповідальність як реакцію держави на здійснене правопорушення, що втілюється в обов'язок особи зазнати передбачених законом обмежень за вчинене правопорушення, де зміст юридичної відповідальності полягає в покаранні [5, с. 291].

У юриспруденції існують два основні напрями розуміння юридичної відповідальності: вузький, у межах якого відповідальність пов'язується із застосуванням примусових заходів за вчинення особою правопорушення (С.С. Алексєєв, С.Н. Братусь, І.О. Галаган, О.С. Іоффе, С.С. Каринський, В.Г. Малов, І.С. Самощенко, Р.О. Халфіна), а також широкий, у межах якого відповідальність є не лише негативною (ретроспективною) реакцією на вчинення правопорушення, а й позитивним (проспективним) оцінюванням за дотримання особою вимог закону та досягнення нею суспільно корисних результатів (В.С. Венедіктов, Б.Л. Назаров, Л.О. Сироватська, О.Ф. Скакун, Н.Н. Хуторян). Однак другий підхід більш виважено та повно відображає те сучасне розуміння цього поняття, котре зумовлено соціальним, демократичним, правовим характером нашої держави.

Держава встановлює різні види юридичної відповідальності, серед яких виділяються традиційні, такі як кримінальна, адміністративна, цивільно-правова, матеріальна та дисциплінарна відповідальність, які існують тільки в межах відповідних галузей права.

Водночас на сьогодні в науковій літературі вчені (В.В. Костицький, Ю.С. Шемшученко, В.Л. Мунтян, Б.Г. Розовський) порушують питання щодо визнання, встановлення й реалізації інших видів юридичної відповідальності, таких, зокрема, як еколого-правова, земельно-правова, водно-правова тощо.

Проблема визначення спільних та відмінних ознак окремих видів юридичної відповідальності завжди була актуальною для правової науки. Логічним є те, що перехід до ринкових відносин, який відбувається в українському суспільстві останніми роками, зумовив бурхливий розвиток законодавства про адміністративну та дисциплінарну відповідальність, виникнення ряду нових правових інститутів та методів правового регулювання. Ми не можемо не погодитися з тим, що ускладнення суспільних відносин, виникнення нових сфер господарювання та управління, значне підвищення активності громадян викликає необхідність у всебічному переосмисленні соціальної ролі дисциплінарної відповідальності, її сутності та ознак як важливого правового інституту, співвідношення з іншими видами юридичної відповідальності.

У процесі правотворення та правозастосування не завжди проводиться чітке розмежування таких видів відповідальності, як адміністративна й дисциплінарна, це призводить до того, що мають місце випадки дублювання, застосування адміністративної відповідальності замість дисциплінарної та навпаки тощо. Теоретичні погляди щодо цього питання, вироблені в теорії права та адміністративному праві, містять ряд спірних і неточних положень, тому потребують серйозного доопрацювання. Подальше вдосконалення законодавства про адміністративну та дисциплінарну відповідальність робить актуальним завдання щодо проведення порівняльного аналізу сучасних теоретичних положень і нормативно-правових актів про адміністративну та дисциплінарну відповідальність, з'ясування їх спільних рис і відмінностей, визначення чітких орієнтирів подальшого розвитку обох зазначених видів відповідальності.

Дисциплінарна відповідальність близько стикається з адміністративною. Перш за все позасудовим способом накладення стягнення, тому їх зовнішня подібність призвела до того, що деякі автори відносили дисциплінарну відповідальність до інститутів адміністративного права.

Однак у подальшому подібна категорична позиція була визнана помилковою, оскільки в процесі розвитку юридичної думки

дисциплінарну відповідальність стали розглядати як "комплексний" правовий інститут, що охоплює норми й відносини, характерні одночасно для деяких галузей права.

При цьому слід зазначити, що інститут дисциплінарної відповідальності наближений до адміністративного права (наприклад, за владними методами регулювання правових відносин, цілеспрямованістю заходів відповідальності, що застосовуються до правопорушників, – карністю санкцій тощо).

Водночас ці різновиди юридичної відповідальності відрізняються між собою. Головним критерієм розмежування адміністративної відповідальності й дисциплінарної є їх нормативні та фактичні підстави, оскільки вбачаються дві сторони: юридико-фактична (протиправна поведінка, проступок) та нормативна (наявність норм адміністративного права, що передбачають відповідальність за таку поведінку).

Розбіжності нормативних підстав зумовлені відмінностями в законодавстві, яким вони регламентуються. Адміністративні проступки визначені в нормах адміністративного права, де, крім загального поняття, дається опис складів конкретних правопорушень. Дисциплінарні ж проступки прямо чи побічно закріплені в нормах адміністративного, трудового, аграрного (земельного), виправно-трудоного права. Однак, на жаль, сьогодні, на відміну від адміністративного права, дисциплінарне законодавство не дає визначення дисциплінарного проступку та не містить конкретних його складів.

Водночас у національному законодавстві України містяться відповідні ознаки, які характеризують безпосередньо правопорушення (проступок) і можуть бути покладені в основу розмежування адміністративної відповідальності й дисциплінарної. Вважається, що доцільно взяти за основу розмежування зазначених видів юридичної відповідальності ознаки адміністративного правопорушення (суспільна шкідливість, протиправність, винність, караність) та ознаки складу правопорушення (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона).

Слід наголосити, що правові наслідки застосування дисциплінарної та адміністративної відповідальності також різні. Так, притягнення особи до дисциплінарної відповідальності створює їй негативну трудову характеристику. У деяких випадках, передбачених нормами права, накладення дисциплінарного стягнення перешкоджає службовому просуванню особи, підвищенню її за посадою. Серйозним правообмеженням особи, яка скоїла дисциплінарний проступок, є її звільнення. Адміністративна відповідальність, як правило, не супроводжується негативними для правопорушника наслідками в його службовій діяльності (за

винятком випадків застосування позбавлення права керування транспортними засобами – ст. 30 КУпАП, також прикладом можуть бути ст. 101–103 КУпАП, де мова йде про відповідальність посадових осіб за неналежне виконання своїх посадових обов'язків).

Доцільно зауважити, що процедури застосування санкцій дисциплінарної та адміністративної відповідальності теж різняться між собою.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення вирізняється серед інших проваджень за низкою критеріїв. До них належать особливості органів, які здійснюють провадження, специфіка актів, якими оформлюється процесуальна діяльність, процедури їх оформлення, його швидкість та економічність. Процесуальна діяльність розвивається послідовно й має відповідні стадії, які чітко регламентовані в чинному адміністративному законодавстві, а саме: порушення справи про адміністративне правопорушення; розгляд справи й винесення щодо неї постанови; оскарження й опротестування постанови; виконання винесеної постанови.

Водночас дисциплінарне провадження не так чітко формалізоване. Вибір санкції залишається за керівником. Крім того, на відміну від провадження у справах про адміністративні порушення, у дисциплінарному провадженні встановлення факту проступку здійснюється не тільки на основі протоколів, доповідних записок, а достатньо пояснення винної особи. Менш виражені в дисциплінарному провадженні стадії руху справи, іншим є порядок накладення стягнень, що оформлюється наказом, тощо.

Якщо адміністративне стягнення може бути накладено в стислий термін – негайно чи не пізніше трьох місяців з дня скоєння проступку, то дисциплінарне законодавство розрізняє терміни з дня скоєння й з дня виявлення проступку.

Дисциплінарне стягнення, як правило, не може бути накладено пізніше шести місяців з дня вчинення проступку й одного місяця з дня його виявлення. Процедура його накладення така. Від винного спочатку відбирається письмове пояснення з приводу вчиненого ним проступку, на підставі якого потім видається наказ (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення. Про це повідомляється працівникові, на якого накладене стягнення, під розписку. Дисциплінарне стягнення може бути оскаржене працівником у порядку, встановленому чинним трудовим законодавством, у комісії по трудових спорах чи районному (міському) суді.

Якщо протягом року з дня накладення дисциплінарного стягнення працівника не буде піддано новому дисциплінарному стягненню, то він вважається таким, що не мав

дисциплінарного стягнення. Крім того, якщо працівник не допустив нового порушення трудової дисципліни і до того ж виявив себе як сумлінний працівник, то стягнення може бути зняте до закінчення одного року.

Важливим також залишається питання щодо розмежування видів дисциплінарної відповідальності. На думку В.М. Скобелкіна [6], яку ми поділяємо, необхідно розмежувати два різновиди дисциплінарної відповідальності – загальну і спеціальну. Перша має регулюватися лише Кодексом законів про працю України. Згідно зі ст. 147 цього Кодексу, за порушення трудової дисципліни до працівників може бути застосовано лише один із заходів стягнення – догана або звільнення. А другий вид – спеціальна дисциплінарна відповідальність – має регламентуватися не тільки КЗпП України, а й спеціальними нормативними актами. Наприклад, ст. 14 Закону України "Про судючий і статус суддів" [1] передбачає такі види стягнень, як попередження про неповну службову відповідність, затримка до одного року в присвоєнні чергового рангу або в призначенні на вищу посаду. Загальна дисциплінарна відповідальність встановлена для всіх робітників і службовців. Її правила, що визначають види стягнень, порядок їх застосування і зняття, певною мірою відображаються й у спеціальній дисциплінарній відповідальності, але остання має багато особливостей і є винятком із загальної. Тому в усіх випадках, коли не може бути застосована дисциплінарна відповідальність спеціальна, діє загальна.

Спеціальна дисциплінарна відповідальність встановлена для вузького кола працівників; її суб'єктом є працівник, який несе дисциплінарну відповідальність за спеціальними нормативно-правовими актами: статутами, положеннями, законами; передбачає застосування специфічних заходів дисциплінарного впливу. Найхарактернішими рисами спеціальної дисциплінарної відповідальності є такі: обмежена сфера та коло суб'єктів її застосування; специфічні заходи дисциплінарного впливу (звичай більш жорсткі стягнення); визначене коло суб'єктів, які можуть її застосовувати; особливий порядок накладення та оскарження дисциплінарних стягнень; наявність спеціальних нормативних актів.

Отже, спеціальна дисциплінарна відповідальність – це окремий вид дисциплінарної відповідальності чітко визначених суб'єктів, які за вчинений дисциплінарний проступок можуть залучатися в межах спеціальних нормативних актів до більш жорстких заходів дисциплінарного впливу з особливим порядком накладення та оскарження дисциплінарних стягнень.

Висновки. Таким чином, дисциплінарна відповідальність працівників є одним із

видів юридичної відповідальності, що встановлена законодавством за протиправну поведінку працівника. Вона є обов'язком працівника понести покарання, передбачене нормами законодавства про працю, за протиправне невиконання чи неналежне виконання своїх трудових обов'язків. Інститути дисциплінарної й адміністративної відповідальності мають певні спільні риси, однак дисциплінарна відповідальність – це самостійний, окремий вид відповідальності, який має характерні риси, що, у свою чергу, вирізняють її з переліку всіх видів юридичної відповідальності. Подальше дослідження питань співвідношення та юридичне закріплення відмінностей цих двох видів відповідальності є актуальним і важливим аспектом для правозастосовчої практики, що дасть змогу чітко розмежовувати ці види відповідальності, уникнути випадків дублювання та застосування одного виду відповідальності замість іншого тощо.

Список використаної літератури

1. Закон України "Про судоустрій та статус суддів" від 07.07.2010 р. № 2453-VI //

Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–45. – Ст. 529.

2. Коллектив. Личность. Общество : словарь социально-психологических понятий. – Л. : Лениздат, 1987. – 356 с.
3. Малахов В.А. Этика : курс лекций / В.А. Малахов. – К. : Лебідь, 1996. – 304 с.
4. Новый тлумачний словник української мови : у 4 т. – К. : Аконіт, 1998. – Т. 1. – 910 с.
5. Общая теория государства и права : учебник / под ред. В.В. Лазарева. – М. : Юрист, 2001. – 520 с.
6. Скобелкин В.Н. Дисциплинарная и материальная ответственность рабочих и служащих / В.Н. Скобелкин. – Воронеж, 1990. – 221 с.
7. Социология: наука об обществе / под ред. В.П. Андрущенко, П.И. Горлача. – Харьков : Рубикон, 1997. – 683 с.
8. Философский энциклопедический словарь / под ред. Л.Ф. Ильчев, П.Н. Федосеева. – М. : Сов. энциклопедия, 1983. – 568 с.

Стаття надійшла до редакції 10.01.2013.

Кабаченко М.А. Особенности дисциплинарной ответственности

Дисциплинарная ответственность – это реакция со стороны государства в лице работодателя в связи с невыполнением или неподобающим выполнением работником своих трудовых обязанностей. Она является важным мероприятием относительно обеспечения дисциплины труда.

Ключевые слова: дисциплинарная ответственность, административная ответственность, виды дисциплинарной ответственности.

Kabachenko M. Features of disciplinary responsibility

Disciplinary responsibility is a reaction from the side of the state, in the person of employer, in connection with non-fulfillment or improper implementation by the worker of the labour duties. She is an important measure in relation to providing of discipline of labour.

Key words: disciplinary responsibility, administrative responsibility, types of disciplinary responsibility.

ПРОБЛЕМИ КЛАСИФІКАЦІЇ ВИДІВ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ШТАТНОЇ РОБОТИ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

На основі комплексного аналізу нормативно-правових актів і наукових джерел визначено види організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ та надано їх характеристику.

Ключові слова: органи внутрішніх справ, організаційно-штатна робота.

Організаційно-штатна робота в органах внутрішніх справ є досить складним та різноплановим напрямом управлінської діяльності. Вона покликана вирішувати коло питань, пов'язаних з утворенням, реорганізацією чи ліквідацією органів та підрозділів, розподілом штатів, контролем за дотриманням штатної дисципліни, розподілом фінансового забезпечення. Крім зазначених основних завдань, організаційно-штатна робота забезпечує реалізацію ще ряду похідних та суміжних завдань. Необхідно констатувати, що сьогодні в науковій і навчальній літературі основна увага приділяється лише окремим видам організаційно-штатної роботи, насамперед, контролю за дотриманням дисципліни та законності, відповідно інші її види (розроблення примірних (типових) структур, примірних (типових) штатів, переліків посад і штатних нормативів; створення, реорганізація та ліквідація органів і підрозділів; затвердження штатів і внесення змін до них; розподіл штатної чисельності між органами і підрозділами; ротація кадрів тощо) залишаються малодослідженими. У зв'язку із цим важливим є виокремлення видів організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ та розкриття їх змісту.

Основні засади державно-владної діяльності, у тому числі питання організаційно-штатної роботи, досліджували такі відомі науковці, як: С.М. Алфьоров, М.І. Ануфрієв, І.В. Арістова, В.Т. Білоус, О.М. Бандурка, В.М. Бесчастний, І.П. Голосніченко, С.Ф. Денисюк, А.Т. Комзюк, В.В. Конопльов, Ю.Ф. Кравченко, А.М. Куліш, Н.П. Матюхіна, В.І. Олефір, В.П. Петков, В.М. Плішкін, О.Ю. Синявська, А.А. Стародубцев, Т.О. Проценко, Х.П. Ярмачі та ін. Однак питання класифікації видів організаційно-штатної роботи на сьогодні практично не вивчалися, що зумовлює актуальність теми.

Метою статті є визначення видів організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ. Для досягнення поста-

вленої мети необхідно вирішити такі завдання: охарактеризувати види організаційно-штатної роботи в різних органах і службах; проаналізувати правову базу організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ; визначити критерії та здійснити класифікацію видів такої організаційно-штатної роботи.

На сьогодні в чинному законодавстві практично відсутня класифікація видів цієї управлінської діяльності. Із визначення організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ випливає, що її видами є:

- розподіл та ефективне використання штатної чисельності;
- удосконалення структури органів і підрозділів внутрішніх справ;
- контроль за дотриманням штатної дисципліни;
- ощадливе витрачання коштів, що виділяються органам та підрозділам внутрішніх справ.

Необхідно зазначити, що цей перелік є не зовсім повним. Він не відображає деяких важливих аспектів організаційно-штатної роботи, пов'язаних з утворенням та ліквідацією органів і підрозділів внутрішніх справ, інформаційно-аналітичною роботою, обліком штатів та вивченням і запровадженням досвіду інших держав у досліджуваній сфері. Крім того, на наш погляд, ощадливе витрачання коштів не можна віднести до організаційно-штатної роботи, оскільки вона є одним з напрямів фінансово-господарської діяльності органів внутрішніх справ.

Розглядаючи види організаційно-штатної роботи в інших органах державної влади, можна побачити, що в органах прокуратури основними напрямками такої управлінської діяльності є:

- визначення оптимальної структури органів прокуратури;
- встановлення штатної чисельності;
- розподіл обов'язків між керівництвом і підлеглими працівниками [3].

Крім цих напрямів, згідно з Наказом Генеральної прокуратури України "Про орга-

нізацію роботи і управління в органах прокуратури України”, різновидом організаційно-штатної роботи в органах прокуратури є створення підрозділів прокуратури та забезпечення виконання ними завдань, що визначені для них у нормативно-правових актах. Ще одним важливим напрямом організаційно-штатної роботи є аналіз стану роботи органів прокуратури та оперативної обстановки на певній території з метою вирішення питання щодо доцільності штатних змін.

Таким чином, організаційно-штатна робота в органах прокуратури зводиться до таких видів:

- аналіз стану штатного забезпечення на тій чи іншій території;
- створення органів та підрозділів прокуратури;
- визначення оптимальної структури органів прокуратури;
- встановлення штатної чисельності;
- контроль за виконанням правових актів з організаційно-штатних питань;
- розподіл обов’язків між керівництвом і підлеглими працівниками.

Деякі подібними до вищезазначених є види організаційно-штатної роботи в митній службі. Проте деякі напрями такої діяльності є відмінними від попередніх. Головними завданнями організаційно-штатної роботи в митній службі є:

- підготовка, розробка та вдосконалення організаційних структур;
- розрахунок та ефективне використання штатної чисельності й грошового утримання;
- розподіл прав, обов’язків та відповідальності [1].

На нашу думку, розподіл відповідальності не може бути напрямом організаційно-штатної роботи, оскільки вона реалізується з метою формування та розстановки штатної чисельності, розподілу повноважень для досягнення кращих результатів діяльності. Відповідальність же є наслідком невиконання особою її обов’язків або порушення нею прав та свобод інших осіб. Притягнення особи до того чи іншого виду відповідальності не є компетенцією організаційно-штатних підрозділів.

Досліджувана управлінська діяльність здійснюється через систему організаційно-штатних заходів, під якими необхідно розуміти заходи щодо створення, реорганізації або ліквідації митних органів, спеціальних митних установ та організацій. Враховуючи вищевикладене, можна визначити основні види такої управлінської діяльності в митних органах. Зокрема, до них можна віднести:

- створення, реорганізацію та ліквідацію митних органів;
- розробку та вдосконалення організаційних структур;

- розрахунок штатної чисельності та її ефективне використання;
- раціональне використання грошового забезпечення штатної чисельності митних органів;
- розподіл прав та обов’язків між працівниками.

Як бачимо, види організаційно-штатної роботи в різних органах та службах є дуже подібними. Більшість з них мають місце в діяльності всіх підрозділів, що займаються такою діяльністю.

В Інструкції з організаційно-штатної роботи в системі МВС України визначено, що складовими організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ є:

- розроблення примірних (типових) структур, примірних (типових) штатів, переліків посад і штатних нормативів;
- створення, реорганізація та ліквідація органів і підрозділів;
- затвердження штатів і внесення змін до них;
- розподіл штатної чисельності між органами й підрозділами;
- обґрунтування обсягів збільшення або скорочення штатної чисельності;
- контроль за дотриманням штатної дисципліни;
- облік штатів і лімітної чисельності, інформаційно-аналітична робота;
- вивчення позитивного досвіду роботи підпорядкованих органів і підрозділів;
- вивчення досвіду інших держав щодо організаційної побудови, чисельності працівників та особливостей функціонування правоохоронних органів [2].

Така структура є більш повною та обґрунтованою. Вона відображає всі основні види організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ. Розглянемо більш детально кожен з них.

Розроблення примірних (типових) структур, примірних (типових) штатів, переліків посад і штатних нормативів полягає в роботі організаційно-штатних підрозділів з розрахунку та визначення такої кількості органів і підрозділів внутрішніх справ та їх посадових осіб, які б ефективно виконували завдання, покладені на них державою. Вони встановлюють необхідний кількісний і якісний склад як кожного окремого підрозділу, так і цілого відділу чи управління внутрішніх справ.

Створення, реорганізація та ліквідація органів і підрозділів внутрішніх справ виявляється у формуванні у встановленому порядку такого органу чи підрозділу, його злиття, приєднання, поділ, виділення або перейменування, що тягне за собою зміну його функцій, структури та штатів, чи навіть припинення його діяльності. Правом здійснення такої управлінської діяльності наділені не всі організаційно-штатні підрозділи. Рішення про утворення, реорганізацію чи ліквідацію органів та підрозділів внутрі-

шніх справ приймає Міністр внутрішніх справ України на підставі пропозицій, наданих відповідними підрозділами організаційно-штатної роботи.

Затвердження штатів і внесення змін до них полягає в діяльності організаційно-штатних підрозділів щодо визначення кількості посад у певному органі чи підрозділі внутрішніх справ та внесення до неї змін у разі необхідності.

Розподіл штатної чисельності між органами і підрозділами полягає в реалізації заходів щодо переведення посад з одного підрозділу до іншого. Така управлінська діяльність наявна в тих випадках, коли необхідно покращити роботу в певному напрямі. Такий перерозподіл відбувається за рахунок посад того підрозділу, де це не вплине на показники роботи.

Обґрунтування обсягів збільшення або скорочення штатної чисельності полягає в роботі організаційно-штатних підрозділів з розроблення на основі фактичних даних, пропозицій щодо необхідності зміни кількості посад у тому чи іншому підрозділі внутрішніх справ. Такі думки повинні ґрунтуватися на достовірній інформації щодо стану оперативної обстановки у відповідному регіоні та показниках роботи підрозділів, до штатної чисельності яких хочуть внести зміни. Крім того, для забезпечення наукового підґрунтя в здійсненні організаційно-штатної роботи в органах і підрозділах можуть залучатися науково-дослідні підрозділи з питань управлінської діяльності, що діють у структурі вищих навчальних закладів та науково-дослідних установ МВС України.

Контроль за дотриманням штатної дисципліни – це діяльність організаційно-штатних підрозділів та інших уповноважених суб'єктів зі спостереження за точним виконанням встановленого законодавством і нормативно-правовими актами МВС України порядку здійснення організаційно-штатної роботи та використання працівників відповідно до функціональних обов'язків, а також вжиття заходів реагування в разі їх порушення.

Облік штатів і лімітної чисельності органів внутрішніх справ полягає в систематичній роботі організаційно-штатних підрозділів з ведення штатних книг, обліку штатної чисельності, періодичного складання звітів про штатну чисельність та ведення інформаційно-штатних довідників органів внутрішніх справ. Інформаційно-аналітична робота полягає у вивченні матеріалів організаційно-штатної роботи, їх аналізі та наданні відповідних висновків.

Вивчення позитивного досвіду роботи підпорядкованих органів і підрозділів виявляється в дослідженні кращих показників

роботи організаційно-штатних підрозділів органів внутрішніх справ та вирішенні питання щодо можливості їх використання в діяльності інших підрозділів.

Вивчення досвіду інших держав щодо організаційної побудови, чисельності працівників та особливостей функціонування правоохоронних органів полягає в дослідженні системи правоохоронних органів, їх організаційної структури та системи організаційно-штатних заходів в іноземних державах, їх аналізі та використанні в діяльності органів внутрішніх справ України.

Крім вищезазначеного поділу організаційно-штатної роботи можна визначити ще декілька її класифікацій. Так, за формою реалізації організаційно-штатних заходів можна виділити:

- видання нормативних актів з питань організаційно-штатної роботи в органах внутрішніх справ;
 - видання індивідуальних актів (односторонні вказівки разового характеру, за допомогою яких посадові особи керують підлеглими підрозділами чи працівниками);
 - проведення організаційних заходів (щоденні прояви управлінської діяльності, які не тягнуть за собою настання правових наслідків);
 - здійснення матеріально-технічних операцій (визначення фінансового обґрунтування необхідної штатної чисельності).
- Залежно від значення організаційно-штатної роботи її можна поділити на:
- основну (створення, реорганізація, ліквідація підрозділів, затвердження штатів тощо);
 - допоміжну (інформаційно-аналітична діяльність, вивчення досвіду інших держав тощо).

За часовими характеристиками можна виділити організаційно-штатну роботу, що здійснюється:

- постійно (безперервно) (контроль за дотриманням штатної дисципліни, облік штатів, інформаційно-аналітична робота тощо);
- періодично (створення, реорганізація, ліквідація органів та підрозділів, обґрунтування обсягів збільшення або скорочення штатної чисельності тощо).

За територіальною ознакою можна виділити організаційно-штатну роботу, що реалізується:

- на всій території України (наприклад, контроль за дотриманням штатної дисципліни, що здійснюється Міністерством внутрішніх справ України);
- в окремому органі чи підрозділі внутрішніх справ (наприклад, створення певного відділу в районному відділі внутрішніх справ).

За суб'єктом, що здійснює організаційно-штатну роботу, її можна поділити на таку, що виконують:

- відділ організаційно-штатної роботи Департаменту кадрового забезпечення МВС України;
- підрозділи організаційно-штатної роботи управлінь (відділів) кадрового забезпечення ГУМВС, УМВС;
- організаційно-штатний підрозділ Головного управління внутрішніх військ МВС України;
- організаційно-штатні підрозділи Департаменту Державної служби охорони при МВС України та управлінь, відділів Державної служби охорони при ГУМВС, УМВС.

Таким чином, організаційно-штатна робота в органах внутрішніх справ є досить розгалуженим явищем управлінської діяль-

ності та може бути класифікована за багатьма ознаками.

Список використаної літератури

1. Кунев Ю.Д. Управління в митній службі : підручник [Електронний ресурс] / Ю.Д. Кунев. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – Режим доступу: <http://readbookz.com/pbooks/book-10/ua/chapter-639/>.
2. Про нормативне забезпечення організаційно-штатної роботи : Наказ МВС України від 17.12.2009 р. № 530.
3. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України : Наказ Генеральної прокуратури України від 26 грудня 2011 р. № 1гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP11058.html.

Стаття надійшла до редакції 07.02.2013.

Микитась А.В. Проблемы классификации видов организационно-штатной работы в органах внутренних дел

На основе комплексного анализа нормативно-правовых актов и научных источников определены виды организационно-штатной работы в органах внутренних дел и дана их характеристика.

Ключевые слова: органы внутренних дел, организационно-штатная работа.

Mikitas A. Classification of types of organizational work in law enforcement agencies

Based on comprehensive analysis of of legal acts and scientific sources the types of organizational work in law enforcement agencies and their description were defined.

Key words: police, staff work.

ПРОЖИТКОВИЙ МІНІМУМ – БАЗОВИЙ ДЕРЖАВНИЙ СОЦІАЛЬНИЙ СТАНДАРТ

У статті обґрунтовано, що прожитковий мінімум відіграє визначальну роль у реалізації державної соціальної політики. Він дає можливість реалізовувати стратегічну мету сучасної цивілізованої держави – забезпечити високі стандарти життя та рівний доступ її громадян до суспільних благ.

Ключові слова: державні соціальні гарантії, державні соціальні стандарти, прожитковий мінімум, громадяни, держава.

Існування розвинутої системи соціальних стандартів, гарантій і нормативів є ознакою соціально спрямованої держави. Завданням такої держави є не лише закріплення їх у своїх нормативно-правових актах, а й виконання та реалізація їх на практиці. Особливо це актуально в Україні, оскільки держава, перебуваючи в стадії переходу від командно-адміністративної до ринкової економіки, подекуди не здатна виконувати свої зобов'язання перед суспільством і його членами. Незважаючи на те, що мінімальний споживчий бюджет існує з 1991 р., активізація процесу формування соціальних стандартів створення цілісної та взаємоузгодженої системи соціальних стандартів, гарантій і нормативів відбулася лише 5 жовтня 2000 р. із прийняттям Закону України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" [6].

Метою статті є визначення правових засад формування й застосування прожиткового мінімуму як базового державного соціального стандарту, що спрямований на реалізацію закріплених Конституцією та законами України основних соціальних гарантій.

Загалом під стандартом прийнято розуміти певний зразок, еталон, модель, які сприймають як основні при зіставленні з ними інших подібних об'єктів.

У свою чергу, соціальний – це такий, який існує в суспільстві. Якщо ж взяти вужче, то соціальний можна трактувати як життєво необхідний, важливий. Саме таке розуміння терміна "соціальний" застосовують при визначенні системи соціальних прав людини.

С. Синчук під державними соціальними стандартами розуміє встановлені на кожний визначений період мінімальні розміри матеріальних та інших благ, які гарантують соціально прийнятний рівень їх споживання й

призначені для встановлення обов'язкового мінімуму витрат (бюджетних, коштів підприємств) на такі цілі [9, с. 250].

Водночас Закон України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" пропонує таке визначення державного соціального стандарту: встановлена законами, іншими нормативно-правовими актами соціальна норма і норматив або їх комплекс, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій. До базових належать: прожитковий мінімум, встановлений законом, на основі якого визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти.

Соціальні стандарти та гарантії є визначальними для державної соціальної політики щодо забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах, а також для формування фінансових ресурсів, що спрямовуються на їх реалізацію. Вони дають змогу реалізовувати стратегічну мету сучасної цивілізованої держави – забезпечити високі стандарти життя та рівний доступ її громадян до суспільних благ і послуг.

У сучасних умовах показник величини прожиткового мінімуму залишається одним із ключових при характеристиці рівня життя населення. Він є державним нормативом, що використовується при визначенні більшості показників соціального блоку бюджету, саме тому привертає до себе найбільше уваги.

Прожитковий мінімум як державний соціальний стандарт застосовується для: а) загальної оцінки рівня життя в країні, визначення критеріїв бідності та стратифікаційного розподілу суспільства, що є основою для реалізації соціальної політики й розроблення окремих державних соціальних програм; б) встановлення розмірів мі-

німальної заробітної плати та мінімальної пенсії за віком, визначення розмірів соціальної допомоги, допомоги сім'ям з дітьми, допомоги по безробіттю, а також стипендій та інших соціальних виплат, виходячи з вимог Конституції й законів України; в) визначення права на призначення соціальної допомоги; г) визначення державних соціальних гарантій і стандартів обслуговування та забезпечення в галузях охорони здоров'я, освіти, соціального обслуговування та інших; д) встановлення величини неоподаткованого мінімуму доходів громадян; е) формування Державного і місцевих бюджетів [7].

Слід нагадати, що критерієм визначення розміру соціальних виплат за радянських часів вважали заробітну плату працівника. В. Андреев, зокрема, писав: "Розмір винагороди за соціальним забезпеченням може бути співрозмірним із заробітною платою працівника, а подекуди з її частиною. Але навіть тоді, коли допомога надається у розмірі частини заробітку працівника, цього вистачає для покриття матеріальних і духовних потреб працівника" [1, с. 65]. У час, коли заробітна плата працівника була головним джерелом існування та гарантувала людині мінімальний рівень задоволення її потреб, така ідея мала об'єктивне підґрунтя. Однак з проголошенням незалежності реальний заробіток зменшився в рази.

Після проголошення незалежності одним із конституційних принципів побудови соціальної держави стало забезпечення кожному громадянину рівня життя, не нижчого від прожиткового мінімуму, встановленого законом. Це положення – яскравий приклад упровадження в національну правову систему міжнародних стандартів прав людини. Так, згідно зі ст. 25 Загальної декларації прав людини [2], кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд і необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів існування через незалежні від неї обставини. Стаття 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права [4] проголошує, що держави, які беруть участь у ньому, визначають право кожного на достатній життєвий рівень для нього і його сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло. Держави зобов'язані вжити належних заходів щодо забезпечення здійснення цього права, визнаючи важливе значення в цьому відношенні міжнародного співробітництва, заснованого на вільній згоді. Країни, визнаючи основне право кожної людини на свободу від голоду, повинні вживати необхідних заходів індивідуально й у порядку міжнародного

співробітництва, які б включали проведення конкретних програм для того, щоб: а) поліпшити методи виробництва, зберігання та розподілу продуктів харчування шляхом широкого використання технічних і наукових знань, поширення знань про принципи харчування й удосконалення або реформи аграрних систем так, щоб досягти найбільш ефективного освоєння та використання природних ресурсів; б) забезпечити справедливий розподіл світових запасів продовольства відповідно до потреб і з урахуванням проблем країн, як імпортуючи, так і експортуючи продукти.

Прожитковий мінімум включає два елементи – фізіологічний та соціальний. Фізіологічний мінімум – це вартісне вираження матеріальних цінностей, необхідних для її існування. В світовій практиці він становить 85–87% загального прожиткового мінімуму, а решта припадає на соціальну частину – певний набір духовних цінностей мінімально прийнятого рівня життя.

Світова практика розробила декілька варіантів визначення прожиткового мінімуму в державі. Статистичний метод передбачає встановлення прожиткового мінімуму на рівні доходів, які мають 10–20% найменш заможних громадян певної держави. Цей метод можна застосовувати в державах з досить високим рівнем доходів громадян. Суб'єктивний або соціологічний підхід базується на проведенні соціологічних опитувань населення про необхідний мінімальний дохід. Такий метод є радше консультативним, оскільки його результати не можуть бути підкріплені реальними економічними можливостями держави, проте він виражає справжні потреби людей. Ресурсний метод виходить із можливості економіки забезпечувати прожитковий мінімум, він застосовується в найрозвинутіших країнах. Комбінований метод поєднує в собі декілька методів, зокрема вартість харчування визначається за нормами, житлово-комунальні послуги – за фактом, а непродовольчі товари – за їх процентною часткою в загальних витратах. На практиці застосовується нормативний метод, який полягає у встановленні вартісної величини прожиткового мінімуму через мінімальний споживчий кошик. Так, у Великобританії до споживчого кошика закладено шампанське і пиво в нічному клубі, обід у їдальні і відтворювач у форматі "Ем-пе-три" з платними музичними записами. Крім цього, у ньому є акустична гітара, чималий перелік товарів для будинку, включаючи дверні ручки й витрати на садівника. Кошик американців складається з 350 товарів і послуг, французький – з 507, англійський – з 350, німецький – з 475, український – з 297 [8, с. 525].

З-поміж країн, які використовують нормативний метод для визначення прожиткового мінімуму, найбільший інтерес становить досвід США та РФ.

У США мінімальний життєвий стандарт виступає як межа бідності, на основі якого визначається Бюро перепису на базі різних показників для домогосподарств з різною кількістю дорослих осіб і дітей. Крім домогосподарств, що складаються виключно з непрацездатних осіб, він розраховується для таких типів сімей з дітьми: з двома батьками, один з яких працює; з двома батьками, з яких жоден не працює; неповна сім'я з одним працюючим (батьком чи матір'ю). Базою для розрахунку межі бідності є витрати на харчування, де заздалегідь передбачено, що вони становлять одну третину сімейного бюджету.

У РФ методологія визначення частки бідного населення ґрунтується на зіставленні середньомісячних грошових доходів з прожитковим мінімумом, розрахованим за методикою 2000 р. Прожитковий мінімум розраховують у середньому для всього населення й окремо для різних категорій: дітей віком до 6 років, дітей віком від 7 до 15 років, для працездатного населення й для пенсіонерів.

Існує ще один метод формування рівня прожиткового мінімуму, так званий відносний метод (метод обчислення медіанного доходу). Його здебільшого застосовують у державах з розвинутою ринковою економікою. Під медіанним доходом слід розуміти таких дохід, за якого половина населення має більший дохід, а половина – менший, або це рівень достатку, що найчастіше зустрічається в певній країні (практично він відповідає рівню середньодушового доходу населення). Так, у Великобританії, Німеччині прожитковий мінімум встановлюється на рівні 40% від медіанного доходу, у Фінляндії, Італії, Греції, Іспанії – 50%, у Португалії та Ірландії – 60% [5, с. 199, 200]. Цей метод є найбільш простим і достатньо ефективним. Проте він може застосовуватися лише в тих країнах, де склався високий рівень доходів. Тому, очевидно, що в державах з різким розмежуванням рівнів доходів цей метод буде неефективним і не буде відповідати реальним інтересам та потребам людей.

Під час підрахунку розміру прожиткового мінімуму враховуються такі чинники:

а) економічні, які включають вимоги економічного розвитку, формування організаційних та правових засад ринкової економіки, зовнішньоекономічної діяльності, демократизацію трудових відносин, заходи щодо наповнення дохідної частини бюджету;

б) правові: дотримання загальноновизнаних прав людини;

в) соціальні: загальний рівень заробітної плати, встановлення взаємозалежності між оплатою праці та її продуктивністю, підвищення мінімальних державних гарантій заробітної плати й трудових пенсій.

В Україні прожитковий мінімум визначається нормативним методом у розрахунку на

місяць на одну особу. Крім того, прожитковий мінімум визначається диференційовано залежно від вікового критерію або ж залежно від соціальної та демографічної групи особи: для дітей віком до 6 років; для дітей віком від 6 до 18 років; для працездатних осіб; для осіб, які втратили працездатність. Такий поділ зумовлений особливостями людського організму, у його потребах залежно від віку, стану, активності.

Прожитковий мінімум в Україні на одну особу, а також окремо для тих, хто належить до основних соціальних і демографічних груп населення, за поданням Кабінету Міністрів щорічно затверджується Верховною Радою до початку розгляду Державного бюджету України і періодично переглядається відповідно до зростання індексу споживчих цін разом з уточненням показників Державного бюджету та публікується в офіційних виданнях.

Прожитковий мінімум встановлюється Урядом після проведення науково-громадської експертизи сформованих наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг.

Основними принципами формування набору послуг є: задоволення мінімальної потреби громадян у житлі, організації побуту, користуванні транспортом, закладами культури, підтриманні зв'язку з навколишнім середовищем; задоволення потреб громадян у користуванні закладами освіти, охорони здоров'я; визначення житлово-комунальних послуг (з водопостачання, утримання та експлуатації житла та прибудинкових територій, сміттєзбирання, утримання ліфтів), виходячи із соціальної норми житла та нормативів споживання зазначених послуг; урахування особливостей потреб осіб, які належать до різних соціальних і демографічних груп населення.

Сьогодні в Україні набори товарів та послуг, що входять до прожиткового мінімуму, є відірваними від реальних споживчих потреб і не відповідають функції соціального стандарту. Вони не враховують ряду життєво необхідних витрат: на будівництво чи купівлю житла, одержання в оренду; на освіту; на оздоровлення, утримання дітей у дошкільних навчальних закладах; на послуги охорони здоров'я, освіти, транспорту, зв'язку. Укорінилася практика встановлення завищених норм споживання газу, води, тепла, норм витрат і втрат. Обсяги витрат відповідної галузі, що зростають, перекладаються на споживача, а необхідна робота для їх зменшення не проводиться. Формування тарифів здійснюється не на основі фактичних витрат минулих періодів, розмір яких є необґрунтованим. Передача повноважень щодо встановлення тарифів на водо-, теплопостачання, водовідведення, утримання житла місцевими органами влади призвела до порушення ст. 3 Конституції України [3], за якою утвердження й забезпечення

прав і свобод людини та їх гарантії визнають зміст і спрямованість діяльності держави.

Дотримуємось позиції, що прожитковий мінімум має застосовуватися не тільки як орієнтир рівня життя населення, держава зобов'язана забезпечити умови досягнення рівнів прожиткового мінімуму для відповідних груп населення, передусім для найменш захищених із них. Свобода від бідності є невід'ємною частиною прав людини. Злидні здатні провокувати та підживлювати насильство, поглиблювати обмеження соціальних, економічних і політичних прав.

Висновки. У сучасних умовах у державі виникла необхідність перегляду підходів до встановлення прожиткового мінімуму як базового соціального стандарту. Слід, зокрема: а) переглянути структуру нормативів для розрахунку прожиткового мінімуму для кожної з категорій населення з урахуванням умов їх проживання; б) змінити співвідношення продовольчих і непродовольчих товарів, а також послуг відповідно до реальних показників витрат і з урахуванням нормального відтворення людини; в) переглянути набір товарів і послуг у бік їх відповідності реальним сучасним умовам, життєвим потребам людини та медичним стандартам; г) розглянути доцільність урахування регіональних відмінностей при формуванні прожиткового мінімуму.

Список використаної літератури

1. Андреев В.С. Право социального обеспечения в СССР : учеб. изд. / В.С. Андреев. – 2-е изд., с изм. и доп. – М. : Юрид. лит., 1980. – 311 с.
2. Загальна декларація прав людини: прийнята резолюцією 217 А (III) ГА ООН від 10.12.1948 р. // Документи ООН A/RES/217A: Права людини. Між-

народні договори України, декларації, документи / упоряд. Ю.К. Качуренко. – 2-ге вид. – К. : Юрінформ, 1992. – С. 18–24.

3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : пакт ООН від 16.12.1966 р. // Вісник КС України. – 2006. – № 4.
5. Новосельська Л.І. Міжнародний досвід розрахунку прожиткового мінімуму / Л.І. Новосельська, Ю.Ю. Цігуш // Науковий вісник НЛТУ України. – Львів, 2009. – Вип. 19.44. – С. 198–205.
6. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 48. – Ст. 409.
7. Про прожитковий мінімум : Закон України від 15.07.1999 р. № 966-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 38. – Ст. 2.
8. Сивак А.В. Прожитковий мінімум в системі державних соціальних стандартів / А.В. Сивак // Теоретичні та практичні проблеми реалізації прав людини у сфері праці і соціального забезпечення : II міжнародна конференція (8–9 жовтня 2010 р.). – Х., 2010. – С. 524–526.
9. Синчук С. Прожитковий мінімум як базовий державний соціальний стандарт в Україні / С. Синчук // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали XI регіональної конференції (3–4 лютого 2005 р.). – Л. : Юридичний факультет Львів. нац. ун-ту імені Івана Франка, 2005. – С. 250–253.

Стаття надійшла до редакції 10.01.2013.

Москаленко Е.В. Прожиточный минимум – базовый государственный социальный стандарт

В статье обосновывается, что прожиточный минимум играет определяющую роль в реализации государственной социальной политики. Он позволяет реализовывать стратегическую цель современного цивилизованного государства – обеспечить высокие стандарты жизни и равный доступ ее граждан к общественным благам.

Ключевые слова: государственные социальные гарантии, государственные социальные стандарты, прожиточный минимум, граждане, государство.

Moskalenko E. A living wage is a base state social standard

In the article grounded, that a living wage plays a qualificatory role realization of public social policy. He gives an opportunity to realize the strategic aim of the modern civilized state – to provide the high standards of life and equal access of her citizens to the public benefits.

Key words: state social guarantees, state social standards, living wage, citizens, state.

УДК 349.232:331.215.53

С.Е. Неплюхіна

здобувач
Національна академія правових наук України

ЩОДО ЗМІСТУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ОПЛАТУ ПРАЦІ

У статті зроблено спробу за допомогою наукового аналізу встановити зміст конституційного права на оплату праці. Доведено, що оплата праці є істотною умовою трудового договору й стимулювальним чинником, який впливає на підвищення трудової активності працівника. Маючи самостійну цінність як суб'єктивне право окремого працівника, воно є органічним елементом системи прав і свобод громадянина.

Ключові слова: працівник, роботодавець, трудовий договір, оплата праці, заробітна плата, суб'єктивне право.

Важливою умовою життєдіяльності людей є праця, яка становить вольову діяльність, спрямовану на створення матеріальних цінностей. Досвід створення матеріальних і духовних благ передається від покоління до покоління. За весь час розвитку людства результат свідомої суспільної трудової діяльності з кожним поколінням ускладнювався, але не втрачався. Тільки завдяки праці люди можуть задовольняти свої матеріальні та моральні потреби. Саме тому праця становить єдність двох функцій: засіб до життя і сфера ствердження особи. Потреби матеріального характеру є головними й лежать в основі життя людей.

Для того, щоб мати їжу, одяг, взуття, люди, незалежно від своєї волі та свідомості, вступають у відносини з іншими людьми з виробництва й розподілу цих благ. Ці зв'язки неможливі без певної організації, що створюється на базі взаємодії людей один з одним. Виникають відносини з виробництва, управління та розподілу, створюється власність на знаряддя й засоби виробництва, на результати своєї та чужої праці [9, с. 7]. За таких умов основним мотивувальним чинником працівників є бажання мати гарантовану заробітну плату. При цьому ні інтенсивність, ні якість праці не враховуються, переважає бажання мати спокійну роботу з невеликим, але гарантованим заробітком, ніж інтенсивну роботу з високою оплатою.

Метою статті є визначення змісту права на оплату праці в умовах формування ринкової економіки.

Оплата праці є чи не найбільш важливою категорією в системі умов праці. Для роботодавця вона є платою за робочу силу й становить одну з основних статей витрат у собівартості товарів та послуг, що надаються, а для працівника – основну частину його особистого доходу, засіб відтворення

робочої сили та поліпшення рівня благополуччя самого працівника і його сім'ї.

Статтею 43 Конституції України [4] передбачено, що кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Закріплюючи це право, Основний Закон одночасно проголосив і право на винагороду за працю, на своєчасне її отримання та захист цього права законом. Таким способом Конституція України фактично повністю відтворила міжнародні правові стандарти в царині оплати праці.

Зокрема, у ст. 23 Загальної декларації прав людини [3] сформульовано основні трудові права та свободи людини, до яких входять і основні права у сфері оплати праці: а) право на рівну оплату за рівну працю без будь-якої дискримінації; б) право на справедливу та задовільну винагороду, що забезпечує гідне людини існування для неї та її родини.

Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права [5] проголошує право кожної людини заробляти собі на життя працею (ст. 6) та право на винагороду, яка б забезпечувала, як мінімум, задовільне існування для працівників та членів їх сімей (ст. 7).

Європейська соціальна хартія (переглянута) [2] у ст. 4 закріплює право кожного на справедливу винагороду, яка б забезпечувала задовільний рівень життя для всіх працівників та членів їх сімей.

Судова практика свідчить, що позови з приводу виплати заробітної плати найчастіше зустрічаються серед інших трудових спорів. До головних причин масових порушень законодавства України про оплату праці належать: відсутність ефективних економічних, адміністративних та кримінально-правових механізмів, які б примушували роботодавців до безумовного їх виконання; недобросовісний відомчий і регіона-

льний контроль за дотриманням законодавства про працю й оплату праці галузевих міністерств, відомств, органів місцевої виконавчої влади; відсутність ефективних юридичних та організаційних процедур забезпечення реального й відповідного представництва інтересів держави в акціонерних організаціях, де є частина державної власності; неієздатність комісій з трудових спорів; низький рівень правових знань та безвідповідальність керівників організацій, посадових осіб і персоналу за дотриманням трудового законодавства [1].

У трудовому законодавстві України для позначення винагороди, яку роботодавець виплачує працівникові за виконану ним роботу, вживаються два терміни: "заробітна плата" та "оплата праці". З погляду прав та обов'язків сторін трудових правовідносин вони є синонімами, тому не випадково, що в багатьох нормативно-правових актах при визначенні однієї з категорій використовується інша і навпаки. Зокрема, у Правилах організації статистичної звітності, що подається до Національного банку України, затверджених постановою правління Національного банку України від 19 березня 2003 р. № 124 [7], оплата праці визначається як заробітна плата та інші виплати, отримані робітниками й службовцями. У буквальному сенсі "заробітна плата" – це об'єкт правовідносин, а оплата праці – це дія роботодавця щодо виконаної працівником роботи [6, с. 507].

Стаття 1 Закону У "Про оплату праці" [8] фіксує, що заробітною платою є винагорода, обчислена, як правило, у грошовому виразі, яку за трудовим договором роботодавець виплачує працівникові за виконану ним роботу. Зазначимо, що розуміти під заробітною платою винагороду почали за радянських часів, коли працю розглядали як першу життєву необхідність кожної людини. Тобто в тих умовах сприйняття заробітної плати як винагороди було доречним та обґрунтованим. Сьогодні ж заробітна плата не є винагородою, а в умовах ринкової економіки вона є оплатою затрачених зусиль на виконання певної роботи, тобто має компенсаційний та відшкодувальний характер. Тим більше таке твердження є правильним з урахуванням того, що рівень сучасної заробітної плати не дає змоги говорити про неї як про винагороду, оскільки її не вистачає на забезпечення гідного рівня проживання себе та членів своєї сім'ї [1].

Працівник має право на оплату своєї праці відповідно до актів законодавства й колективного договору на підставі укладеного трудового договору. Роботодавець при укладенні останнього зобов'язаний повідомити працівнику всі умови оплати праці, її розміри, порядок і строки виплати.

Розмір заробітної плати залежить від складності та умов виконуваної роботи,

професійно-ділових якостей працівника, результатів його праці й господарської діяльності підприємства. При цьому такий розмір може бути нижчим за встановлений трудовим договором та мінімальний розмір заробітної плати лише у разі невиконання норм виробітку, виготовлення продукції, що виявилася браком, та з інших причин, передбачених чинним законодавством, які мали місце з вини працівника.

Мінімальна заробітна плата – це законодавчо встановлений розмір заробітної плати за просту, некваліфіковану працю, нижче від якого не може провадитися оплата за виконану працівником місячну, а також погодинну норму праці (обсяг робіт). До неї не включаються доплати, надбавки, заохочувальні та компенсаційні виплати.

Мінімальна заробітна плата є державною соціальною гарантією, обов'язковою на всій території України для підприємств, установ, організацій усіх форм власності й господарювання та фізичних осіб. Відповідно до ст. 9 Закону "Про оплату праці", розмір мінімальної заробітної плати визначається з урахуванням потреб працівників та їх сімей, вартісної величини достатнього для забезпечення нормального функціонування організму працездатної людини, збереження її здоров'я набору продуктів харчування, мінімального набору непродовольчих товарів і мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості, а також загальної рівня середньої заробітної плати, продуктивності праці та рівня зайнятості.

Забороняється дискримінація в оплаті праці, зниження її розміру залежно від походження, соціального, майнового стану, політичних, релігійних переконань, членства у профспілці, місця проживання та інших причин, встановлених у законі.

Суб'єкти організації оплати праці не мають права в односторонньому порядку погіршувати становище працівника в оплаті праці порівняно з умовами, передбаченими законодавством, угодами, колективними договорами. Чинне законодавство забороняє відрахування із зарплати, метою яких є пряма чи непряма сплата власнику чи будь-якому посередникові за одержання або збереження місця роботи. Відрахування можуть провадитися тільки у випадках, передбачених законом. Зокрема, згідно зі ст. 127 КЗпП, за наказом (розпорядженням) власника можуть бути проведені відрахування: а) для повернення авансу, виданого в рахунок заробітної плати; для повернення сум, зайво виплачених внаслідок лічильних помилок; для погашення невитраченого і своєчасно не поверненого авансу, виданого на службове відрядження або переведення до іншої місцевості; на господарські потреби, якщо працівник не оспорує підстав і розміру відрахування; б) при

звільненні працівника до закінчення того робочого року, в рахунок якого він вже одержав відпустку, за невідроблені дні відпустки; в) при відшкодуванні шкоди, завданої з вини працівника підприємству, установі, організації. В усіх вказаних випадках відрахування можуть провадитись, якщо працівник не оспорує підставу й розмір відрахування. Іншими словами, необхідно отримати згоду працівника на таке відрахування.

Таким чином, забезпечення права працівника на заробітну плату здійснюється за допомогою, по-перше, правового регулювання прав працівника на оплату праці, а, по-друге, встановлення заходів юридичної відповідальності роботодавця за порушення цих прав. Права, які належать працівнику у зв'язку з оплатою праці, можна поділити на: 1) право на справедливую оплату праці; 2) право на заробітну плату відповідно до результатів витраченої праці. Перше з них є суб'єктивним правом працівника як учасника трудових правовідносин. Його здійснення може виявлятися як у діях, що вчиняє сама особа, якій належать такі права, так і у вимогах здійснення (або відмови від здійснення) певних дій від інших осіб.

Трудове законодавство поряд із нормами, що регулюють звичайні відносини між працівниками та роботодавцями у сфері оплати праці (регулятивні норми), містить також норми, які повинні виконуватися у випадку порушення права працівника на заробітну плату (охоронні норми). До регулятивних слід віднести права та обов'язки сторін трудових правовідносин щодо оплати праці. Роботодавець має право заохочувати працівника за ефективну працю, приймати локальні нормативні акти, в яких закріплюються питання оплати праці, вимагати від працівника виконання трудових обов'язків згідно з трудовим договором. Водночас роботодавець зобов'язаний забезпечити працівникам рівну плату за працю рівної цінності, виплачувати в повному обсязі належну їм заробітну плату в терміни, визначені законодавством, колективним чи трудовим договором; встановлювати попередньо, тобто до початку виконання трудових обов'язків, норми праці, систему та строки її оплати, порядок розрахунків, збереження заробітної плати за певні періоди; здійснювати контроль за дотриманням законодавства про нарахування та виплату заробітної плати. Захист прав працівників на оплату праці здійснюється за допомогою охоронних норм, які визначають заходи державного примусу, що застосовуються за порушення правових заборон. До таких норм належать встановлення відповідальності роботодавця за невиплату чи затримку виплати заробітної плати, відшкодування моральної шкоди [10, с. 253–255].

Висновки. Оплата праці є істотною умовою трудового договору та стимулявальним чинником, який впливає на підвищення трудової активності працівника, досягнення вищих результатів у своїй праці.

Маючи самостійну цінність як суб'єктивне право окремого працівника, право на оплату праці є органічним елементом системи прав і свобод в Україні. Його реалізація залежить від існуючих у країні економічних, політичних, соціальних, правових та інших гарантій.

Список використаної літератури

1. Вавженчук С.Я. Забезпечення конституційного права на оплату праці [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11vcjnop.pdf>.
2. Європейська соціальна хартія (переглянута): Хартія РЄ від 03.05.1996 р. № 163 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 51.
3. Загальна декларація прав людини: прийнята резолюцією 217 А (III) ГА ООН від 10.12.1948 р. // Документи ООН A/RES/217A: Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / упоряд. Ю.К. Качуренко. – 2-ге вид. – К.: Юрінформ, 1992. – С. 18–24.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: пакт ООН від 16.12.1966 р. // Вісник КС України. – 2006. – № 4.
6. Прилипко С.М. Трудове право України: підручник / С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко. – 4-те вид., перероб. і доп. – Х.: ФІНН, 2011. – 800 с.
7. Про затвердження Правил організації статистичної звітності, що подається до Національного банку України: постанова правління Національного банку України від 19.03.2003 р. № 124 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua>.
8. Про оплату праці: Закон України від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 17. – Ст. 121.
9. Прокопенко В.І. Трудове право України: підручник / В.І. Прокопенко. – Х.: Консум, 1998. – 480 с.
10. Сімутіна Я.В. Право на оплату праці та вдосконалення механізмів його реалізації / Я.В. Сімутіна // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XI регіональної науково-практичної конференції, 3–4 лютого 2005 р. – Львів: Юридичний факультет Львів. нац. ун-ту ім. Івана Франка, 2005. – С. 253–255.

Стаття надійшла до редакції 10.01.2013.

Неплюхина С.Э. О содержании конституционного права на оплату труда

В статье сделана попытка с помощью научного анализа установить содержание конституционного права на оплату труда. Доказано, что оплата труда является существенным условием трудового договора и стимулирующим фактором, влияющим на повышение трудовой активности работника. Имея самостоятельную ценность как субъективное право отдельного работника, оно является органическим элементом системы прав и свобод гражданина.

Ключевые слова: работник, работодатель, трудовой договор, оплата труда, заработная плата, субъективное право.

Neptyukhina S. About maintenance of constitutional right on payment of labour

In the article an attempt is done by a scientific analysis to set maintenance of constitutional right on payment of labour. It is well-proven that payment of labour is the substantial condition of labour contract and stimulant factor, influencing on the increase of labour activity of worker. Having an independent value as equitable right of separate worker, it is the organic element of the system of rights and freedoms of citizen.

Key words: worker, employer, labour contract, payment of labour, earnings, equitable right.

УДК 349.3

Л.П. Шумна

кандидат юридичних наук, доцент
Чернігівський державний технологічний університет

**СОЦІАЛЬНЕ ОБСЛУГОВУВАННЯ:
ЗАГАЛЬНОВИЗНАНІ МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ**

Встановлено, що світова і європейська спільнота приділяє значну увагу праву людини на соціальне обслуговування та створенню ефективних механізмів його забезпечення. Зроблено висновок, що міжнародними правовими стандартами у сфері соціального обслуговування є закріплені в міжнародних нормах, добровільно взяті взаємні зобов'язання держав щодо встановлення й функціонування національної системи соціального обслуговування з метою найбільш ефективної реалізації права громадян на соціальне обслуговування.

Ключові слова: Організація Об'єднаних Націй, Міжнародна організація праці, міжнародні документи, міжнародні стандарти, соціальне обслуговування, соціальні послуги.

Реалізація проголошеного Україною курсу на входження у світове співтовариство, інтеграція в європейські структури неможливі без забезпечення ефективного процесу входження норм міжнародного права в національне законодавство, його гармонізації з відповідними стандартами та вимогами. С. Дроздов зазначає, що шлях до реальної інтеграції України в європейське і світове співтовариство лежить через демократію, захист та реалізацію прав і свобод людини та громадянина. Для реалізації прав людини необхідно щонайменше прийняти національне законодавство, що забезпечувало б повагу й захист міжнародно визнаних прав людини [2, с. 11].

Одночасно погодимося з А.А. Тіллі й Г.В. Швековим у такому принциповому твердженні: якщо внутрішнє право виражає волю панівного в цій країні класу, то право міжнародне, будучи, як і внутрішнє, надбудою над економічним базисом і підкоряючись закону залежності від базису – економічної структури сучасного суспільства, відображає тенденції, що панують у загальній світовій економічній системі [2, с. 181]. Глобалізація справляє певний вплив не тільки на сутність трудового права, а й на його зміст, інституціональну та функціональну роль, а також на поставлені перед ним цілі й завдання та на його призначення.

Мета статті – на підставі поглибленого аналізу міжнародних актів з'ясувати сутність соціального обслуговування населення як організаційно-правової форми соціального забезпечення; визначити його функції та місце в системі соціального захисту населення.

Серед загальновизнаних документів у сфері соціального обслуговування виділя-

ється Міжнародний білль про права людини (Міжнародна хартія прав людини), прийнятий ООН. Ця організація зробила вагомий внесок у розвиток права на соціальне обслуговування, ухвалила низку важливих універсальних міжнародно-правових актів і зафіксувала в базових документах обов'язок держав співпрацювати в питанні розвитку відповідної системи.

Міжнародна хартія прав людини складається з п'яти документів, одним із яких є Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. [5], що відігравала і продовжує відігравати важливу роль в утвердженні прав людини. Це перший в історії міжнародних відносин акт, у якому було наведено широке коло прав і свобод людини в різних сферах суспільного життя, яких мають дотримуватись всі без винятку держави. У Декларації подано положення, що виражають основні ідеї права соціального забезпечення, його принципи. Преамбула цього документа проголошує віру в основні права людини, у гідність і цінність людської особи. У ст. 22 зазначено, що кожна людина як член суспільства має право на соціальне забезпечення та на здійснення необхідних для підтримання її гідності й для вільного розвитку її особи прав в економічній, соціальній та культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури й ресурсів кожної держави. Усе-загальність соціального захисту має абсолютний характер і не може бути обмежена національним законодавством.

Право на соціальне забезпечення й соціальний захист людина має за умови настання обставин, яким закон надає правового значення. Декларація наводить основні з них, а саме: безробіття, хвороба, інвалідність, удівство, старість, материнство, дитинство. У ст. 25 Загальної декларації

зазначено, що кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї.

У 1966 р. ООН були прийняті такі важливі документи: Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права та Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

У Пактах наведено більш деталізований перелік прав людини та громадянина, а разом вони утворюють своєрідний міжнародний кодекс прав людини і громадянина. На відміну від Декларації, ці акти є юридично обов'язковими договорами для держав, які є їх учасниками. Україна є учасником обох цих договорів. Держави-учасниці взяли на себе зобов'язання вжити необхідних законодавчих заходів для забезпечення прав і свобод, які передбачені в Пактах. Ці важливі міжнародно-правові акти заклали фундамент права на соціальне забезпечення, у тому числі права на соціальне обслуговування. Значну увагу в Пактах приділено правам людини у сфері соціального захисту населення, де не лише підтверджені зазначені права, а й розширені, що зобов'язує держави гарантувати їх належними ресурсами. Відповідно до ст. 9 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права [6], держави визнали право кожної людини на соціальне забезпечення, включно із соціальним страхуванням. У ст. 11 Пакту наголошено, що держави визнають не лише право кожного на достатній життєвий рівень, а й на неухильне поліпшення умов життя як його, так і його сім'ї, зобов'язуючись при цьому вжити заходів щодо забезпечення реалізації цього права. Держави також визнають право кожної людини на свободу від голоду. Стаття 10 фіксує, що особлива охорона має забезпечуватися матерям протягом розумного періоду до і після пологів шляхом надання оплачуваної відпустки чи відпустки з достатньою допомогою на соціальне забезпечення.

Декларація соціального прогресу і розвитку, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН у 1969 р. [1], закріплює, що соціальний прогрес і розвиток мають спрямовуватися на постійне підвищення матеріального та духовного рівня життя всіх членів суспільства шляхом виконання, зокрема, таких головних завдань: подолання голоду й недоїдання та гарантія права на належне харчування; ліквідація злиднів і забезпечення неухильного підвищення рівня життя, а також справедливого й рівномірного розподілу прибутків; досягнення найвищого рівня охорони здоров'я та забезпечення

охорони здоров'я всього населення, по можливості безоплатного забезпечення всіх, особливо осіб, які мають низький прибуток і великі сім'ї, задовільним житлом та комунальним обслуговуванням; надання всебічного соціального забезпечення й послуг соціального піклування, створення та поліпшення системи соціального забезпечення й страхування для всіх осіб, що через хворобу, непрацездатність або похилий вік тимчасово або постійно не можуть заробляти на життя, з метою забезпечення належного рівня життя для таких осіб, їхніх сімей і утриманців; охорона прав матері й дитини, турбота про виховання та здоров'я дітей, проведення заходів, спрямованих на охорону здоров'я й добробуту жінок, особливо матерів, що працюють під час вагітності та догляду за немовлятами, а також матерів, зарібок яких є єдиним джерелом забезпечення сім'ї; надання жінкам відпусток і допомог у зв'язку з вагітністю і материнством зі збереженням за ними місця роботи і заробітної плати; захист прав і забезпечення добробуту дітей, престарілих і інвалідів, забезпечення захисту дітей, які страждають фізичними і розумовими вадами. На підставі принципів, викладених у цьому міжнародному документі, досягнути цих завдань можна за допомогою таких засобів і методів: надання безоплатного обслуговування у сфері охорони здоров'я всьому населенню і забезпечення того, щоб відповідні профілактичні й лікувальні установи, а також медичне обслуговування були доступні всім; прийняття і втілення в життя законодавчих заходів і адміністративних положень з метою здійснення всебічних програм у сфері соціального забезпечення і соціального піклування, а також у поліпшенні й координації існуючого обслуговування; вжиття заходів і надання обслуговування у сфері соціального забезпечення робітникам-мігрантам і їхнім сім'ям відповідно до прийнятих міжнародно-правових актів; вжиття належних заходів для відновлення працездатності осіб з розумовими або фізичними вадами, особливо дітей і молоді, з метою допомогти їм якомога більшою мірою стати корисними членами суспільства; підготовка національних кадрів і персоналу, необхідних для соціального розвитку; створення в інтересах дітей і батьків, що працюють, відповідних дитячих установ і розробка міжнародних програм у сфері всебічного соціального захисту населення планети.

Ще одним з актів, у яких закріплено право на соціальне обслуговування, є Європейська соціальна хартія, прийнята 18 жовтня 1961 р., а 3 травня 1996 р. переглянута [6]. Хартія – це єдиний документ, який гарантує основні соціальні та економічні права повною мірою. Враховуючи еволюцію у сфері соціальних прав

останніми роками, цей документ заповнив прогалини, що були в Хартії 1961 р., і тепер є європейським договором про захист людини, що відповідає реаліям XXI ст. У цьому документі розкрито зміст таких прав людей у сфері соціального забезпечення, як: право на соціальне забезпечення (ст. 12); право на соціальну та медичну допомогу (ст. 13); право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист (ст. 16); право трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей на захист і допомогу (ст. 19); право жінок, що працюють, на охорону материнства (ст. 8); право на охорону здоров'я (ст. 11); право на користування соціальними службами (ст. 14); право інвалідів на самостійність, соціальну інтеграцію та участь у житті суспільства (ст. 15); право дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист (ст. 17); право осіб похилого віку на соціальний захист (ст. 23); право працівників із сімейними обов'язками на рівні можливості та однакового ставлення до них (ст. 27); право на захист від убогості та соціального відчуження (ст. 30). У Хартії подано перелік не лише соціальних, а й економічних прав. Критерієм їх розмежування є сфера праці (економічні права) і життєдіяльність людини поза сферою зайнятості (соціальні права). Узяті на себе зобов'язання держави виконують за допомогою законів або правил, угод між роботодавцями та організаціями працівників, а також за допомогою поєднання цих двох методів та інших відповідних засобів. Хартія передбачає механізм контролю за дотриманням державами взятих на себе зобов'язань.

Уже понад 90 років такий спеціалізований орган ООН, як Міжнародна організація праці, вживає дії у відповідь на кризи в соціальній сфері, просуваючи вічні цінності, послідовні політичні гасла й практичні дії заради утвердження соціальної справедливості, чим зробила вагомий внесок у розвиток відносин у соціальній царині.

Акти цієї міжнародної організації теж вміщують стандарти, які стосуються соціального обслуговування.

Конвенція МОП № 102 "Про мінімальні норми соціального забезпечення" 1952 р. [8] є флагманом серед інших актів цієї міжнародної організації, що стосуються соціального забезпечення. Вона встановлює мінімальні норми для всіх її 9 розділів, які включають такі допомоги: медичну, у зв'язку з хворобою, по безробіттю, по старості, в разі трудового каліцтва або професійного захворювання, сімейні, у зв'язку з вагітністю й пологами, інвалідності, у випадку втрати годувальника. З урахуванням строкатості умов у різних державах Конвенція передбачає встановлення мінімального рівня забезпечення в усіх перелічених випадках, окреслює коло осіб, які потребують

забезпечення, і мінімальні розміри виплат для різних суб'єктів. Вона не прописує, як досягти цілей, передбачених у ній, але пропонує певну гнучкість для країн-членів. Цілі можуть бути досягнуті за допомогою використання схем (універсальних, соціального страхування, соціальної допомоги). Передбачається, однак, що схеми соціального забезпечення мають діяти на тристоронній основі, що гарантуватиме й зміцнюватиме соціальний діалог між урядом держави, організаціями роботодавців і працівниками.

Конвенція МОП № 117 "Про основні цілі і норми соціальної політики" 1962 р. [9] розглядає особу як таку, яка при створенні їй належних умов здатна самостійно забезпечити себе засобами до існування і взяти активну участь у створенні соціальних фондів, за допомогою яких зможе убезпечити себе від соціальних ризиків. Держави зобов'язалися вживати заходів для забезпечення незалежним виробникам і найманим працівникам умов, які створюють їм можливість підвищити свій життєвий рівень особистими зусиллями й забезпечать підтримання прожиткового мінімуму, що встановлюється шляхом офіційних обстежень життєвих умов, які проводяться після консультацій з представниками організацій роботодавців і працівників. При визначенні прожиткового мінімуму враховуються такі основні потреби сімей працівників, як продукти харчування та їх калорійність, житло, одяг, медичне обслуговування та освіта. З метою поліпшення добробуту працівників, складовою якого є соціальне забезпечення й самозабезпечення, державам рекомендується заохочувати добровільні форми заощаджень.

Конвенція МОП № 157 "Про встановлення міжнародної системи збереження прав у галузі соціального забезпечення" 1982 р. [7] передбачає, що, укладаючи між собою дво- чи багатосторонні акти, члени МОП зобов'язані, зокрема, закріпити в них таке: галузі соціального забезпечення, до яких вони застосовуються з урахуванням принципу взаємності; категорії осіб, до яких вони застосовуються; порядок відшкодування виплаченої допомоги та інших втрат, яких зазнала установа одного члена МОП за рахунок іншого члена МОП, крім випадків відмови від відшкодування; правила, мета яких – уникати неправомірного підсумовування внесків чи інших виплат і видів допомоги.

Підготовлений у співробітництві з МОП та підписаний державами-членами Ради Європи 16 квітня 1964 р. Європейський кодекс соціального забезпечення і протокол до нього [4] гарантують мінімальний рівень соціального захисту, у тому числі медичного обслуговування, виплату допомог у разі хвороби і тимчасової непраце-

здатності у зв'язку з виробничими травмами, допомог у зв'язку з народженням дитини, у разі безробіття, інвалідності, в разі смерті годувальника, а також сімейні допомоги і пенсії.

Визначальні етичні норми й принципи соціальної роботи викладено в документі "Етика соціальної роботи: принципи і стандарти", схваленому Міжнародною федерацією соціальних працівників у 1994 р. Він включає Преамбулу, в якій стисло обґрунтовано важливість етичної обізнаності як складової професійної практики соціальних працівників, а також розділи "Міжнародна Декларація етичних принципів соціальної роботи" і "Міжнародні етичні стандарти соціальних працівників".

Висновки. Закріплення права на соціальні послуги на рівні загальновизнаних документів з прав людини є важливою гарантією визнання світовим співтовариством цього права і покладає на нашу державу обов'язки щодо його забезпечення. Однак для того, щоб гарантувати реалізацію в Україні цього права, кожній людині і громадянину треба, поряд зі створенням належної нормативно-правової бази, вжити заходів в адміністративній, судовій, політичній, економічній, соціальній, освітній та інших сферах державного й суспільного життя.

Список використаної літератури

1. Декларація соціального прогресу та розвитку : декларація ООН від 11.12.1969 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Дроздов С. Окремі аспекти інтегрування України в Європейське та світове співтовариство (в світлі проблем прав людини) / С. Дроздов // Право України. – 1998. – № 9. – С. 9–15.
3. Європейська соціальна хартія (переглянута) : Хартія РЄ від 03.05.1996 р. № 163 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 51.
4. Європейський кодекс соціального забезпечення : кодекс РЄ від 16.04.1964 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
5. Загальна декларація прав людини: прийнята резолюцією 217 А (III) ГА ООН від 10.12.1948 р. // Документи ООН A/RES/217A: Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / упоряд. Ю.К. Качуренко. – 2-ге вид. – К. : Юрінформ, 1992. – С. 18–24.
6. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : пакт ООН від 16.12.1966 р. // Вісник КС України. – 2006. – № 4.
7. Про встановлення міжнародної системи збереження прав у галузі соціального забезпечення : конвенція МОП від 21.06.1982 р. № 157 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
8. Про мінімальні норми соціального забезпечення : конвенція МОП від 28.06.1952 р. № 102 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
9. Про основні цілі та норми соціальної політики : конвенція МОП від 22.06.1962 р. № 117 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
10. Тилле А.А. Сравнительный метод в юридических дисциплинах / А.А. Тилле, Г.В. Швеков. – М. : Высш. шк., 1978. – 199 с.

Стаття надійшла до редакції 10.01.2013.

Шумна Л.П. Социальное обслуживание: общепризнанные международные стандарты

Установлено, что мировое и европейское сообщество значительное внимание уделяет праву человека на социальное обслуживание и созданию эффективных механизмов его обеспечения. Сделан вывод, что международными правовыми стандартами в сфере социального обслуживания являются закрепленные в международных нормах, добровольно взятые взаимные обязательства государств по установлению и функционированию национальной системы социального обслуживания с целью наиболее эффективной реализации права граждан на социальное обслуживание.

Ключевые слова: Организация Объединенных Наций, Международная организация труда, международные документы, международные стандарты, социальное обслуживание, социальные услуги.

Schumna L. Social service: confessedly international standards

It is set that world and European association considerable attention is spared a human right on social service and creation of effective mechanisms of his providing. A conclusion is done, that international legal standards in the field of social service are fastened in international norms, voluntarily taken mutual obligations of the states on establishment and functioning of the national system of social service with the purpose of the most effective realization of right for citizens on social service.

Key words: United Nations, International organization of labour, international documents, international standards, social service, social services.

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.422.2(477)

А.А. Білека

кандидат юридичних наук
Класичний приватний університет

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ЛОКАЛЬНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНИХ ВІДНОСИН У СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ КООПЕРАТИВАХ

Статтю присвячено науково-теоретичному обґрунтуванню механізмів і розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення та підвищення результативності й ефективності локального нормативно-правового регулювання діяльності сільськогосподарських кооперативів.

Ключові слова: сільськогосподарський кооператив, член сільськогосподарського кооперативу, локальне правове регулювання, локальний нормативно-правовий акт, Статут, Правила внутрішньогосподарської діяльності.

Посилення демократичних засад у сільському господарстві України закономірно дало поштовх підвищенню ролі аграрно-кооперативних локальних нормативно-правових актів, які забезпечують здійснення сільськогосподарськими кооперативами права вільної виробничої та іншої діяльності.

Правовому регулюванню аграрно-кооперативних відносин приділяли увагу вчені-юристи: Я. Гаєцька-Колотило [1], О. Гафурова [2], В. Носік [4], В. Семчик [5], Н. Титова [6], В. Федорович [7], Ю. Шемшученко [8], М. Шульга [9] та ін.

Проблема забезпечення законності у сфері локального правового регулювання аграрних відносин у сільськогосподарських кооперативах продовжує залишатися актуальною та малодослідженою. Вона має особливе значення з огляду на те, що сучасне аграрне законодавство України повинно сприяти демократизації управління сільським господарством, а одним із проявів цих процесів є розширення ролі та значення локальних нормативно-правових актів як джерел аграрного права.

Мета статті – дослідити окремі питання правового регулювання аграрних відносин у сільськогосподарських кооперативах України.

У дослідженні використано системний, структурний, порівняльно-правовий, формально-логічний наукові методи, комплексний науковий підхід, а також інші методи

наукового пізнання. Зроблені висновки ґрунтуються на конституційних нормах, нормах аграрного, земельного, кооперативного законодавства, досягненнях аграрно-правової та земельно-правової науки.

Як справедливо зазначає Т.С. Іскужин, локальне правове регулювання суспільних відносин є суто підзаконною діяльністю. Тому не лише в процесі створення локальних правових норм, а й у процесі їх застосування, дотримання законності є обов'язковим [3, с. 11].

Ринкові відносини, що поступово формуються в Україні, створюють підвалини для розвитку в суспільстві ініціативних заasad, розширюють демократію й цим забезпечують умови для зростання ролі та розширення сфери локального правового регулювання в загальній системі правового регулювання, оскільки локальне регулювання характеризується більшою динамічністю, ніж централізоване.

Централізоване нормативно-правове регулювання має визначати мету, вказувати напрями діяльності, а засоби й методи їх досягнення мають обирати самі сільськогосподарські кооперативи відповідно до інтересів своїх членів, юридичною формою яких повинні виступати локальні нормативно-правові акти.

Локальне нормативно-правове регулювання – це засіб та спосіб демократизації суспільства, невід'ємна складова правової системи, органічно їй притаманна, яка виконує цілеспрямовану діяльність з правового оформлення суспільних відносин на під-

ставі закону, відповідно до закону й на його виконання; має похідний характер, спеціальний суб'єктний склад і здійснюється через органи управління юридичної особи; врегульовує комплекс внутрішніх відносин, виражає волю та враховує інтереси членів (учасників) юридичної особи, гармонізує їх з інтересами суспільства, уособлює недержавну, проте державно дозволену сферу правового регулювання.

В умовах переходу України до ринкових відносин та конституційних демократичних принципів спостерігається закономірне зростання ролі та розширення змісту локальних нормативно-правових актів сільськогосподарських кооперативів, що можна пояснити дією таких чинників.

1. Локальна нормотворчість у сільськогосподарських кооперативах значною мірою зумовлена саме характером відносин власності в кооперативі.

2. Під час організації та виробничо-господарської діяльності сільськогосподарських кооперативів виникають і функціонують земельні, трудові, майнові, організаційні, управлінські та інші відносини. Проте у сфері сільськогосподарського виробництва виділяються, насамперед, земельні та трудові відносини як найбільш специфічні для нього й такі, що потребують конкретизації та спеціалізації відповідно до умов певного кооперативу. Враховуючи відсутність централізованих норм, які б регулювали ці відносини, призначення локальних нормативно-правових актів сільськогосподарських кооперативів полягає в первинному правовому регулюванні цих відносин і заповненні прогалин у законодавстві, які не можна усунути ані шляхом застосування аналогії закону, ані аналогії права.

Тому якраз змістовне розширення локального правового регулювання в сільськогосподарських кооперативах, передусім, виявляється у сфері земельних аграрних відносин.

За своїм характером трудові відносини, які складаються всередині сільськогосподарського кооперативу, поділяються на відносини у сфері організації праці; відносини з дотримання дисципліни праці; відносини з оплати праці; відносини з охорони праці. Специфіка трудових відносин у сільському господарстві враховується й визначається нормами аграрного права. Не випадково ст. 3 Кодексу законів про працю України обґрунтовано вказує на особливості праці в сільськогосподарських організаціях і встановлює, що регулювання трудових відносин аграрних суб'єктів визначається "законодавством та їх статутами". Але аграрне законодавство конкретно не регламентує трудові відносини аграрних суб'єктів (мова йде про законодавство про сільськогосподарську кооперацію). Що ж до статутного правового регулювання, то воно

принципово має базуватися на засадах законів для того, щоб за допомогою локальних норм конкретизувати (доповнити) правові норми загальної дії стосовно особливостей певного підприємства. У зв'язку з цим за сучасних умов істотно підвищується значення статутних локально-правових норм у всіх аграрних суб'єктах і в сільськогосподарських кооперативах зокрема.

4. Якщо земельні і трудові відносини надають специфіки внутрішнім аграрним відносинам, то їх основу значною мірою становлять майнові відносини, які виникають і розвиваються всередині сільськогосподарського кооперативу. За своєю правовою природою й характером майнові відносини досить різноманітні та поділяються на відносини, що безпосередньо виражають відносини власності в сільськогосподарському виробництві в процесі володіння, користування та розпорядження об'єктами цієї власності; відносини, що складаються між сільськогосподарськими організаціями і їх внутрішніми виробничими підрозділами; відносини, що складаються між сільськогосподарською організацією й громадянами у зв'язку з веденням ними особистих селянських господарств; деліктні внутрішні майнові правовідносини.

Отже, ставши власниками майна, сільськогосподарські кооперативи здобули широкий спектр прав з використання й розпорядження своїм майном і на загальних підставах аграрного законодавства мають право в локальних нормативно-правових актах детально регламентувати особливості правового режиму власного майна, зокрема його пайовий характер тощо.

Вищезазначені чинники свідчать про сферу застосування локальних нормативно-правових актів у процесі здійснення сільськогосподарськими кооперативами виробничої діяльності, про її розширення. Сучасні локальні нормативно-правові акти, особливо в сільськогосподарських кооперативах, які формуються й діють на демократичних принципах, повинні епіцентром свого змісту мати закріплення конкретизованих стосовно загального та спеціального законодавства суб'єктивних прав членів цих кооперативів і їх доповнення, а також обов'язків органів управління кооперативів, що кореспондують їм.

Найбільш характерними особливостями локального нормативно-правового акта в контексті аграрно-кооперативного законодавства є таке: він є спеціальною правовою формою децентралізації правових норм загального і спеціального законодавства про сільськогосподарську кооперацію; конкретизує зміст, насамперед, спеціального законодавства про сільськогосподарську кооперацію; значну питому вагу мають первинні локальні норми, враховуючи наявність істотних прогалин в аграрно-

кооперативному законодавстві, які не можна усунути ані шляхом аналогії закону, ані шляхом аналогії права; приймається безпосередньо членами сільськогосподарського кооперативу в особі його вищого органу управління; виражає волю всіх членів сільськогосподарського кооперативу або їх більшості; регулює не лише внутрішньокооперативні, а й певною мірою зовнішні відносини; поширюється лише на членів конкретного сільськогосподарського кооперативу та осіб, які працюють у сільськогосподарському кооперативі за трудовим договором.

Держава визнає право кооперативів здійснювати локальне регулювання певних суспільних відносин у локальному правовому порядку, закріплює можливість вирішувати ті чи інші питання безпосередньо на місцях. Це здійснюється шляхом централізованого видання норм, якими за кооперативами визнається право розробляти локальні правові акти з певних питань. Підстави для цього знаходимо в Законах України "Про кооперацію" та "Про сільськогосподарську кооперацію" (у редакції від 20.11.2012 р.).

Законність у сфері локального нормативно-правового регулювання забезпечується за допомогою організаційно-правових заходів, які умовно можна поділити на дві групи: 1) превентивні, спрямовані на запобігання порушенням чинного законодавства в процесі підготовки проекту локального правового акта й надання йому юридичної сили; 2) контрольно-наглядові, зорієнтовані на виявлення та відміну локальних правових норм, які не відповідають чи суперечать закону.

Основними локальними нормативно-правовими актами в сільськогосподарських кооперативах є Статут і Правила внутрішньогосподарської діяльності.

Що стосується порядку (процедури) прийняття, розробки, обговорення й оформлення локальних нормативно-правових актів у сільськогосподарському кооперативі, то видається, що вона має бути чітко розписана та закріплена в Статуті. До цього процесу обов'язково мають бути залучені всі члени сільськогосподарського кооперативу (або ж його підрозділи), а приймати локальні нормативно-правові акти, безумовно, мають загальні збори як вищий орган управління кооперативу.

Суб'єктами локальної нормотворчості в сільськогосподарських кооперативах є: засновники сільськогосподарського кооперативу, які приймають (затверджують) Статут кооперативу, та вищий орган управління сільськогосподарського кооперативу – загальні збори, які приймають усі інші внутрішньогосподарські локальні нормативно-правові акти.

У локальному правовому регулюванні суб'єкт регулювання виступає одночасно й

об'єктом регулювання, оскільки локальний нормативно-правовий акт приймають члени сільськогосподарського кооперативу та надалі самі ж його й виконують. Зазначене дає змогу розглядати локальне правове регулювання як самоорганізацію й саморегуляцію сільськогосподарським кооперативом своєї діяльності відповідно до власних інтересів.

Якщо традиційно локальне регулювання розглядали як похідне від загальнодержавного регулювання, то зараз цей взаємозв'язок стосовно сільськогосподарських кооперативів видається значно складнішим. Витоки локального правового регулювання слід шукати, передусім, не в діяльності держави, яка уповноважує членів сільськогосподарських кооперативів самостійно регулювати деякі види суспільних відносин, а в самій демократичній системі відносин, які складаються в межах конкретного сільськогосподарського кооперативу, що об'єктивно вимагають правового опосередкування, максимально наближеного до умов конкретного сільськогосподарського кооперативу.

Крім того, слід враховувати суб'єктивний фактор, який значно підвищує ефективність рішення, що прийняте самим сільськогосподарським кооперативом, порівняно з тим, яке виходить від органів держави й тримається значною мірою на авторитеті влади, тоді як рішення, прийняті на загальних зборах кооперативу, ґрунтуються на самодисципліні тощо. Саме це визначає потребу децентралізованого (локального) правового регулювання певних видів внутрішньокооперативних відносин.

Специфічними ознаками локального нормативно-правового регулювання в сільськогосподарських кооперативах є такі:

1) локальне нормативно-правове регулювання історично притаманне кооперативній системі, враховуючи демократичні кооперативні засади функціонування кооперативів та, насамперед, мету їх створення;

2) локальне нормативно-правове регулювання можна визначити як цілеспрямовану діяльність сільськогосподарських кооперативів з правового опосередкування внутрішньокооперативних відносин, яке здійснюється переважно на підставі спеціального законодавства про сільськогосподарську кооперацію;

3) локальне нормативно-правове регулювання в сільськогосподарських кооперативах має вторинний похідний характер не лише щодо загальнодержавного, а й щодо спеціального правового регулювання;

4) у сільськогосподарських кооперативах специфічний не лише склад локального правового регулювання: а) за суб'єктним складом; б) здійснення через рішення органів управління сільськогосподарського кооперативу, – а й предмет цього регулювання – широке коло внутрішньокоопера-

тивних відносин: земельних, трудових, майнових тощо, які базуються на членстві;

5) локальне нормативно-правове регулювання в сільськогосподарських кооперативах є прикладом самоорганізації та саморегуляції сільськогосподарських кооперативів, що відповідає їх юридичній демократичній природі як особливий організаційно-правовій формі господарювання;

6) локальні нормативно-правові акти сільськогосподарських кооперативів можуть містити також первинні норми у випадку, якщо ці відносини не врегульовані на рівні спеціального законодавства (наприклад, земельні відносини в сільськогосподарських кооперативах) й усунути законодавчі прогалини неможливо іншим способом – шляхом аналогії закону чи аналогії права;

7) межі локального регулювання визначаються межами сільськогосподарського кооперативу;

8) напрями локального правового регулювання в кооперативних відносинах ширші порівняно з трудовим правом. У кооперативних відносинах при локальному нормативно-правовому регулюванні врегульовуються не лише трудові відносини, а весь комплекс внутрішньокооперативних відносин, причому приймаються нормативно-правові акти шляхом безпосереднього волевиявлення через рішення вищого органу управління – загальних зборів;

9) результатом локального нормативно-правового регулювання є прийняття внутрішньокооперативних локальних нормативно-правових актів, які в сільськогосподарських кооперативах виражені, насамперед, у формі Статутів та Правил внутрішньогосподарської діяльності.

Дотримання законності у сфері локальної правотворчості сільськогосподарських кооперативів виявляється в тому, що локальні нормативно-правові акти як підзаконні нормативно-правові акти не повинні суперечити законам України, а також Статуту кооперативу. Може бути застосований також судовий контроль у разі оскарження тих чи інших локальних нормативно-правових актів у суді. У разі встановлення невідповідності локальних нормативно-правових актів законодавству суди зазвичай зобов'язують органи управління сільськогосподарського кооперативу переглянути такі локальні нормативно-правові акти та внести до них необхідні зміни.

На наш погляд, для всіх сільськогосподарських кооперативів мають бути встановлені в законодавстві межі або хоча б вихідні засади (принципи) локального правового регулювання.

Забезпечення законності у сфері локального правового регулювання у сільськогосподарських кооперативах має, на наш погляд, включати: 1) захист прав сільськогосподарських кооперативів самостійно вири-

шувати у межах закону питання прийняття необхідних для нормального функціонування локальних нормативно-правових актів; 2) державний нагляд і контроль за дотриманням вимог законності в процесі прийняття локальних правових актів; 3) встановлення порядку захисту прав членів кооперативів і осіб, які працюють у них за трудовим договором, що впливають із локальних норм; 4) дієву державну охорону прав, які виникають на підставі локальних нормативно-правових актів.

Враховуючи загальне оновлення законодавства України, його складність, а також недостатній рівень юридичної освіченості членів низових колективів працюючих (особливо селян), та з метою принципової уніфікації змісту локальних нормативно-правових актів особливої актуальності набувають проблеми розробки та прийняття Примірних нормативно-правових актів стосовно найбільш істотних відповідних актів локального характеру. Слід наголосити на необхідності широкої роз'яснювальної роботи щодо створення системи сільськогосподарських кооперативів, спроможних стати підтримкою сільськогосподарських товаровиробників у нелегкий для них час. Відтак, доцільно активізувати дорадчу сільськогосподарську діяльність у напрямі пропаганди та консультування щодо діяльності сільськогосподарських кооперативів. А розпочинати роботу в регіонах, безумовно, слід з вивчення правових, економічних та організаційних основ сільськогосподарської кооперації.

Висновки. Проведене дослідження дало змогу сформулювати заходи, що, на наше глибоке переконання, сприятимуть забезпеченню законності та вдосконаленню дії сільськогосподарських кооперативних актів, а саме:

1. Заснування інститутів громадського та/чи професійного контролю в різних сферах суспільних відносин у формі відповідних об'єднань і організацій.

2. Підвищення авторитету та значущості цих утворень шляхом запровадження обов'язкових умов щодо членства в них суб'єктів відповідних видів діяльності.

3. Розробка та видання спеціалізованими державними органами й недержавними установами рекомендованих зразків і форм сільськогосподарських корпоративних актів, що надасть кооперативам загальне уявлення про форму й оптимальний зміст внутрішніх документів та спростить процедуру їх реєстрації.

4. Підвищення рівня виконання сільськогосподарських кооперативних норм шляхом встановлення ефективної системи відповідальності за їх порушення із запровадженням заходів впливу громадської думки, які мали б публічний характер і передбачали залучення громадськості та засобів масової інформації.

Список використаної літератури

1. Гаєцька-Колотило Я.З. Організаційно-правові форми сільськогосподарської кооперації в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Я.З. Гаєцька-Колотило ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2003. – 22 с.
2. Гафурова О.В. Права та обов'язки членів сільськогосподарських виробничих кооперативів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / О.В. Гафурова ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2005. – 20 с.
3. Искужин Т.С. Обеспечение законности в сфере локального правового регулирования общественных отношений / Т.С. Искужин // Аграрное и земельное право. – 2005. – № 7. – С. 11–14.
4. Носік В. Суб'єкти права власності на землю в Україні / В. Носік // Вісник Академії юридичних наук України. – 2000. – № 3 (22). – С. 137–145.
5. Семчик В.І. Організаційно-правові засади діяльності сільськогосподарської кооперації / В.І. Семчик // Правова держава : щорічник наукових праць НАН. – К. : Ін-юре, 1998. – Вип. 9. – С. 208–214.
6. Титова Н.І. Права членів сільськогосподарських кооперативів: тенденції та проблеми їх законодавчого забезпечення / Н.І. Титова // Право України. – 2000. – № 2. – С. 25–27.
7. Федорович В. Правові основи створення та діяльності сільськогосподарських кооперативів в Україні / В. Федорович. – Л. : Атлас, 1998. – 142 с.
8. Шемшученко Ю. Право кооперативной собственности на Украине / Ю. Шемшученко, В. Семчик // Общество и экономика. – 1999. – № 3–4. – С. 175–187.
9. Шульга М. Земля і виробничі сільськогосподарські кооперативи: проблеми правового регулювання / М. Шульга, В. Уркевич // Вісник академії правових наук. – 2003. – № 2 (33), 3 (34). – С. 593–600.

Стаття надійшла до редакції 18.02.2013.

Билека А.А. Некоторые вопросы обеспечения законности в сфере локального правового регулирования аграрных отношений в сельскохозяйственных кооперативах

Статья посвящена научно-теоретическому обоснованию механизмов и разработке практических рекомендаций по усовершенствованию и повышению результативности и эффективности локального нормативно-правового регулирования деятельности сельскохозяйственных кооперативов.

Ключевые слова: сельскохозяйственный кооператив, член сельскохозяйственного кооператива, локальное правовое регулирование, локальный нормативно-правовой акт, Устав, Правила внутривхозяйственной деятельности.

Bileka A. Some questions of ensuring legality in the sphere of local legal regulation of agricultural relations in agricultural cooperatives

The article deals with the research and theoretical grounding of mechanisms and working out of practical recommendations with the aim to improve and increase effectiveness and efficiency of legal normative and legal adjustment of agricultural cooperatives.

Key words: agricultural cooperatives, member of agricultural cooperative, local legal regulation, local regulatory legal act, Statute, Rules of internal activity.

УДК 349.6

Т.І. Діденко

кандидат юридичних наук, доцент
Класичний приватний університет**ЕКОЛОГІЧНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ:
ПРОБЛЕМА "ЕКОНОМІЗАЦІЇ" ЙОГО ЗМІСТУ**

У статті досліджено проблему економічного механізму в екологічній сфері та його втілення в зміст екологічного законодавства України.

Ключові слова: екологічне законодавство, економічний механізм в екологічній сфері, "економізація" змісту екологічного законодавства.

На сучасному етапі розвитку екологічного законодавства відбуваються оновлення та модифікація системи, що виражається в принципово новому її розумінні. Існують різноманітні об'єктивні фактори, які так чи інакше впливають на стан екологічного законодавства України й дають змогу говорити про певні тенденції в його розвитку, адже, як слушно зазначається в літературі, "кожне істотне явище, яке має правовий характер, при всіх своїх особливостях, певній ізольованості, локальності, унікальності завжди прямо чи опосередковано пов'язане з усім суспільством, його життям і діяльністю, тобто є, як правило, продуктом його діяльності чи розвитку й водночас – засобом впливу на нього" [12, с. 23].

У науці тенденції розвитку системи права та законодавства пов'язуються, перш за все, із соціально-економічними й політичними реформами, які проводяться в державі, з одночасними глибинними процесами змін самого змісту права, оновлення законодавства та усвідомлення нової ролі правових явищ у житті людини й суспільства [19]. Не є винятком у цьому процесі й екологічне законодавство, розвиток якого, поперше, пов'язаний не тільки зі змінами соціально-економічного та політичного характеру, а й іншими; по-друге, з процесом глибинних змін у змісті самих норм та оновлення його системи.

У межах трансформованих процесів, які так чи інакше позначаються на формуванні та наповненості новим змістом системи екологічного законодавства України, науковці виділяють такі тенденції його розвитку, як: підвищення ролі громадськості у вирішенні екологічних проблем; перенесення акцентів на вирішення екологічних проблем у джерелі їх виникнення; екологізація законодавства; інтегроване різноманіття; розширення та поглиблення сфери правового регулювання екологічних відно-

син; систематизація екологічного законодавства; посилення ролі еколого-правової освіти, культури й науки в проведенні природоохоронної діяльності тощо [6, с. 455–465; 8].

Серед провідних тенденцій розвитку екологічного законодавства хочеться виокремити ще одну – "економізація" його змісту. З'ясування особливостей зазначеної тенденції є дуже важливим, особливо з погляду оцінки набутого, виявлення проблем та окреслення подальших напрямів її втілення в зміст екологічного законодавства України.

Незважаючи на те, що деякі аспекти вказаної проблеми висвітлені в правовій доктрині, зокрема, у наукових працях В.І. Андрейцева, В.В. Костицького, Н.Р. Малишевої, Ю.С. Шемшученка та інших, обрана тема статті не втрачає своєї актуальності.

Метою статті є, насамперед, дослідження проблеми економіко-правового механізму екологічній сфері та розвитку такої тенденції екологічного законодавства України, як "економізація" його змісту.

Зазначена мета зумовила постановку й вирішення таких завдань: узагальнити основні теоретичні підходи до поняття "економізація" екологічного законодавства; виявити елементи економічного механізму в екологічній сфері та з'ясувати питання їх правової регламентації.

Перш ніж розкрити окреслену проблему, слід надати термінологічне визначення поняттю "економізація екологічного законодавства". У доктрині права підкреслено, що "екологічне законодавство в умовах розвитку ринкових відносин потребує серйозної "економізації", тобто впливу економічних важелів впливу на забруднювачів природи" [17]. Вважаємо, що таке визначення є неповним. На наш погляд, поняття "економізація" (як і інші терміни, що сьогодні часто використовуються і в літературі, і в законодавстві, зокрема: екологізація, інтеграція, оптимізація, гармонізація тощо), перш за все, є певним процесом. Так, до-

речним буде в цьому випадку навести визначення поняття "екологізація законодавства", яке дуже тісно пов'язано з поняттям "економізація законодавства". У науці екологічного права під першим розуміється "втілення екологічних імперативів, які містяться в природоохоронному законодавстві, у нормативні акти інших галузей законодавства, пов'язаних з регулюванням впливу на навколишнє природне середовище, його використанням та охороною" [11, с. 60]. Отже, "економізація" екологічного законодавства – це втілення (включення) у зміст екологічного законодавства специфічних положень, які за своєю суттю мають економічне забарвлення.

В економічній літературі є поширеним поняття "економізація екології", під яким розуміється "процес втілення економічного механізму у сферу екологічної діяльності" [1]. Сприймаючи таку позицію економістів та поєднуючи з вищезазначеним можна зауважити, що "економізація" екологічного законодавства – це втілення в зміст екологічного законодавства такого економічного механізму, який би був максимально вигідним для врегулювання екологічних відносин: охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки та раціонального природокористування. У межах цього процесу відбувається врегулювання екологічних суспільних відносин за рахунок певних економічних важелів. Крім того, слід зазначити, що цей процес повинен вирішувати проблему охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини як невід'ємну умову сталого економічного та соціального розвитку України (згідно з преамбулою Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" [15]).

У сучасних умовах процес "економізації" екологічного законодавства повинен стати одним зі стратегічних завдань його розвитку. Наступним кроком у подальшому розвитку екологічного законодавства з окресленої проблеми має стати вдосконалення та впровадження конкретного економічного механізму в галузі екологічних відносин, який, крім інших чинників, дасть змогу забезпечити необхідний баланс між економічними та екологічними інтересами й зробити економіку екологічною.

На цьому шляху вже дещо зроблено. Так, в Україні як складова загального механізму охорони навколишнього природного середовища поряд з технічним, організаційним, державно-правовим, організаційним, ідеологічним та іншим передбачений економічний механізм. І це не випадково, адже в умовах сталого економічного та соціального розвитку України, який прого-

лошено в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 р., затверджених Законом України від 21 грудня 2010 р., як "таке функціонування її господарського комплексу, коли одночасно задовольняються зростаючі матеріальні і духовні потреби населення, забезпечується раціональне та екологічно безпечне господарювання і високо-ефективне збалансоване використання природних ресурсів, створюються сприятливі умови для здоров'я людини, збереження і відтворення навколишнього природного середовища та природно-ресурсного потенціалу суспільного виробництва" [13], економічні важелі впливу стають вигідною альтернативою та доповненням адміністративним засобам у вирішенні екологічних проблем.

Вперше на законодавчому рівні питання про економічний механізм екологічній сфері було порушено в Постанові ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР "Про докорінну перебудову справи охорони природи в країні" [9]. У цьому акті було зазначено, що "в практиці природоохоронної діяльності недооцінюються економічні методи", тому серед головних завдань у галузі охорони природи та раціонального природокористування було висунуто "необхідність до рішучого переходу від переважно адміністративних до переважно економічних методів управління природоохоронною діяльністю".

Починаючи із Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", ряд економічних важелів у врегулюванні екологічних відносин був прийнятий законодавством України. Сьогодні економічний механізм в екологічній сфері набирає темпів. Насамперед, він торкнувся майже всіх законодавчих актів системи екологічного законодавства. Такі поняття, як "економічне стимулювання" (гл. 19 Лісового кодексу України [7], гл. 35 Земельного кодексу України [3]), "економічне регулювання" (гл. 7 Водного кодексу України [2]), "організаційно-економічні заходи" (ст. 22 Закону України "Про охорону атмосферного повітря" [14]), "економічне забезпечення" (р. 6 Закону України "Про природно-заповідний фонд України [16]) – стали легальними в країні, адже знайшли своє закріплення в приписах екологічного законодавства.

Запровадження ринкових відносин в Україні ставить питання про систему економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки та раціонального природокористування. Так, відповідно до розділу X Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", серед елементів економічного механізму передбачено: взаємозв'язок усієї управлінської, науково-технічної та господарської діяль-

ності підприємств, установ та організацій з раціональним використанням природних ресурсів та ефективністю заходів з охорони навколишнього природного середовища на основі економічних важелів; визначення джерел фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; встановлення лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище та на утворення й розміщення відходів; встановлення ставок екологічного податку; надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг при впровадженні ними маловідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій та нетрадиційних видів енергії, здійсненні інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; відшкодування в установленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Зазначена система економічного механізму в тому чи іншому обсязі знайшла своє втілення й в інших нормативно-правових актах системи екологічного законодавства України. Так, зокрема, у Водному кодексі України серед організаційно-економічних заходів щодо забезпечення раціонального використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів передбачено: видачу дозволів на спеціальне водокористування; встановлення ставок зборів за спеціальне водокористування; надання водокористувачам податкових, кредитних та інших пільг у разі впровадження ними маловідхідних, безвідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, здійснення відповідно до законодавства інших заходів, що зменшують негативний вплив на води; відшкодування у встановленому порядку збитків, заподіяних водним об'єктам у разі порушення вимог законодавства.

Для забезпечення охорони атмосферного повітря впроваджуються такі організаційно-економічні заходи: екологічний податок; відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення законодавства про охорону атмосферного повітря; надання підприємствам, установам, організаціям і громадянам – суб'єктам підприємницької діяльності податкових, кредитних та інших пільг у разі впровадження ними маловідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, застосування заходів щодо регулювання діяльності, що впливає на клімат, здійснення інших природоохоронних заходів з метою скорочення викидів забруднюючих речовин та зменшення рівнів впливу фізичних і біологічних факторів на атмосферне повітря; участь держави у фінансуванні екологічних заходів і будівництві об'єктів екологічного призначення.

У Законі України "Про природно-заповідний фонд України" серед економічних засобів забезпечення організації і функціонування природно-заповідного фонду виділено: економічне обґрунтування організації та розвитку природно-заповідного фонду; економічну оцінку територій та об'єктів природно-заповідного фонду, ведення їх кадастру; диференційоване визначення джерел і нормативів фінансування організації та функціонування природно-заповідного фонду; надання відповідним підприємствам, установам та організаціям, що забезпечують функціонування природно-заповідного фонду, податкових та інших пільг; компенсації у встановленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про природно-заповідний фонд.

Отже, з аналізу змісту цих та інших нормативно-правових актів системи екологічного законодавства можна дійти висновку, що чинне екологічне законодавство містить елементи економічного механізму у сфері екологічних відносин, проте не дає чіткого уявлення про складові та зміст його системи, а також про критерії належності тих чи інших засобів до економічних важелів.

Немає єдиного погляду на цю проблему й у доктрині екологічного права. Так, більшість науковців традиційно серед елементів економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища виділяє: 1) збори за спеціальне використання природних ресурсів, збори за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних об'єктів; 2) систему фінансування заходів з охорони довкілля; 3) заходи економічного стимулювання; 4) екологічне страхування [4, с. 114; 5, с. 119–124]. В.В. Петров до структури економічного механізму включає природні кадастри, матеріально-технічне й фінансове забезпечення, платність за використання природних ресурсів, платність за забруднення навколишнього середовища, податкові пільги та пільги по кредитуванню, екологічне страхування, встановлення завищених норм амортизації основних природоохоронних виробничих фондів, введення заохочувальних цін на екологічно чисту продукцію, зниження цін на екологічно несприятливу продукцію, формування банку екологічних послуг, удосконалення договірних відносин [10, с. 216–218].

З огляду на розгалуженість у законодавчому та доктринальному підході до зазначеної проблеми видається, що однозначно окреслити чітку систему економічного механізму охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки й визначити критерії належності певних засобів до економічних важелів дуже важко.

Хочеться також наголосити на тому, що закріплена система економічних важелів у галузі природокористування, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки за критерієм їх економічної ролі є ефективним інструментом у вирішенні фінансових потреб держави в сучасний період. У цій ситуації державі, з одного боку, вигідно, щоб суб'єкти господарювання заподіювали екологічну шкоду, наслідком якої є компенсація у вигляді штрафів та різних зборів, за рахунок яких поповнюється державний бюджет. З іншого боку, цілком зрозуміло, що чим більше завдається екологічної шкоди, тим суттєвішими повинні бути витрати держави на спеціальні заходи з ліквідації таких наслідків, а відтак, державі стає також вигідним підтримання такої діяльності природокористувачів і забруднювачів довкілля, яка спрямована на забезпечення охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки, раціональне природокористування.

Водночас із запровадженням ринкового механізму, коли кінцевим результатом є отримання якнайбільшого прибутку від господарської діяльності, не завжди вживаються ефективні екологічні заходи, які передбачені нормами екологічного законодавства. Сплачуючи численні платежі та збори, природокористувачі та забруднювачі довкілля аж ніяк не зацікавлені ще й у фінансових витратах на впровадження сучасних екологобезпечних технологій господарювання, на залучення до цього процесу інвестицій та дотримання екологічних приписів, особливо під час економічної кризи (так, якщо у 2008 р. капітальні інвестиції на охорону навколишнього природного середовища становили 3731,4 млн грн, то у 2009 р. – 3040,7 млн грн [18], що менше на 20%). Навіть встановлення різноманітних заходів стимулювання, зазначених у ст. 48 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", не спонукає суб'єкта господарювання до суттєвих витрат на впровадження інноваційних екологічно зорієнтованих технологій ведення господарства, адже сплачувати екологічні штрафи та різні екологічні платежі значно вигідніше з погляду фінансових витрат. Тому, оцінюючи встановлену систему економічних важелів у галузі природокористування, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки за критерієм їх екологічної ролі, слід визнати її не зовсім ефективною у вирішенні екологічних проблем. Принципово новим у створенні умов, за яких економіці слід розвиватися за принципом науково обґрунтованого узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства, на наш погляд, повинно стати насичення цього принципу гу-

манними ідеями про забезпечення прав і свобод людини як найвищої соціальної цінності (у тому числі екологічних), де держава відіграє важливу роль, насамперед засобами правової регламентації забезпечення гідних природних умов життя своїм громадянам, які потребують природних благ не менше, ніж економічних, особливо в регіонах з підвищеною несприятливою екологічною ситуацією. Більше того, якщо Україна прямує курсом інтеграції до Європейського Союзу, однією з умов якої є відповідність національного екологічного законодавства вимогам ЄС, то повинна бути визначена та законодавчо врегульована в державі діяльність з охорони навколишнього природного середовища і здоров'я людей як один з пріоритетних напрямів, які проголошені Шостою програмою дій у галузі охорони довкілля (6 EAP) – "Довкілля – 2010: Наше майбутнє, наш вибір" [20]. Важливу роль у вирішенні цього питання відіграє вдосконалення екологічного законодавства України, у тому числі в частині його "економізації".

Висновки. Підсумовуючи викладене, слід зауважити, що "економізація" національного екологічного законодавства ускладнюється труднощами виходу із загальної економічної кризи та переходу до ринкової моделі розвитку. Також існують і інші чинники, які гальмують повною мірою реалізацію закріплених в екологічному законодавстві положень про економічний механізм охорони довкілля, раціонального природокористування та забезпечення екологічної безпеки на шляху вирішення екологічних проблем. Так, розвиток екологічного законодавства відбувається в умовах, коли на нього негативно впливають політичний, економічний, соціальний, організаційно-правовий, екологічний та інші стримувальні фактори, такі як: послаблення державного контролю; посилення боротьби за владу та лобювання неекологічних інтересів; перерозподіл власності, обмеженість у матеріальних ресурсах; неплатоспроможність населення; зниження зацікавленості суспільства до екологічних проблем; зневіра суспільства у владі; кризовий екологічний стан довкілля тощо. Тому, на наше переконання, у перехідний період української економіки слід запроваджувати такий економічний механізм, який би адаптував екологічні цілі (стратегії) держави до її реальних можливостей, а разом із цим формування дієвої системи гнучких економічних регуляторів охорони довкілля, природокористування та забезпечення екологічної безпеки, зокрема, вдосконалених систем оподаткування, кредитування, субсидії, компенсації, дотації, екологічних платежів, продажу екологічних прав на викиди та діяльність, екологічної сертифікації, екологічних квот, екологічного страхування тощо.

Список використаної літератури

1. Булгакова Л.М. Проблемы экологизации экономики и экономизации экологии [Электронный ресурс] / Л.М. Булгакова, Р.Н. Плотникова // Успехи современного естествознания. – 2009. – № 5 – С. 121–122. – Режим доступа: http://www.rae.ru/use/?section=content&op=show_article&article_id=7782123.
2. Водний кодекс України : від 6 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
3. Земельний кодекс України : від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
4. Ільків Н.В. Екологічне право України : навч. посіб. / Н.В. Ільків, Я.З. Гаєцька-Колотило. – К. : Істина, 2008. – 296 с.
5. Кобецька Н.Р. Екологічне право України : навч. посіб. / Н.Р. Кобецька. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.
6. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) : [монографія] / В.В. Костицький. – К. : ІЗП і ПЗ, 2003. – 772 с.
7. Лісовий кодекс України : від 8 лютого 2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 11. – Ст. 691.
8. Малишева Н.Р. Тенденції та перспективи розвитку екологічного права на сучасному етапі / Н.Р. Малишева // Забезпечення екологічної безпеки – обов'язок Української держави : матеріали міжрегіональної науково-практичної конференції (24–25 вересня 2004 р.). – Івано-Франківськ, 2004. – С. 3–11.
9. О коренной перестройке дела охраны природы : Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР: от 7 января 1988 г. № 32 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssr1728.htm>.
10. Петров В.В. Экологическое право России : учеб. для вузов / В.В. Петров. – М. : БЕК, 1995. – 557 с.
11. Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР : учебник / В.В. Петров. – М. : Юрид. лит., 1984. – 384 с.
12. Погорілко В.Ф. Основні фактори і закономірності становлення та розвитку правової системи України / В.Ф. Погорілко // Правова система України: теорія і практика. – К. : Наук. думка, 1993. – 552 с.
13. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
14. Про охорону атмосферного повітря : Закон України: в редакції від 21 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 252.
15. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
16. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.
17. Раянов Ф.М. Проблемы теории государства и права (юриспруденции) : учебный курс для юридических вузов / Ф.М. Раянов ; под ред. А.И. Бобылева. – М. : Право и государство, 2003. – 304 с.
18. Статистичний щорічник України за 2009 рік / за ред. О.Г. Осауленка. – К. : Державне підприємство "Інформаційно-аналітичне агентство", 2010. – 567 с.
19. Теория государства и права : учебник для юридических вузов и факультетов [Электронный ресурс] / под ред. С.С. Алексеева. – 3-е изд. – М. : Норма, 2005. – 496 с. – Режим доступа: http://www.juristlib.ru/book_3912.html.
20. Шоста програма дій з охорони довкілля до 2010 року: "Наше майбутнє, наш вибір [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.europa.eu.int/comm/dgs/environment/index_en.htm.

Стаття надійшла до редакції 19.02.2013.

Диденко Т.И. Экологическое законодательство Украины: проблема "экономизации" его содержания

В статье исследуется проблема экономического механизма в экологической сфере и его внедрения в содержание экологического законодательства Украины.

Ключевые слова: экологическое законодательство, экономический механизм в экологической сфере, "экономизация" содержания экологического законодательства.

Didenko T. Ecological legislation of ukraine: economizational problem of the context

The article researches the problem of economic mechanism in the sphere of ecology and implementation in to the context of ecological legislation.

Key words: the ecological legislation, economic mechanism in the sphere of ecology, economization of ecological legislation.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 347.73

Є.В. Лакушева

Національний університет державної податкової служби України

ЗАХИСТ ПРИВАТНИХ ІНТЕРЕСІВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ ПРИ ПРОВЕДЕННІ ПЕРЕВІРОК ПОДАТКОВИМИ ОРГАНАМИ

Статтю присвячено дослідженню одного з найактуальніших питань податково-правового регулювання – захист приватних інтересів платників при проведенні податкових перевірок. Визначено основні способи захисту приватних інтересів платників податків при проведенні податкових перевірок, а саме: а) недопущення посадових (службових) осіб органу державної податкової служби до проведення перевірки; б) подання письмових заперечень на акт (довідку), складену за результатами проведення перевірки; в) оскарження податкових повідомлень-рішень та інших рішень податкових органів; г) оскарження дій або бездіяльності податкових органів.

Ключові слова: інтерес, приватний інтерес, платник податків, податкова перевірка, податкові органи, захист, способи правового захисту.

Податкову перевірку традиційно розглядають як один із методів податкового контролю. Здійснюючи податковий контроль, контролюючі органи та їх посадові особи покликані реалізувати публічний інтерес держави, забезпечувати повне та своєчасне надходження належних сум податків і зборів до відповідних бюджетів. О.А. Ногіна підкреслює, що "основна мета держави при створенні системи податкового контролю полягає перш за все у постійному виявленні та вилученні до бюджетної системи недоїмок з податків і зборів, а також у запобіганні вчиненню порушень податкового законодавства, про що свідчать доволі широкі повноваження, надані податковим органам з примусового стягнення, застосування способів забезпечення та реструктуризації заборгованості з податків і зборів. Своєчасне формування податкових доходів бюджетів – ось основне завдання, що стоїть перед податковими органами" [5, с. 30–31]. При цьому правові межі діяльності податкових органів та їх посадових осіб визначаються тим, що останні повинні діяти виключно в межах та у спосіб, визначених нормами чинного законодавства. При цьому, як вдало зазначає О.М. Козирін, право однієї сторони на використання влади повинно бути врівноважене правом іншої сторони на оскарження акта, вимогу його перегляду відповідно до законодавчо встано-

вленої процедури [4, с. 202]. Саме у такий спосіб зобов'язаній стороні податкових правовідносин надаються правові засоби для захисту приватних інтересів.

Дослідженню проблем інтересів та їх узгодження у сфері податково-правового регулювання останнім часом приділяють дедалі більше уваги такі вчені, як: А.В. Бризгалін, Д.В. Винницький, В.І. Гурєєв, О.В. Дьомін, О.М. Козирін, М.П. Кучерявенко, С.Г. Пепеляєв, Г.В. Петрова, Н.Ю. Пришва, В.О. Соловйов, О.І. Худяков, Д.М. Щокін та ін. В умовах превалювання публічних інтересів, властивого податковому праву, особливого значення набувають питання способів захисту приватних інтересів платників податків, зокрема при проведенні податкових перевірок.

Мета статті – розкрити способи захисту приватних інтересів платників податків при проведенні податкових перевірок та виявити основні проблеми під час їх реалізації.

Правові засади проведення податкових перевірок (їх види, порядок проведення, правові підстави, строки, повноваження посадових осіб контролюючих органів, порядок оформлення результатів перевірок тощо) визначаються главою 8 Податкового кодексу України. Під час проведення перевірок посадові (службові) особи органів державної служби повинні діяти у межах повноважень, визначених пп. 81.3 ст. 81 цього Кодексу [6]. Встановлення на конституційному рівні обов'язку органів державної влади та органів місцевого самовря-

дування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією ч. 2 (ст. 19) та законами України [2], передбачає кореспондуюче право кожного вимагати такої правомірної поведінки зазначених суб'єктів. У такій кореспонденції право-обов'язків владних суб'єктів та прав зобов'язаних суб'єктів податкових правовідносин втілюється та реалізується принцип верховенства права.

На жаль, дуже часто, реалізуючи свої владні повноваження, при проведенні податкових перевірок податкові органи вчиняють різноманітні порушення податкового законодавства. Як приклад таких порушень можна навести: проведення податкових перевірок без належних правових підстав; неповідомлення платника податку про проведення планової перевірки; ненадання документів, що підтверджують право контролюючого органу на проведення перевірки; порушення строків проведення перевірок; перевищення повноважень посадових осіб органів державної податкової служби при проведенні перевірок (вилучення оригіналів первинних документів тощо). У таких випадках особливо гостро постає питання про правові способи захисту приватних інтересів представників зобов'язаної сторони податкових правовідносин.

На підставі системного аналізу чинного податкового законодавства, а також дослідження матеріалів судової практики, на наш погляд, можна виділити такі способи захисту приватних інтересів платників податків при проведенні податкових перевірок: а) недопущення посадових (службових) осіб органу державної податкової служби до проведення перевірки; б) подання письмових заперечень на акт (довідку), складену за результатами проведення перевірки; в) оскарження податкових повідомлень-рішень та інших рішень податкових органів; г) оскарження дій або бездіяльності податкових органів. Зупинимось детальніше на кожному із зазначених способів правового захисту.

Відповідно до ст. 81 Податкового кодексу України, посадові особи органу державної податкової служби мають право приступити до проведення документальної виїзної перевірки, фактичної перевірки за наявності встановлених підстав для їх проведення та за умови пред'явлення або надіслання у встановлених випадках таких документів: 1) направлення на проведення такої перевірки; 2) копії наказу про проведення перевірки; 3) службового посвідчення осіб, які зазначені в направленні на проведення перевірки. Згідно з п. 81.1 ст. 81 Податкового кодексу України, непред'явлення або ненадіслання цих документів або пред'явлення зазначених документів, що оформлені з порушенням вимог, встановлених цим пунктом, є підставою для недопущення

посадових (службових) осіб органу державної податкової служби до проведення документальної виїзної або фактичної перевірки [6]. Отже, першим способом захисту приватних інтересів платників податків під час проведення податкових перевірок є недопущення посадових (службових) осіб органу державної податкової служби до проведення документальної виїзної або фактичної перевірки.

Другим способом захисту приватних інтересів платників податків при проведенні перевірок є передбачене ст. 17 Податкового кодексу України право платника податків подавати контролюючому органу письмові заперечення в разі наявності зауважень щодо змісту (тексту) складених актів (довідок). Так, оформлення результатів перевірок (крім камеральних та електронних) передбачає складення: акта (у разі встановлення під час перевірки порушень) або довідки (за відсутності виявлених порушень), які підписуються посадовими особами органу державної податкової служби та платниками податків або їх законними представниками (у разі наявності). При цьому слід наголосити, що підписання акта або довідки платником податків є обов'язковим, одночасно в разі незгоди платника податків з висновками перевірки чи фактами й даними, викладеними в акті (довідці) перевірки, йому надається такий спосіб правового захисту, як подання письмових заперечень. Заперечення можуть бути надані як разом з підписаним примірником акта, так і окремо, протягом п'яти робочих днів з дня отримання акта (довідки). Крім того, платник податку (його уповноважена особа та/або представник) має право брати участь у розгляді заперечень, про що такий платник податку зазначає у запереченнях, згідно з п. 86.7 ст. 86 Податкового кодексу України [6].

Основною формою захисту прав платників податків у податковому процесі, як зазначає В.Є. Кузнєченкова, є скарга (яка може мати різну назву) – правова вимога заінтересованої особи до податкового органу, що впливає з податкових правовідносин, на підставі юридичних фактів, з якими пов'язуються неправомірні акти податкового органу, дії (бездіяльність) його посадових осіб, і звернена до вищого податкового органу (вищої посадової особи) або до суду для розгляду та вирішення в певному процесуальному порядку [3, с. 381, 382]. Право платника податку на оскарження є ефективним засобом забезпечення приватних інтересів у податкових правовідносинах та може бути реалізовано як в адміністративному порядку узгодження, так і в судовому. За справедливим зауваженням О.Ю. Грачової, "змістом права на оскарження є не стільки можливість платника податку реалізовувати ті чи інші, передбачені законом

процедури, скільки обов'язок відповідного органу чи суду неупереджено розглянути надані заперечення та прийняти рішення, керуючись вимогами законності та обґрунтованості" [18, с. 135].

Засади права платників на оскарження закріплені у ст. 55 Конституції України, якою кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [2], та деталізовані в пп. 17.1.7 п. 17.1 ст. 17 Податкового кодексу України: "платники податків мають право оскаржувати в порядку, встановленому цим Кодексом, рішення, дії (бездіяльність) контролюючих органів (посадових осіб), надані контролюючими органами роз'яснення" [6]. Отже, об'єктами оскарження в податковій сфері можуть бути: 1) рішення контролюючих органів; 2) дії контролюючих органів; 3) бездіяльність контролюючих органів.

Розмежовуючи два різновиди процедур оскарження в податкових правовідносинах, слід зробити акцент на двох моментах. По-перше, національне податкове законодавство не вимагає обов'язкового попереднього адміністративного оскарження до звернення особи за судовим захистом. По-друге, у порядку адміністративного узгодження об'єктом оскарження може бути виключно рішення (зокрема, податкове повідомлення-рішення) контролюючого органу, тоді як судовому оскарженню підлягають як рішення контролюючих органів, так і їх дії або бездіяльність. Останнє зауваження є принциповим, оскільки саме його покладено нами в основу виділення наступних способів захисту приватних інтересів платників податків.

Третім способом захисту для платників податків виступає оскарження податкових повідомлень-рішень, які приймаються керівником податкового органу (його заступником) на підставі даних та висновків, закріплених в акті перевірки. Окрім можливості адміністративного оскарження, такі спори, маючи публічно-правовий характер, розглядаються в порядку адміністративного судочинства. Згідно зі ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму [1]. Окрім цього, п. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України безпосередньо визначає, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових

актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [1]. Чинним законодавством не встановлено вичерпного кола позовів, після подання яких може бути здійснений захист порушених прав і законних інтересів платника податку, на відміну від кола позовів, з якими до суду може звернутися контролюючий орган у сфері оподаткування [11, с. 132, 133].

Відповідно до положень ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України, поняття "рішення суб'єкта владних повноважень" охоплює нормативно-правові акти та правові акти індивідуальної дії. Нормативний акт – це прийнятий уповноваженим державним чи іншим органом у межах його компетенції офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, має загальний чи локальний характер та застосовується неодноразово. Акти ненормативного характеру (індивідуальні акти) породжують права й обов'язки тільки в того суб'єкта (чи визначеного ними певного кола суб'єктів), якому вони адресовані. Підставами для визнання акта недійсним є невідповідність його вимогам чинного законодавства та/або визначеній законом компетенції органу, який видав цей акт [8].

Якщо стосовно оскарження платником податків податкового повідомлення-рішення ситуація є більш-менш зрозумілою, то стосовно можливих способів захисту приватних інтересів платників у разі нескладення контролюючим органом за результатами проведеної перевірки податкового-повідомлення-рішення виникає безліч питань та існує досить суперечлива судова практика. Так, платники податків роблять спроби оскаржувати акт податкової перевірки або висновки, викладені в ньому. Зауважимо, що позиція судів щодо визнання об'єктом оскарження акта податкової перевірки тривалий час була неоднозначною, а на практиці до судів ще й досі надходять позови з вимогою про скасування акта перевірки.

Ще Вищий арбітражний суд України у Роз'ясненні "Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів" від 26.01.2000 р. № 02-5/35 зазначив, що не можуть оспорюватися акти ревізій, документальних перевірок, дії службових осіб, вчинені у процесі чи за результатами перевірок тощо, оскільки ці акти не мають обов'язкового характеру [8]. Таку саму позицію наразі підтримує Вищий адміністративний суд України, який у своїх рішеннях неодноразово зазначав, що акт перевірки не є нормативно-правовим актом чи актом індивідуальної дії і, відповідно до ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України, не може бути оскаржений у порядку адміністративного судочинства, оскільки він не породжує прав та юридичних обов'язків для позивача [12; 13].

Окрім цього, в Листі Вищого адміністративного суду України "Щодо застосування норм процесуального права" від 30.11.2009 р. № 1619/10/13-09 зазначено, що акти перевірки не є рішеннями суб'єкта владних повноважень, не спричиняють виникнення будь-яких прав і обов'язків осіб чи суб'єктів владних повноважень, а отже, не породжують правовідносин, що можуть бути предметом спору. Відповідно до частини другої статті 124 Конституції України, юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Отже, суди розглядають виключно спори, які виникають між учасниками певних правовідносин. Виходячи з наведеного, відсутність правовідносин виключає можливість звернення до суду, оскільки відсутнє право, що підлягає судовому захисту [19].

Схожої позиції дотримується і Є.О. Усенко. За словами авторки, не підлягають розгляду в суді позови платників податків стосовно правомірності актів перевірок, здійснених податковим органом, наказів посадових осіб податкових органів про проведення перевірок (планових або позапланових), оскільки вони не є актами правозастосування до платника податків. Належним способом захисту права чи законного інтересу в цих випадках буде позов про скасування податкового повідомлення-рішення, прийнятого на підставі акта перевірки, та недопуск платником службових осіб податкового органу до проведення перевірки, призначеної з порушенням закону [11, с. 133, 134].

Існує також практика, коли до суду надходили позови про оскарження не самого акта перевірки, а його висновків. Така ситуація була зумовлена тим, що податкові органи в акті перевірки визнавали недійсними угоди або зменшували від'ємне значення об'єкта оподаткування без винесення податкового повідомлення-рішення підприємству, що перевірялося. Державна податкова адміністрація України у Листі "Про порядок оскарження акта перевірки суб'єкта господарювання" від 14.07.2006 р. № 7990/5/23-1016/383 зазначила, що у разі відсутності нарахованого податкового зобов'язання та направленою платнику податків податкового повідомлення-рішення адміністративне та судове узгодження (оскарження) податкового зобов'язання не здійснюється [9].

При цьому Податковий кодекс України, так само, як і інші чинні нормативно-правові акти, не передбачають можливості оскаржувати в судовому порядку ані акт перевірки, ані його висновки. Відтак, фактично це дозволяє податковим органам складати акти перевірки із визначенням у них безпідставних та незаконних висновків без якихось негативних для них наслідків. Звичайно, платники податків мають право

подати заперечення до акта перевірки, проте зазвичай заперечення є мало ефективним, і податковий орган залишає висновки акта перевірки незмінними.

Вищий адміністративний суд України зайняв позицію, що акт перевірки та викладені в ньому факти й висновки не можна розглядати як рішення суб'єкта владних повноважень, що породжує для платника податків певні правові наслідки, регулює ті чи інші відносини та має обов'язковий характер для суб'єктів цих відносин. Оцінка акта перевірки, в тому числі оцінка дій посадових осіб податкового органу щодо його складання, викладення в ньому висновків перевірки, а також щодо самих висновків перевірки, надається уповноваженими законом органами влади при вирішенні спору щодо оскарження рішення, прийнятого на підставі такого акта [15; 16].

Разом із тим наразі в юридичній практиці як спосіб "боротьби" з незаконними висновками акта перевірки застосовують оскарження дій податкових органів, що призвели до визнання угоди недійсною або зменшення від'ємного значення оподаткування. Проте й такий спосіб залишається малоефективним, оскільки здебільшого суди відмовляють у задоволенні позовів, або відмовляють у відкритті провадження чи закривають провадження за клопотанням органів державної податкової служби.

Отже, четвертим способом захисту приватних інтересів платників податків є оскарження дій чи бездіяльності контролюючих органів. Власне дії (бездіяльність) податкових органів є окремим об'єктом оскарження в судовому порядку. Дії суб'єкта владних повноважень являють собою активну поведінку суб'єкта владних повноважень, яка може мати вплив на права, свободи й інтереси фізичних та юридичних осіб. Бездіяльність суб'єкта владних повноважень – це пасивна поведінка суб'єкта владних повноважень, яка може мати вплив на реалізацію прав, свобод, інтересів фізичної чи юридичної особи (наприклад, неприйняття рішення за заявою особи, ненадання допомоги працівниками міліції, неоприлюднення нормативно-правового акта тощо).

Вищий адміністративний суд України неодноразово зазначав у своїх рішеннях, що обов'язковою умовою здійснення захисту прав чи законних інтересів особи судом є наявність відповідного порушення права або законного інтересу на момент звернення до суду. При цьому неодмінною ознакою порушення права особи є зміна стану її суб'єктивних прав та обов'язків, тобто припинення чи неможливість реалізації її права та/або виникнення додаткового обов'язку. Відповідно, дії суб'єкта владних повноважень є такими, що порушують права і свободи особи в тому разі, якщо, по-перше, такі дії вчинені владним суб'єктом поза

межами визначеної законом компетенції, а по-друге, оспорювані дії є юридично значущими, тобто такими, що мають безпосередній вплив на суб'єктивні права та обов'язки особи шляхом позбавлення можливості реалізувати належне цій особі право або шляхом покладення на цю особу будь-якого обов'язку [17].

Керуючись принципом верховенства права, суд може й повинен захистити право платника податку в разі проведення перевірки за відсутності для цього належних юридичних підстав та з порушенням правил, процедури, встановлених законом. Наявність негативних наслідків такої перевірки для можливості судового захисту законом не вимагається. Право на судовий захист пов'язане із самою протиправністю дій [7].

Одним із проблемних питань щодо оскарження дій контролюючих органів є можливість визнання протиправними дій податкового органу під час проведення податкової перевірки платника податків, відображених в акті перевірки. Так, суди здебільшого займають позицію, що "зі змісту законів України не вбачається можливість на пред'явлення адміністративного позову про визнання незаконними дій відповідача, які відображені в акті перевірки" [14]. В Ухвалі Вищого адміністративного суду України від 26.07.2012 р. № К-18341/09 суд зазначив, що "вчинені податковим органом дії стосовно прийняття акта перевірки не породжують для платника податків настання будь-яких юридичних наслідків та не впливають на його права та обов'язки, а відтак вони не підпадають під дію пункту 1 частини 1 статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України".

Слід зауважити, що при проведенні незаконної перевірки посадовими особами контролюючого органу на платника податків покладаються додаткові обов'язки та обтяження, зокрема: а) надавати копії документів, виготовлення яких вимагає витрачання значних трудових і матеріальних ресурсів; б) виділяти приміщення для проведення незаконної перевірки; в) оскаржувати акт про результати незаконної перевірки та рішень, прийнятих на його підставі, що вимагає значних витрат на послуги юристів; г) у разі недопуску посадових осіб податкового органу до проведення перевірки, на що платник має право згідно з Податковим кодексом України, до нього також може бути застосований адміністративний арешт (майна та коштів на рахунках), що призведе до зупинення діяльності такого платника податків тощо.

Зрозуміло, що така позиція Вищого адміністративного суду України є безпідставною, оскільки ані Конституція, ані Кодекс адміністративного судочинства України не обмежують право особи на оскарження дій органів державної влади, їх посадових осіб

шляхом вказівки на те, які самі дії можуть бути оскаржені, а які не можуть. Як зазначив Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 25.11.1997 р., стаття 55 Конституції України не визначає, які саме рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади і місцевого самоврядування чи посадових і службових осіб можуть бути оскаржені, а тому встановлює принцип, відповідно до якого в суді можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії та бездіяльність [10]. Відтак, фактично суди обмежують право на судовий захист платника податків та позбавляють його можливості оскарження незаконних дій контролюючих органів.

Висновки. Здійснюючи податковий контроль, контролюючі органи та їх посадові особи покликані реалізувати публічний інтерес держави, забезпечувати повне та своєчасне надходження належних сум податків і зборів до відповідних бюджетів. Імперативний за своєю правовою природою метод регулювання податкових відносин передбачає, з іншого боку, гарантування та дієвість необхідних способів захисту зобов'язаною стороною своїх приватних інтересів. Основними способами захисту приватних інтересів платників податків при проведенні податкових перевірок є: а) недопущення посадових (службових) осіб органу державної податкової служби до проведення перевірки; б) подання письмових заперечень на акт (довідку), складений за результатами проведення перевірки; в) оскарження рішення податкових повідомлень-рішень та інших рішень податкових органів; г) оскарження дій або бездіяльності податкових органів.

Список використаної літератури

1. Кодекс адміністративного судочинства України 06.07.2005 р. № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 146.
3. Кузнеченкова В.Е. Налоговый процесс: теория и проблемы правоприменения : монография / В.Е. Кузнеченкова. – М. : ПолиграфОпт, 2004. – 415 с.
4. Налоговые процедуры : учеб. пособ. / под ред. А.Н. Козырина. – М. : Норма, 2008. – 256 с.
5. Ногина О.А. Налоговый контроль: вопросы теории / О.А. Ногина. – СПб. : Питер, 2002. – 160 с.
6. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13. – Ст. 112.
7. Постанова Верховного Суду України від 24.01.2006 р. // Судова практика. – 2006. – № 2.

8. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів : Роз'яснення Вищого арбітражного суду України від 26.01.2000 р. № 02-5/35 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v5_35800-00.
9. Про порядок оскарження акта перевірки суб'єкта господарювання : Лист Державної податкової адміністрації України від 14.07.2006 р. № 7990/5/23-1016/383 // Бізнес – Бухгалтерія. Право. Податки. Консультації : збірник систематизованого законодавства. – 2008. – № 1.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Г.П. щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25.11.1997 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – Ст. 1377.
11. Усенко Є.А. Правове регулювання процедур вирішення податкових спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Євгенія Андріївна Усенко. – Ірпінь, 2010. – 199 с.
12. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 10.08.2006 р. № 21/122а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/119836>.
13. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 13.01.2010 р. № К-20126/08 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/8006856>.
14. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 19.07.2012 р. № К-1090/10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/25581430>.
15. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 25.06.2012 р. № К/9991/16720/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/25226373>.
16. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 29.05.2012 р. № К-5457/10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24578878>.
17. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 31.05.2012 р. № К-26362/10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24409065>.
18. Финансовое право : учебник / [под ред. Е.Ю. Грачевой, Г.П. Толстопятенко]. – М. : Проспект, 2003. – 532 с.
19. Щодо застосування норм процесуального права : Лист Вищого адміністративного суду України від 30.11.2009 р. № 1619/10/13-09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v1619760-09>.

Стаття надійшла до редакції 11.02.2013.

Лакушева Е.В. Защита частных интересов налогоплательщиков при проведении проверок налоговыми органами

Статья посвящена исследованию одного из самых актуальных вопросов налогово-правового регулирования – защита частных интересов плательщиков при проведении налоговых проверок. Определены основные способы защиты частных интересов налогоплательщиков при проведении налоговых проверок, а именно: а) недопущение должностных (служебных) лиц органа государственной налоговой службы к проведению проверки; б) представление письменных возражений на акт (справку), составленный по результатам проведения проверки; в) обжалование налоговых уведомлений-решений и других решений налоговых органов; г) обжалование действий или бездействия налоговых органов.

Ключевые слова: интерес, частный интерес, налогоплательщик, налоговая проверка, налоговые органы, защита, способы правовой защиты.

Lakusheva Y. Protection of Taxpayers' Private Interests during Carrying Out Inspections by Tax Authorities

The article investigates one of the most pressing issues of tax regulation – protection of private interests of taxpayers during tax inspections. The author defines the main ways to protect private interests of taxpayers during tax inspections. These are: a) prevention of official (service) persons of state tax service from inspection; b) submission of written objections to the act (certificate), compiled by the results of the inspection; c) appeal against of the tax authorities' decisions; d) appeal against acts and omissions of the tax authorities.

Key words: interest, private interest, taxpayer, tax inspection, tax authorities, protection, methods of legal protection.

УДК 339.9

О.Ю. Леось

Д.Д. Андруський

Д.В. Горський

Донецький державний університет управління

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ВЕНЧУРНОГО ІНВЕСТИВАННЯ В ІННОВАЦІЙНІЙ МОДЕЛІ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

У статті розглянуто сутність, роль і місце венчурного механізму інвестування в контексті інноваційного розвитку економік розвинутих країн й України, а також досліджено його роль у процесах інвестування інновацій підприємствами.

Ключові слова: інвестиції, інноваційна діяльність, венчурний фонд, венчурний механізм, інститути спільного інвестування, пайові інвестиційні фонди, корпоративні інвестиційні фонди, відкриті інвестиційні фонди, інтервальні інвестиційні фонди, закриті диверсифіковані інвестиційні фонди, закриті недиверсифіковані невенчурні інвестиційні фонди.

Розвиток конкурентної вітчизняної промисловості неможливий без інноваційної діяльності, без державної підтримки, удосконалення схем та інструментів фінансування інновацій. У світовій практиці вже давно плідно використовують механізми формування фінансових ресурсів для забезпечення процесів упровадження нових технологій, в основі яких лежать принципи венчурного фінансування. Ринки венчурного капіталу в країнах поширення механізмів венчурного інвестування досліджували такі вітчизняні науковці, як: В. Денисюк, І. Дворжак, П. Ковалишин, Е. Лебедєва, К. Пинюгин. У їх працях розглянуто загальні особливості й тенденції розвитку ринків венчурного капіталу у країнах США та Європи тощо. Водночас проблеми державної підтримки розвитку венчурної діяльності в українській науці розроблені недостатньою мірою й потребують подальшого дослідження.

Мета статті – визначити роль і місце венчурного механізму фінансування в процесі переходу економіки України на інноваційний шлях розвитку. Виходячи з поставленої мети, необхідно вирішити такі завдання: визначити роль і місце венчурного механізму в системі інноваційного розвитку; проаналізувати досвід венчурного фінансування в розвинутих країнах; дослідити та оцінити рівень розвитку венчурного механізму інвестування й перспективи розвитку венчурного бізнесу в Україні.

Існує безліч визначень венчурного фінансування, але найбільш поширеним є таке: це фінансування приватним підпри-

ємницьким капіталом проекту, успішна реалізація якого не гарантована.

Поняття "венчур" (venture) у перекладі з англійської означає "ризик", "ризикове починання", "ризикове підприємство". Історично так склалося, що найцікавішими об'єктами для застосування венчурного капіталу були малі інноваційні компанії, орієнтовані на розробку й вихід на ринок наукоємної продукції на базі високих технологій, тому часто венчурне фінансування пов'язується з прямими інвестиціями в компанії саме технологічного сектору. Звичайний термін венчурної інвестиції становить три-п'ять років, рідше (якраз у випадку житлово-комунального господарства, де термін окупності проектів довший) – сім-вісім років.

Венчурний капітал – це прямі інвестиції, зроблені на стадіях розвитку або розширення бізнесу. У США термін "венчурний капітал" вживають для позначення інвестицій у компанії, що перебувають на ранніх стадіях свого розвитку, а також інвестицій у високотехнологічні компанії, не зареєстровані на фондовій біржі. Закономірність зростання венчурного капіталу в тому, що залучення інвестицій спрямовано на підприємства, які стануть у найближчому майбутньому стратегічними об'єктами в країні. Умовами зацікавленості венчурних інвесторів у діяльності підприємств можуть бути: отримання контрольного пакета акцій; доступ до ринку збуту продукції, робіт та послуг; вплив на нормативно-законодавчу базу; визначення завищеного дисконту; вплив на валютно-фондовий ринок країни.

Венчурна діяльність зародилася в США. Починаючи з 1930-х рр., кілька сімейних інвестиційних груп стали вперше екс-

периментувати з інвестиціями в підприємство та нові технології. Трохи пізніше, у кінці 1930-х рр., потужний поштовх венчурному руху надала знаменита Силіконова долина, де випускники Стенфордського коледжу створювали компанії з промислової розробки власних винаходів. У 60–70-х рр. XX ст. венчурні фірми сфокусували свої інвестиції головним чином на компаніях у початковій стадії розвитку та стадії розширення.

У Європі венчурна діяльність розпочала активно розвиватися на початку 1980-х рр. Важливою передумовою динамічного розвитку венчурної галузі в Європі стала наявність двадцятирічного американського досвіду, що дав змогу уникнути багатьох

помилко та адаптувати вже відпрацьовані фінансові й управлінські технології. Після інтернет-буму, який прийшов у Європу пізніше, ніж у США, європейські венчурні інвестори стали терпиміше ставитися до ризику на ранніх фазах розвитку компаній [1, с. 19].

Ключовими учасниками інвестиційного процесу є: 1) інвестори, які прагнуть до отримання високих доходів; 2) підприємці, яким необхідний капітал; 3) інвестиційні банки, що організують продаж компаній; 4) венчурні фонди (венчурні капіталісти), які заробляють гроші на посередництві між переліченими зацікавленими сторонами (рис. 1) [2, с. 17].

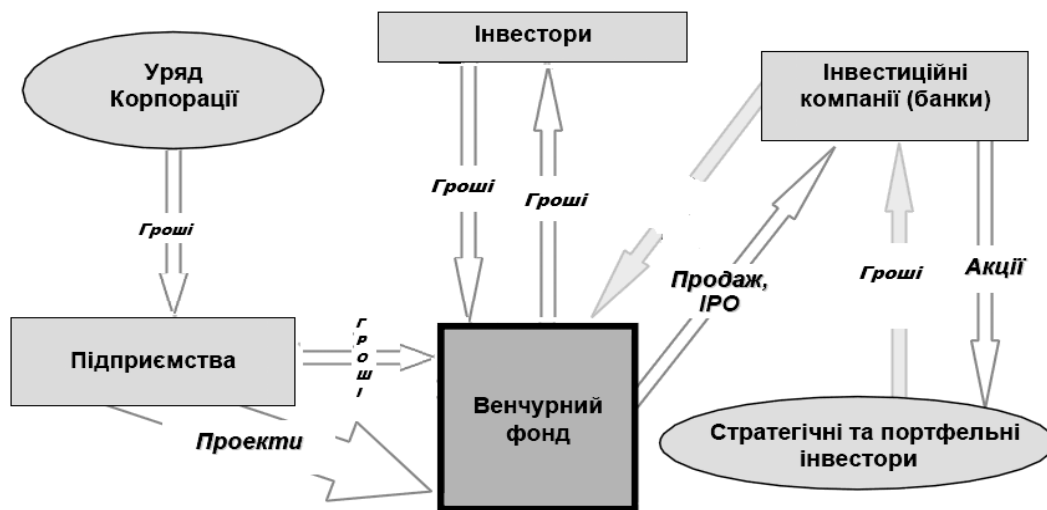


Рис. 1. Структура венчурної індустрії

У сучасній практиці венчурного бізнесу склалися три основні регіональні ринки венчурного капіталу, які охоплюють території США, країн Західної Європи (Великобританія, Німеччина, Франція тощо) і країн Східної, Південно-Східної та Південної Азії (Японія, Південна Корея, Китай, Сінгапур, Індія). Кожен із цих ринків має свої особливості розвитку. Крім того, останніми роками активно формуються ринки венчурного капіталу в Центральній і Східній Європі. Завдання адаптації венчурного механізму фінансування інноваційних проектів актуальне для України, Росії, деяких інших держав СНД [3, с. 25].

Найбільш поширені венчурні фонди в США – це пенсійні фонди, інвестиційні фонди та страхові компанії, університетські фонди. Усі вони вкладають невелику частку своїх коштів у високоризикові інвестиції. Очікувана віддача від цих інвестицій – 25–35% річних. Критерієм при виборі венчурного фонду для вкладення грошей для інституційних інвесторів зазвичай є не те, які саме проекти фінансуються венчурним фондом, а репутація та минулі успіхи людей, які управляють фондом. Однак із цим пов'язані й певні негативні тенденції:

безвідсотковий приплив грошей у галузь призвів до появи безлічі нових недостатньо досвідчених і недостатньо професійних учасників, а також підвищення тиску на венчурних капіталістів з вимогами забезпечити високі результати вже в короткостроковій перспективі.

Однак між американським і європейським варіантами венчурного інвестування існувала дуже велика відмінність. В Європі роль держави в економіці завжди була вищою, ніж у США. Тому правові механізми забезпечення венчурної діяльності були значно слабшими. Крім того, європейські інвестори уникали вкладень у волативні акції, володіючи менш ризикованими облігаціями з фіксованим доходом. Та й за стадіями фінансування європейці сильно відрізнялися від американців: велика частина грошей була спрямована на кінцеві фази розвитку компаній і фінансування змін у володінні компаніями. Ще однією перешкодою на шляху розвитку венчурної діяльності було менш розвинуте патентне право.

Формування інститутів венчурного фінансування й розвиток венчурного бізнесу

Право та державне управління

в Україні започатковано у 1992 р. і відбувається повільно. У багатьох розвинутих країнах світу венчурні фонди спрямовують кошти інвесторів в інноваційну сферу. В Україні тенденції абсолютно інші: кошти венчурних фондів інвестуються в будівництво та нерухомість і поки слабо орієнтовані на "хай-тек" технології. Основні засади функціонування та обмеження діяльності інститутів спільного інвестування в Україні були узгоджені з Директивою Європейського Союзу [4, с. 2].

У 2001 р. Верховна Рада України прийняла Закон "Про інститути спільного інвестування" [5]. Крім іншого, закон ввів в українське законодавче поле визначення венчурного фонду. Передбачалось створення в Україні інфраструктури фондів приватного капіталу й венчурних інвестицій, яка сприяла б розвитку інвестиційних процесів та доступу підприємств до джерел фінансування. Схематично законодавчі вимоги щодо діяльності інвестиційних фондів наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Види корпоративних інвестиційних фондів в Україні

Характеристика	Відкриті інвестиційні фонди	Інтервальні інвестиційні фонди	Закриті інвестиційні фонди
Викуп цінних паперів	У будь-який робочий день; може бути встановлено мінімальну кількість ЦП, які придбаваються інвестором	У визначені про-спектом емісії дні, але не рідше ніж раз на рік	Після закінчення строку, на який був створений інвестфонд
Термін існування	Можуть бути строковими і безстроковими		Можуть бути тільки терміновими
Диверсифікація	Можуть бути тільки диверсифікованими		Можуть бути диверсифікованими і недиверсифікованими (венчурними і невенчурними)
Структура активів	Не менше ніж 10% – кошти, для диверсифікованих – тільки ЦП і грошові кошти, з них не більше ніж 20% ЦП, не допущених до торгів на фондовій біржі або в торгово-інформаційній системі		Ті самі вимоги для диверсифікованих; для недиверсифікованих – не більше ніж 50% ЦП, не допущених до торгів на фондовій біржі або в ТІС + нерухомість; для венчурних – 100% ЦП можуть бути не допущені до торгів, до структури активів можуть бути включені боргові зобов'язання
Визначення вартості чистих активів	Кожен робочий день	На кінець робочого дня перед викупом, але не рідше ніж раз на квартал	
Обіг ЦП	Обмежено: відчуження здійснюється тільки шляхом викупу КУА, відчуження третім особам дозволяється лише в разі правонаступництва, успадкування та дарування	Не обмежується	

Бум венчурних інвестицій в Україні розпочався на початку 2000 р. з появою спеціальних економічних зон (далі – СЕЗ) та території пріоритетного розвитку (далі – ТПР) [6, с. 15]. Це був період, коли український бізнес зрозумів, що в Україні з'явилася система, яка дозволяє на законних підставах вирішувати питання реінвестування з офшорів та зростання кількості венчурних інвестиційних фондів в Україні. Він був пов'язаний зі спрощеною звітністю й пільгами при оподаткуванні. Упродовж діяльності СЕЗ і ТПР була поліпшена політика відкритої економіки, залучали іноземні інвестиції спільно з іноземними інвесторами, упроваджували нові технології. Але податкові пільги для суб'єктів господарювання, які здійснювали свою діяльність у СЕЗ та на ТПР, були суттєвими, проте, як показало минуле, виявилися досить неефективними. Підприємни-

цькі структури, що функціонували в СЕЗ і ТПР, навіть за пільговим режимом оподаткування не виконували своїх обов'язків перед бюджетом, а ступінь реалізації інноваційних проектів не перевищувала 10% запланованого показника, крім того, більшість суб'єктів використовували надані їм преференції для тіньових схем одержання прибутків, спрямованих, насамперед, на незаконне відшкодування ПДВ з бюджету. Тому владою було прийнято рішення призупинити діяльність СЕЗ і ТПР в Україні. Сьогодні інтерес до венчурних інвестицій набув периферійного забарвлення, тому що фонди почали інвестувати в регіони, особливо південні та східні (рис. 2). Також змінилися об'єкти інвестування, якщо раніше це було виключно будівництво, то зараз для венчурного інвестування стає цікавим вкладати в сільське господарство, харчову промисловість та інші сектори економіки.

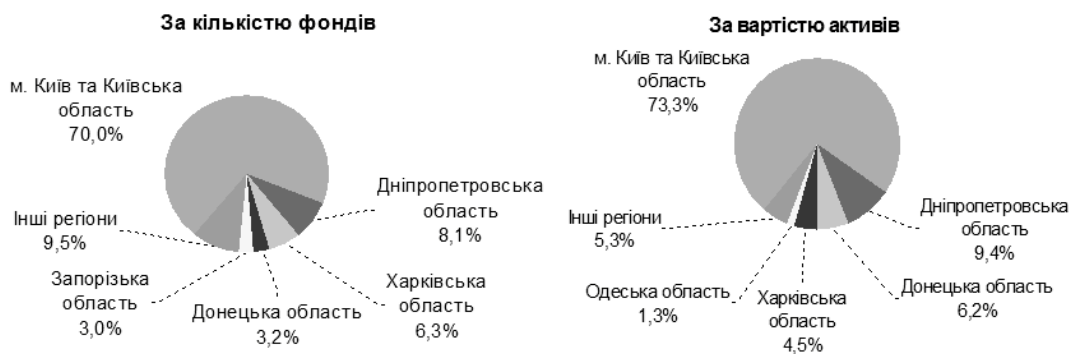


Рис. 2. Структура венчурних фондів у регіонах

Поняття венчурного фонду в Україні відрізняється від загальноприйнятого: перш за все, це специфічний інститут спільного інвестування (далі – ІСІ), а саме недиверсифікований ІСІ закритого типу, який здійснює виключно приватне розміщення цінних паперів власного випуску та активи якого більше ніж на 50% складаються з корпоративних прав і цінних паперів, що не допущені до торгів на фондовій біржі або в торговельно-інформаційній системі (ТІС).

За даними Української асоціації інвестиційного бізнесу (УАІБ), станом на кінець 2012 р. в Україні зареєстровано вже 1200 венчурних фондів, з них інститути спільного інвестування: ПІФ – пайові інвестиційні фонди – 956, КІФ – корпоративні – 244; відкриті – 41 (В), інтервальні – 39 (І), закриті диверсифіковані – 13 (ЗД), закриті недиверсифіковані невенчурні – 46 (ЗН), – венчурні – 817 (ЗВ) (рис. 3).

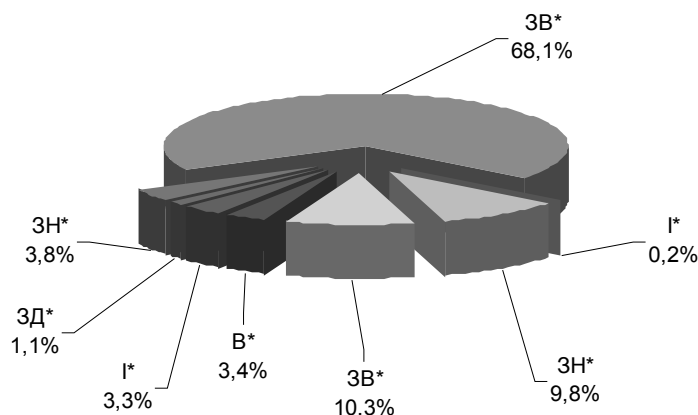


Рис. 3. Структура венчурних фондів в Україні

Ринок венчурного капіталу в Україні становить близько 400 млн дол. (потенційний його обсяг, за даними деяких компаній, сягає 800 млрд дол.). Значна кількість венчурних фондів, що працюють в Україні, створені або безпосередньо міжнародними організаціями, такими як ЄБРР, або в межах міжурядових угод [7].

У Донецькій області 13 фондів (закритий недиверсифікований венчурний пайовий інвестиційний фонд "Альтера Перший", ЗДВ "Кремень-Інвест", ЗДВ "Инвестиционный союз", ЗДВ "Современные инвестиционные технологии", ЗДВ "Фонд аграрного развития"), які фінансують вугільну індустрію регіону, сільське господарство та металургію [8].

Перша умова для розвитку венчурних фондів – доступ до джерел фінансування інвестицій. На сьогодні, відповідно до

чинного законодавства, ні фізичні особи, ні інституціональні інвестори (інвестиційні та пенсійні фонди) не можуть інвестувати у венчурні фонди. Це істотно скорочує потенційну інвестиційну базу для венчурних інвестицій. Нагадаємо, що бурхливий розвиток венчурних фондів у США почався саме після того, як пенсійним фондам було дозволено інвестувати до 10% своїх активів у венчурні проекти.

По суті, джерелами фінансування венчурних фондів в Україні на сьогодні можуть стати або вільні кошти українських фінансово-промислових груп, або кошти іноземних інвесторів (приватні або інституційні). Про масштаби присутності останніх говорити рано, тому що ні репутація української венчурної індустрії, ні українське бізнес-середовище в цілому недостатньо для них привабливі.

Друга важлива умова – створення можливостей структурування угоди, які обмежували б ризики фонду. Мова йде про інструменти власності з властивостями опціону – конвертовані привілейовані акції та конвертовані облигації. Що стосується звичайних привілейованих акцій, присутніх в українському законодавстві, то, по-перше, вони не дають права на участь в управлінні; по-друге, вони можуть становити лише 10% статутного фонду, а цього зазвичай недостатньо для венчурного проекту. Єдиним інструментом, який може використовувати венчурний інвестор в Україні, залишаються прості акції, і це характерно для діяльності фондів приватного капіталу на більшості ринків, що розвиваються. Недоліком тут є відсутність страховки для інвестора на випадок несприятливого сценарію реалізації проекту. Крім того, в умовах недостатньо високих стандартів корпоративного управління, венчурному інвестору для гарантії своїх прав власника необхідно мати значний або навіть контрольний пакет акцій.

Третя умова – розвиток ринку акцій і створення умов для IPO. Це, у свою чергу, вимагає розвитку інвестиційної бази, насамперед, зростання активів пенсійних та інвестиційних фондів. За відсутності фінансового ринку та можливості IPO єдиною можливістю виходу з інвестиції для фонду залишається продаж пакета стратегічному інвесторові, але це явно означає істотно меншу конкуренцію серед покупців, недооціненість при продажу, а отже, віддача від венчурного проекту може виявитися недостатньою для забезпечення зацікавленості всіх сторін угоди.

Незважаючи на те, що виконання перелічених умов вимагає часу й зусиль як з боку законодавців та уряду, так і інвестиційної галузі, в Україні є підстави для обережного оптимізму. Перш за все, це наявність галузей, що володіють потенціалом зростання, а значить, проектів, які потребують фінансування і потенційно вигідних для венчурного інвестора. Щодо перспектив у сфері управління корпоративними фінансами та зростання економіки України, то очікується посилення ролі ІСІ в системах управління фінансових, промислових, а також фінансово-промислових груп, концентрація в ІСІ корпоративної власності інвестора.

У сфері проектного інвестування можна передбачити розвиток фінансування приватних інвестиційних проектів через ІСІ та використання їх як механізму реалізації проектів державно-приватного партнерства в перспективних галузях регіонів. Наприклад, сьогодні в Донецькому регіоні вже працюють концесії; у вугільній промисловості, де концесіонер інвестує у відновлення занедбаних вугільних шахт; у металургію, де інвестує в модернізацію обладнання, в ЖКГ, інвестуючи в ремонт теплових мереж.

Висновки. У світовій економіці венчурні інвестиції справили величезний вплив на розвиток таких галузей промисловості, як електроніка, обчислювальна техніка, інформаційні технології, біотехнологія. Причому і венчурні фонди, і “бізнес-ангели” відіграли та продовжують відігравати важливу роль у розвитку венчурного інвестування, гармонійно доповнюючи один одного.

В Україні венчурна діяльність тільки почала ефективну діяльність. Світовий досвід показує необхідність прямого (у формі фінансової участі держави у венчурних фондах) і непрямого (створення сприятливих, пільгових умов для венчурних інвесторів) державного регулювання запуску венчурної системи країни. Виходячи з досвіду багатьох країн, висновком є те, що, створюючи умови для розвитку венчурної інвестиційної діяльності, держава отримує можливість багаторазово окупити свої вкладення через податки від створення нових виробництв і стабільну, конкурентноспроможну інноваційну економіку.

Світовою практикою доведено, що найбільш ефективним інструментом функціонування венчурних фондів є застосування фіскальних пільг, пов'язаних з податковим стимулюванням конкретних видів діяльності. Пільги можуть охоплювати податкову базу (прибуток або дохід, вартість майна), окремі її компоненти (амортизаційні відрахування, витрати на зарплату, транспорт тощо), рівень податкових ставок, деякі питання постійного або тимчасового звільнення від оподаткування, для того щоб інвестор вкладав гроші в галузі економіки та виробництва, результатом яких стане зростання економіки, підвищення рівня життя населення.

Список використаної літератури

1. Директива Європейського Союзу “Про приведення у відповідність Законів та Положень стосовно спільного інвестування в цінні папери, що обертаються” від 20 грудня 1985 р. № 85/611.
2. Закон України “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон” від 13.10.1992 р. № 2673-XII.
3. ЗАТ “КУА “Альтера Ессет Менеджмент”. Закритий недиверсифікований венчурний пайовий інвестиційний фонд [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.altera-finance.com/ukr/.
4. Кальна-Дубінюк Т.П. Основні аспекти впровадження венчурного підприємництва / Т.П. Кальна-Дубінюк, О.А. Причепа // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2009. – Вип. 142. – Ч. 1.
5. Кальченко О.М. Венчурний бізнес: зарубіжний та вітчизняний досвід /

- О.М. Кальченко // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. – Чернігів : ЧДТУ, 2009. – № 35.
6. Офіційний сайт. Українська Асоціація Інвестиційного Бізнесу (УАІБ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uaib.com.ua/>.
 7. Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди) Верховна Рада України : Закон України від 15.03.2001 р. № 2299-III.
 8. Шевцов А. Розвиток венчурного підприємництва в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання / А. Шевцов, Р. Боднарчук, О. Гриненко // Національний інститут стратегічних досліджень. Аналітичні записки щодо проблем і подій суспільного розвитку. – 2009. – Вип. 6.

Стаття надійшла до редакції 24.01.2013.

Леось О.Ю., Андруський Д.Д., Горський Д.В. Государственная политика венчурного инвестирования в инновационной модели развития Украины

В статье рассматривается сущность, роль и место венчурного механизма инвестирования в контексте инновационного развития экономик развитых стран Украины, а также исследуется его роль в процессах инвестирования инноваций предприятиями.

Ключевые слова: инвестиции, инновационная деятельность, венчурный фонд, венчурный механизм, институты совместного инвестирования, паевые инвестиционные фонды, корпоративные инвестиционные фонды, открытые инвестиционные фонды, интервальные инвестиционные фонды, закрытые диверсифицированные инвестиционные фонды, закрытые недиверсифицированные невенчурные инвестиционные фонды.

Leos O., Andruskiy D., Gorskiy D. Public policy of the venture investments in innovative development model Ukraine

In the article the authors examined the nature, role and place of venture investment mechanism in the context of innovative development of the economies of developed countries Ukraine, as well as the research and its role in the innovation investment companies.

Key words: investment, innovation, venture capital, venture mechanism, collective investment institutions, mutual funds, corporate funds, public funds, interval funds, closed-end diversified investment funds, closed-end non-diversified non-venture investment funds.

УДК 351:336.771.061.1

Л.В. Рудалева

аспірант
Національна академія державного управління при Президентові України

СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ БАНКІВ НА ФОНДОВОМУ РИНКУ

У статті проаналізовано види державного регулювання фондового ринку, банківської діяльності на фондовому ринку.

Ключові слова: державне регулювання, фондовий ринок, банківський нагляд, діяльність банків на фондовому ринку.

У світі немає однозначної думки щодо організації системи регулювання й контролю за діяльністю банків на ринку цінних паперів. Різноманітність підходів у цій сфері визначається з урахуванням рівня розвитку ринку цінних паперів та ролі на ньому банків; особливостей законодавства, яке в різних країнах відрізняється за рівнем жорсткості; соціальної та правової культури суспільства; рівня організації професійних об'єднань банків як учасників фондового ринку. Так, з-поміж більше ніж 30 країн з розвинутими ринками цінних паперів понад 50% мають самостійні відомства (комісії з цінних паперів – модель США), приблизно у 15% країн за фондовий ринок відповідає Міністерство фінансів. У деяких країнах з банківською моделлю ринку цінних паперів (наприклад, Німеччині, Австрії, Бельгії) основну відповідальність за останній несе Центральний орган та орган банківського нагляду (він відокремлений від центрального банку).

Дослідженню світового досвіду організації державного регулювання діяльності банків на фондовому ринку у спеціальній науковій літературі приділено певну увагу. Так, В. Шелудько та О. Петрук, О. Кіреєв, М. Шаповалова, Н. Гребеник вивчають питання державного регулювання ринку цінних паперів. Моделі регулювання діяльності банків у цілому – сфера досліджень І. Михасюка, А. Мельника, М. Крупка, З. Залози, О. Сарахман, Н. Дребот.

О. Костюченко, Б. Пшик, О. Сарахман, Н. Дребот вивчають організацію банківського нагляду у світі як частину державного регулювання діяльності банків.

Залишається не вирішеним питання державного регулювання саме діяльності банків на фондовому ринку з огляду на світовий досвід у цій сфері.

Мета статті – проаналізувати зарубіжний досвід державного регулювання ринку цінних паперів та надання банківських по-

слуг на ньому за різних сценаріїв розвитку досліджуваного інституту в інших країнах світу для узагальнення й урахування у вітчизняній теорії та практиці, насамперед державного управління.

Практика державного регулювання національної економіки розвинутих країн за останні десятиліття засвідчує, що найкращих результатів можна досягнути за ринкових умов у поєднанні з ефективною регулятивною функцією держави. Головне завдання держави – поєднати інтереси особи, колективів і суспільства, забезпечити прогресуючий (динамічний, економічний і соціальний) розвиток при збереженні саморегулювання та саморозвитку суспільства.

Узагальнюючи світовий досвід, можна виділити дві моделі регулювання державою ринку цінних паперів. За першою моделлю регулювання фондового ринку зосереджується переважно в державних органах, і лише невелика частина повноважень щодо нагляду, контролю, встановлення обов'язкових правил поведінки передається державою самоврядним організаціям. Такий підхід застосовується у Франції.

За другою моделлю максимально можливий обсяг повноважень передається самоврядним організаціям, значне місце в контролі займають не жорсткі нормативні приписи, а переговорний процес, індивідуальні узгодження з професійними учасниками ринку, і при цьому держава зберігає за собою основні контрольні функції, можливості в будь-який момент втрутитись у процес саморегулювання. Приклад такої моделі – ринок цінних паперів Великобританії.

У реальній практиці розвинутих зарубіжних країн ступінь централізації та жорсткості державного регулювання ринку цінних паперів коливається між цими двома моделями.

Залежно від національного законодавства тієї чи іншої країни, історичних традицій і особливостей формування національних фондових ринків банки можуть відігравати на них різноманітну роль. Світова

практика знає різні підходи до проблеми поєднання звичайної банківської діяльності з діяльністю на ринку цінних паперів.

Розрізняють такі основні системи регулювання діяльності фінансових інститутів з боку держави, які дають принципово різні можливості банківським установам щодо здійснення діяльності на ринку цінних паперів і поєднання традиційної банківської діяльності з діяльністю на фондовому ринку [8, с. 285; 14, с. 246].

Перша система – Німеччина, Нідерланди, Швейцарія. Там функціонують універсальні банки, які повністю забезпечують набір банківських і послуг, пов'язаних із цінними паперами. Банки також володіють значною часткою акцій промислових корпорацій.

Друга система – британська, яка поширена у Великій Британії, Канаді, Австралії. Комерційні банки цих країн можуть брати участь в андеррайтингу. Держава обмежує також участь комерційних банків у формуванні акціонерного капіталу комерційних структур.

Третя система передбачає правове відокремлення комерційної банківської діяльності від сфери діяльності із цінними паперами. Банкам забороняють деякі види професійної діяльності на ринку цінних паперів (брокерська, дилерська, організатора ринку), а також повинні бути суттєво обмежені окремі види непрофесійної діяльності як інвесторів (вкладення в недержавні цінні папери, крім дочірніх банківських і фінансових компаній). Така система існує в США та Японії. Однак японським банкам дозволено володіти значною часткою акцій промислових корпорацій, тоді як американським – ні. У США обслуговування учасників фондового ринку комерційними банками практично заборонено. Переважну більшість послуг на фондовому ринку надають інвестиційні банківські фірми та інші фінансові посередники.

Банківські установи як учасники ринку цінних паперів виконують важливу роль, оскільки банківська система в Україні має значні фінансові ресурси. Від активності комерційних банків залежатиме подальша активність ринку цінних паперів.

Залежно від ролі банків на ринку цінних паперів науковці виокремлюють три моделі організації їх діяльності: банківську (континентальну), небанківську (американську, сегментарну) і змішану (універсальну) [1, с. 396; 10, с. 22]. Основні відмінності цих моделей виявляються в ступені універсалізації та спеціалізації банківських установ, формах і джерелах фінансування реального сектору економіки, способах диверсифікації інвестиційних портфелів банків. Порівняльний аналіз свідчить, що: по-перше, структура державних органів, які регулюють фондовий ринок, залежить від моделі ринку,

прийнятої в тій чи іншій країні (банківський, небанківський), ступеня централізації управління в країні та автономії регіонів (у країнах із федеративним устроєм частина повноважень держави на ринку цінних паперів передана територіям, наприклад, у США – штатам, у Німеччині – землям); по-друге, загальною тенденцією є створення самостійних відомств – комісій цінних паперів [5, с. 226].

По-перше, банківська модель (континентальна, європейська) характеризується найактивнішою роллю банків (порівняно з іншими фінансовими посередниками) на ринку цінних паперів. Вони вкладають кошти як у державні цінні папери, так і в акції та облігації нефінансових компаній, здійснюють розміщення (андеррайтинг) цінних паперів, торгують ними, тобто здійснюють брокерську й дилерську діяльність, формують інфраструктуру ринку. У найбільш завершеному вигляді ця модель діє в Німеччині. Економіці цієї країни притаманна активна участь банківського капіталу у формуванні капіталу нефінансового сектору. Німецькі банки контролюють великі пакети акцій промислових фірм, активно впливають на діяльність рад директорів цих фірм, тобто виступають у ролі стратегічних інвесторів.

За цієї моделі центральний банк країни не вказує на те, що можна, а чого не можна купувати на ринку цінних паперів, але впроваджує обмеження, пов'язані з балансом банку та його операціями з клієнтами. Таким шляхом пішов і НБУ. Особливе становище в цій моделі зайняв Національний банк Англії, який фактично заборонив банкам працювати на ринку акцій і корпоративних облігацій, але дозволив їм організовувати дочірні структури, які мають право на проведення таких операцій.

По-друге, небанківська модель (американська, сегментована) обмежує інвестиційну й посередницьку діяльність банків на ринку корпоративних цінних паперів. Так, у США Федеральна резервна система відокремлює кредитну та інвестиційну функції банків, поділяючи всі банки на комерційні та інвестиційні. При цьому механізм діяльності комерційних банків ґрунтується на кредитних операціях, у яких цінні папери виконують роль лише первинних і вторинних резервів. Інвестиційні банки США працюють виключно на ринку цінних паперів. Зазвичай інвестиційні банки викуповують цінні папери в емітента під час первинного розміщення, після чого поступово реалізують викуплені папери на вторинному ринку. Тобто інвестиційні банки здійснюють андеррайтинг цінних паперів і працюють, як правило, як посередники між первинним та вторинним ринком, а комерційні банки, проводячи операції із цінними паперами, виступають як інвестори, виконуючи функ-

цію посередників між ринками кредитів і депозитів.

По-третє, універсальна (змішана, німецька) модель характеризується найактивнішою роллю банків (порівняно з фінансовими інститутами) на фондовому ринку. У межах цієї моделі установи банків є суб'єктами фінансового ринку, що роблять вкладення в державні та корпоративні цінні папери (акції й облигації нефінансових установ), здійснюють андерайтинг, дилерську та брокерську діяльність. Особливістю інвестиційної діяльності німецьких банків є те, що вони надавали промисловим компаніям довгострокові кредити, які потім переоформлювалися в акції й облигації цих компаній. Німецькі банки надають також комплекс консалтингових послуг з управління інвестиційними портфелями своїх клієнтів, здійснюють андерайтинг, купуючи випуски облигацій промислових підприємств на тривалі терміни з метою наступного їх перепродажу. В основу організації банківських систем Австрії, Люксембургу, Нідерландів, Норвегії та інших країн покладено універсальний принцип [10, с. 22].

В Україні діє змішана модель організації ринку цінних паперів. Установам банків дозволено займатися як інвестиційною, так і торговельною діяльністю із цінними паперами. Разом з тим універсальний характер діяльності українських банків багато в чому має вимушений характер, що зумовлено недостатнім розвитком ринку цінних паперів та мережі спеціалізованих кредитно-фінансових установ. У сучасних умовах інвестиційна діяльність банків пов'язана зі значною ризикованістю цих операцій та послуг, але водночас істотно залежить від стану справ банківських клієнтів.

По-четверте, серед моделей організації ринку цінних паперів В. Сичов виокремлює ще так звану ісламську модель, яка взагалі передбачає операції банків за допомогою цінних паперів або навіть корпоративних прав власності. Несприйняття кредитних операцій робить такі банки центрами послуг на ринку цінних паперів [1, с. 396]. Основна відмінність ісламської банківської справи від європейської полягає в її релігійній основі.

Загалом у світовій практиці простежується тенденція відходу від спеціалізації банківських та інвестиційних інституцій і прагнення до універсалізації їх діяльності, що зумовлено наростанням конкуренції між ними. Розвитку тенденції універсалізації сприяє також пом'якшення адміністративних заборон на інвестиційну діяльність банків у законодавстві деяких країн (США, Канада), яким передбачався чіткий розподіл депозитно-кредитної та інвестиційної діяльності фінансових посередників.

Проте в науці існує інша позиція, згідно з якою основною метою банківської систе-

ми є кредитування економіки, а не інвестування. Фактично західні комерційні банки не фінансують інвестиції. Ці функції взяли на себе інвестиційні фонди, активи яких не поступаються за обсягами активам комерційних банків. Водночас інвестиційні фонди не є банками. Вони не здійснюють обмін зобов'язань і фіксованих за прибутковістю депозитів. Однак у західному світі фінансування інвестицій та інвестиційне кредитування в основному здійснюють інвестиційні фонди. Вони підлягають більш спеціалізованому регулюванню й нагляду з боку центральних банків або інших регуляторів, а не такому, яке використовується щодо комерційних банків [4, с. 7].

Немає жодної країни, ринки якої регулювалися б так жорстко, як у США. Там існує три рівні регулювання: федеральний, рівень окремого штату й рівень самої індустрії. Законом про торгівлю цінними паперами (1934) було створено федеральне агентство – Комісія з цінних паперів і бірж (далі – Комісія). Вона постійно публікує статистичні дані про торгівлю цінними паперами в США. Найбільш відомим серед підрозділів є відділ правозастосування, який працює з порушниками закону. З метою більш ефективного контролю над операціями із цінними паперами Комісія має регіональні представництва. Основною й найдавнішою проблемою Комісії, яку не змогли вирішити до цього часу, є відтік талановитих працівників у сферу приватного бізнесу із цінними паперами [12, с. 389].

Найкориснішими для багатьох країн, у тому числі й для України, будуть положення Закону Додда-Френка (Dodd-Frank Act), що стосуються необхідності регулювання системного ризику, запровадження жорсткіших вимог до капіталу та ліквідності, перенесення відповідальності за ризик на учасників фінансового ринку, застосування уніфікованих вимог і механізмів регулювання та нагляду для банків і небанківських фінансових установ, а також розширення можливостей глобальної співпраці у сфері регулювання [7, с. 8].

Основними органами регулювання діяльності банків на фондового ринку у Великобританії є: Рада з цінних паперів і ф'ючерсів, Лондонська рада з питань злиття та поглинань, Банк Англії. Рада з цінних паперів і ф'ючерсів має найбільший збірник правил і повноважень на ринку цінних паперів. Лондонська рада з питань злиття та поглинань – це приватна організація, створена групою юридичних і фізичних осіб, зайнятих у сфері цінних паперів. До складу Ради входять представники Асоціації британських страхувальників, Банку Англії тощо. Завдяки своїм засновникам. Вона має великий вплив. Рада здійснює нагляд за дотриманням двох основних розроблених нею правил: кодексу зі злиття та погли-

нання, правил набуття значних пакетів акцій. Норми поведінки, які викладені в цих документах, формально не мають юридичної сили, їх виконання добровільне. При цьому Рада повідомляє про факт їх порушення відповідну саморегульну організацію, яка, у свою чергу, може вжити заходів впливу до свого члена, у тому числі виключення зі складу учасників [11, с. 168].

Основна роль Банку Англії на ринку цінних паперів – регулювання й контроль за ринком державних облигацій. Банк виступає агентом уряду під час розміщення державних цінних паперів; відповідає за автоматизовану систему торгівлі державними облигаціями. Представники Банку Англії включені до складу практично всіх професійних фінансових організацій. У цілому Банк Англії реалізує свою політику не на основі будь-яких законів, а шляхом рекомендацій, які обов'язково виконуються.

В Японії склалася дворівнева система регулювання, згідно з якою контроль за діяльністю банків на ринку цінних паперів здійснюється як державою (міністерством фінансів), так і саморегульними організаціями. Міністерство фінансів тісно співпрацює з бізнесом. При міністерстві фінансів створений дорадчий орган – Рада з цінних паперів і бірж. До функцій Ради входить підготовка рекомендацій для міністерства фінансів з удосконалення законодавства про цінні папери.

Традиційно регулювання фондового ринку в Німеччині було децентралізоване та здійснювалося спеціальними земельними органами, що підпорядковувались міністерству економіки тієї чи іншої землі [9, с. 31].

Оскільки основними професійними учасниками ринку в Німеччині є банки, важливу роль у регулюванні відіграє Німецький федеральний банк (його повноваження поширюються тільки на банки), а також спеціальний банківський наглядовий орган – Федеральне відомство з нагляду за інститутами фінансових послуг. Вони в межах наданих їм повноважень здійснюють пруденційний нагляд за банками та компаніями із цінних паперів, за дотриманням ними нормативів достатності капіталу, а також здійснюють поточний нагляд за діяльністю банків.

Щоб здійснювати у ФРН банківські операції або надавати фінансові послуги, необхідно отримувати письмовий дозвіл Федерального відомства. Слід звернути увагу, що вказаним законом службовцям Федерального відомства та Німецького федерального банку дозволяється для встановлення характеру або обсягу операцій у робочий та позаробочий час входити в приміщення підприємств, а також входити до приміщень, які слугують за житло, оглядати їх; обшукувати їх та конфісковувати в разі потреби за ордером судді.

Фондовий ринок Угорщини – найстаріший з усіх західноєвропейських країн. Законодавство дозволяє випуск трьох видів акцій: простих, привілейованих та акцій трудового колективу. Банки можуть випускати депозитні сертифікати. Одна з особливостей ринку акцій Угорщини – абсолютне домінування іноземних інвесторів. Більша частина угорських цінних паперів, які обертуються на фондовій біржі, мають ринок за кордоном. В Угорщині проводиться активна позабіржова торгівля як лістинговими акціями, так і цінними паперами, які не задовольняють вимоги лістингу. Науковці зазначають, що особливостями ринку облигацій є абсолютна перевага державних цінних паперів, майже повна відсутність іноземних інвесторів і домінування на ринку інституційних інвесторів (банки та інвестиційні фонди) [11, с. 251]. Органом, який здійснює регулювання ринку цінних паперів Угорщини, є Державна інспекція з цінних паперів, діяльність якої контролює міністерство фінансів. На Інспекцію покладені всі функції з регулювання відкритих емісій цінних паперів, ліцензування професійних учасників ринку, контролю й регулювання емітентів та професійних учасників.

Головними тенденціями в розвитку міжнародних фондових ринків, які визначатимуть подальшу долю фондового ринку України та діяльність на ньому банків як основних його учасників, визначають такі: глобалізація світового ринку капіталів, створення глобальних торговельних та розрахунково-клірингових систем для обслуговування міжнародних ринків капіталу; технологізація ринків капіталів шляхом зростання використання нових інформаційних і фінансових технологій; універсалізація діяльності фінансових інститутів, які спроможні надати своїм клієнтам повний спектр фінансових послуг, включаючи послуги на ринках цінних паперів; інституціоналізація або зростання ролі інституціональних інвесторів – страхових компаній, пенсійних фондів, інститутів спільного інвестування в здійсненні фінансових інвестицій; інтернаціоналізація та регіоналізація регулювання фондових ринків; дерегуляція як спосіб протидії переміщенню ринків в офшорні зони [13, с. 330].

У світовій практиці банківської справи спостерігається стійка тенденція до уніфікації системи банківського регулювання та нагляду. Вона пов'язана з діяльністю Базельського комітету з питань банківського нагляду (далі – Базельський комітет), який об'єднує національні наглядові установи, які регулюють банківську діяльність. Головна ідея реформи світової фінансової системи полягає в посиленні стійкості банківської системи за рахунок збільшення ліквідних резервів та поліпшення якості капіталу. У своїй діяльності Базельський комітет

керується двома основними принципами: жодна банківська система не повинна залишатися поза банківським наглядом; нагляд повинен бути надійним. Опосередкованим наслідком упровадження Базеля III може стати відмова банків від участі у високоризикових, але прибуткових операціях, передусім із цінними паперами [6, с. 8].

Згідно з рекомендаціями Базельського комітету, на сьогодні визначають такі основні напрями банківського регулювання: 1) порядок реєстрації комерційних банків; 2) порядок надання банкам ліцензій на здійснення банківських операцій; 3) правила, що регламентують банківську діяльність; 4) принципи та стандарти бухгалтерського обліку й звітності; 5) порядок страхування банківських ризиків; 6) порядок страхування депозитів; 7) економічні нормативи, які регулюють банківську діяльність; 8) методи банківського нагляду; 9) порядок визначення рейтингової оцінки банків; 10) механізм реорганізації та ліквідації комерційних банків [3, с. 27].

У світовій практиці існують різні підходи до організації банківського нагляду. Відповідно відокремлюють три групи країн, які відрізняються місцем і роллю центрального банку в управлінні та способом побудови наглядових структур у державі [2, с. 313; 10, с. 133].

Перша група – це країни, в яких контрольні функції здійснює центральний банк (Австралія, Ісландія, Італія, Іспанія, Португалія, Італія, Великобританія, Греція, Іспанія, Україна, Казахстан).

Друга група – це країни, в яких контрольні функції виконує не центральний банк, а інші органи – Міністерство фінансів України (Австрія, Данія, Канада, Норвегія, Швеція, Фінляндія).

Третя група – це країни, в яких контрольні функції покладено на центральний банк спільно з іншими органами: Швейцарія – Національний банк і Федеральна банківська комісія, Швейцарська банківська асоціація; Франція – Банк де Франс спільно з Банківською комісією; Німеччина – Німецький федеральний банк спільно з Федеральним відомством нагляду за кредитною справою; США – Федеральна резервна система спільно з Міністерством фінансів, Казначейством США через контролера грошового обігу й незалежним агентством – Федеральною корпорацією страхування депозитів.

Однак будь-які органи, що здійснюють контроль за банківською діяльністю, у розвинутих країнах наділено достатньо широкими повноваженнями: вони мають право вимагати в кредитній організації необхідну інформацію про її діяльність, перевіряти її документацію та звітність, вимагати відповідей на поставлені питання, регламентувати роботу кредитних організацій, приймати на законних підставах рішення щодо різних аспектів діяльності

банків, застосовувати заходи впливу, у тому числі ліквідацію банків.

Висновки. У країнах світу законодавство по-різному надає можливість банкам брати участь у функціонуванні фондового ринку. Найбільший обсяг повноважень щодо діяльності на фондовому ринку, визначений законодавчими актами, мають банки ФРН, Японії (частково), Нідерландів, Австрії, країн так званого "соціалістичного табору" – Угорщини, Чехії, Білорусії, Вірменії, Польщі, Росії. При цьому регулювання та нагляд за їх діяльністю на фондовому ринку з боку держави здійснюють, як правило, центральні банки країн, а також спеціально створені державні органи, що наглядають за фінансовим ринком у цілому.

Рекомендації щодо впровадження світового досвіду державного регулювання діяльності банків на фондовому ринку полягають у необхідності запровадження нових підходів, заснованих, передусім, на вдосконаленні інституційних засад державного регулювання діяльності банків на фондовому ринку України шляхом координації діяльності; посилення політичної, операційної та фінансової незалежності регуляторів і органів, що відповідають за розробку й реалізацію державної політики в цій сфері.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі пов'язані з упровадженням передового світового досвіду провадження державного регулювання діяльності банків на фондовому ринку, а також вироблення рекомендацій щодо його вдосконалення в умовах модернізації економіки.

Список використаної літератури

1. Банківська справа: Центральний банк і грошово-кредитна політика. Банківські операції : у 5 т. / [В.О. Сичов, В.Т. Александров, В.В. Астапенко, О.І. Ворона, В.В. В'юн, Л.М. Івін, Л.Л. Недбаєва, Л.Л. Товажнянський]. – К. : НВП "АВТ ЛТД", 2004. – Т. 1. – 528 с. – (Інтегрований навчально-атестаційний комплекс).
2. Костюченко О.А. Правові аспекти банківської діяльності : посібник з проблем банківського права. – К. : Криниця, 2003. – 319 с.
3. Котковський В.С. Банківський нагляд : навч. посіб. / В.С. Котковський, С.І. Головкин, О.В. Неізнестна, К.В. Мстоян. – Л. : Магнолія 2006, 2011. – 314 с.
4. Кравченко І. Банківська система та проблеми стратегічного розвитку / І. Кравченко, Г. Багратян, Є. Мазіна // Вісник Національного банку України. – 2012. – № 1 (191). – С. 7–10.
5. Михасюк І. Державне регулювання економіки : підручник / І. Михасюк, А. Мельник, М. Крупка, З. Залога ; за ред. д-ра екон. наук, проф., акад. АН вищої школи України І.Р. Михасюка. – 2-ге вид., випр. і доп. – К. : Атіка : Ельга-Н, 2000. – 592 с.

6. Міщенко В. Базель III: нові підходи до регулювання банківського сектору / В. Міщенко, А. Незнамова // Вісник Національного банку України. – 2011. – № 1 (179). – С. 4–9.
7. Науменкова С. Нові тенденції в механізмі регулювання фінансового сектору / С. Науменкова // Вісник Національного банку України. – 2011. – № 12 (190). – С. 4–11.
8. Петрук О.М. Банківська справа : навч. посіб. / О.М. Петрук ; за ред. д.е.н., проф. Ф.Ф. Бутинця. – К. : Кондор, 2004. – 461 с.
9. Питання функціонування та вдосконалення інфраструктури фондового ринку України : інформаційно-аналітичні матеріали. – К., 2005. – Вип. 4. – 132 с.
10. Пшик Б.І. Фінансові інвестиції банків : навч. посіб. / Б.І. Пшик, О.М. Сарахман, Н.П. Дребот ; за ред. канд. екон. наук, доц. Б.І. Пшика. – К. : УБС НБУ, 2008. – 194 с.
11. Рубцов Б.Б. Зарубежные фондовые рынки: инструменты, структура, механизм функционирования / Б.Б. Рубцов. – М. : Инфра-М, 1996. – 304 с.
12. Тьюлз Р. Фондовый рынок : пер. с англ. / Р. Тьюлз, Э. Брэдли, Т. Тьюлз. – 6-е изд. – М. : Инфра-М, 1997. – 648 с. – (Университетский учебник).
13. Унинець-Ходаківська В.П. Ринок фінансових послуг: теорія та практика : підручник / В.П. Унинець-Ходаківська, О.І. Вихор, О.А. Лятамбор. – К. : Кондор, 2009. – 480 с.
14. Шелудько В.М. Фінансовий ринок : підручник / В.М. Шелудько. – 2-ге вид., стереотипне. – К. : Знання, 2008. – 535 с.

Стаття надійшла до редакції 28.12.2012.

Рудалева Л.В. Мировой опыт государственного регулирования деятельности банков на фондовом рынке

В статье проанализировано виды государственного регулирования фондового рынка, банковской деятельности на фондовом рынке.

Ключевые слова: государственное регулирование, фондовый рынок, банковский надзор, деятельность банков на фондовом рынке.

Rudaleva L. The world experience of state regulation of banking on stock market

The types of state regulation on stock market, banking operations on stock market are analysed in the article.

Key world: state regulation, stock market, banking regulation, banking on stock market.

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ “СУБ’ЄКТ ІНФОРМАЦІЙНИХ БАНКІВСЬКИХ ПРАВОВІДНОСИН”

У статті розглянуто теоретичні питання визначення суб’єкта інформаційно-банківських правовідносин, запропоновано авторське визначення.

Ключові слова: суб’єкт права, суб’єкт правовідносин, суб’єкт інформаційних правовідносин, суб’єкт інформаційних банківських правовідносин.

У сучасних умовах однією з найважливіших і складних проблем можна визнати проблему законодавчого і в цілому нормативно-правового визначення та врегулювання інформаційних правовідносин у банківській сфері. Широке застосування новітніх інформаційно-комп’ютерних засобів і телекомунікаційних мереж, розвиток інформаційно-комп’ютерних технологій сприяли підвищенню ролі інформації й формуванню нового ресурсу життєзабезпечення діяльності людей – інформаційного ресурсу. Ці процеси призвели до трансформації сформованих традиційних для права соціальних норм і відносин та появи нових відносин, що відображають особливі умови й правила поведінки різних суб’єктів в електронно-інформаційному середовищі, тобто інформаційних правовідносин. Дослідженню самого поняття інформаційних правовідносин, їх змісту, суб’єктного складу та об’єктів присвячено достатньо уваги українськими та зарубіжними науковцями. Зазначені проблеми розглядали в своїх наукових працях І.В. Арістова, В.А. Копилов, О.В. Кохановська, М.М. Рассолов та ін. Проте проблеми визначення поняття суб’єкта інформаційних правовідносин у сфері банківської діяльності на сьогодні висвітлено недостатньо.

Визначення поняття “суб’єкт інформаційних банківських правовідносин”, встановлення його співвідношення з іншими суміжними поняттями, аналіз та уточнення існуючих класифікацій суб’єктів мають значення для науки інформаційного права та практики банківської діяльності, оскільки надає можливість дослідити суб’єктний склад інформаційних правовідносин і виявити його особливості, з’ясувати обсяги суб’єктивних інформаційних прав та обов’язків у банківській сфері. У практичній площині це дає змогу окреслити коло осіб, які вступають у ці відносини, дії яких, підпадаючи під регуляторний вплив норм фі-

нансового права, мають юридично значущі наслідки. Тільки такі особи, будучи наділені інформаційними повноваженнями в банківській сфері, можуть виступати суб’єктами інформаційних банківських правовідносин, реалізуючи ці повноваження.

Мета статті – на основі аналізу результатів загальнотеоретичних та галузевих досліджень дати визначення поняття суб’єкта інформаційно-банківських правовідносин, окреслити коло таких суб’єктів.

До актуальних та проблемних питань суб’єктів правовідносин неодноразово зверталися у своїх працях науковці не лише з теорії держави та права, а й галузевих юридичних наук, зокрема В.Б. Авер’янов, О.Ф. Скакун, Р.Й. Халфіна, Ю.С. Шемшученко та ін. Однак, незважаючи на це, зазначені питання все ще потребують подальших як загальнотеоретичних, так і галузевих досліджень, оскільки суб’єкти правовідносин є первинним [4, с. 93–118] або основним [8, с. 294] елементом правовідносин.

Наявність різних підходів щодо визначення поняття “суб’єкт правовідносин” у теорії держави та права вплинула на галузеві юридичні науки, у тому числі інформаційне право. Таке існування різних підходів створює певні труднощі в застосуванні не лише цього терміна, а й суміжних з ним понять, які досить часто ототожнюють. Тому відмежування суміжних понять та надання їм наукових визначень дасть змогу вирішити завдання досягнення термінологічної єдності, але й це ще не означає вирішення термінологічного завдання, оскільки йдеться про систему понять та співвідношення елементів цієї системи. Точне визначення змісту кожного із взаємозалежних понять необхідно не лише для стрункості теоретичних побудов, а й для правотворчої та правозастосовчої діяльності. Не заперечуючи різноманіття точок зору щодо співвідношення зазначених понять, Р.Й. Халфіна справедливо звертає увагу на те, що назріла потреба приведення їх у певну систему [9, с. 116, 118].

М.М. Рассолов зазначає, що суб'єктом інформаційного права є, передусім, конкретна особа, громадянин, що бажає й може брати участь в інформаційних правовідносинах. У подальшому автор зауважує, що в практичній інформаційно-правовій діяльності інколи поняття суб'єкта інформаційного права розчленовується на дві категорії – суб'єкт права і суб'єкт обов'язків в інформаційній сфері. Суб'єктом інформаційного права є конкретна особа, яка має лише інформаційні права і не має обов'язків. Суб'єктом же обов'язків є особа, яка має обов'язки, але користується незначним колом прав або за певних умов не користується правами [5, с. 43]. Такий поділ на суб'єктів прав та суб'єктів обов'язків у галузі інформаційно-правової діяльності не завжди є виправданим унаслідок єдності й взаємозв'язку суб'єктивних інформаційних прав та обов'язків у банківській сфері.

У теорії права склалися два підходи щодо співвідношення понять "суб'єкт права" та "суб'єкт правовідносин". Згідно з першим, ці поняття є рівнозначними [7, с. 517] або тотожними однопорядковими [3, с. 83]. Під суб'єктами правовідносин розуміють окремих індивідуумів й організації, які відповідно до норм права є носіями юридичних прав та обов'язків [11, с. 309] або на підставі юридичних норм можуть бути учасниками правовідносин – носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [2, с. 395]. Разом з тим, у юридичній літературі автори розмежовують поняття "суб'єкт права" та "суб'єкт правовідносин" [1, с. 20]. Найбільший рівень абстрактності з перелічених категорій, як стверджує О.І. Харитонова, безумовно, має поняття "суб'єкт права". При цьому "право" трактується як складова цивілізації, об'єктивна категорія, що охоплює всю сукупність загально-обов'язкових норм та правил поведінки, котрі існують у певному суспільстві, тобто виступає як категорія об'єктивна, що дає підстави зробити уточнення – "суб'єкт об'єктивного права". У такому трактуванні суб'єкти права виступають як особи, що мають правосуб'єктність. Таким чином, суб'єкт об'єктивного права має потенційну здатність вступати в правовідносини, для чого він наділяється об'єктивним правом відповідною здатністю, котру іноді називають "правоздатністю", але яка точніше, мабуть, може бути охарактеризована за допомогою більш широкої категорії – "правосуб'єктність" [10, с. 92].

Оскільки суб'єктами правовідносин можуть бути лише особи, які наділені правосуб'єктністю, то поняття "суб'єкт права" та "особа, яка наділена правосуб'єктністю" в принципі збігаються. Щоб стати суб'єктом правовідносин, особа має пройти два етапи наділення юридичними властивостями (якостями). По-перше, набути якості су-

б'єкта права як потенційного суб'єкта (учасника) правовідносин через наділення правосуб'єктністю; по-друге, набути додаткових якостей юридичного характеру в конкретній юридично значущій ситуації – здатності реалізовувати суб'єктивні юридичні права та обов'язки, що надаються їм правовими нормами, які власне і визначають правові зв'язки та взаємодію між суб'єктами. Суб'єктами правовідносин є індивідуальні або конкретні суб'єкти права, які використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, виступаючи реалізаторами суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, повноважень та юридичної відповідальності [6, с. 384–385]. Незважаючи на наявність спільних рис і зв'язку між суб'єктом права та суб'єктом правовідносин, їх не слід вважати рівнозначними: вони співвідносяться як загальне та конкретне. Поняття суб'єкта інформаційного права є ширшим, оскільки ним є особа, яка потенційно має можливість і здатність брати участь в інформаційних правовідносинах, тобто наділена правосуб'єктністю, тоді як суб'єктом інформаційних банківських правовідносин є особа, яка вступає в правовий зв'язок, реалізуючи свої інформаційні права та обов'язки в банківській сфері.

Суб'єкт інформаційного права є носієм передбачених правовими нормами суб'єктивних прав і обов'язків у сфері банківської діяльності держави й має потенційну можливість участі в правовідносинах. Саме інформаційна правосуб'єктність дає можливість суб'єкту інформаційного права стати суб'єктом інформаційних банківських правовідносин. Суб'єкт інформаційного права, реалізуючи свої суб'єктивні права та обов'язки в банківській сфері, вступає в правовідносини і, таким чином, внаслідок правореалізації набуває нової якості – стає суб'єктом інформаційних банківських правовідносин, зберігаючи при цьому ті якості, які він мав до вступу в правовідносини, будучи суб'єктом інформаційного права, він ним і залишається. Правореалізацією є практичне перетворення приписів норм інформаційного права в правомірні дії учасниками інформаційних банківських правовідносин. Наявність інформаційної правореалізації і є тим критерієм, що дає змогу відмежувати суб'єкта інформаційних банківських правовідносин від суб'єктів інформаційного права. І саме тому суб'єктом інформаційних банківських правовідносин визнається реальний учасник конкретних правовідносин.

Враховуючи особливості інформаційних відносин у банківській сфері, актуально розглянути модель трансформації суб'єкта права в суб'єкта правовідносин, яку запропонував В.Д. Чернадчук у бюджетній сфері [12, с. 146]. Суб'єкт інформаційного права

наділений правовою можливістю вступати в інформаційні банківські правовідносини, перетворює цю можливість, реалізуючи інформаційну правосуб'єктність у банківській сфері, у правову дійсність і набуває нової якості – стає суб'єктом інформаційних банківських правовідносин. Правова можливість (інформаційна правосуб'єктність у банківській сфері) органічно й нерозривно поєднана з правовою реальністю (інформаційними банківськими правовідносинами), будучи її продуктом та наслідком розвитку. Правова можливість характеризує стан цієї реальності – інформаційних банківських правовідносин у їх розвитку і є проміжною ланкою між існуючою реальністю (цими правовідносинами) та її майбутнім станом. Інформаційна правосуб'єктність у банківській сфері, будучи абстрактною правовою можливістю, має певну ймовірність реалізації й за наявності умов перетворюється в реальну правову можливість унаслідок реалізації цієї правосуб'єктності. З іншого боку, абстрактна правова можливість за відсутності умов може зникнути, але водночас за наявності відповідних передумов (норм інформаційного права) та умов її реалізації (юридичних фактів) перетворюється у конкретну реальність. Таким чином, розвиток інформаційних банківських правовідносин (правової реальності) перетворює абстрактну правову можливість (інформаційну правосуб'єктність у банківській сфері) у конкретну правову реальність (інформаційні банківські правовідносини), яка, у свою чергу, змінює її, унаслідок чого суб'єкт інформаційного права перетворюється в суб'єкта інформаційних банківських правовідносин, одночасно залишаючись суб'єктом інформаційного права, набуваючи нової якості – суб'єкта інформаційних банківських правовідносин.

Суб'єктами інформаційних банківських правовідносин можуть бути держава в особі уповноважених органів, які діють від її імені, або самі ці органи, що діють від власного імені, а в окремих випадках суб'єктами можуть бути й посадові особи цих органів, юридичні та фізичні особи. В інформаційних банківських правовідносинах держава виступає в особі уповноважених органів, насамперед в особі Національного банку України. При цьому Національний банк України в зазначених відносинах може виступати й від власного імені, реалізуючи власні повноваження, які передбачені Законами України "Про Національний банк України", "Про банки і банківську діяльність" тощо. Статтею 6 Закону України "Про Національний банк України" визначено основну функцію Національного банку України, а ст. 7 – так звані "інші функції". Аналіз норм цих статей дає змогу зробити висновок про те, що всі функції, визначені цими статтями, опосередковано пов'язані з

інформаційною функцією або мають інформаційний зміст. Так, ст. 6 Закону України "Про Національний банк України" передбачено, що відповідно до Конституції України основною функцією Національного банку є забезпечення стабільності грошової одиниці України. Але таке забезпечення є неможливим без аналітичної інформаційної діяльності.

Іншим суб'єктом інформаційних банківських правовідносин є банк. При здійсненні банківської діяльності банк як суб'єкт інформаційних банківських правовідносин може виступати як власник інформаційних ресурсів (інформаційних банківських технологій, інформаційних систем банку, засобів їх забезпечення), як власник цих об'єктів, як споживач інформації, як зберігач інформації. Банк як власник інформаційних ресурсів здійснює володіння й користування інформаційними ресурсами, реалізуючи повноваження розпорядження ними в межах, встановлених банківським законодавством та нормативно-правовими актами Національного банку України. Банк як споживач інформації отримує й використовує необхідну для здійснення банківської діяльності інформацію. Банк як зберігач інформації забезпечує належне зберігання інформації, забезпечує захист інформації з обмеженим доступом. Слід зазначити, що банк має право, відповідно до ч. 3 ст. 61 Закону України "Про банки і банківську діяльність", надавати інформацію, яка містить банківську таємницю, приватним особам та організаціям для забезпечення виконання ними своїх функцій або надання послуг банку відповідно до укладених між такими особами (організаціями) та банком договорів за умови, що передбачені договорами функції та/або послуги стосуються діяльності банку, яку він здійснює відповідно до ст. 47 зазначеного Закону.

До суб'єктів інформаційних правовідносин у банківській сфері слід віднести юридичних осіб – суб'єктів публічного права, які не є суб'єктами банківських правовідносин, а інших, зокрема адміністративних, податкових, фінансових, цивільних процесуальних, кримінальних процесуальних тощо. Суд; органи прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Антимонопольного комітету України; органи Державної податкової служби України; центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом із питань фінансового моніторингу; органи державної виконавчої служби з метою виконання завдань та функцій, які на них покладені, отримують інформацію, що містить банківську таємницю, а право на отримання такої інформації передбачено ч. 1 ст. 62 Закону "Про банки і банківську діяльність" та спеціальними законами, що визначають правовий статус і процесуальні аспекти їх діяльності.

Суб'єктами інформаційних банківських правовідносин є фізичні особи та юридичні особи – суб'єкти приватного права, які вступають у банківські правовідносини з приводу ведення банківських рахунків, отримання банківського кредиту тощо. Їх правовий статус визначається нормами банківського, цивільного та господарського законодавства. Однак такий вступ може супроводжуватися появою третього суб'єкта – суб'єкта господарювання.

Висновки. Підсумовуючи наведені міркування, на нашу думку, суб'єктами інформаційних банківських правовідносин є індивідуалізовані або конкретні суб'єкти інформаційного права, які реалізують свою правосуб'єктність у правовідносинах, виступаючи "реалізаторами" інформаційних суб'єктивних прав та обов'язків у банківській сфері.

Окреслюючи коло суб'єктів інформаційних банківських правовідносин, зазначимо, що ними можуть бути суб'єкти публічного права (Національний банк України, а в окремих випадках – судові органи; органи прокуратури України, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Антимонопольного комітету України; органи Державної податкової служби України; центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом із питань фінансового моніторингу; органи державної виконавчої служби, банки, юридичні особи – суб'єкти приватного права, фізичні особи).

Список використаної літератури

1. Гревцов Ю.И. Правовые отношения и осуществление права : монография / Ю.И. Гревцов. – Ленинград : Изд-во Ленинград. ун-та, 1987. – 129 с.
2. Кельман М.С. Загальна теорія держави та права : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин, Н.М. Хома. – Л. : Новий Світ-2000, 2003. – 584 с.

3. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С.Ф. Кечекьян. – М. : Изд-во АН СССР, 1958. – 187 с.
4. Погорілко В.Ф. Проблеми теорії конституційно-правових відносин / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко // Правова держава : зб. наук. праць. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. – Вип. 17. – 462 с.
5. Рассолов М.М. Информационное право : [учеб. пособ.] / М.М. Рассолов. – М. : Юристъ, 1999. – 400 с.
6. Скакун О.Ф. Теория государства и права : [учебник для студ. высш. учеб. заведений] / О.Ф. Скакун. – Харьков : Консум : Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с. – (Мин-во внутренних дел Украины, Ун-т внутренних дел).
7. Теория государства и права : курс лекций / [М.И. Байтин, В.В. Борисов, Ф.А. Григорьев и др.] ; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юристъ, 2000. – 776 с.
8. Теория государства и права : учебник / [отв. ред. Л.С. Явич]. – Ленинград : Изд-во Ленинград. ун-та, 1982. – 382 с.
9. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении : [монография] / Р.О. Халфина. – М. : Юрид. лит., 1974. – 345 с.
10. Харитонов О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади і правова природа : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Олена Іванівна Харитонova. – Одеса, 2004. – 435 с.
11. Хропанюк В.Н. Теория государства и права : [учеб. пособ. для высш. учеб. завед.] / В.Н. Хропанюк ; [под ред. В.Г. Стрекозова]. – [2-е изд.]. – М. : ИКФ : Омега-Л : Интерстиль, 2004. – 382 с.
12. Чернадчук В.Д. Стан та перспективи розвитку бюджетних правовідносин в Україні : [монографія] / В.Д. Чернадчук. – Суми : Університетська книга, 2009. – 456 с.

Стаття надійшла до редакції 25.01.2013.

Чернадчук Т.А. Некоторые вопросы определения понятия "субъект информационных правоотношений в сфере банковской деятельности"

В статье рассмотрены теоретические вопросы определения субъекта информационно-банковских правоотношений, предложено авторское определение.

Ключевые слова: субъект права, субъект правоотношений, субъект информационных правоотношений, субъект информационных банковских правоотношений.

Chernadchuk T. Some questions about the definition of "an information relationship in banking"

The article reviews the theoretical question of identifying the information and banking relationships, the author proposed definition.

Key words: entity, entity relationships, entity relationship information, an information bank relationships.

ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ВИДІВ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розглянуто проблеми, пов'язані з аналізом правового регулювання способів доступу до інформації в контексті державної інформаційної політики; досліджено вільний і обмежений способи доступу до інформації; виявлено особливості доступу до інформації про особу, конфіденційної, таємної інформації, комерційної таємниці. Проаналізовано положення Закону України "Про доступ до публічної інформації". Особливу увагу приділено розробці пропозицій щодо усунення суперечностей у вітчизняному законодавстві у сфері доступу до інформації, окресленню шляхів прозорості доступу до інформації й розширенню сфери вільного доступу до інформації.

Ключові слова: доступ до інформації, способи доступу до інформації, вільний доступ, обмежений доступ, конфіденційна інформація, таємна інформація, персональні дані про особу.

Отримання учасниками суспільних відносин достовірної й повної інформації про процеси та явища в суспільстві, державі, навколишньому середовищі є основою реалізації їх інформаційних потреб, складовою формування демократичного суспільства. Важливе значення мають правові та інституційні механізми, які б дали змогу громадянам, юридичним особам приватного й публічного права, державі одержувати необхідну їм інформацію.

Тому особливої актуальності набирає питання визначення доступу до інформації, видів доступу до інформації в контексті державної інформаційної політики.

Питання формування й розвитку суспільних інформаційних відносин і відповідного їх правового регулювання розглядають у своїх наукових працях І.В. Арістова, В.М. Брижко, Р.А. Калюжний, Т.А. Костецька, В.С. Цимбалюк, М.Я. Швець та ін. Н.В. Кумакова робить цікаві для подальших досліджень щодо видів інформації з обмеженим доступом висновки. В.Г. Пилипчук розкриває проблеми становлення й розвитку інформаційного законодавства в контексті євроінтеграції України, що є своєчасним і потребує більш детального дослідження. Проте питання видів доступу до інформації, їх особливостей у працях цих фахівців детально не проаналізовано.

Метою статті є розкриття сутності й аналіз видів доступу до інформації в контексті державної інформаційної політики. Для досягнення зазначеної мети поставлено такі завдання:

- проаналізувати ст. 5, 6 Закону України "Про доступ до публічної інформації";
- проаналізувати ст. 10–21 Закону України "Про інформацію";

- з'ясувати правову природу інформації про особу;
- розробити пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері доступу до інформації та окреслити перспективні напрями розвитку способів доступу до інформації.

Дослідження питання про доступ до інформації безпосередньо пов'язане з визначенням видів доступу до інформації.

Доступ до інформації також важливо чітко розмежувати залежно від виду інформації й виду суб'єкта, що реалізовує своє право на доступ до інформації. Виходячи із цього, виділяють вільний і обмежений доступ.

Так, відповідно до ст. 5 Закону України "Про доступ до публічної інформації" від 13.01.2011 р. № 2939-VI, доступ до інформації забезпечується шляхом [13, ст. 5]:

1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації:

- в офіційних друкованих виданнях;
- на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет;
- на інформаційних стендах;
- будь-яким іншим способом;

2) надання інформації за запитами на інформацію.

Оскільки описані вище шляхи доступу до інформації є відкритими для кожного громадянина України, можна стверджувати, що таким чином отримується інформація з вільним доступом.

Вільний доступ – це ситуація, коли, наприклад, на сервері відповідного суб'єкта органу влади в електронному вигляді виставляється інформація про законопроект. Правомочність на вільний доступ до інформації в цьому випадку може реалізовуватися через обов'язок держави створити умови, за яких особа, зацікавлена в отриманні інформації, могла б отримати до неї доступ

за своїм бажанням. До переліку таких умов можуть входити накопичення інформації й підтримка її в актуальному стані, систематизація інформації тощо.

Водночас умови вільного доступу, включаючи адресу знаходження інформації, мають бути широко відомі, і тут застосовується вже правомочність обов'язкового доведення до відома для громадян України й заінтересованих осіб. Разом із цим обов'язковому доведенню підлягає інформація про обставини й факти щодо загрози громадській безпеці, здоров'ю та життю громадян, про реквізити організацій, що надають інформацію, про реєстри офіційних документів, які також підлягають обов'язковому доведенню.

Відповідно до ст. 6 Закону України "Про доступ до публічної інформації" від 13.01.2011 р. № 2939-VI, в Україні інформацією з обмеженим доступом визнається [13, ст. 6]:

- 1) конфіденційна інформація;
- 2) таємна інформація;
- 3) службова інформація.

До конфіденційної інформації належать інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом. Порядок віднесення інформації до таємної або службової, а також порядок доступу до неї регулюються законами.

Так, у ст. 8 Закону України "Про доступ до інформації" подано таке визначення поняття таємної інформації: це інформація, доступ до якої обмежується відповідно до частини другої ст. 6 цього Закону, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.

У ст. 9 цього Закону подано перелік видів інформації, що можуть бути віднесені до службової, а саме:

1) що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньому службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень;

2) зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Документам, що містять інформацію, яка становить службову інформацію, присвоюється гриф "для службового користування". Перелік відомостей, що становлять службову інформацію, який складається органами державної влади, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами владних повноважень, у тому числі на виконання делегованих повноважень, не може бути обмеженим у доступі.

Інформація може становити і комерційну таємницю. Відповідно до ст. 505 Цивільного кодексу України, під комерційною таємницею розуміють інформацію, яка є секретною в тому розумінні, що вона в цілому чи в певній формі та сукупності її складових є невідомою та не є легкодоступною для осіб, які звичайно мають справу з видом інформації, до якого вона належить, у зв'язку з цим має комерційну цінність та була предметом адекватних існуючим обставинам заходів щодо збереження її секретності, вжитих особою, яка законно контролює цю інформацію.

Комерційною таємницею можуть бути відомості технічного, організаційного, комерційного, виробничого та іншого характеру, за винятком тих, які відповідно до закону не можуть бути віднесені до комерційної таємниці.

Згідно з вимогою ст. 11 ч. 2 Закону України "Про інформацію" [12, ст. 11], не допускаються збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини. До конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження.

Користування правом свободи збирання, одержання, використання й передавання будь-якої інформації та ідей накладає особливі обов'язки та особливу відповідальність, пов'язані з деякими необхідними конституційними обмеженнями (ч. 3 ст. 34 Конституції України) [8, ст. 34]. Так, зокрема, ст. 328 Кримінального кодексу України встановлює відповідальність за розголошення відомостей, які, згідно із Законом України "Про державну таємницю", становлять державну таємницю, особою, якій ці відомості були довірені або стали відомі по службі чи по роботі.

Закон України "Про інформацію" встановлює також загальні правові основи різних видів інформаційної діяльності України (ст. 10 Закону "Про інформацію", яка визначає види інформації). Залежно від виду інформації Закон визначає порядок доступу до неї та її поширення (ст. 20 Закону "Про інформацію"). Так, державна статистична

інформація (ст. 18) – це документована інформація, що дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя суспільства. Офіційна державна статистична інформація підлягає систематичному оприлюдненню. Держава гарантує суб'єктам інформаційних відносин відкритий доступ до офіційної державної статистичної інформації, за винятком інформації, доступ до якої обмежений згідно із законом.

Стаття 16 Закону "Про інформацію" визначає поняття і порядок доступу до податкової інформації – сукупності відомостей і даних, що створені або отримані суб'єктами інформаційних відносин у процесі поточної діяльності і необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій у порядку, встановленому Податковим кодексом України. Правовий режим податкової інформації визначається Податковим кодексом України та іншими законами [12, ст. 16].

Стаття 13 Закону стосується інформації про стан довкілля або екологічної інформації. До переліку інформації про стан довкілля (екологічна інформація) належать відомості та/або дані про: стан складових довкілля та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та взаємодію між цими складовими; фактори, що впливають або можуть впливати на складові довкілля (речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні, угоди в галузі навколишнього природного середовища, політику, законодавство, плани і програми); стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових довкілля; інші відомості та/або дані [12, ст. 13].

Правовий режим інформації про стан довкілля (екологічної інформації) визначається законами України та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Крім того, слід звернути увагу, що інформація про стан довкілля, крім інформації про місце розташування військових об'єктів, не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом.

Інформація про особу є предметом численних дискусій у суспільстві, враховуючи, що це є одним з основних політичних інструментів не тільки під час виборчих кампаній, а взагалі в контексті маніпуляцій та управління окремими людьми й суспільством у цілому. Саме тому в ст. 11 наведено визначення інформації про фізичну особу (персональних даних): це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована.

З'ясування правової природи інформації про особу тісно переплітається з визначенням конфіденційної інформації. Стаття 7 Закону "Про доступ до публічної інформації" визначає конфіденційну інформацію як інформацію, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Трохи інше визначення міститься в частині другій ст. 21 Закону "Про інформацію", відповідно до якої "конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом".

Спільним у цих визначеннях є заборона суб'єктам владних повноважень відносити інформацію до конфіденційної, а також надання приватним суб'єктам низки прав стосовно як обмеження доступу до інформації, так і наступного її поширення.

Відмінним є те, що Закон "Про інформацію", по-перше, прямо зараховує певну інформацію до конфіденційної; по-друге, встановлює, що будь-яка інформація про фізичну особу є конфіденційною. Щодо першого, то багато інших законів також прямо відносять певні відомості до конфіденційних, незважаючи на те, чи обмежила особа доступ до них (детальніше про це нижче). Встановлення ж презумпції конфіденційності інформації про фізичну особу видається проблематичним.

Імовірно, законодавець виходив з того, що в більшості випадків фізична особа не вчинятиме активних дій з обмеження доступу до інформації про себе (як це вимагається у визначенні, що міститься в Законі "Про доступ до публічної інформації": "інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою"). Відповідно, зазначене положення спрямовано на надання захисту інформації про фізичну особу навіть до того моменту, як ця особа обмежила доступ до інформації про себе, оскільки в іншому разі може бути завдано істотної шкоди інтересам такої особи.

Проте автоматичне віднесення будь-якої інформації про фізичну особу до конфіденційної є надмірним і покладає непропорційні обов'язки на інших осіб, які повинні захищати таку інформацію від розголошення, незалежно від того, про яку інформацію йдеться, чи була вона оприлюднена раніше, чи завдасть її розголошення реальної шкоди інтересам особи тощо [9, с. 61].

Це можна розглядати також як невідповідність ст. 32 Конституції, відповідно

до якої "не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини". Це положення продубльовано в ч. 2 ст. 11 Закону "Про інформацію". У цій же частині ст. 11 Закону "Про інформацію" встановлено, що "до конфіденційної інформації про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження". Із цих положень випливає, що не вся інформація про особу є конфіденційною і що конфіденційна інформація є лише підвидом інформації про особу; інакше не було б потреби вживати поняття "конфіденційна інформація про особу", а також встановлювати, яка саме інформація про фізичну особу є конфіденційною [10, с. 66–70].

Автоматичне віднесення всієї інформації про фізичну особу до конфіденційної також не відповідає практиці європейських країн, де прийнято розрізняти загальну та "чутливу" інформацію про особу. Саме остання вважається апріорі конфіденційною. Наприклад, у ст. 6 ("Особливі категорії даних") Конвенції Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних передбачено, що персональні дані, які свідчать про расову належність, політичні, релігійні чи інші переконання, а також дані, що стосуються здоров'я або статевго життя, дані щодо судимості особи не можуть піддаватися автоматизованій обробці, якщо внутрішнє законодавство не забезпечує відповідних гарантій. Поняття "чутливих" персональних даних міститься також у Директиві ЄС № 95/46/ЄС від 24.10.1995 р. Водночас слід зазначити, що такий поділ не характерний для юридичної системи США.

Поширення режиму конфіденційності на всю інформацію про фізичну особу передбачено також Законом України "Про захист персональних даних", ч. 2 ст. 5 якого встановлює, що персональні дані (крім знеособлених персональних даних) за режимом доступу є інформацією з обмеженим доступом. Це є досить дивним з огляду на те, що в Законі "Про захист персональних даних" (ст. 7), по суті, визначено категорію "чутливих" персональних даних (дані про расове або етнічне походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях та професійних спілках, а також дані, що стосуються здоров'я чи статевго життя), для яких встановлено заборону їх обробки, крім передбачених у цій самій статті винятків.

Отже, розрізняються чотири основні види відносин, які можуть виникати між суб'єктами в міру обмеження доступу:

- особи (як фізичних, так і юридичних) щодо держави;
- держави щодо осіб (як фізичних, так і юридичних);
- фізичних осіб щодо організацій (юридичних осіб);
- юридичних осіб щодо фізичних осіб.

Наприклад, при запиті осіб в органи державної влади і органи місцевого самоврядування обмеження права на доступ до інформації пов'язане тільки з державною таємницею, службовою таємницею та персональними даними, тому що комерційної таємниці, банківської таємниці, професійної таємниці в органах державної влади і органах місцевого самоврядування, за визначенням, бути не може.

Що стосується державних підприємств, які, здавалося б, представляють державу, то в цій ситуації вони є комерційними структурами з державним видом власності, в яких може мати місце комерційна таємниця.

При запитах держави щодо фізичних і юридичних осіб (що регламентується нормами Законів України "Про державну службу" від 16.12.1993 р. № 3723-XII, "Про військовий обов'язок і військову службу" від 25.03.1992 р. № 2232-XI, "Про оборону України" від 06.12.1991 р. № 1932-XII, "Про міліцію" від 20.12.1990 р. № 565-XII тощо) основою для обмеження права доступу до інформації можуть виступати персональні дані, комерційна таємниця, банківська таємниця та професійна таємниця.

При реалізації права фізичних осіб на доступ до інформації у юридичних осіб як основа для обмеження права доступу до інформації може виступати професійна таємниця, комерційна таємниця, банківська таємниця. При запиті юридичних осіб до фізичних осіб основою для обмеження права можуть виступати персональні дані [7, с. 88].

При реалізації права на доступ до інформації важливо забезпечити, щоб отримувана інформація була достовірною, повною, і її достовірність при подальшому використанні не викликала ні в кого сумніву. У зв'язку зі зростанням обсягу зберігання та використання інформації, у тому числі обмеженого доступу, в електронному вигляді все частіше застосовується поняття "електронний документ".

Водночас проблема збереження електронних документів від знищення, копіювання, модифікації, підробки вимагає для свого вирішення специфічних засобів і методів захисту (формування корпоративних мереж, технічний захист мереж, криптографічний захист тощо).

Висновки. Таким чином, можна констатувати, що українське інформаційне законодавство, зокрема Закони України "Про доступ до публічної інформації", "Про інфор-

мацію”, хоча й зробили відповідні кроки для розширення доступу до інформації громадянами, але недостатньою мірою виступають гарантією права на доступ до інформації.

Отже, до основних проблем, які пов’язані з доступом громадян до інформації та, відповідно, перешкоджають забезпеченню прозорості діяльності органів державної влади, належать такі:

- наявність і широке неправомірне застосування грифів обмеження доступу до інформації;
- хаотичний розвиток інформаційного законодавства, який полягає в існуванні великої кількості нормативно-правових актів про інформацію різних рівнів, що суперечать один одному;
- невпорядкованість термінології інформаційного законодавства, що нерідко призводить до різного застосування правових норм на практиці;
- неналежне виконання органами влади вимоги оприлюднювати інформацію про свою діяльність;
- відсутність реальних механізмів забезпечення відповідальності за порушення інформаційного законодавства.

Ці проблеми значно ускладнюють участь громадян у політичному житті держави. Таким чином, є цілком достатньо підстав для істотного оновлення законодавства України про інформацію. Розв’язавши проблему неефективного законодавства, передбачивши механізми його реалізації, можна буде забезпечити реальне здійснення передбаченого Конституцією України права людини на доступ до інформації, що є необхідною умовою забезпечення прозорості діяльності органів державної влади, а отже, й однією з умов побудови правової держави.

Список використаної літератури

1. Бандура О.О. Інформаційне суспільство: аксіологічний вимір / О.О. Бандура // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2000. – № 4. – С. 63–70.
2. Баранов А.А. Права человека и защита персональных данных / А.А. Баранов, В.М. Брыжко, Ю.К. Базанов. – К. : Госкомсвязи и информатизации Украины, 2000. – 280 с.
3. Биков Л. Про інформаційну безпеку України / Л. Биков, Д. Прокоф’єва // Актуальні питання втілення в життя положень Конституції України : збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України. – 1999. – Вип. 1. – С. 138–140.
4. Ворожко В.П. Деякі питання правового захисту інформації в Україні / В.П. Во-

рожко // Інформаційні технології та захист інформації. – 1998. – № 2. – С. 37–40.

5. Горбунова Л.М. Вільний доступ до інформації – пріоритетний напрям у сфері захисту прав і свобод громадян / Л.М. Горбунова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2001. – № 2. – С. 3–9.
6. Європейські стандарти в галузі свободи слова / М-во юстиції України ; упоряд. і наук. ред. Д.М. Третьяков. – К. : Ін Юре, 2002. – 230 с. – (Права людини в міжнародних актах).
7. Інформаційне законодавство України: концептуальні основи формування / М. Швець та ін. // Право України. – 2001. – № 7. – С. 88–91.
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Костецька Т.А. Інформаційне законодавство: як галузь і нова дисципліна / Т.А. Костецька // Часопис Київського університету права. – 2001. – № 1. – С. 61–64.
10. Кушакова Н. Конституційне право на інформацію: правомірні та неправомірні обмеження / Н. Кушакова // Вісник Конституційного Суду України. – 2002. – № 3. – С. 66–70.
11. Марущак А.І. Правомірні засоби доступу громадян до інформації : наук.-практ. посіб. / А.І. Марущак. – Біла Церква : Буква, 2006. – 432 с.
12. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/law/show/2657-12/>.
13. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.11 р. № 2939-VI [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
14. Пилипчук В.Г. Проблеми становлення і розвитку інформаційного законодавства в контексті євроінтеграції України / В.Г. Пилипчук, В.М. Брижко // Інформація і право. – 2011. – № 1 (1). – С. 11–20.
15. Сисоєнко М.І. Інформаційні права особи / М.І. Сисоєнко // Захист прав, свобод і законних інтересів громадян України в процесі правоохоронної діяльності : матеріали міжвуз. наук.-практ. конф. (27 квітня 2001 р.). – 2001. – С. 491–494.

Стаття надійшла до редакції 25.02.2013.

Шурупова Е.В. Правовой анализ видов доступа к информации в контексте государственной информационной политики

В статье рассматриваются проблемы, связанные с анализом правового регулирования способов доступа к информации в контексте государственной информационной политики; исследуются свободный и ограниченный способы доступа к информации; раскрываются особенности доступа к информации о лице, конфиденциальной, тайной информации, коммерческой тайны. Анализируются положения Закона Украины "О доступе к публичной информации". Особенное внимание уделяется разработке предложений по устранению противоречий в отечественном законодательстве в сфере доступа к информации, очерчиванию путей прозрачности доступа к информации и расширению сферы свободного доступа к информации.

Ключевые слова: доступ к информации, способы доступа к информации, свободный доступ, ограниченный доступ, конфиденциальная информация, тайная информация, персональные данные о лице.

Shurupova K. A legal analysis of types of access is to information in the context of public informative policy

In research an author examines actuality of the problems related to the analysis of the legal adjusting of methods of access to information in the context of public informative policy, investigates the free and limit methods of access to information, finds out the features of access to information about a person, confidential, private information, commercial secret. An author analyses position of Z.U. "About access to public information". The special attention is spared to development of suggestions on the removal of contradictions in a home legislation in the field of access to information, to the lineation of ways of transparency of access to information and expansion of sphere of free access to information.

Key words: access to information, methods of access to information, free access, limit access, confidential information, private information, personal data about a person.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.9(477)

Є.М. Блажівський

кандидат юридичних наук
Національна академія прокуратури України

МОНІТОРИНГ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИННОСТІ

Статтю присвячено аналізу місця, ролі та значення кримінологічного моніторингу в системі протидії злочинності і його механізмі, а також визначенню основних умов його запровадження.

Ключові слова: кримінологічний моніторинг, протидія злочинності, кримінальне законодавство, регіональні особливості.

У кримінології давно вже стало аксіомою, що перед прийняттям соціально значущого рішення, що може так чи інакше негативно позначитися на рівні злочинності, негативно вплинути на її зростання, фактори, що її зумовлюють, необхідним є проведення наукового дослідження [9, с. 11].

У його межах можна визначити цілі й завдання, гіпотези, межі об'єкта та етапи вивчення, методи збору необхідної інформації, послідовність дій і обробки отриманих результатів. Останнім часом вчені в галузі кримінології і кримінального права відстоюють думку про необхідність проведення кримінологічної експертизи, що обов'язково повинна передувати прийняттю нових законів, рішень владних структур, які можуть впливати на багато сторін життєдіяльності людей, забезпечення їхньої безпеки [7, с. 31].

Поняття, зміст, критерії та інші вимоги, що висуваються до кримінологічних досліджень, добре відомі й розроблені в науковому плані. На цій ниві плідно працювали та продовжують це робити вітчизняні й зарубіжні кримінологи, зокрема: Г.А. Аванесов, А.І. Алексєєв, О.М. Бандурка, І.Г. Богатирьов, С.Є. Віцин, В.В. Голіна, О.І. Гуров, Л.М. Давиденко, І.М. Даньшин, О.М. Джужа, А.І. Долгова, А.Е. Жалинський, А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, І.І. Карпець, О.Г. Колб, О.М. Костенко, В.М. Кудрявцев, О.М. Литвак, О.М. Литвинов, О.А. Мартиненко, Г.М. Мінковський, В.М. Попович, О.Б. Сахаров, Г.А. Туманов, П.Л. Фріс, О.Н. Ярмиш та ін.

Наукові засади кримінологічних досліджень дають змогу всебічно вивчити масштаби поширення негативного соціального

явища злочинності в цілому, його регіональні особливості, найнебезпечніші й поширені форми та види, пізнати причинний комплекс, дослідити особливості характеристики особистості злочинця, розробити науково обґрунтовані рекомендації щодо запобігання й протидії.

У ході кримінологічного дослідження послідовно перевіряються сформульовані гіпотези, обираються способи та прийоми збору й обробки інформації, визначаються межі емпіричної бази, дотримуються вимоги репрезентативності та інші умови, які є обов'язковими для одержання об'єктивних результатів і за необхідності можуть бути порівнянні з аналогічними дослідженнями в інших регіонах.

У цей час замість звичного й розробленого в науці кримінології поняття "кримінологічне дослідження" усе частіше як учені, так і практики вживають термін "моніторинг", причому в різних словосполученнях і словоформах. Найбільш часто він застосовується, коли мова йде про необхідність проведення моніторингу ситуації зі злочинністю або моніторингу ефективності протидії злочинності [8, с. 67–92].

У зв'язку із цим видається, що необхідно з'ясувати сутність самого поняття моніторингу, його розуміння й застосування, тому що різночитання в теоретичному плані на практиці приводить до неправильної оцінки і, як наслідок, до помилкових висновків, які, у свою чергу, позначаються на прийнятті неправильних рішень. Наведене зумовлює мету написання цієї статті.

Відразу треба зазначити, що жоден тлумачний словник, жодна пошукова система в Інтернеті не дає роз'яснення терміна "моніторинг" стосовно злочинності. Він час-

то запозичується з інших галузей знань, супроводжується відповідними роз'ясненнями, тлумаченням і необхідним коментарем. Уже тут синтезується перша складність у тому, що зміст, вкладений у поняття моніторингу, може в різних дослідників розходитися залежно від підходу й наукового інтересу.

У широкому значенні під моніторингом розуміють спеціально організоване систематичне спостереження за станом об'єктів, явищ, процесів з метою їхньої оцінки, контролю та прогнозу [1, с. 147]. Найчастіше вживають поняття моніторингу, коли мова йде про спостереження за станом навколишнього середовища (атмосфери, гідросфери, ґрунту, рослинного покриву, а також техногенних систем) з метою їх прогнозу й охорони.

У природознавстві розрізняють глобальний, регіональний і локальний рівні моніторингу. Він проводиться за допомогою телевізійних зображень, фотографій, багатоспектральних знімків тощо, одержуваних з космічних апаратів, а також шляхом збору даних з наземних і морських станцій. Космічний моніторинг дає змогу оперативно виявляти вогнища й характер змін навколишнього середовища, простежувати інтенсивність процесів і амплітуди екологічних зрушень, вивчати взаємодії техногенних систем.

Але коли мова йде про моніторинг складних соціальних явищ, то немає таких можливостей і чітких критеріїв, що дають змогу відслідковувати динаміку й тенденції їхньої зміни. Це можливо тільки завдяки систематичному проведенню всебічних досліджень у межах розроблених програм і застосуванню відповідних методик.

Сучасна наука тлумачить "моніторинг" як постійне спостереження за яким-небудь процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату або первісним пропозиціям (у зв'язку з господарською діяльністю спостереження, оцінювання й прогноз стану навколишнього середовища) [4, с. 8]. Як впливає з визначення, під моніторингом розуміють спостереження, оцінювання й прогноз стану певного об'єкта (від латинського слова "monitor", тобто застережливий). Додавши синоніми, в один ряд можна поставити й такі значення: нагадування, нагляд, спостереження.

Можна по-різному ставитися до використання в цей час нових модних слів і виразів у кримінології та інших галузевих науках, але при цьому необхідно усвідомити суть цього поняття, одноманітно застосовувати його значення, усю сукупність ознак, що його характеризують.

На думку кримінологів, кримінологічний моніторинг включає:

- визначення теоретичних понять, цілей і завдань, методів дослідження;
- соціальну ситуацію в регіоні, методику визначення рівня й тенденцій її зміни;

- кримінальну ситуацію (кримінологічні характеристики причинного комплексу злочинності; характеристики злочинців; характеристики системи запобіжного впливу) [6, с. 409].

Із цього підходу до визначення моніторингу випливає, що для встановлення рівня злочинності в цілому та її якісного складу, визначення всіх характеристик та інших соціальних показників необхідні відповідні фахівці в галузі статистики, математики, кібернетики, психіатрії, психології, соціології.

Для проведення іншої частини моніторингу потрібні кримінологи, юристи зі знанням кримінального, кримінально-виконавчого права, юридичної психології тощо. Як правило, при проведенні моніторингу криміногенної ситуації або якогось соціального явища використовують знання ряду галузей, які дають змогу одержати комплексну оцінку. Це особливо важливо, коли мова йде про складні й багаторівневі явища та різні прояви злочинності. Тут яскраво виявляється поки що нерозв'язна складність зі створення такого колективу вчених, які змогли б організувати й провести, а головне, одержати об'єктивні результати та здійснити аналіз на основі єдиних методик, з використанням порівнянних технік.

Традиційно моніторинг проводять окремо фахівці, що вивчають патологічні процеси; юристи, які досліджують показники, що характеризують злочинність, причини, відповідальність і покарання за всі види кримінальних проявів; соціологи, які встановлюють параметри негативного соціального явища криміногенності різних вікових категорій і соціальних верств населення в суспільстві тощо. Тому отримані результати після проведеного моніторингу важко порівняти, висновки бувають занадто різними, а пропозиції нерідко виявляються діаметрально протилежними.

Це спричинено також рядом таких невивірених питань:

- немає єдиних критеріїв проведення кримінологічного моніторингу в сучасному світі, що динамічно змінюється;
- не вироблений механізм його реалізації, відсутній також однаковий підхід до оцінювання його результатів;
- відсутні правові акти, які б стали нормативною основою й повно регламентували порядок проведення моніторингу на державному та регіональному рівнях;
- дотепер не розроблена єдина шкала оцінювання ефективності превентивної діяльності, основні критерії, за якими можна було б порівнювати позитивні результати профілактичної роботи, проведеної освітніми, медичними установами, системою правоохоронних органів, громадськими та іншими організаціями, тією чи іншою мірою задіяними в протидії злочинності.

Не вирішеними залишається також багато інших проблем. Наприклад, дуже часто параметри й основні напрями моніторингу обираються на розсуд тих осіб, хто його буде проводити, виходячи з відомих інтересів або вузько сформульованих завдань.

Тому зараз у країні при всій очевидності небезпеки злочинності так і не проведений суцільний моніторинг, який би дав змогу назвати справжні масштаби її поширення, встановити точний рівень кримінальної ураженості населення.

Дані моніторингу, проведеного по лінії громадських правозахисних організацій, у рази розходяться з результатами кримінологічного вивчення характеристики злочинності й соціологічних досліджень за замовленням правоохоронців.

Ще складнішими є справи, коли мова йде про порівняння отриманої інформації проведених моніторингів в окремих регіонах. Позначається не тільки вибір різних параметрів, підходів, технічних прийомів і методів при проведенні моніторингу, а й неоднаковий рівень підготовки фахівців, що обраховують отримані результати та формулюють висновки.

А.І. Долгова слушно зауважує, що при аналізі злочинності й більш широко кримінальної ситуації важливим є значення не тільки методик, за допомогою яких одержують дані, а й методики узагальнення, оцінювання таких даних. Узагальнення здійснюється за такою схемою:

1. Опрацювання відомостей, отриманих у результаті вивчення статистичних даних, опитувань, кримінальних справ, інших документів, спостережень.

2. Виокремлення емпіричного факту на базі отриманих статистичних, документальних та інших даних.

3. За емпіричним фактом іде теоретичний факт. У результаті аналізу емпіричних фактів (характеристик злочинності, кримінологічно значущих характеристик середовища, населення і стану соціального контролю в суспільстві) роблять теоретичні висновки про закономірності злочинності, кримінальної ситуації та її зміни [3, с. 7–8].

У сучасних умовах офіційні статистичні дані, що концентруються окремо в різних відомствах і правоохоронних органах, про кількість, стан і структуру злочинності, та результати, отримані експертами в ході проведених досліджень, мають значні розбіжності за всіма показниками, часто не порівнювані, тому не можуть бути покладені в основу прийняття рішень, що відбивали б об'єктивну реальність.

Більше того, без повної картини кримінальної ситуації навряд чи також можна розрахувати вартість адекватних фінансових витрат та інших засобів, необхідних для протидії злочинності. Отже, тільки приблизно можна назвати потрібне число фа-

хівців: лікарів, психотерапевтів, психологів, юристів та інших, які допоможуть втілити намічене в життя.

Важливим напрямом організації та проведення подібного моніторингу повинен стати аналіз особливостей злочинності в тому або іншому конкретному регіоні, специфіки характеристики особистості злочинця, причин зростання рівня злочинності, що в деяких регіонах досягла масштабів епідемії. Для того, щоб розкрити й зрозуміти механізм прояву регіональних особливостей, що відрізняються від середніх статистичних характеристик, необхідно розробити єдині підходи при здійсненні порівняльних досліджень.

Перелік проблем, що супроводжують кримінологічний моніторинг, досить великий, багато з них перебувають у стадії розробки, інші ж тільки позначені й вимагають подальшого глибокого вивчення, щоб потім вийти на необхідний рівень їхнього вирішення. Однією з таких проблем є інтеграція моніторингу та програмування в системі протидії злочинності.

У межах конкретної держави вибудувати систему протидії злочинності можна тільки на основі науково розробленої, матеріально забезпеченої програми, що включає систему заходів політичного, соціального, економічного, ідеологічного, морально-психологічного й правового характеру. Причому ці заходи повинні здійснюватися не самі по собі, а в тісній взаємодії з іншими запобіжними заходами в межах державної кримінальної політики у сфері боротьби зі злочинністю в цілому та її найнебезпечнішими проявами (організованою, професійною, наркотизмом тощо).

Усі ці вимоги, начебто, очевидні й добре зрозумілі. Залишається тільки відкритим питання про кількість і набір фахівців різних галузей знань, які повинні в комплексі вивчити негативне соціальне явище, розробити всі регіональні програми, що поєднуються між собою, узгодити й скоординувати їх з державною програмою в межах здійснення єдиної політики у сфері протидії злочинності.

Труднощі вирішення цієї проблеми є також достатньо очевидними, тому що в різних регіонах нашої країни різний рівень поширення злочинності, умови життя населення, кількість професіоналів, якість управління територіями тощо. Усе це являє собою серйозні перешкоди, що споконвічно не дають змоги виконувати поставлені завдання.

Адже за весь період здійснення державної кримінальної політики неодноразово на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях розробляли концепції та приймали численні програми з боротьби зі злочинністю, які так і не привели до бажаної мети [5, с. 29–37].

Тому перед розробкою й прийняттям чергової програми необхідно провести мо-

ніторинг (вивчення та аналіз) усіх раніше прийнятих програм як у цілому, так і по регіонах (областях, районах, містах, населених пунктах), які після закінчення строку їхньої дії виявилися малоефективними і не дали запланованих позитивних результатів. Такого комплексного дослідження ніколи не проводили (хоча спроби були [2, с. 14–26]), але важливо не тільки розкрити помилки, а й зрозуміти глибинні причини, що не дали змоги домогтися очікуваних цілей.

Отже, для того, щоб розробити ефективну й дієву тактику боротьби в сучасний період, а також стратегію протидії злочинності на майбутнє, важливо провести всебічний і об'єктивний моніторинг характеристик усіх показників, що визначають прояви злочинності. Відсутність цього моніторингу не дає змоги визначити масштаби злочинності в країні в цілому та в конкретних регіонах, оцінити ефективність заходів, спрямованих на її стабілізацію, а також розрахувати необхідні розміри фінансових коштів, виходячи з прогнозу розвитку кримінальної ситуації в майбутньому.

Упевнені, що ситуація повинна змінитися, якщо на нормативному рівні буде зазначено, що вирішити завдання протидії злочинності неможливо без створення єдиної системи моніторингу кримінальної ситуації. Основною стратегічною метою здійснення державного моніторингу протидії злочинності є одержання інформації, що дає змогу здійснювати:

- визначення масштабів поширення злочинності в країні з урахуванням латентних характеристик, виявлення і прогнозування пов'язаних із цим негативних наслідків;
- виявлення, прогнозування й оцінювання рівня загроз національній безпеці у сфері протидії злочинності;
- прийняття необхідних управлінських рішень у сфері протидії злочинності на державному, регіональному та місцевому рівнях;
- оцінювання ефективності проведеної політики у сфері протидії злочинності та формування пропозицій з її підвищення.

Необхідно також визначити суб'єктів, які будуть здійснювати моніторинг, сформулювати основні функції та завдання, встановити механізм формування й розвитку самої системи державного моніторингу.

Список використаної літератури

1. Бандурка О.М. Протидія злочинності та профілактика злочинів : монографія / О.М. Бандурка, О.М. Литвинов. – Х. : Вид-во ХНУВС, 2011. – 308 с.
2. Джужа О.М. Аналіз загальнодержавних комплексних заходів запобігання злочинам в Україні / О.М. Джужа, Ю.Ю. Орлов // Правове забезпечення діяльності міліції/поліції: історія, сучасні проблеми, міжнародний досвід : зб. наук. праць / Київ. націон. ун-т внутр. справ. – К. : Атіка, 2006. – С. 14–26.
3. Долгова А.И. Криминальная ситуация в России: оценка изменений // Новая криминальная ситуация: оценка и реагирование / под ред. А.И. Долговой. – М. : Криминологическая ассоциация, 2009. – С. 3–14.
4. Измалков В.И. Экологическая безопасность, методология прогнозирования антропогенных загрязнений и основы построения химического мониторинга / В.И. Измалков. – СПб. : НОАП СЕ, 1994. – 131 с.
5. Ключев М.М. Функціональна та процедурна характеристики програмування протидії злочинності / М.М. Ключев // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 32. – С. 29–37.
6. Курченко В.Н. Противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ: уголовно-правовой и уголовно-процессуальный аспекты / В.Н. Курченко. – СПб. : Юридический Центр-Пресс, 2003. – 427 с.
7. Орлов Ю.В. Кримінологічна експертиза нормативно-правових актів і їх проєктів: науково-методичне забезпечення : монографія / Ю.В. Орлов. – Сімферополь : КРП, 2010. – 266 с.
8. Противодействие преступности : учеб. пособ. / Л.М. Давыденко, М.Л. Давыденко, А.Н. Литвинов и др. – Киев : Хай-Тек Пресс, 2011. – 200 с.
9. Харитонов А.Н. Государственный контроль над преступностью: (теоретические и правовые проблемы) : монография / А.Н. Харитонов. – Омск : Омский юрид. ин-т МВД России, 1997. – 240 с.

Стаття надійшла до редакції 18.01.2013.

Блаживский Е.Н. Мониторинг противодействия преступности

Статья посвящена анализу места, роли и значения криминологического мониторинга в системе противодействия преступности и его механизме, а также определению основных условий его внедрения.

Ключевые слова: криминологический мониторинг, противодействие преступности, уголовное законодательство, региональные особенности.

Blazhyvskiy E. Monitoring of crime prevention

The article is devoted to analysis of criminological monitoring methods, position, role and meaning in the system of crime prevention, its mechanism and to definition of main conditions of their application.

Key words: criminological monitoring, crime prevention, criminal legislation, region specific.

УДК 343.13

О.М. Гумін

доктор юридичних наук, доцент
Національний університет "Львівська політехніка"

**ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ СЛІДЧО-ОПЕРАТИВНОЇ ГРУПИ
ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ
КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ**

У статті досліджено законодавчу ініціативу щодо вироблення алгоритму взаємодії слідчих та оперативних підрозділів на початку досудового розслідування, висловлено пропозиції щодо вдосконалення норм, які регулюють окремі організаційні та процесуальні питання діяльності слідчо-оперативної групи під час досудового розслідування кримінальних правопорушень.

Ключові слова: слідчий, оперативні підрозділи, слідчо-оперативна група, кримінальне правопорушення, взаємодія, кримінальне провадження.

Завданнями кримінального провадження є захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, охорона прав, свобод і законних інтересів учасників кримінального провадження, а також забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування й судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура (ст. 2 КПК України) [3]. У забезпеченні виконання цих завдань слідчі та оперативні підрозділи відіграють важливу роль, оскільки успішне виявлення й розслідування злочинів багато в чому залежить від правильної організації взаємодії зазначених органів.

Деякі питання щодо практики боротьби зі злочинністю в контексті взаємодії слідчого з оперативними підрозділами, а також збору інформації про особу, що вчинила злочин, знайшли своє відображення в працях В.П. Бахіна, Є.І. Зуєва, А.В. Іщенка, В.О. Коновалової, В.С. Кузьмичова, В.Г. Лукашевича, В.О. Образцова, Б.В. Романюка, О.Р. Россинської, В.М. Тertiшника, В.Ю. Шепітька та ін.

Складність і багатоаспектність проблем взаємодії слідчого з оперативними співробітниками у складі слідчо-оперативної групи (СОГ) та збір інформації про особу, що вчинила злочин, практична доцільність їх спільної діяльності зумовлюють необхідність дослідження цієї проблематики в межах статті.

У разі надходження повідомлень про факти насильницької смерті людини чи

підозри на таку або встановлення таких фактів під час попереднього огляду трупа людини за місцем її проживання на місце події негайно виїжджає СОГ на чолі зі слідчим, за участю судово-медичного експерта або лікаря, якщо вчасно неможливо залучити судово-медичного експерта, а також інших необхідних спеціалістів [5].

Для швидкого та повного розслідування тяжких, особливо тяжких злочинів, а також кримінальних правопорушень, які викликали значний суспільний резонанс, утворюється СОГ (п. 4.1 наказу № 700-12) [2].

Утворення СОГ здійснюється за наказом начальника територіального органу внутрішніх справ, погодженого з першим заступником – начальником слідчого підрозділу. При цьому керівником СОГ є слідчий, який визначений керівником підрозділу досудового розслідування здійснювати провадження кримінального правопорушення (п. 4.2 наказу № 700-12) [2].

До складу СОГ, як правило, включаються працівники, які брали участь в огляді місця події. У разі потреби залучаються дільничні інспектори міліції, на території обслуговування яких учинено кримінальне правопорушення, співробітники інших органів та підрозділів внутрішніх справ, яким слідчий у порядку ст. 40 КПК України надає доручення.

У разі, якщо в заяві, повідомленні, усупереч вимогам ч. 5 ст. 214 КПК України, не наведено достатньої інформації про вчинене кримінальне правопорушення, то для її встановлення відповідно до п. 2.2 Положення про порядок ведення ЄРДР впродовж 7 днів проводяться дії, спрямовані на встановлення ознак заявленого кримінального правопорушення. Зокрема, передбачено:

- направлення вимоги до установ, підприємств, організацій про надання документів або відповідних даних;

- відібрання пояснень відповідно до ч. 8 ст. 95 КПК України, які не мають доказового значення, але виконують інформативну функцію, що дає змогу слідчому скласти уявлення про ситуацію, яка мала місце в минулому;
- проводити інші процесуальні дії, передбачені ст. 11 Закону України "Про міліцію", ст. 8 Закону України "Про ОРД", ст. 12 Закону України "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" тощо [4].

Наприклад, у разі повідомлення про зловживання службовим становищем прокурором у будь-якому вигляді від заявника інформація вноситься до ЄРДР, впродовж 7 днів проводяться зазначені дії на підтвердження наданої інформації. Наприклад, отримання рішення апеляційного суду про те, що рішення суду першої інстанції залишено без змін, тобто визнано законним.

Відповідно до Інструкції МВС № 940 "Про оперативне інформування в органах і підрозділах внутрішніх справ, внутрішніх військах та навчальних закладах МВС України", при надходженні заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення та іншу надзвичайну подію черговий з'ясовує характер і обставини того, що сталося, забезпечує направлення на місце події слідчо-оперативної групи та інших нарядів і водночас доповідає про подію керівнику органу досудового розслідування, начальнику та відповідальному по ОВС, а в окремих випадках – до чергової частини вищого ОВС [7].

Слідчий, який перебуває в складі СОГ, або керівник органу досудового розслідування для належного оперативного інформування чергової частини вищого ОВС про кримінальні правопорушення та інші надзвичайні події, що подаються до МВС, ГУМВС, УМВС, інформують з місця події чергову частину про попередню правову кваліфікацію правопорушення або події, зазначаючи статтю КК України, час та дату.

У разі вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів, насамперед, вбивств, розбоїв, збройних нападів тощо начальник МРЛО або особа, яка виконує його обов'язки, особисто виїжджає на місце події для організації встановлення та затримання осіб, які їх вчинили, та своєчасного подання до ГУМВС, УМВС, об'єктивних відомостей. В усіх інших випадках вчинення кримінальних правопорушень та інших надзвичайних подій на місце події виїжджає відповідальний по МРЛО. Прибувши на місце події, старший СОГ чи наряду міліції негайно інформують чергового ОВС про фактичні обставини кримінального правопорушення чи іншої надзвичайної події. У випадках виникнення подій, які мають тривалий характер, черговий інформується про їх роз-

виток через кожну годину (у разі ускладнення негайно).

Згідно з інформацією, отриманою з місця події (телефоном або після повернення СОГ, з урахуванням необхідності дотримання строків оперативного інформування), начальник ОВС за погодженням з керівником органу досудового розслідування визначає головний структурний підрозділ, а в разі потреби й інші служби, на які покладає контроль за встановленням і затриманням осіб, які вчинили кримінальні правопорушення, розвитком ситуації та ліквідацією її наслідків [7].

Невідкладною слідчою (розшуковою) дією, яка може бути проведена до внесення відомостей до ЄРДР, є огляд місця події. Зрозуміло, що такий огляд проводиться до внесення відомостей до ЄРДР у виключних випадках, коли потрібно негайно сконцентрувати всі наявні сили та засоби на проведенні цієї важливої слідчої (розшукової) дії, від результатів якої в подальшому багато в чому залежить хід досудового розслідування в цілому. Взаємодія з оперативними працівниками в цьому разі для слідчого є необхідною умовою якісного проведення огляду та отримання потрібної інформації, яка може бути використана для висунення слідчих версій, планування подальшого розслідування тощо.

На сьогодні робота СОГ на місці події являє собою комплексний захід правоохоронних органів, що поєднує в межах погодженої діяльності ряду суб'єктів і процесуальну дію (огляд), і частину оперативно-розшукового заходу (обстеження). У криміналістичній літературі такий підхід визнавали не всі автори. Так, професор А.Н. Васильєв перетворення огляду місця події зі слідчої дії на "комплекс слідчих і пошукових заходів" називав неправильним із процесуальної точки зору (нібито закон не знає такого "комплексу") і неприйнятним з тактичного боку [1, с. 8].

У ході проведення огляду слідчий має право вимагати від співробітників оперативного підрозділу всебічного сприяння. Це, до речі, можна сказати й про проведення інших слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій. Коло осіб, яких необхідно задіяти для цього, визначається слідчим.

Діяльність слідчо-оперативної групи здійснюється на підставі планів проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій, у яких відображаються версії учинення кримінального правопорушення, конкретні виконавці та терміни виконання.

При цьому оперативне супроводження досудового розслідування забезпечується з моменту створення СОГ і до ухвалення судом вироку або постановлення ухвали, які

набрали законної сили, а також у разі закриття кримінального провадження.

Оперативні працівники, включені до складу СОГ, повинні щотижнево інформувати слідчого – керівника СОГ про стан виконання наданих письмових доручень та запланованих заходів, а на його вимогу надають документи, що підтверджують обсяги проведеної ними роботи [7].

Інструкцією МВС № 940 визначено, що результати роботи СОГ з виявлення осіб, які вчинили кримінальні правопорушення, щомісяця розглядаються на оперативних нарадах при начальникові слідчого підрозділу в присутності начальника територіального органу внутрішніх справ та керівників його структурних підрозділів, а стан досудового розслідування кримінальних проваджень, які викликали значний суспільний резонанс, – щотижнево.

Незважаючи на джерело надходження інформації, на основі якої починається досудове розслідування, слідчий, котрий здійснює провадження, має право надати доручення працівникам інших підрозділів для провадження як окремої слідчої (розшукової) або негласної слідчої (розшукової) дії, так і цілого комплексу таких дій. Під час виконання доручення слідчого працівник-виконавець набуває повноважень слідчого (ч. 2, 3 ст. 41 КПК України).

Під час досудового розслідування кримінальних правопорушень слідчий надає відповідним оперативним підрозділам внутрішніх справ, а в разі створення СОГ – конкретним співробітникам оперативного підрозділу, включеним до її складу, письмові доручення про проведення слідчих (розшукових) дій і негласних слідчих (розшукових) дій. Вони мають бути конкретизованими та із зазначенням встановленого строку їх виконання.

Доручення слідчого щодо проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій є обов'язковими для виконання оперативним підрозділом. Вони повинні бути зареєстрованими в канцелярії територіального органу внутрішніх справ та передаватися в порядку, передбаченому Інструкцією про організацію діловодства в системі МВС України.

У дорученнях подають найменування кримінального провадження та його реєстраційний номер; короткий виклад фактичних обставин кримінального правопорушення; перелік слідчих (розшукових) дій чи негласних слідчих (розшукових) дій, які потрібно виконати; інші відомості, які необхідні для виконання цих дій [7].

Слід також зауважити, що співробітники оперативних підрозділів не мають права здійснювати процесуальні дії в кримінальному провадженні за власною ініціативою або звертатися з клопотанням до слідчого судді чи прокурора. Термін виконання до-

ручень слідчих не повинен перевищувати встановленого в них строку. У разі неможливості своєчасного виконання доручення продовження строку його виконання письмово погоджується начальником оперативного підрозділу з начальником слідчого підрозділу. Матеріали про виконання доручень слідчих направляються до слідчого підрозділу разом із супровідним листом за підписом начальника територіального органу внутрішніх справ, який реєструється в канцелярії органу внутрішніх справ.

Не слід також недооцінювати інших суб'єктів, діяльність яких спрямована на забезпечення успішної діяльності слідчих та оперативних підрозділів. Так, контроль за виконанням співробітниками оперативних підрозділів доручень слідчих покладається на начальника територіального органу внутрішніх справ, який у межах своєї компетенції зобов'язаний визначати конкретних осіб з-поміж співробітників оперативних підрозділів, на яких покладати обов'язки з виконання доручень слідчих (за винятком доручень, які надаються співробітникам оперативного підрозділу, включеним до складу СОГ), а також конкретних осіб з-поміж співробітників оперативних підрозділів, на яких покладати обов'язки щодо ведення обліку доручень слідчих для їх своєчасного виконання. Він також зобов'язаний щотижня під час оперативних нарад керівництва територіального органу внутрішніх справ інформувати про стан виконання доручень слідчих.

Начальник слідчого підрозділу особисто розглядає матеріали виконаного доручення слідчого, які надійшли від оперативного підрозділу. У разі його формального виконання повертає матеріали відповідно до вимог діловодства начальнику територіального органу внутрішніх справ для усунення недоліків та вжиття до винних заходів дисциплінарного впливу в установленому порядку [7].

Слідчий, який перебуває в складі СОГ, або керівник органу досудового розслідування для належного оперативного інформування чергової частини вищого ОВС про кримінальні правопорушення та інші надзвичайні події, що подаються до МВС, ГУМВС, УМВС, інформують з місця події чергову частину про попередню правову кваліфікацію правопорушення або події, зазначаючи статтю КК України, час та дату [7].

При внесенні відомостей до ЄРДР про попередження кримінального правопорушення працівником відповідного підрозділу правоохоронного органу слід враховувати, що попередженими вважаються кримінальні правопорушення, про підготовку яких було заздалегідь відомо із показань підозрюваних, затриманих, свідків, із заяв громадян, із повідомлень посадових осіб під-

приємств, установ та організацій, засобів масової інформації або особистого спостереження працівниками цих органів, коли в результаті проведення ними оперативних та інших заходів осіб було затримано при готуванні або замаху на вчинення цього правопорушення, або поставлено в умови, що виключали можливість доведення правопорушення до кінця [4].

Аналіз положень нормативно-правових документів, які стосуються організації діяльності слідчих та оперативних підрозділів, дає змогу зробити висновок про те, що відносини слідчого й оперативного працівника повинні будуватися на основі поєднання вимог закону, їх професійної компетентності в межах таких загальнометодичних підходів:

- розуміння пріоритету інтересів розслідування й вимог норм процесуального законодавства. У цій частині положення ст. 10 Закону України "Про ОРД" про можливість використання результатів оперативно-розшукової діяльності для отримання фактичних даних, які можуть бути доказами в кримінальному провадженні [6];
- в інтересах здійснення слідчих дій і доказування повинні сприйматися як вимога постійно враховувати можливість переходу оперативних даних у докази і сприяти такому переходу;
- органічне сполучення кримінальної процесуальної й оперативно-розшукової діяльності в межах боротьби зі злочинністю. Зокрема, для криміналістики недостатньо науково розробляти рекомендації з розслідування окремих категорій кримінальних проваджень, а потрібно розширити сферу її наукових пошуків за рахунок визначення цілей, формулювання умов і рекомендацій з боротьби зі злочинністю на основі органічного поєднання оперативно-розшукової й слідчої діяльності.

Ця єдність кінцевої мети досяжна лише в межах узгодженості зусиль і неухильного дотримання норм закону з пріоритетом кримінального процесуального законодавства. Будь-яка неузгодженість діяльності в цій частині може мати негативні наслідки.

Висновки. Підбиваючи підсумки, зазначимо, що вирішення сучасних завдань боротьби зі злочинністю потребує суттєвого вдосконалення форм організації діяльності слідчих та оперативних підрозділів. Розвиток взаємодії між слідчими та оперативними підрозділами в ході досудового розслідування повинен передбачати чіткий розподіл повноважень між усіма суб'єктами цієї дія-

льності, налагодження постійної взаємодії й міжвідомчого інформаційного обміну. Зокрема, правильна організація роботи СОГ може бути запорукою швидкого та якісного досудового розслідування кримінальних правопорушень.

Список використаної літератури

1. Васильєв А.Н. Осмотр места происшествия / А.Н. Васильев и др. – М., 1960. – 74 с.
2. Інструкція з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень : Наказ МВС України від 23 серпня 2012 р. № 700.
3. Кримінальний процесуальний кодекс України, Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України" : чинне законодавство з 19 листопада 2012 р. (офіц. текст). – К. : ПАЛИВОДА А.В., 2012. – 382 с.
4. Положення про Єдиний реєстр досудових розслідувань : Наказ Генеральної прокуратури України від 17 серпня 2012 р. № 69.
5. Порядок взаємодії між органами внутрішніх справ, закладами охорони здоров'я та органами прокуратури України при встановленні факту смерті людини : Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства охорони здоров'я України, Генеральної прокуратури України // Збірник нормативно-правових актів України, що регламентують окремі питання кримінального провадження / [упоряд. С.М. Алфьоров, С.М. Міщенко, В.І. Фаринник та ін.] ; за заг. ред. В.І. Сліпченка. – К. : АРТ-Дизайн, 2012. – С. 166–167.
6. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 30 червня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.
7. Про організацію реагування на повідомлення про кримінальні правопорушення, інші правопорушення, надзвичайні ситуації та інші події, та забезпечення оперативного інформування в органах і підрозділах внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 22.10.2012 р. № 940 // Збірник нормативно-правових актів України, що регламентують окремі питання кримінального провадження / [упоряд. С.М. Алфьоров, С.М. Міщенко, В.І. Фаринник та ін.] ; за заг. ред. В.І. Сліпченка. – К. : АРТ-Дизайн, 2012. – С. 31–32.

Стаття надійшла до редакції 02.02.2013.

Гумин А.М. Организация работы следственно-оперативной группы во время досудебного расследования уголовных правонарушений

В статье исследуется законодательная инициатива по выработке алгоритма взаимодействия следственных и оперативных подразделений в начале досудебного расследования, высказываются предложения по усовершенствованию норм, регулирующих отдельные организационные и процессуальные вопросы деятельности следственно-оперативной группы во время досудебного расследования уголовных правонарушений.

Ключевые слова: *следователь, оперативные подразделения, следственно-оперативная группа, уголовное преступление, взаимодействие, уголовное производство.*

Gumin A. Organization of the operational investigations group during the pre-trial investigation of criminal offences

The author examines legislative initiative to develop an algorithm interaction investigative and operational units at the beginning of the pre-trial investigation, makes suggestions for improving the rules governing certain organizational and procedural issues of the investigative team during pre-trial investigation of criminal offenses.

Key words: *investigating, operational units, investigative team, a criminal offense, interaction, and criminal proceedings.*

УДК 343.8

Т.А. Денисова

доктор юридичних наук, професор

В.А. Бадира

кандидат юридичних наук, доцент
Класичний приватний університет**УМОВНО-ДОСТРОВОКЕ ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД ВІДБУВАННЯ ПОКАРАННЯ
ТА ЗАМІНА НЕВІДБУТОЇ ЧАСТИНИ ПОКАРАННЯ БІЛЬШ М'ЯКИМ:
ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ**

Розглянуто проблемні питання застосування умовно-дострокового звільнення від відбування покарання та заміни невідбутої частини покарання більш м'яким у зв'язку з прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України. Відзначено проблеми неузгодженості Кримінального, Кримінально-виконавчого та Кримінального процесуального кодексів України в частині участі спостережних комісій при вирішенні питань щодо звільнення від відбування покарання.

Ключові слова: покарання, умовно-дострокове звільнення, заміна невідбутої частини покарання більш м'яким, спостережна комісія.

Тенденції всього цивілізованого світу до гуманізації покарання затверджують нову, змінену модель відносин суспільства зі злочинністю, завдяки якій держава повинна обмежити власну жорстокість і насильство. Така зміна має бути спрямована на забезпечення ініціативи, творчості, пошуку нових, цивілізованих кроків: від мінімізації застосування жорстких покарань у виді позбавлення волі на певний строк та довічного позбавлення волі до застосування звільнення від покарання і його відбування.

Інститут звільнення від покарання та його відбування є одним з проявів принципу гуманізму в кримінальному праві. Його сутність полягає в тому, що, маючи право покарати винного у вчиненні злочину, держава через відповідні органи та за певних умов, що передбачені законом, звільняє засудженого від покарання і його відбування. Такий крок не тільки дає змогу значно економити заходи кримінальної репресії, а й стимулює засудженого до правослукняної поведінки, сприяє його виправленню та ресоціалізації.

У зв'язку з прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) виник ряд проблемних питань щодо узгодженості його дії з Кримінальним (далі – КК) та Кримінально-виконавчим (далі – КВК) кодексами України. Зокрема, ознайомившись з основними положеннями нового КПК, не можна однозначно визначити порядок застосування умовно-дострокового звільнення від відбування покарання та заміни невідбутої частини покарання більш м'яким.

Також виникає завдання визначити роль спостережної комісії при погодженні подань органів і установ виконання покарань щодо умовно-дострокового звільнення від відбування покарання, заміни невідбутої частини покарання більш м'яким. На нашу думку, сьогодні не зовсім коректно виглядає викладення змісту п. 6.6 Інструкції "Про роботу відділів (груп, секторів, старших інспекторів) контролю за виконанням судових рішень установ виконання покарань та слідчих ізоляторів", затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 08.06.2012 р. № 847/5, стосовно повторного розгляду матеріалів щодо застосування ст. 81, 82 КК України до засуджених, яким на попередній комісії з тих чи інших причин було відмовлено в прийнятті рішення щодо застосування умовно-дострокового звільнення. Усе вказане потребує термінового тлумачення, оскільки покарання, яке призначається за вироком суду за вчинений злочин, завжди повинно бути справедливим та співвідноситися з тяжкістю спричиненої злочинцем шкоди, а засуджений – мати можливість своєчасно довести своє виправлення й звільнитися достроково від його відбування.

Призначаючи покарання, суд має на меті не тільки покарати, а й виправити засудженого, а також запобігти новим злочинам, що вчинені як самим засудженим, так і іншими особами. Проте суд не може визначити, через який проміжок часу мета покарання буде досягнута. Відомі непоодинокі випадки, коли можливе виправлення засудженого й до повного відбуття ним покарання. І хоча вирок має силу закону й підлягає виконанню, законодавець свідомо запроваджує інститут звільнення від пока-

рання та його відбування як один з проявів принципу гуманізму в кримінальному праві. Його застосування спрямоване на стимулювання виправлення засудженого, адаптації його до норм соціальної поведінки та вимог дотримання правопорядку.

Покарання як один із центральних інститутів кримінального права є важливим інструментом у руках держави для охорони найважливіших суспільних відносин. Як слушно зазначає Ю.В. Баулін, воно є провідною й найбільш поширеною формою реалізації кримінальної відповідальності та разом з тим покликане забезпечувати поведінку людей відповідно до вимог закону [1, с. 28–31]. Застосування покарання є кінцевим етапом кримінальної відповідальності. Це логічний типовий наслідок злочину. Інші методи реагування держави на злочин, передбачені законом (звільнення від покарання, звільнення від кримінальної відповідальності, звільнення із застосуванням примусових заходів виховного характеру), є винятком з правила. Вони можливі у випадках, передбачених законом, допустимі за наявності достатніх для цього підстав і за злочини, які не становлять великої суспільної небезпеки. Тому оцінка покарання як кінцевого юридичного наслідку злочину є характерною його ознакою.

За загальним правилом межі покарання [2], що може бути призначене особі за вчинений нею злочин, передбачені в санкції тієї статті (частини, пункту статті) Особливої частини кримінального закону, за якою засуджується винний. В окремих санкціях мінімальна межа основного чи додаткового покарання може бути не вказана. У цих випадках вона визначається тією статтею Загальної частини КК, яка передбачає вид покарання. Згідно із ч. 2 ст. 65 КК України, особі, яка вчинила злочин, має бути призначене покарання, необхідне й достатнє для її виправлення та запобігання новим злочинам. Підстави для призначення більш м'якого покарання, ніж це передбачено відповідною статтею Особливої частини Кримінального кодексу за вчинений злочин, визначаються положеннями ст. 69 КК України. Відмінність інституту звільнення від покарання та його відбування від будь-яких різновидів звільнення від кримінальної відповідальності полягає в тому, що в межах інституту звільнення від покарання та його відбування особа тією чи іншою мірою несе кримінальну відповідальність, й остання лише пом'якшує або може бути пом'якшена, а в межах інституту звільнення від кримінальної відповідальності особа не несе такої відповідальності взагалі. Кримінальний кодекс України передбачає різні види звільнення від покарання, їх об'єднують у дві групи: безумовне й умовне звільнення. При безумовному звільненні перед особою не ставлять які-небудь вимо-

ги в зв'язку з її звільненням. Умове ж звільнення пов'язане з пред'явленням особі визначених законом вимог, які вона має виконати протягом певного іспитового строку. До умовного звільнення від покарання належать: звільнення від покарання з випробуванням (ст. 75 КК України); умовно-дострокове звільнення від відбування покарання (ст. 81 КК України); звільнення від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років (ст. 83 КК України); до безумовних – звільнення від покарання на умовах ч. 4 ст. 74 і ст. 49 КК України, звільнення в зв'язку із закінченням строків давності виконання обвинувального вироку (ст. 80 КК України); заміна невідбутої частини покарання більш м'яким (ст. 82 КК України); звільнення від покарання за хворобою (ст. 84 КК України).

У 2012 р. Верховною Радою України було прийнято Кримінальний процесуальний кодекс України за №4651-VI, який набрав чинності з 19.11.2012 р. Розділом 8 "Виконання судових рішень" передбачено, що під час виконання вироків суд має право вирішувати питання щодо умовно-дострокового звільнення від відбування покарання, заміну невідбутої частини покарання більш м'яким (ч. 2, 3 ст. 537 КПК України). Аналізуючи зміст ст. 539 КПК "Порядок вирішення судом питань, пов'язаних з виконанням вироків", можна дійти висновку, що умовно-дострокове звільнення або заміна невідбутої частини покарання більш м'яким судом може бути здійснено двома шляхами, а саме: 1) шляхом розгляду клопотань засуджених, їх захисників, законного представника, а також інших осіб, які безпосередньо звернулися до суду; 2) шляхом розгляду подання прокурора, органу або установи виконання покарань.

Щодо розгляду подання органів або установ виконання покарань, які стосуються питань умовно-дострокового звільнення або заміни невідбутої частини покарання більш м'яким, то для науковців та практиків воно є більш-менш зрозумілим. Але те, що стосується розгляду подання прокурора (точніше було б говорити про звернення), то тлумачення не є однозначними. Адже, виходячи із Закону України "Про прокуратуру" [3], функцією прокуратури (п. 4 ст. 5) є нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень і, виходячи із змісту ст. 23 "Подання прокурора", це вимога прокурора або його заступника у межах своєї компетенції, відповідно до якої державні органи і посадові особи в місячний термін зобов'язані вжити відповідних заходів до усунення порушень закону, які були виявлені при здійсненні нагляду за додержанням законів при виконанні рішень у кримінальних справах, усунути причини та умови, які спричинили це порушення. Одночасно в цьому законі зазначено, що на

прокуратуру не може покладатися виконання функцій, не передбачених Конституцією України та Законом України "Про прокуратуру". Тобто прокуратура до останнього часу не має функції звертатися до суду щодо умовно-дostroкового звільнення засудженого від відбування покарання чи заміни невідбутої частини покарання більш м'яким.

Як впливає з КПК, подання щодо умовно-дostroкового звільнення, заміни невідбутої частини покарання більш м'яким, яке до суду внесли установа або орган виконання покарання, виходячи зі змісту ч. 4 ст. 539 КПК України "Порядок вирішення судом питань, пов'язаних з виконанням вироку", має бути погоджене зі спостережною комісією, і представники цього органу мають бути викликані на засідання суду. Натомість, у КК України такої вимоги не передбачено. Виникає резонне питання: чому норми КК України, які містяться в ст. 81, 82 КК, процесуально будуть реалізовуватися різними шляхами? Зокрема, звернення засуджених, їх захисників, законних представників, а також інших осіб, які безпосередньо звернулися до суду щодо умовно-дostroкового звільнення, заміни невідбутої частини покарання більш м'яким, виходячи зі змісту п. 4 ст. 539 КПК України, не передбачають погодження зі спостережною комісією; подання установ або органів виконання покарання, які відають виконанням покарання або здійснюють контроль за поведінкою засуджених, має бути погоджено зі спостережною комісією. Саме це, на нашу думку, суперечить змісту ст. 81, 82 КК України.

Також, відповідно до ст. 81, 82 КК України, необхідні формально-юридичні та оцінювальні підстави при вирішенні питань про звільнення особи умовно-дostroково або заміну невідбутої частини покарання більш м'яким. Крім наявних формально-юридичних та оцінювальних підстав, не передбачено інших умов, за наявності яких до засудженого може бути застосовано умовно-дostroкове звільнення, у тому числі погодження подання зі спостережною комісією. Відповідно до вимог нового КПК України, клопотання (подання) щодо умовно-дostroкового звільнення або заміни невідбутої частини на більш м'яке подається до місцевого суду за місцем знаходження установи або органу виконання покарань. Законом також передбачено, що в судові засідання викликається засуджений, його захисник, законний представник, прокурор, а також повідомляється орган або установа виконання покарань, що відає виконанням покарання або здійснює контроль за поведінкою засудженого. Частина 4 ст. 539 КПК України "Порядок вирішення судом питань, пов'язаних з виконанням вироку" на засідання суду викликається спостережна комісія, якщо розглядається

погоджене з нею клопотання. Водночас, відповідно до останнього абзацу ч. 1 ст. 107 КВК України "Права і обов'язки засуджених до позбавлення волі", засуджені мають право особисто звернутися до адміністрації з проханням внести подання щодо умовно-дostroкового звільнення від відбування покарання чи щодо заміни невідбутої частини покарання більш м'яким [4]. Зазначимо, що ні на законодавчому, ні на нормативно-правовому рівні не передбачено процедуру розгляду таких питань і вирішення їх по суті. Уточнюючи цю позицію, необхідно вказати, що начальник кримінально-виконавчої установи розглядає таке звернення, керуючись Законом України "Про звернення громадян"; а також його розглядає комісія, яка створена для розгляду питань про застосування до засуджених умовно-дostroкового звільнення від відбування покарання, заміну невідбутої частини покарання більш м'яким.

Ще одне питання, що є конче необхідним для з'ясування, – це процедура звільнення від відбування покарання. Статтею 154 КВК України передбачено порядок дostroкового звільнення від відбування покарання, у тому числі процедуру дostroкового звільнення від відбування покарання відповідно до ст. 81, 82 КК України, якими передбачено, що адміністрація органу або установи виконання покарань у місячний термін після відбуття фактичного строку покарання, передбаченого законом, залежно від тяжкості вчиненого злочину, пенітенціарного рецидиву, зобов'язана розглянути питання щодо можливості застосування умовно-дostroкового звільнення або заміни невідбутої частини покарання більш м'яким на комісії, створеній відповідно до наказу Міністерства юстиції України, та направити подання до суду щодо застосування цих правових норм. Як ми вже зазначали, у зв'язку з набранням у листопаді цього року чинності КПК України, відповідно до ст. 539 "Порядок вирішення судом питань, пов'язаних з виконанням вироку", з 19.11.2012 р. передбачено новий порядок звернення до суду щодо умовно-дostroкового звільнення або заміни невідбутої частини покарання більш м'яким (шляхом розгляду клопотань засуджених, їх захисників, законного представника, а також інших осіб, які безпосередньо звернулися до суду; шляхом розгляду подань прокурора, органу або установи виконання покарань). Така новація вимагає принаймні внесення змін до ст. 154 КВК України "Порядок дostroкового звільнення від відбування покарання", якими було б передбачено процедуру звернення засудженого до суду, перелік документів, які направляє в суд адміністрація органу або установи виконання покарань, термін підготовки та направлення документів, необхідних для розгляду справи по суті.

Ми вже зазначали, що Міністерством юстиції України 08.06.2012 р. за № 847/5 видано наказ, яким було затверджено "Інструкцію про роботу відділів (груп, секторів, старших інспекторів) контролю за виконанням судових рішень установ виконання покарань та слідчих ізоляторів" (далі – Інструкція). У розділі 6 вказаної Інструкції передбачено порядок розгляду застосування до засуджених умовно-дostroкового звільнення від відбування покарання (ст. 81, 107 КК України), заміни невідбутої частини покарання більш м'яким (ст. 82 КК України), встановлення адміністративного нагляду згідно із Законом України "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі", про переведення засуджених на підставах, встановлених частинами першою і третьою ст. 101 та ст. 147 КВК України. Відповідно до цього наказу, було передбачено створення в установах та слідчих ізоляторах комісій щодо розгляду питань застосування умовно-дostroкового звільнення або заміни невідбутої частини покарання більш м'яким, встановлення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, та процедури підготовки матеріалів для розгляду на цих комісіях, порядку її роботи, прийняття рішення, процесуального оформлення протоколів, ознайомлення засуджених з прийнятим рішенням тощо.

Сьогодні також виникають певні колізії щодо застосування КК, КПК та КВК, а також невідповідність чинним законам окремих положень Інструкції. Зокрема, не можемо погодитися зі змістом п. 6.6 вищезазначеної Інструкції в частині повторного розгляду матеріалів щодо застосування ст. 81, 82 КК України до засуджених, яким на попередній комісії з тих чи інших причин було відмовлено в прийнятті рішення щодо застосування умовно-дostroкового звільнення. Так, за визначенням Інструкції, умовно-дostroкове звільнення засудженого "може бути розглянуто на засіданні комісії тільки після досягнення засудженим необхідного ступеня виправлення, що відображається в характеристиці на засудженого, не раніше, ніж через один рік", що не зовсім зрозуміло, оскільки терміни "стають на шлях виправлення" (ч. 1 ст. 101 КВК України), "став на шлях виправлення" (ч. 2 ст. 82 КК України) є суб'єктивними судженнями, і тільки термін "довів своє виправлення" (ч. 2 ст. 81 КК України), відповідно до ч. 1 ст. 6 КВК України, на законодавчому рівні визначено як процес позитивних змін, які відбулися в особистості засудженого і створили в нього готовність до самокерованої правислухняної поведінки.

Оскільки п. 6.6 Інструкції дублює зміст п. 6 ст. 539 КПК України "Порядок вирішення судом питань, пов'язаних з виконанням вироку" та п. 7 ст. 154 КВК України

"Порядок дostroкового звільнення від відбування покарань" і передбачає направлення адміністрацією до суду подань стосовно засуджених, яким уже було відмовлено в застосуванні умовно-дostroкового звільнення або заміни невідбутої частини покарання більш м'яким, то, на нашу думку, у п. 6.6 необхідно було б передбачити процедуру повторного розгляду матеріалів у випадку, якщо комісія прийняла рішення про відмову засудженому в поданні щодо застосування до нього умовно-дostroкового звільнення або заміни невідбутої частини покарання більш м'яким, із зазначенням мотивів відмови, що передбачено чинним законодавством, і можливість повторного подання матеріалів на засудженого на розгляд комісії щодо застосування до нього умовно-дostroкового звільнення або заміни невідбутої частини покарання більш м'яким через певний визначений наказом відрізок часу (не раніше 6 місяців, року чи інше). Сьогодні в КПК України, у наказі Міністерства юстиції України № 847/5 не передбачено, які документи й кому необхідно буде надати до суду у випадку, якщо з приводу застосування умовно-дostroкового звільнення або заміни невідбутої частини покарання більш м'яким безпосередньо звернулися захисник засудженого або його законний представник.

Висновки. Нами проаналізовано лише частину положень законодавства України в частині застосування умовно-дostroкового звільнення від відбування покарання та заміни невідбутої частини покарання більш м'яким, але навіть вказані положення яскраво демонструють суперечності та неузгодженості нині чинних Кримінального, Кримінально-виконавчого та Кримінального процесуального кодексів України. Безумовно, це може призвести до невисправних наслідків, які стосуються долі людини.

Виходячи із зазначеного, також варто вказати, що для умовно-дostroкового звільнення засудженого від відбування покарання мають бути наявні матеріальна й формальна кримінально-правові підстави. Матеріальна підстава, як відомо, передбачена в ч. 2 ст. 81, а саме: це доведення засудженим свого виправлення сумлінною поведінкою і ставленням до праці. Поняття "встав" або "твердо встав" є оціночними, тому наявність чи відсутність такої підстави визначається в кожному конкретному випадку органом, який відає виконанням покарання і направляє відповідне подання, та судом, який розглядає справу про умовно-дostroкове звільнення засудженого від відбування покарання. При цьому вирішальне значення має висновок суду. Формальною кримінально-правовою підставою є фактичне відбуття засудженим певної частини строку покарання (половини, двох третин, трьох чвертей), призначеного виро-

ком суду (формально-юридична підстава може бути і процесуальною – це подання органу, про що ми вказували. Аналогічно необхідно тлумачити й заміну невідбутої частини покарання більш м'яким, оскільки ця норма спрямована на оптимізацію кримінально-правового впливу на засудженого, який став на шлях виправлення. Зазначена норма є не лише проявом гуманізму, а й нормативним утвердженням двосторонніх кримінально-правових та кримінально-виконавчих відносин між засудженим і державою, правовим засобом реагування на позитивні зміни у свідомості й поведінці засудженого та заохочення останнього до подальшого виправлення.

Список використаної літератури

1. Баулін Ю.В. Звільнення від кримінальної відповідальності : монографія / Ю.В. Баулін. – К. : Атіка, 2004. – 296 с.
2. Закон України "Про прокуратуру" // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793) (із наступними змінами, внесеними згідно із Законами від 22.04.93 р. № 3130-XII, ВВР, 1993, № 22, ст. 229, № 3662-XII від 26.11.93, ВВР, 1993, № 50, ст. 474, № 103/95-ВР від 21.03.95, ВВР, 1995, № 11, ст. 71, № 358/95-ВР від 05.10.95, ВВР, 1995, № 34, ст. 268).
3. Кримінальний кодекс України : із наступними змінами та доповненнями // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
4. Кримінально-виконавчий кодекс України : науково-практичний коментар : офіц. видання. – К. : Ін Юре, 2004. – 208 с.

Стаття надійшла до редакції 25.01.2013.

Денисова Т.А., Бадира В.А. Условно-досрочное освобождение от отбывания наказания и замена неотбытой части наказания более мягким: проблемы применения

Рассматриваются проблемные вопросы применения условно-досрочного освобождения от отбывания наказания и замены неотбытой части наказания более мягким в связи с принятием нового Уголовного процессуального кодекса Украины. Отмечаются проблемы несогласованности Уголовного, Уголовно-исполнительного и Уголовного процессуального кодексов Украины относительно участия наблюдательных комиссий при решении вопросов освобождения от отбывания наказания.

Ключевые слова: наказание, условно-досрочное освобождение, замена неотбытой части наказания более мягким, наблюдательная комиссия.

Denysova T., Badyra V. Problems of using parole from the sentence and replace the unserved part of the punishment milder

We consider the problem of using parole from the sentence and replace the unserved part of the punishment milder due to the adoption of the new Criminal Procedure Code of Ukraine. Attention is paid to the problem of inconsistency Criminal, Penal and Criminal Procedure Code of Ukraine regarding participation supervisory commissions in matters of exemption from punishment.

Key words: penalty, parole, replacing the more lenient punishment, the supervisory committee.

УДК 343.21

О.П. Рябчинська

кандидат юридичних наук, доцент
Класичний приватний університет

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ПОКАРАНЬ

У статті проаналізовано комплекс оптимальних для вивчення системи покарань спеціально-наукових методів дослідження. Показано сферу застосування окремих з них та очікувані результати.

Ключові слова: метод, методологія, система покарань, системний метод, порівняльно-правовий метод, історичний метод, прогнозування.

Чинний КК України, порівняно з КК УРСР 1960 р., значно видозмінив систему покарань, розширивши їх перелік та порядок розташування, що в цілому в кримінально-правовій науці розцінюється як прогресивний крок розвитку вітчизняного кримінального законодавства. Водночас науковці зазначають, що існуюча система покарань потребує суттєвого вдосконалення та підвищення ефективності. Теоретична розробка цих питань покладена на кримінально-правову науку, а правильно обрані методи дослідження є запорукою отримання науково обґрунтованих висновків. Зазначені обставини роблять питання методології надзвичайно важливими. Проблематику методології науки кримінального права аналізували радянські та російські вчені (зокрема, А.Е. Жалінський, Н.Ф. Кузнецова, А.В. Наумов), а також вітчизняних науковців (М.І. Бажанов, О.М. Костенко, П.П. Сердюк, В.Я. Тацій). Праці зазначених авторів стосуються в основному методів кримінально-правової науки загалом і лише окремі дослідження прямо розглядають систему покарань (робота Г.В. Гребенькова і Є.С. Назимко). Питання методології висвітлено також у дисертаціях, присвячених проблемам кримінального покарання.

У зв'язку із цим **метою статті** є аналіз ключових методів, які застосовуються в кримінально-правових дослідженнях системи покарань у кримінальному праві України.

У цілому найчастіше в кримінально-правовій науці використовують, зокрема, такі методи, як догматичний, соціологічний, історико-правовий і порівняльно-правовий [21, с. 8; 29, с. 37]. У більшості дисертацій зазначають в основному схожі методи дослідження. Так, М.І. Хавронюк вказує на використання порівняльного, історичного, структурно-функціонального та методу системного аналізу [42, с. 10]. У Т.А. Денисової йдеться про застосування таких методів, як: структурно-функціональний,

системний аналіз, історико-правовий [9, с. 11]. Є.Ю. Полянський вказує методи системного аналізу, історико-правовий та порівняльно-правовий методи [30, с. 6]. На комплексному застосуванні різних методів у кримінально-правовій науці наполягає В.К. Гришук [8, с. 41]. О.Г. Фролова в своєму дослідженні проблематики системи кримінальних покарань робить акцент на логіко-математичних методах, хоча використовує й інші, зокрема, історичний та соціологічний [41, с. 59–176]. Натомість, О.М. Костенко намагається як методологію кримінального покарання застосувати метод соціального натуралізму, аналізуючи, зокрема, каральні та некаральні засоби протидії злочинності [17, с. 264–270]. Про необхідність суттєвого оновлення методологічного інструментарію кримінального права, зокрема й у частині покарання, пише відомий російський науковець А.Е. Жалінський [12, с. 14–28].

Російські вчені М.С. Рибак та Ю.І. Кравченко вважають пріоритетним при побудові системи покарань використання соціологічного, статистичного, історико-порівняльного, порівняльно-правового та системного методів [34, с. 75]. Російський учений В.О. Жабський методологією свого дослідження покарання в кримінальному законодавстві іноземних держав називає комплекс загальнонаукових (діалектичний, історичний, системний, прогностичний, статистичний) та спеціально-наукових (формально-логічний, порівняльно-правовий, конкретно-соціологічний) методів пізнання [11, с. 15]. Натомість інший російський науковець А.А. Арямов вважає, що стрижнем методології вчення про покарання є діалектичний підхід, який полягає в тому, що феномен покарання слід розглядати крізь призму його застосування (розвитку, форми втілення). Методологія кримінального покарання, на його думку, формує ряд системотвірних і змістовних принципів єдності: а) історичного і логічного, б) конкретного і абстрактного, в) явища і сутності, г) змісту і форми, д) структури і елемента, е) окремого і загального, ж) цілого і части-

ни, з) дійсності і можливості, і) цілі і засоби, к) теоретичного і практичного. Цей автор згадує також такі методи, як системний, історичний, порівняльно-правовий [3, с. 16].

Зі значної кількості методів кримінально-правових досліджень системи покарань доцільно детально зупинитись на системному, порівняльно-правовому, історичному та прогнозуванні, враховуючи їх роль та значення для аналізу зазначеної проблематики.

Загалом системний метод (підхід) являє собою сукупність загальнонаукових методологічних принципів, в основі яких лежить розгляд об'єктів як систем, тобто цілісної множини елементів у єдності відносин і зв'язків між ними [39, с. 612–613; 45, с. 135]. Цей метод тісно пов'язаний зі структурно-функціональним аналізом, з яким його пов'язує оперування поняттями, структура й функція, акцент на вивченні різнотипних зв'язків об'єкта. Системний підхід є як методологічною орієнтацією, так і певною точкою зору, з якої розглядається об'єкт вивчення (спосіб визначення об'єкта), а також принципом, який керує загальною стратегією дослідження [5, с. 73]. Для системного методу характерним є цілісний розгляд певної сукупності об'єктів – матеріальних або ідеальних, при якому з'ясовується, що їх взаємозв'язок і взаємодія зумовлюють виникнення нових інтегративних властивостей системи, які відсутні в складових об'єктів [33, с. 176]. Д.А. Керімов наголошує на тому, що системний підхід до правових явищ передбачає їх комплексне дослідження, яке, насамперед, потребує з'ясування якостей системності та структурно-функціональних залежностей [15, с. 247].

У кримінально-правовій науці сутність цього методу оцінюють однаково, а ось значення й перспективи – по-різному. Так, В.Я. Тацій вважає, що метод системного аналізу передбачає вивчення кримінального права та його інститутів як цілісної системи, що складається з кількох підсистем, структурні елементи яких перебувають між собою в тісній єдності [19, с. 24]. Т.А. Денисова вказує на застосування методу структурно-функціонального аналізу, який дав змогу сформулювати уявлення про покарання як багатоаспектне явище, визначити його соціальну зумовленість, мету, закономірності розвитку та вплив на різні суспільні відносини. Використання методу системного аналізу дало змогу визначити напрями оптимізації системи й видів кримінального покарання [9, с. 11]. Про застосування методу системного аналізу при дослідженні основних підходів до призначення покарання в США пише Є.Ю. Полянський [30, с. 6]. П.Л. Фріс зазначає про використання ним системно-структурного методу [40,

с. 9]. Російський учений О.І. Бойко навіть вважає саме системний підхід ключовим при дослідженні комплексних кримінально-правових явищ, наголошуючи, що він по суті нерозривно пов'язаний зі структуралізмом, утворюючи системно-структурний метод [6, с. 13]. С.В. Хілюк акцентує на тому, що потенціал системного методу українські вчені використовують неповною мірою [44, с. 10]. Натомість П.П. Сердюк не поділяє оптимізму багатьох учених щодо можливостей використання системного методу [36, с. 33–34]. Цей метод (як, до речі, й інші, поширені в науці, зокрема, порівняльно-правовий), на його думку, фактично не можна використовувати з метою встановлення об'єктивних закономірностей, які виходять за вузькі нормативні межі кримінального права [36, с. 71–72]. Частково із цим можна погодитись, проте, як видається, значний вихід за межі кримінального права із застосуванням широкого спектра інших методів дослідження (переважно соціологічних) властивий більше кримінології.

Традиційний метод системного аналізу полягає в тому, щоби подати складний об'єкт у вигляді множини простіших елементів, відповідно при системному аналізі об'єкт розглядається як сукупність елементів, що його утворюють, з урахуванням їх взаємозв'язку. Кожний з елементів володіє притаманними їм якостями та рисами, однак у межах системи характеристики елемента змінюються, тобто система впливає на її складові, і навпаки. Застосування системного підходу при дослідженні видів покарань, що утворюють систему, дає змогу розглядати їх у взаємозв'язку внутрішніх і зовнішніх компонентів, а саме внутрішнього наповнення (будови) системи покарань та її місця в системі заходів кримінально-правового впливу загалом. Виділяють два типи системних зв'язків – вертикальні та горизонтальні. З одного боку, всі покарання розміщені в певній послідовності, а отже, перебувають між собою у відносинах вертикалі (за критерієм суворості), а з іншого – покарання можуть бути класифіковані за різними підставами, включаючи їх нормативну класифікацію по горизонталі на основні та додаткові. Адже можна сказати, що всі покарання, які є основними, наділені рівними ознаками, а тому перебувають між собою у відносинах горизонталі, те саме можна стверджувати про додаткові види покарань. До відносин вертикалі можна віднести підпорядкування основних і додаткових покарань. Зокрема, Кримінальний кодекс України визначає, що за один злочин може бути призначене лише одне основне покарання, передбачене санкцією статті, та одне чи кілька додаткових (ч. 4 ст. 52 КК України) [20].

Загальновідомо, що науково обґрунтований розвиток кримінального законодав-

ства будь-якої країни неможливий без урахування як позитивного, так і негативного досвіду інших держав, особливу роль у цьому відіграє порівняльно-правовий (компаративний) метод [10, с. 8]. На значення компаративного методу в праві звертав увагу видатний французький учений М. Ансель: "Вивчення зарубіжного права відкриває перед юристом нові горизонти, дає йому змогу краще пізнати право своєї країни, оскільки специфічні риси цього права особливо чітко виявляються в порівнянні з іншими системами. Порівняння здатне озброїти юриста ідеями та аргументами, які не можна отримати навіть при дуже доброму знанні лише власного права" [2, с. 38]. "Порівняння дає можливість визначити спільне та відмінне, бачити як невеликі, так і кращі зразки вирішення певних питань", – слушно наголошував відомий український криміналіст С.С. Яценко [18, с. 438]. Повною мірою це стосується норм КК України в частині системи покарань, удосконалення якої без використання порівняльного-правового методу є неможливим.

У науковій літературі визначено, що в основі порівняльно-правового (компаративного) дослідження лежить метод порівняння [26, с. 17–21]. Порівняння розуміють як зіставлення чого-небудь з метою виявлення схожості та розбіжностей. У гносеологічному плані будь-яке порівняння являє собою єдність трьох моментів: по-перше, це логічний прийом пізнання; по-друге, це процес, тобто особлива форма пізнавальної діяльності; по-третє, це особливий пізнавальний результат, знання певного змісту й рівня [38, с. 34–40]. У юридичній компаративістиці основними методологічними принципами порівняльно-правових досліджень називають принцип об'єктивності, принцип функціоналізму, принцип порівнянності, принцип усебічного врахування історичних, національних, економічних, соціально-політичних умов [4, с. 41]. Російський учений Г.О. Єсаков називає такі ключові принципи компаративного методу в кримінальному праві: потенційна порівнянність норм та інститутів; врахування соціально-історичних і культурних умов появи тієї або іншої норми; критичний (об'єктивний та неупереджений) аналіз отриманих у результаті дослідження результатів [10, с. 10–11]. Переважно виділяють такі способи (види) порівняння: синхронне і діахронне; макро- і мікропорівняння; внутрішнє і зовнішнє [4, с. 64–66; 10, с. 9; 22, с. 90; 35, с. 102]. Для кримінального права найбільш вагоме значення мають синхронне і діахронне порівняння. При першому порівнюють об'єкти, локалізовані в певний момент часу, з метою виявлення їх типових, загальнозначущих рис, а при другому – порівняльно-історичному –

об'єкти досліджують в історичному плані, і завдяки цьому створюється уявлення про еволюцію змісту того чи іншого правового феномену.

У сфері кримінального права компаративний метод полягає в аналізі тих чи інших кримінально-правових інститутів, понять і категорій шляхом зіставлення їхнього змісту в кримінальному законодавству зарубіжних країн [29, с. 41]. В.Я. Тацій наголошує, що метод порівняльного правознавства полягає у вивченні норм кримінального права іноземних держав з метою їх зіставлення, порівняння з нормами кримінального права України. Цей метод дає можливість оцінити ті чи інші норми кримінального права країн зарубіжжя на предмет їх використання в нашому законодавстві [19, с. 24–25]. На думку О.О. Малиновського, цінність порівняльного правознавства полягає в тому, щоб "виявити різні нюанси в законодавчому регулюванні кримінально-правових відносин, специфіку тих чи інших юридичних категорій, своєрідність правових дефініцій, порівняти зміст, що вкладається законодавцями різних держав у певний термін" [24, с. 3]. Отже, порівняльний метод у кримінально-правових дослідженнях розуміють як процес встановлення відносин тотожності, подібності, протилежності, відмінності, розбіжності в кримінально-правових явищах, у тому числі на рівні різних країн. Наприклад, М.І. Хавронюк вказує на використання порівняльного методу з метою виявлення загального, схожого, відмінного та унікального в кримінальному законодавстві України та інших європейських держав, у їх юридичній практиці та положеннях юридичної теорії [42, с. 14]. Водночас, на думку С.В. Хілюк, у вітчизняних кримінально-правових дослідженнях наявне неправильне застосування методу порівняння, зокрема, абсолютизація зарубіжного досвіду як беззаперечного аргументу на користь запровадження такої самої практики в сучасній Україні, при цьому часто соціальні, історичні, економічні, культурні відмінності умов життя суспільства не досліджуються, і у формулюванні висновків не враховуються [44, с. 10]. Загалом, з деякими застереженнями, із наведеними зауваженнями цієї дослідниці можна погодитись, хоча вони стосуються безпосередньо Особливої частини кримінального права.

Більшість науковців схильні вбачати ефективність порівняльного дослідження та доцільність запропонованих у результаті його проведення пропозицій у запозиченні до національного права окремих положень найбільш вдалого вирішення того чи іншого питання в межах відповідного зарубіжного кримінального законодавства. Так, О.О. Малиновський висуває низку вимог до правильного та ефективного застосування цього методу в кримінально-правовій сфері: об'єк-

ти, які входять у предмет порівняльно-правового дослідження, повинні бути порівнянними (у нашому дослідженні це мають бути види покарань); необхідно враховувати сутнісну відмінність окремих зовнішньо схожих явищ та процесів правової дійсності, при цьому виявляти й причини такої відмінності; при здійсненні порівняльного аналізу необхідно враховувати специфіку окремих кримінально-правових систем та їх інститутів, що визначає унікальність деяких юридичних термінів; при зіставленні законодавчого матеріалу необхідно обов'язково враховувати той факт, що змістовне наповнення однакових термінів може суттєво відрізнятися [24, с. 5].

Вибір рівня порівняння, як і способи дослідження, безпосередньо залежать від поставлених завдань дослідження. Способи дослідження поділяються на нормативний та функціональний. Нормативний спосіб дослідження полягає в здійсненні порівняння через формально-юридичний аналіз схожих статей законодавчих актів. Функціональний спосіб порівняння характеризується тим, що дослідник визначає, яким способом у зарубіжних країнах вирішують певні соціальні проблеми, зокрема, ефективність окремих видів покарань [24, с. 6]. Отже, об'єктами порівняння на нормативному рівні виступають кримінальні кодекси зарубіжних країн та інші нормативно-правові акти в галузі кримінального права, правові системи, галузі права й інститути. У нашому дослідженні, з урахуванням специфіки теми, визначеної мети та поставлених завдань, об'єктами компаративного дослідження на нормативному рівні можуть виступати, зокрема, норми кримінального законодавства окремих зарубіжних країн, які визначають види основних і додаткових покарань, покарань, що призначаються за злочини або проступки, та види покарань за іншими критеріями класифікації, підстави призначення більш м'якого покарання й заміни покарань, а також приписи щодо різних видів покарань, які містяться в кримінальних законах держав континентальної Європи та в актах – статутах, резолюціях, рекомендаціях – окремих міжнародних організацій (насамперед ЄС та Ради Європи).

На функціональному рівні об'єктами порівняння можуть виступати наприклад, матеріали юридичної практики й положення юридичної науки, зокрема теорії покарання в кримінально-правових доктринах зарубіжних країн, підходи до вивчення ефективності застосування тих чи інших видів покарань, особливо покарань, альтернативних позбавленню волі, тенденції кримінально-правової політики різних держав (зокрема, співвідношення ліберальності/репресивності).

Отже, висловлена в кримінально-правовій літературі думка про те, що ідея використан-

ня порівняльного методу в кримінально-правових дослідженнях базується на іманентних кримінальному праву часових та просторових відносно стійких відмінностях [7, с. 167], у цілому узгоджується із зазначеним вище підходом до розвитку кримінально-правових явищ і понять.

Аксіоматичним є положення про те, що адекватне розуміння сучасного стану розвитку кримінального законодавства неможливе без ґрунтовного осмислення історії його розвитку. Явища та процеси сучасності, як і ті явища й процеси, що їм передували, так само, як і ті, що виникнуть на їх основі в перспективі, неможливо пізнати поза історичним контекстом. Тому наукове дослідження кримінально-правових явищ не може обмежити себе їх станом лише на конкретний момент сучасного існування цього явища (процесу), оскільки буде втрачений причинно-наслідковий зв'язок в історичному розвитку права [14]. Нехтування історичним досвідом, його здобутками й помилками, сильними та слабкими місцями правових норм минулих часів призводить до односторонності при конструюванні сучасного законодавства, повторення старих помилок або ж повторного "відкриття" вже відомих положень. Особливу роль у цьому аналізі відіграє саме історичний (історико-правовий) метод. Розгорнуте визначення історичного методу правової науки дає В.М. Сиріх, який розуміє під ним спосіб вивчення закономірностей функціонування й розвитку досліджуваного шляхом відтворення його історії, генезису в усьому різноманітті фактів, подій, що змінюють одне одного в хронологічно послідовній формі і є вираженням внутрішнього закономірного ходу історії [37, с. 74]. На думку В.Я. Тація, історичний (генетичний) метод полягає в аналізі того або іншого явища (норми, інституту тощо) у його історичному розвитку [19, с. 25]. Водночас при застосуванні цього методу слід уникати невинновданого "осучаснення" при аналізі кримінально-правових норм минулого, коли зміст останніх оцінюється виключно з позиції їх відповідності положенням сучасного законодавства та науки, ігноруючи, по суті, специфіку правової культури й законодавчої техніки відповідного періоду.

Історико-правовий метод дає змогу проаналізувати становлення системи покарань у різні періоди історичного розвитку української держави та права. Зокрема, становлення інституту покарання в Україні в різні історичні епохи (включаючи види та систему покарань) стисло проаналізував Є.С. Назимко [28, с. 25]. Необхідною умовою застосування цього методу є принцип єдності історичного та логічного, який полягає в тому, що, ґрунтуючись на принципі історизму, логічне дослідження права розкриває історичну повторюваність його явищ і про-

цесів, їх загальні принципи розвитку безвідносно до тих конкретних форм, у яких вони виражаються. Водночас логічне дослідження розкриває сутність правових явищ та процесів, відволікаючись від своєрідності їх конкретних історичних проявів. Історичний аналіз спрямований на виявлення специфічних рис, що відбуваються в праві, оскільки правові явища та процеси, як правило, розгортаються не в тій послідовності, яка "передбачається" попередньою логікою розвитку права. Якщо логічне виражає масові й масштабні правові явища і процеси, виявляє загальні тенденції їх розвитку, то історичне може обмежити своє завдання вивченням локальних правових утворень, існуючих на певній стадії розвитку того чи іншого конкретного суспільства [1]. Ці міркування повною мірою стосуються аналізу системи покарань у різні епохи. Про застосування власне історичного методу при дослідженні окремих покарань згадує чимало авторів [26, с. 7; 27, с. 6; 31, с. 8]. Наведені обставини не залишають сумнівів у перспективності використання історико-правового методу в кримінально-правових дослідженнях покарання.

Однією з умов підвищення ефективності норм кримінального права в запобіганні злочинам є обов'язкове прогнозування наслідків прийняття відповідних норм [32, с. 193]. Серед комплексу методів, які використовують у кримінально-правових дослідженнях, особливе місце посідає прогнозування, під яким загалом розуміють імовірнісні судження, засновані на знанні законів розвитку, зміни та руху об'єкта, вивчення його тенденцій і закономірностей у минулому та майбутньому. Основною прогнозування є застосування в кримінальному праві соціологічних методів, які дають змогу оцінити ефективність певних законодавчих новел та пропозицій, зокрема, в частині системи покарань [43, с. 441]. Передбачення майбутнього результату дії певних норм значною мірою зумовлює зміст і якість їхнього ухвалення, дає можливість здійснювати теоретичний прорахунок їх імовірних наслідків. Водночас прогнозування значно більшою мірою використовується в кримінології, ніж у кримінальному праві [13, с. 390–412; 23, с. 799–840]. Розгорнуте визначення власне кримінально-правового прогнозування наводить російський учений М.П. Клейменов, на думку якого, воно являє собою "науково обґрунтований аналіз перспектив розвитку кримінального права з метою отримання інформації про напрямки, шляхи і засоби його вдосконалення" [16, с. 8]. Цей науковець наголошує на тому, що кримінальне право як сучасна, реалістична і дієва наука повинна вивчати динаміку відповідних явищ, аналізувати процеси, які відбуваються з ними в контексті соціальних змін, встановлювати тенденції, виявляти закономірності

руху кримінально-правової "матерії" з тим, щоб мати можливість своєчасно розробити й запропонувати відповідні заходи, адекватні обставинці, яка складається [16, с. 16–18]. Загалом, на наш погляд, застосування прогностичного методу дасть змогу оцінити ефективність тих чи інших видів покарань, а також передбачити ймовірні наслідки змін до кримінального законодавства в частині покарань, включаючи тенденції судової практики щодо призначення різних видів покарань, а також можливий вплив на рівень злочинності та/або окремих категорій злочинів.

Проведений у статті аналіз дає змогу зробити певні **ВИСНОВКИ**. У кримінально-правових дослідженнях (зокрема, проблем покарання) використовують широкий спектр загально- і спеціально-наукових методів, ключовими з яких є системний аналіз, порівняльно-правовий, історичний та метод прогнозування.

Використання системного та тісно з ним пов'язаного структурно-функціонального методів дає змогу розглянути систему покарань як цілісний комплекс взаємопов'язаних елементів (складових) різного рівня складності, виявити ієрархічні зв'язки між окремими покараннями (зокрема, основними й додатковими), з'ясувати місце системи покарань у системі заходів кримінально-правового впливу. Можливості та евристичний потенціал системного методу вчені оцінюють неоднозначно: від визнання одним з найбільш перспективних (О.І. Бойко) і тверджень про недостатнє його використання в українській науці (С.В. Хілюк) до критичних оцінок і сумнівів у його можливостях (П.П. Сердюк).

Застосування порівняльно-правового (компаративного) методу дає змогу порівняти та зіставити систему покарань в Україні з відповідними нормами кримінального законодавства іноземних держав, виділити спільне та відмінне, визначити можливі напрями використання (запозичення) зарубіжного досвіду регламентації системи покарань у процесі вдосконалення чинного КК України. Об'єктами порівняння можуть бути як система покарань у цілому, так і окремі види покарань у кримінальному законодавстві іноземних держав, практика їх застосування судами, а також інтерпретація проблематики покарання в кримінально-правовій доктрині зарубіжних країн.

Історичний або генетичний метод (в юридичних науках переважно виступає у формі історико-правового) дає змогу проаналізувати історію становлення системи покарань в Україні за законодавчими актами різних періодів розвитку держави і права з урахуванням соціально-економічних, політичних, правових та інших особливостей конкретної епохи. Без історичного методу, при використанні якого слід виходити з єдності історичного та логічного, неможливе цілісне та повне уявлення про сучасну

систему покарань, передбачену КК України, і перспективи її вдосконалення.

Застосування методу прогнозування (хоча його частіше використовують у кримінології) у комплексі із соціологічними методами дає можливість оцінити ефективність існуючої системи покарань та її окремих видів, а також окреслити й передбачити напрями впливу покарань на стан злочинності, включаючи аналіз ефективності окремих видів покарань та обґрунтованість змін до КК у частині покарання.

Список використаної літератури

1. Абрамитов С.А. Единство исторического и логического подходов в познании права [Электронный ресурс] / С.А. Абрамитов // Сибирский Юридический Вестник. – 2001. – № 2. – Режим доступа: <http://www.lawinstitut.ru/ru/science/vestnik/20012/abramitov.html>.
2. Ансель М. Методологические проблемы сравнительного права / М. Ансель // Очерки сравнительного права : сборник / сост., перевод и вступ. статья В.А. Туманова. – М. : Прогресс, 1981. – С. 36–86.
3. Арямов А.А. Общетеоретические основы учения об уголовном наказании : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 [Электронный ресурс] / А.А. Арямов. – СПб. : МВД России. Санкт-Петербург. ун-т, 2004. – Режим доступа: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=122>.
4. Бехруз Х. Порівняльне правознавство : підручник / Х. Бехруз. – О. : Фенікс, 2009. – 464 с.
5. Блауберг И.В. Становление и сущность системного подхода / И.В. Блауберг, Э.Г. Юдин. – М. : Наука, 1973. – 270 с.
6. Бойко А.И. Системная середина уголовного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 [Электронный ресурс] / А.И. Бойко. – М., 2008. – Режим доступа: <http://www.law.msu.ru/bitcache/db81ffa206c9b687f3b54454998d8f469109479c?vid=8363&disposition=attachment&op=download>.
7. Гребеньков Г.В. Методология криминально-правовых исследований : науч.-практ. посіб. / Г.В. Гребеньков, Є.С. Назимко ; Донецкий юридический ін-т МВС України. – Донецьк : Цифрова типографія, 2012. – 202 с.
8. Гришук В.К. Кримінальне право України: Загальна частина : навч. посіб. для студ. юрид. факул. вищих навч. закладів / В.К. Гришук. – К. : Ін Юре, 2006. – 568 с.
9. Денисова Т.А. Кримінальне покарання та реалізація його функцій : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Т.А. Денисова. – Запоріжжя, 2010. – 44 с.
10. Есаков Г.А. Уголовное право зарубежных стран / Г.А. Есаков, Н.Е. Крылова, А.В. Серебренникова. – М. : Проспект, 2009. – 336 с.
11. Жабский В.А. Наказания по уголовному законодательству зарубежных стран: теоретико-прикладное исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 [Электронный ресурс] / В.А. Жабский. – Рязань : Академия управления и права, 2011. – Режим доступа: <http://dissers.ru/avtoreferati-dissertatsii-yuridicheskie/a98.php>.
12. Жалинский А.Э. Уголовное право в ожидании перемен. Теоретико-инструментальный анализ / А.Э. Жалинский. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2009. – 400 с.
13. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : у 3 кн. / А.П. Закалюк. – К. : Ін юре, 2007. – Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. – 424 с.
14. Калашникова А.И. Методологические основы изучения уголовного права [Электронный ресурс] / А.И. Калашникова // Актуальные проблемы российского права. – 2009. – № 1. – С. 288–295. – Режим доступа: http://www.nbpublish.com/view_articles/20495.pdf.
15. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / Д.А. Керимов. – 2-е изд. – М. : Аванта+, 2001. – 560 с.
16. Клейменов М.П. Уголовно-правовое прогнозирование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 [Электронный ресурс] / М.П. Клейменов ; Свердловский юрид. ин-т. – Екатеринбург, 1992. – 36 с. – Режим доступа: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=52982>.
17. Костенко О.М. Культура і закон – у протидії злу : монографія / О.М. Костенко. – К. : Атіка, 2008. – 352 с.
18. Кримінальне право України. Загальна частина : підруч. для студентів юрид. вузів і фак. / за ред. П.С. Матишевського та ін. – К. : Юрінком Інтер, 1997. – 512 с.
19. Кримінальне право України: Загальна частина : підручник / за ред. проф. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – 4-е вид., перероб. і допов. – Х. : Право, 2010. – 480 с.
20. Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/print1343381005380661>.
21. Курс уголовного права / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, И.М. Тяжковой. – М. : Зерцало-М, 1999. – Т. 1: Общая часть. Учение о преступлении. – 592 с.
22. Лафитский В.И. Сравнительное право-ведение в образах права / В.И. Лафитский. – М. : Статут, 2010. – Т. 1. – 429 с.
23. Лунеев В.В. Курс мировой и российской криминологии : учебник для магист-

- ров : в 2 т. / В.В. Лунеев. – М. : Юрайт, 2012. – Т. 1. Общая часть. – 1003 с.
24. Малиновский А.А. Сравнительное правоведение в сфере уголовного права / А.А. Малиновский. – М. : Междунар. отношения, 2002. – 376 с.
25. Марченко М.Н. Курс сравнительного правоведения / М.Н. Марченко. – М. : Городец-издат, 2002. – 1068 с.
26. Марченко Н.В. Додаткові покарання та особливості їх призначення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Н.В. Марченко ; Академія адвокатури України. – К., 2009. – 18 с.
27. Мостепанюк Л.О. Довічне позбавлення волі як вид кримінального покарання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Л.О. Мостепанюк ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2005. – 18 с.
28. Назимко Є.С. Розвиток інституту покарання в Україні: історичний метод пізнання / Є.С. Назимко // Часопис Академії адвокатури України. – 2011. – № 2. – С. 01–07.
29. Наумов А.В. Российское уголовное право : курс лекций : 3 т. / А.В. Наумов. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – Т. 1. Общая часть. – 736 с.
30. Полянський Є.Ю. Призначення покарання за кримінальним правом США : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Є.Ю. Полянський. – Одеса, 2007. – 18 с.
31. Попрас В.О. Штраф як вид покарання за кримінальним правом України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / В.О. Попрас ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 20 с.
32. Рощина І. Умови підвищення ефективності норм кримінального права у запобіганні злочинам / І. Рощина // Право України. – 2011. – № 4. – С. 191–196.
33. Рузавин Г.И. Методология научного познания : учеб. пособ. для вузов / Г.И. Рузавин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 287 с.
34. Рыбак М.С. Теория и методология построения системы уголовных наказаний / М.С. Рыбак, Ю.И. Кравченко // Правовая политика и правовая жизнь. – 2008. – № 4. – С. 70–77.
35. Савчин М.В. Порівняльне правознавство. Загальна частина : навч. посіб. / М.В. Савчин. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 288 с.
36. Сердюк П.П. Теоретичні й методологічні проблеми сучасного кримінального права : монографія / П.П. Сердюк. – Запоріжжя : Акцент Інвест-Трейд, 2012. – 800 с.
37. Сырых В.М. Метод правовой науки: (Основные элементы, структура) / В.М. Сырых. – М. : Юрид. лит., 1980. – 176 с.
38. Тихомиров А.Д. Юридическая компаративистика: философские, теоретические и методологические проблемы / А.Д. Тихомиров. – К. : Знання, 2005. – 334 с.
39. Философский энциклопедический словарь : терминолог. слов. / редкол.: С.С. Аверинцев и др. – 2-е изд. – М. : Сов. энцикл., 1989. – 814 с.
40. Фріс П.Л. Кримінально-правова політика України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / П.Л. Фріс ; НА-ВСУ. – К., 2005. – 39 с.
41. Фролова О.Г. Злочинність і система кримінальних покарань (соціальні, правові та кримінологічні проблеми й шляхи їх вирішення за допомогою логіко-математичних методів) : навч. посіб. / О.Г. Фролова. – К. : АртЕк, 1997. – 208 с.
42. Хавронюк М.І. Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи: порівняльний аналіз, проблеми гармонізації : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / М.І. Хавронюк. – К., 2008. – 42 с.
43. Харитонов О.В. Соціологічний підхід до вивчення кримінального права: виникнення і розвиток / О.В. Харитонов // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 439–444.
44. Хилюк С.В. Розвиток науки кримінального права України після встановлення її державної незалежності (питання особливої частини) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / С.В. Хилюк. – Л., 2008. – 18 с.
45. Ярковая Е.Н. История и методология юридической науки : учеб. пособ. / Е.Н. Ярковая. – Тюмень : Изд-во Тюмен. гос. ун-та, 2012. – 357 с.

Стаття надійшла до редакції 18.02.2013.

Рябчинская Е.П. Методологические аспекты исследования системы наказаний

В статье проанализирован комплекс оптимальных для изучения системы наказаний специально-научных методов исследования. Показаны сфера применения отдельных из них и ожидаемые результаты.

Ключевые слова: метод, методология, система наказаний, системный метод, сравнительно-правовой метод, исторический метод, прогнозирование.

Ryabchinskaya E. Methodological aspects of research systems of punishments

The complex of the most optimum for the study of the system punishments of special-scientific methods of research is analysed in the article. Rotined purview separate from them and the expected results.

Key words: method, methodology, system of punishments, system method, comparative-legal method, historical method, prognostication.

УДК 343

І.С. Тальянчук

НДЕКЦ при ГУМВС України в Одеській області

**КРИМІНАЛІСТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗЛОЧИНІВ
У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

У статті розглянуто проблемні питання становлення та визначення поняття земельних злочинів. З різних поглядів та з опорою на нормативні акти проаналізовано земельні відносини як об'єкт злочинного посягання, форми посягання, мету та їх мотив, визначено коло суб'єктів злочинів у сфері земельних відносин.

Ключові слова: злочини у сфері земельних відносин, екологічна безпека, приватизація, самовільне зайняття земельної ділянки, екологічна експертиза.

За загальноприйнятим правилом, що підтверджене значною кількістю досліджень, криміналістична характеристика злочинів визначається шляхом вивчення великої кількості злочинів, в яких наявні схожі за критеріями порівняння особливості. Суб'єкт порівняння визначає ці критерії за відповідним алгоритмом, аналізуючи, в першу чергу, найбільш часто повторювані елементи подій злочину в різних ситуаційних моментах та за різними ознаками злочинів. При дослідженні та становленні криміналістичної характеристики особливу увагу звертають на способи вчинення злочинів подібної спрямованості, мотиви, особливості предмета злочинного посягання, особливості особистості як потерпілого, так і злочинця, характеру злочинного наслідку, що настав, та інші особливості.

Над проблемою визначення криміналістичної характеристики злочинів у сфері земельних відносин працювали такі науковці та практики, як: Н. Антонюк, І. Вишнівський, О. Дрозд, Я. Дякін, Т. Ківалова, В. Коновалова, С. Моліцький, М. Панов, О. Світличний, О. Татаров, В. Шепітько та ін.

Успіх розслідування злочинів будь-якої спрямованості залежить від можливості слідчого правильно сприймати криміналістичну суть скоєного діяння, а також орієнтуватися в типових криміналістично значущих особливостях різних видів злочинів. Проблема швидкого орієнтування слідчого в криміналістичних особливостях злочинів, використання їх злочинних особливостей у процесі розслідування на всіх стадіях кримінального процесу, використання цих знань при проведенні слідчих дій значно пришвидшують процес розслідування злочинів та впливають на його ефективність. Тому **метою статті** є визначення основних положень криміналістичної характеристики злочинів у сфері земельних відносин, ви-

світлення основних її складових для інформування слідчих підрозділів при розкритті та розслідуванні злочинів відповідної спрямованості.

З метою виявлення основних причин виникнення процесу посягання на предметну особливість злочинів цієї категорії звернемось до історичних особливостей земельних відносин, що були на території України. Так, у період входження України до складу СРСР усі землі перебували виключно в державній власності. Після проголошення України як незалежної та суверенної держави та введення трьох форм власності (державної, комунальної та приватної) землю почали визнавати видом нерухомого майна, і вона стала частково об'єктом цивільно-правових відносин [4]. А охочих отримати у власність "шмат" землі та використовувати її, здавалося б, безмежні ресурси в нашій країні виявилось досить багато. Найбільше вражає безпосередня участь стражів земельних відносин у процесі махінацій із землею.

Практично на сьогодні правоохоронні органи та органи прокуратури на постійній основі здійснюють комплекси відповідних заходів щодо контролю й перевірки законності регулювання земельних відносин їх безпосередніми суб'єктами, враховуючи законодавчо встановлені положення принципів земельного законодавства. Їх діяльність спрямована не тільки на моніторинг правового переміщення земель від власника до власника, правовий режим використання об'єктів земельного фонду, а й на діяльність посадових осіб, функціями яких є регулювання та контроль за земельним фондом. Цей напрям діяльності зумовлений практикою злочинних посягань, способами та механізмами вчинення відповідних злочинних посягань, а також безпосередньою участю в посяганнях вищезазначених посадових осіб.

З метою підвищення ефективності розкриття та розслідування злочинів спробує-

мо висвітлити особливості криміналістичної характеристики злочинів у сфері земельних відносин із зазначенням її основних складових. На допомогу визначенню головних критеріїв криміналістичної характеристики злочинів слугує наведене поняття криміналістичної характеристики як системи криміналістичних ознак виду, групи та окремих злочинів, що виражаються в особливостях способу, механізму, обставинки його вчинення, аналіз яких дає слідчому уявлення про злочин, особу суб'єкта та інші особливості [1, с. 656].

Спосіб скоєння злочинів є одним з найважливіших елементів криміналістичної характеристики будь-яких видів злочинів, адже найчастіше інформацію про спосіб скоєння злочину говорять сліди – наслідки злочинного посягання. Так, при аналізі криміналістично значущої інформації у вигляді слідів-наслідків при правильному їх вилученні, дослідженні можна встановити систему поведінки суб'єкта злочинного посягання, тобто до, в момент та після скоєння злочину, а також встановити різноманітність злочинної поведінки, основну мету вчиненого, особистісні дані, що дасть змогу визначити оптимальні шляхи розслідування злочинів.

Злочини у сфері земельних відносин достатньо різноманітні та мають не тільки безпосередній предмет – землю, а й у відповідних складах злочину родовий предмет посягання, наприклад, це може виявитися в злочинах, пов'язаних з незаконною приватизацією державного, комунального майна. У зв'язку із цим згрупуємо деякі види злочинів за відповідними критеріями.

Об'єктом та предметом злочинного посягання може безпосередньо виступати земля, земельні відносини, земельний фонд, законодавчо регламентовані в ст. 236, 239, 239-1, 239-2, 240, 252, 253, 254 Кримінального кодексу України. Стосовно положень ст. 191, 233, 356, 364, 365, 366, 368 КК України майновими відносинами, на які можливе злочинне посягання, можуть виступати й земельні відносини (земельний фонд як об'єкт майна), а у зв'язку з тим, що злочини у сфері земельних відносин тісно пов'язані зі злочинами у сфері службової діяльності, до цієї категорії увійшли найбільш поширені.

З погляду криміналістики в особі її виконавців, а саме експертів-криміналістів зі спеціальними знаннями, до способу, який використовують злочинці під час вчинення злочинних посягань на земельні відносини, слід віднести слідову інформацію про підроблені документи, бланки, печатки, довідки, шляхи використання службового становища осіб, проведення занижених звітів про оцінку земельних ділянок, підроблення документів на дозвіл зайняття земельних ділянок, розміщення земельних поліпшень

на земельних ділянках, різноманітні способи приховування основних доходів, шахрайницькі дії стосовно цивільно-правового обігу нерухомого майна та способи приховування цих дій.

Як позитивний момент слід відзначити особливу увагу головних органів виконавчої влади до законодавчо дозволеного обігу землі. Це виявляється в різноманітних рішеннях, наказах, постановках про проведення моніторингу та контролю за обігом землі.

Аналіз судової практики розгляду кримінальних справ (проваджень) свідчить, що посягання на земельні відносини здійснюються активними діями з боку суб'єктів посягання [2, с. 1]. Їх вираження має не тільки документальне підтвердження (наприклад, внесення в офіційні документи завідомо неправдивих даних, провадження діяльності без надання відповідних дозволів тощо), а й буквально-практичний (встановлення огорож, здійснення відповідних дій на земельних ділянках або завідомо умисного невчинення відповідних дій, що призвело до завдання значної шкоди, використання земельних ділянок зі зміною їх цільового призначення тощо). Такі факти встановлюють правоохоронні органи або під час проведення планових (позапланових) перевірок, за заявами громадян, за зверненнями відділів земельних ресурсів. Практичне виявлення злочинних порушень здійснюється під час проведення такої слідчої дії, як огляд, що доповнюється залученнями різних спеціалістів: представників земельних відділів, представників управлінь охорони природного навколишнього середовища, інспекторів екологічних відділів та інших представників виконавчої влади.

Особи зі спеціальними знаннями в процесі проведення огляду як слідчої дії є незамінними в роботі слідчого. Адже, виїжджаючи на місце розташування земельної ділянки, спеціалісти використовують усі можливості, передбачені положеннями КПК України, а саме: застосування техніки, обладнання, фотографування, відбір зразків ґрунту, проведення замірів, фіксація знайдених правопорушень [6, с. 48].

Розслідування відповідної категорії справ викликає труднощі через недосвідченість слідчих органів у виявленні та вилученні матеріальних об'єктів або документів під час збору документації, необхідної для проведення різних експертних досліджень. Саме при проведенні початкових слідчих дій відповідного характеру визначають спосіб, а вже після проведення перевірок та досліджень доказів – механізм скоєння злочину у сфері земельних відносин.

У наведеній вище класифікації злочинів (за двома критеріями) відрізняється і спосіб їх вчинення. Так, що стосується другої категорії, яка в більшості представлена зло-

чинами у сфері службової діяльності, спосіб скоєння має переважно вигляд умисного вчинення відповідних дій, рідше бездіяльності, перевищення своїх службових повноважень, вихід за їх межі, надання дозволів, не маючи на те відповідних повноважень. Ці дії загалом спрямовані на задоволення не тільки власних, а й інших інтересів, інтересів третіх осіб або організацій.

Місцем вчинення злочинів у сфері земельних відносин, перш за все, є територія, земельна ділянка, де стався злочин. Це можуть бути окремі земельні ділянки, підприємства, очисні споруди, полігони для зберігання, знищення, захоронення відходів, водосховища, землі лісового та водного фонду.

Практичний прояв відповідних дій має вигляд проведення заяв на рішеннях сесії, у подальшому заявок на проведення або складання відповідної технічної документації, дії за вже недійсними рішеннями або протоколами, проведення підготовки документації на проведення приватизації державного та комунального майна, яке відсутнє в переліку об'єктів, можливих до приватизації, або порушення процедури проведення приватизації, що регламентована законодавством, та інші дії. При корисливому зловживанні владою службова особа діє всупереч інтересам служби і протиправно отримує вигоду, заподіюючи власнику майна майнову шкоду, використовуючи своє службове становище.

Активні дії, вчинення яких службовою особою передбачено ст. 233 КК України, можуть виявлятися у формі приватизації державного чи комунального майна: 1) шляхом заниження його вартості через визначення її способом, не передбаченим законом; 2) шляхом використання підроблених приватизаційних документів; 3) яке згідно із законом не підлягає приватизації; 4) неправомочною особою [5].

Заслугує на увагу склад злочину, передбачений ст. 191 КК України, який може бути вчинений у формі привласнення чужого майна, що було ввірене особі чи перебувало в її віданні, умисної розтрата такого майна, привласнення, розтрата або заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем.

Способи вчинення першої категорії злочинів (за наведеним вище критерієм) також виражаються в умисних діях (рідше бездіяльності), що має вигляд активних протиправних дій (основними активними діями з боку недобросовісних громадян, що свідчать про самовільність зайняття земельної ділянки, є огороження її, проведення на земельній ділянці робіт з видобування корисних копалин, здійснення насаджень дерев, кущів, вирощування сільськогосподарських культур, розміщення техніки та

будівельних матеріалів без відповідних дозволів з боку відповідних органів влади) та безпосередньо шкода, заподіяна власнику земельної ділянки чи землекористувачу. Способом вчинення злочину, передбаченого ст. 236 КК України, є діяння у вигляді порушення встановленого порядку проведення екологічної експертизи, правил екологічної безпеки під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції, введення в експлуатацію, експлуатації та ліквідації підприємств, споруд, пересувних засобів та інших об'єктів, що мають наслідки у вигляді загибелі людей, екологічного забруднення значних територій або інших тяжких наслідків. Також наявні випадки нездійснення державної екологічної експертизи, якщо її проведення є обов'язковим. Відсутність споруд, устаткування й пристроїв для очищення викидів і скидів або їх знешкодження, а також приладів контролю за кількістю та складом забруднюючих речовин і характеристиками шкідливих факторів; використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, дії з відходами без відповідних дозволів; нездійснення заходів, спрямованих на запобігання залповим викидам і скидам, що створюють високі рівні забруднення повітряного і водного басейнів, ґрунтів, становлять небезпеку для життя людей, тваринного і рослинного світу.

Способами вчинення злочину, передбаченого ст. 239 КК України, є проведення діяльності на земельній ділянці, що в подальшому призводить до зниження або втрати родючості земель, шляхом махінацій посадовими особами з виведення земель із сільськогосподарського обігу, проводячи без відповідного дозволу забір верхнього шару ґрунту, що призводить до порушення не тільки гумусного шару, а й структури ґрунту, а також порушення спеціальних правил, що спричиняє забруднення або псування земель, таких як, наприклад, зберігання та видалення відходів у невідведених для цих цілей місцях [5].

Безгосподарське використання земель з відповідними наслідками скоюється способом, що передбачає невиконання або неналежне виконання покладеного на особу обов'язку захищати землі від шкідливого антропогенного та природного впливу.

Наведений вище перелік способів вчинення не є вичерпним, а з розвитком науково-технічного процесу він збільшується щодня. Інформація про спосіб вчинення злочину на початкових етапах розслідування є найважливішою, адже в подальшому дає змогу слідчому не тільки розробити версії вчинення злочину, а й реконструювати поведінку суб'єкта злочинного посягання на всіх стадіях скоєння злочину, а саме до, в момент та після. Дослідження

граней дій за вищенаведеною класифікацією поведінки можуть містити відомості про попередню спланованість вчинення злочину, залучення інших осіб, тобто підготовку до вчинення злочину групою осіб. Що стосується поведінки суб'єкта після вчинення злочину, то вона загалом представлена діями приховування слідів злочину, виявляється переважно в мінімальних діях зі знищення відповідних документів, формальних діях з усунення заподіяної шкоди тощо.

Що стосується моральних особливостей суб'єктів злочинних посягань, то під час судового розгляду свою вину суб'єкти визнають повністю, рідше частково. Безспірність визнання вини суб'єктами в більшості випадків наявна за відсутності в судді сумнівів про його винність, що підтверджується достатньою кількістю доказів. Доказова база свідчить не тільки про причетність суб'єкта злочинного посягання до відповідного злочину, його винність, а й допомагає встановити всі необхідні особливості способу злочину.

Так, доказова інформація в цих видах злочину має вигляд актів інспекційних перевірок, висновків експертиз (почеркознавчих, землепорядних, технічних експертиз документів, будівельно-технічних, екологічних, токсикологічних, ґрунтознавчих, судово-економічних, оцінок з визначення вартості майна (земельних ділянок), бонітування, рецензування їх висновків), проведення комплексних, комісійних експертиз, висновків ревізій, результатів оглядів місць подій, фототаблиць, замірів, показань і пояснень свідків та експертів.

Достатню увагу в криміналістичній характеристиці злочинів у сфері земельних відносин слід приділити особистісній характеристиці суб'єкта злочину. Суб'єктом вчинення відповідних злочинів є досить різноманітне коло осіб. Це, насамперед, звичайна осудна особа, але в більшості випадків, як свідчить практика, суб'єкт може бути спеціальним. Матеріали судової практики свідчать, що: злочинцями є українці, громадяни України, частіше не військовозобов'язані, у більшості випадків з вищою освітою, рідше із середньоспеціальною, віком 30–35 років і старше; у 70% – чоловіки, решта – жінки. Для отримання відповідних матеріальних благ від використання земельних ресурсів суб'єкти злочинного посягання в більшості випадків звертаються до службових осіб (спеціальний суб'єкт) з проханням вчинення необхідних дій.

Розглянемо на прикладі статей Кримінального кодексу України спеціальних суб'єктів злочину. Так, суб'єктом злочину ст. 236 КК України є особа, на яку покладено правовий обов'язок дотримуватись відповідних приписів законодавства щодо порядку проведення державної екологічної експер-

тизи, правил екологічної безпеки; ст. 254 КК України – особа, на яку нормативними актами покладено обов'язок дотримуватись правил щодо дбайливого і раціонального використання земель [3, с. 15]. Яскравим прикладом наявності спеціального суб'єкта у злочинах у сфері земельних відносин є особи, суб'єкти злочину, передбаченого ст. 233 Кримінального кодексу України, – працівники державних органів приватизації та органів місцевого самоврядування, голови та члени інвентаризаційних комісій, комісій з приватизації об'єктів, тендерних комісій, комісій, створюваних для визначення частки держави в статутному фонді підприємств, у порядку їх передприватизаційної підготовки, службові особи підприємств, які підлягають приватизації, фізичні особи та службові особи юридичних осіб – покупців державного чи комунального майна.

Дії спеціального суб'єкта прослідковуються на всіх стадіях злочину. Так, на стадії посягання на земельні відносини вони мають вигляд попередньої домовленості про вчинення відповідних дій. На стадії самого вчинення злочину – підготовка відповідної документації, внесення даних до офіційних документів, у більшості випадків недостовірних, завідомо неправдивих, даних. На завершальному етапі скоєння злочинів шляхом проведення попередніх домовленостей та з метою замаскування або укриття злочину – у вчинення дій з надання висновків щодо вчиненого діяння у вигляді законного та такого, що не завдав шкоди земельним відносинам, навколишньому середовищу, екологічній безпеці. Наприклад, це безпосередньо може мати вигляд підготовки висновків інспекційних перевірок, проведення екологічних експертиз з наданням завідомо неправдивих результатів дослідження [3, с. 19].

Більшість суб'єктів злочинного посягання притягувалася до кримінальної відповідальності вперше. Серед обставин, що обтяжують покарання за відповідні злочини, найпоширенішим є заподіяння майнової, екологічної та іншої шкоди, вчинення злочину групою осіб за попередньою домовленістю.

Висновки. Розкриття злочинів цієї категорії в середньому за рік становить незначний відсоток, у зв'язку із чим збільшується кількість нерозкритих злочинів, які накопичуються щороку. Причиною виникнення злочинів у сфері земельних відносин є досить велика кількість проблемних питань, таких як: незавершеність інвентаризації (встановлення чітких меж різних за призначенням земель), визначення зональності, застарілість містобудівної документації, відсутність грошової оцінки земель, поліномативність регулювання відповідних відносин, новизна злочинів цієї категорії, відсутність захисту земельних відносин з боку

держави, особливості відмежування в земельних правовідносинах цивільно-правових відносин від злочину. До того ж недостатність інформації про статистику цих злочинів, що зумовлено, насамперед, невиділенням цієї категорії злочинів в окрему групу, майже виключає можливість участі оперативних працівників у визначенні різних схем вчинення злочинів у сфері земельних відносин. Проблемних питань, пов'язаних з розслідуванням злочинів у сфері земельних відносин, багато, а тому й подальші наукові розробки є перспективними, зважаючи на поточні зміни та вдосконалення в законодавстві.

Список використаної літератури

1. Аверьянова Т.В. Криминалистика : учебник для вузов / Т.В. Аверьянова, Р.С. Белкин, Ю.Г. Корухов, Е.Р. Россинская. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2007. – 944 с.
2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>.
3. Закон України "Про екологічну експертизу" від 9 лютого 1995 р. № 45/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.
4. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2011 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
5. Кримінальний кодекс України від 1 вересня 2001 р. № 2341-III (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 231.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України". – Х. : Одиссей, 2012. – 360 с.

Стаття надійшла до редакції 11.02.2013.

Тальянчук І.С. Криминалистическая характеристика преступлений в сфере земельных отношений

В статье рассмотрены проблемные вопросы становления и определения понятия земельных преступлений. С разных точек зрения и с опорой на нормативные акты проанализированы земельные отношения как объект преступного посягательства, формы посягательства, цель и их мотив, определен круг субъектов преступлений в сфере земельных отношений.

Ключевые слова: преступления в сфере земельных отношений, экологическая безопасность, приватизация, самовольное занятие земельного участка, экологическая экспертиза.

Talianchuk I. Criminalistics description of crimes in the field of the landed relations

There are the considered problem questions of becoming and determination of concept of the landed crimes in the articles. From different looks and with support on normative acts the landed relations as object of criminal trespass, form of encroachment, aim and reason of them, certain circle of subjects of crimes in the field of the landed relations are analysed.

Key words: crimes in the field of the landed relations, ecological safety, privatizing, wilful employment of lot land, ecological examination.

ДОКТРИНА ПРО ПОЗИТИВНУ КРИМІНАЛЬНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: ПРАКСІОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Розглянуто праксіологічний аспект вчення про кримінальну відповідальність із виділенням практичних форм її реалізації: виключення, звільнення, пом'якшення обмеження чи позбавлення прав та свобод особи.

Ключові слова: кримінальна відповідальність, негативний і позитивний аспекти, виключення, звільнення, пом'якшення, обмеження або позбавлення, права та свободи особи.

Кримінально-правова поведінка в позитивній кримінальній відповідальності має велике значення, тому що ряд дослідників вбачають її зміст у почутті морального обов'язку, громадського обов'язку [2, с. 33; 14, с. 12]. Таке розуміння позитивного аспекту кримінальної відповідальності не сприймається більшістю криміналістів, оскільки не має об'єктивного прояву. Юридичній оцінці, як зазначає І.Е. Звечаровський, насамперед підлягає "практична відповідальність", тобто результати зовнішнього прояву поведінки суб'єкта права. І саме з урахуванням цього елемента відповідальності можливе встановлення того, як сформувалась відповідальність пізнавальна й вольова [12, с. 40]. Звідси робився й ще один досить суперечливий висновок, що конкретний зміст позитивної відповідальності (у поведінковому аспекті) включає в себе: а) поведінку, що відповідає вимогам кримінально-правових норм (виконання заборон) і б) поведінку, що виражається у використанні прав, передбачених кримінальним законом (прямо чи опосередковано) [5, с. 162]. Домінує погляд на зовнішній прояв позитивної кримінальної відповідальності як "усвідомлення громадянином почуття обов'язку перед суспільством, впевненість у необхідності суворого дотримання законів, недопущення вчинення суспільно небезпечних злочинних діянь та засновану на цьому усвідомленні практичну діяльність" [4, с. 54]. У цьому розумінні позитивний аспект кримінальної відповідальності реалізується лише в дотриманні кримінально-правових заборон, із чим складно погодитися.

Кримінальна відповідальність у позитивному аспекті має реалізовуватися у визначених правових формах. Поза встановленими державою процедурами вона не може виникнути, розвиватися й припинитися. У доктрині кримінального права загальнови-

знано, що кримінальна відповідальність реалізується в кримінально-правових відносинах [3, с. 40, 5, с. 25–26]. Правовідносини виникають, змінюються й припиняються у зв'язку з наявністю юридичних фактів. Для охоронних правовідносин, що виникають у кримінально-правовій сфері, таким фактом є вчинення злочину. Втім, як зазначає Ю.В. Баулін, для того, щоб кримінально-правові відносини, в яких держава має повноваження покласти на особу кримінальну відповідальність, було змінене, впродовж часу його існування має з'явитися інший юридичний факт, відмінний від того, який породив ці правовідносини [2, с. 49].

На наш погляд, нелогічно розглядати правомірну поведінку, що виявляється в дотриманні кримінально-правових заборон, як своєрідний юридичний факт, що породжує існування кримінально-правових відносин позитивної кримінальної відповідальності. Відсутність відповідного юридичного факту робить неможливим встановлення початкового й кінцевого моменту позитивного аспекту кримінальної відповідальності. Зміст кримінально-правових відносин позитивної кримінальної відповідальності, як і будь-яких інших правовідносин, полягає у визначенні прав і обов'язків його суб'єктів. М.І. Загородников обґрунтовано вважав, що кримінальна відповідальність починається там і тоді, де й коли на підставі закону конкретно визначаються права та обов'язки учасників кримінальних правовідносин [11, с. 40]. Саме визначеності прав і обов'язків суб'єктів, що є характерною рисою публічних правовідносин, і не вистачає позитивній відповідальності у вигляді дотримання кримінально-правових заборон. З одного боку, крім абстрактних обов'язків громадян поводитися законно й не вчиняти будь-яких злочинів та, з іншого, обов'язків держави не притягувати таких громадян до кримінальної відповідальності, ніяких "прав і обов'язків" ми не

бачимо. Правовий вплив починається з моменту набрання чинності кримінальним законом, що містить заборону суспільно небезпечних діянь і триває до моменту, коли повністю вичерпані всі правові наслідки порушення вказаної норми. Отже, правомірна, соціально корисна поведінка суб'єктів дійсно реалізується в дотриманні приписів права, у тому числі й виконанні кримінально-правових норм, але сама по собі вона тільки частково є результатом правового впливу. Як зазначають дослідники правомірної правової поведінки, абсолютна більшість громадян дотримуються правових заборон не у зв'язку з правовим впливом, а внаслідок сталих морально-етичних принципів і життєвої установки на законослухняну поведінку [16, с. 17; 17, с. 45]. Якщо ж стати на позицію, що критикується, то природно визнавати, що заохочення в кримінальному праві покладено й на заборонні норми. Утім, така логіка є хибною.

Позитивний аспект кримінальної відповідальності реалізується в усвідомленій та вольовій поведінці суб'єктів – учасників як регуляторних, так і охоронних відносин, котрі складаються відповідно з реалізації суб'єктивних прав, виконання покладених обов'язків, використання наданих повноважень та дотримання кримінальних заборон. Законослухняна поведінка може бути як внутрішньою ціннісною установкою, так і формуватися зовні під впливом державного примусу. Такий підхід до проблеми кримінальної відповідальності зумовлює багато варіантів правомірної поведінки в кримінальному праві, але коли його заборони порушуються, надає чимало перспективних форм вирішення кримінально-правових конфліктів. Також він є дієвим чинником вирішення завдань кримінального закону в частині правового забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, а також запобігання злочинам. Відома теза О.М. Яковлева про те, що кримінальне право тим соціально ефективніше, чим менш каральним воно є, заслуговує на підтримку [24, с. 161]. Із цих позицій можна припустити, що ефективність кримінального законодавства повинна визначатися тим, якою мірою його норми стримують від вчинення злочинів загалом та як вони стимулюють соціально корисну, правомірну поведінку у вирішенні кримінально-правових конфліктів зокрема.

Позитивний аспект кримінальної відповідальності як правової передумови має норми кримінального права. У них, на думку більшості прихильників позитивної кримінальної відповідальності, законодавцем прописується соціально корисний варіант правомірної поведінки в кримінальному законодавстві. Правий В.О. Єлеонський, який вважає, що поряд з іншими функціями

кримінальне право виконує й функцію заохочення соціально корисної поведінки, здійснюючи тим самим регуляторний вплив на суспільні відносини [10, с. 21]. Прихильники позитивної відповідальності пов'язують зовнішній її прояв з практичною поведінкою суб'єктів правовідносин з виконання вимог кримінально-правових приписів. Вони зауважують, що позитивна відповідальність виявляється в заохочувальних нормах, визначальною рисою яких є чітка взаємозалежність між характером поведінки, що схвалюється законом, і кримінально-правовим заохоченням [7, с. 28; 21 с. 7]. Зазначені норми стосуються в більшості випадків посткримінальної поведінки особи. Проте серед них є норми, які здійснюють регулювання "санкціонованого" завдання шкоди об'єктам кримінально-правової охорони (ст. 36, 38, 39, 41, 42, 43 КК). Вчинки, що завдають санкціонованої шкоди об'єктам кримінально-правової охорони, явно не вписуються у посткримінальну поведінку, більше того, вони спрямовані на протидію злочинам і соціально небезпечним посяганням та мають з ними тільки зовнішню схожість. Збіг з тим чи іншим складом злочину є обов'язковою, конструктивною ознакою обставин, що виключають злочинність діяння. Правомірна кримінально-правова поведінка в цьому випадку має юридичне значення й унаслідок об'єктивної необхідності підлягає правовій регламентації, у чому зацікавлені як окремі громадяни, так і суспільство, а також держава. Правова оцінка зазначеної поведінки полягає в повному виключенні кримінально-правового обтяження. Заохочення забезпечується визначеною системою гарантій, а саме: право особи вимагати виключення кримінальної відповідальності, скасування всіх постановлених рішень, що утискають зазначене право, правова відповідальність службових осіб, які не застосували заохочення за наявності підстав тощо. Правомірна кримінально-правова поведінка, що визначена цими обставинами, є особливо цінною. В основі її мотивів лежить суспільно корисна спрямованість: суб'єкт передбачає наслідки свого діяння, знає позицію закону із цього питання й бажає діяти саме таким чином. Ці норми покликані впливати на свідомість і волю суб'єктів таким чином, щоб останні прагнули, без страху бути притягнутими до кримінальної відповідальності, здійснювати правомірні вчинки, пов'язані із завданням шкоди об'єктам кримінально-правової охорони [1, с. 90]. Серед опитаних нами працівників досудового слідства, прокурорів, адвокатів та суддів обставини, що виключають злочинність діяння, віднесли до заохочувальних норм КК загалом 85 осіб (26,07%), серед них адвокатів – 45 (34,62%), слідчих – 28 (26,42%), прокурорів – 3 (9,37%) та суддів – 9 (15,52%).

Відповідну реакцію держави на суспільно небезпечну або суспільно корисну поведінку особи в кримінально-правовій сфері доречно дослідити з двох сторін: 1) кримінально-правового обтяження та 2) заохочення в кримінальному законодавстві. Кримінальна відповідальність у негативному аспекті виглядає як державний осуд та позбавлення або обмеження прав і свобод винного. Покарання є заходом примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні злочину, і полягає в передбачених законом обмеженнях прав і свобод засудженого (ч. 1 ст. 50 КК). Воно є типовою формою реалізації кримінальної відповідальності й водночас покликане забезпечувати законслухняну поведінку людей відповідно до вимог КК. Водночас, як зазначав М.І. Бажанов, будучи найбільш типовою формою реалізації кримінальної відповідальності, покарання не виключає дві інші форми реалізації кримінальної відповідальності у вигляді: 1) засудження винного, виражене в обвинувальному вирокі суду, не пов'язане, проте, із призначенням йому кримінального покарання та 2) засудження особи, поєднане з призначенням їй конкретної міри покарання, від реального відбування якого засуджена особа звільняється [15, с. 32–33].

Сьогодні термін “заохочення” досить активно вживається в правових дослідженнях, але специфіка охоронної спрямованості кримінального законодавства зумовлює й своєрідне розуміння заохочення в кримінально-правовій матерії. Заохочення в кримінальному законодавстві, на відміну від інших галузей законодавства, не передбачає винагород особистого, майнового чи морального характеру у вигляді пільг, премій, визнання заслуг, спеціальних звань, державних нагород тощо. *Заохочення соціально корисної поведінки у кримінальній сфері реалізується виключно в різній мірі мінімізації потенційного або реального кримінально-правового обтяження.* Правий один з перших дослідників кримінально-правового заохочення В.М. Галкін у тому, що воно ніколи не виражається в наданні особистості майнових чи немайнових пільг [6, с. 95]. Близьку позицію висловлює й В.О. Єлеонський, який зазначає, що заохочення визначає, яке конкретно кримінально-правове обтяження буде виключене або пом'якшене в тих випадках, коли здійсниться заохочування законом соціально корисна поведінка людини [10, с. 78].

Здійснений аналіз заохочення в кримінально-правовій сфері надає можливість зробити висновок, що *позитивний аспект кримінальної відповідальності реалізується у формах: 1) виключення; 2) звільнення; 3) пом'якшення кримінально-правового обтяження.*

Соціальна цінність та кримінально-правова оцінка правомірної, соціально корисної поведінки неоднорідна й, відповідно, неоднаковим є кримінально-правове заохочення. Мінімізація кримінально-правового обтяження визначається, на наш погляд, комплексом обставин, серед яких сукупно враховуються: а) стадія кримінально-правових відносин; б) соціальна спрямованість правомірної поведінки; в) фактичні наслідки соціально корисної поведінки. Ю.В. Голик звертає увагу на неоднорідність кримінально-правового обтяження, що усувається заохоченням [8, с. 14].

Обґрунтованим виглядає поділ кримінальної відповідальності на реальну й потенційну. “Очевидно, – зазначає Ю.В. Баулін, – кримінальна відповідальність, як і будь-який інший непостійний факт реальної дійсності, здатна і до потенційного існування. Потенційний – етимологічно означає: той, який існує в потенції і може виявитися або бути використаний за певних умов, прихований; який при першій можливості стане ким-небудь” [2, с. 35]. З позицій цього підходу, майбутня, потенційна кримінальна відповідальність розуміється як передбачені кримінальним законом обмеження прав і свобод, яким може підлягати особа за вчинення злочину в майбутньому. Реальною ж кримінальна відповідальність стає для цієї особи з моменту набуття законної сили вироком суду, яким вона визнана злочинцем, і їй, як правило, призначене певне покарання, відбування якого пов'язане з низкою додаткових обмежень прав і свобод засудженої особи. В основу такого поділу покладене розуміння кримінальної відповідальності, викладене у рішенні КСУ від 27 жовтня 1999 р. у “справі про депутатську недоторканність”. “Кримінальна відповідальність, – зазначено в рішенні, – передбачає офіційну оцінку відповідними державними органами поведінки особи як злочинної. Це форма реалізації державою правоохоронних норм, яка в кінцевому підсумку, як правило, полягає в застосуванні до особи, що вчинила злочин, конкретних кримінально-правових заходів примусового характеру через обвинувальний вирок суду” [19, с. 12]. Тому доцільно виходити з умовного поділу кримінально-правового обтяження на реальне й потенційне. Про потенційне кримінально-правове обтяження може йтися з моменту вчинення злочину й до набуття чинності обвинувальним вироком суду. Після набуття чинності обвинувальним вироком суду й до погашення чи зняття судимості кримінально-правове обтяження набуває реального змісту, тобто негативний аспект кримінальної відповідальності наповнюється реальним обмеженням прав і свобод злочинця.

Першою формою реалізації позитивного аспекту є виключення кримінально-правового

обтяження. Вона здійснюється на стадії потенційної кримінальної відповідальності. Йдеться про вчинення правомірних, соціально корисних вчинків з протидії злочинним і суспільно небезпечним посяганням. Складність об'єктивних і суб'єктивних ознак, їх схожість зі злочинами зумовлюють необхідність кримінально-правової кваліфікації обставин як таких, що виключають злочинність діяння. Заохочувальні норми, як і заборонні, виступають правовою підставою для офіційної кримінально-правової оцінки діяння. Наявність у діянні всіх ознак, передбачених заборонною нормою кримінального права, виступає підставою для кваліфікації діяння як злочину. Наявність же сукупності ознак, передбачених заохочувальною нормою, виступає підставою для кваліфікації діяння як правомірного або ж такого, за яке кримінальна відповідальність не настає [18, с. 191].

Серед таких обставин до заохочувальних норм належать: необхідна оборона (ч. 1 ст. 36 КК), затримання особи, що вчинила злочин (ч. 1 ст. 38 КК), крайня необхідність (ст. 39 КК), виконання наказу або розпорядження (ч. 1 ст. 41 КК), діяння, пов'язане з ризиком (ч. 1 ст. 42 КК), виконання спеціального завдання з попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації (ч. 1 ст. 43 КК). Ці діяння визнаються правомірними та суспільно корисними. Соціальна спрямованість на протидію злочинним та суспільно небезпечним проявам зумовлює їх принципово позитивну оцінку суспільством й законодавцем відповідно. Дослідження правової природи обставин, що виключають злочинність діяння як кримінально-правового інституту, а також окремих їх різновидів об'єктивно приводить до висновку, що суспільна корисність та правомірність вчиненого – це та ознака, яка дає змогу віднести те чи інше діяння до обставин, що виключають їх суспільну небезпечність і протиправність [22, с. 119]. Фактичними наслідками вчинення діянь, за умови неперевищення меж достатньої й необхідної шкоди правоохоронним інтересам, є відвернення чи припинення суспільно небезпечного посягання чи злочину, затримання особи, яка вчинила злочин, і доставлення її відповідним органам влади, усунення небезпеки, що безпосередньо загрожує особі чи охоронюваним правам інших осіб, а також суспільним інтересам чи інтересам держави; виконання законного наказу або розпорядження, досягнення значної суспільно корисної мети в умовах виправданого ризику, попередження чи розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації.

Другою формою реалізації позитивного аспекту є звільнення від кримінально-правового обтяження. Вона пов'язана зі звільненням від кримінальної відповідаль-

ності, призначеного покарання та його відбування за умов позитивної поведінки, що здійснюється на стадії потенційної та реальної кримінальної відповідальності. Абсолютна більшість практичних працівників, а саме 211 осіб, або 64,72% від загальної кількості, віднесли ці приписи до заохочувальних норм КК. Зазначена форма передбачена у нормах про: добровільну відмову при незакінченому злочині (ст. 17 КК) і добровільну відмову співучасників (ст. 31 КК), звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям (ст. 45 КК), звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням винного з потерпілим (ст. 46 КК), звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з передачею особи на поруки (ст. 47 КК), звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку із зміною обстановки (ст. 48 КК), звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку із закінченням строків давності (ст. 49 КК), звільнення від покарання у зв'язку із втратою особою суспільної небезпечності (ч. 4 ст. 74 КК), звільнення від покарання у зв'язку із закінченням строків давності (ч. 5 ст. 74 КК), звільнення від відбування покарання з випробуванням (ст. 75 КК), звільнення від відбування покарання з випробуванням вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до семи років (ст. 79 КК), звільнення від відбування покарання у зв'язку із закінченням строків давності виконання обвинувального вироку (ст. 80 КК), умовно-дострокове звільнення від відбування покарання (ст. 81 КК), звільнення від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років (ст. 83 КК), звільнення від кримінальної відповідальності або покарання на підставі закону України про амністію (ст. 86 КК); звільнення від покарання на підставі акта про помилування (ст. 87 КК), звільнення від кримінальної відповідальності неповнолітніх із застосуванням примусових заходів виховного характеру (ч. 1 ст. 97 КК), звільнення неповнолітніх від відбування покарання з випробуванням (ст. 104 КК), звільнення неповнолітніх від покарання із застосуванням примусових заходів виховного характеру (ст. 105 КК), умовно-дострокове звільнення неповнолітніх від відбування покарання (ст. 107 КК). В Особливій частині КК спеціальні види звільнення від кримінальної відповідальності передбачені у 18 нормах: ч. 2 ст. 111, ч. 2 ст. 114, ч. 3 ст. 175, ч. 4 ст. 212, ч. 4 ст. 212-1, ч. 2 ст. 255, ч. 2 ст. 258-3, ч. 6 ст. 260, ч. 3 ст. 263, ч. 4 ст. 289, ч. 4 ст. 307, ч. 4 ст. 309, ч. 4 ст. 311, ч. 5 ст. 321, ч. 5 ст. 235-4, ч. 5 ст. 235-5, ч. 6 ст. 369, ч. 4 ст. 401 КК [23, с. 58].

Основне соціальне спрямування цього різновиду заохочувальних норм полягає в усуненні реальної небезпечності злочину та

мінімізації суспільно небезпечних наслідків. Так, добровільна відмова при незакінченому злочині є обставиною, що звільняє особу від кримінальної відповідальності, якщо фактично вчинене нею діяння не містить склад іншого злочину. Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям, примиренням винного з потерпілим у сукупності з активним сприянням розкриттю злочину і повним відшкодуванням завданих збитків або усуненням заподіяної шкоди та іншими підставами свідчить про остаточну втрату винною особою суспільної небезпечності [9, с. 50; 13, с. 15]. Спеціальні види звільнення від кримінальної відповідальності, що передбачені в Особливій частині КК, крім того, характеризуються комплексною соціально корисною поведінкою, що спрямована на активну співпрацю з правоохоронними органами й органами правосуддя.

Третя форма реалізації позитивного аспекту полягає в пом'якшенні кримінально-правового обтяження. Вона реалізується на стадії реальної кримінальної відповідальності при призначенні та відбуванні покарання у нормах про: обставини, які пом'якшують покарання: з'явлення із зізнанням, щире каяття або активне сприяння розкриттю злочину (п. 1 ч. 1 ст. 66 КК); добровільне відшкодування завданого збитку або усунення заподіяної шкоди (п. 2 ч. 1 ст. 66 КК); надання медичної або іншої допомоги потерпілому безпосередньо після вчинення злочину (п. 2-1 ч. 1 ст. 66 КК); призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом у випадку сукупності вищезазначених обставин, що пом'якшують покарання (ст. 69 КК), призначення покарання за наявності обставин, що пом'якшують покарання (ст. 69-1 КК), заміна невідбутої частини покарання більш м'яким (ст. 82 КК), дострокове зняття судимості (ст. 91 КК), дострокове зняття судимості за злочин, вчинений у віці до вісімнадцяти років (ч. 3 ст. 108 КК).

Висновки. Виділення позитивного аспекту кримінальної відповідальності розвиває та збагачує вчення про механізм правового регулювання. Незважаючи на постійну й підчас обґрунтовану критику, інтерес до неї зростає та вона продовжує набувати своїх прихильників. Соціальна цінність зазначеного феномену зумовлена інтенсивними дослідженнями кримінально-правової відповідальності як основного регулятора суспільних відносин у кримінальній сфері. Вона дає змогу розширити предмет дослідження за рахунок соціально корисної поведінки, що протиставляється суспільно небезпечному діянню, поглибити уявлення про механізм кримінально-правового регулювання суспільних відносин способами й засобами, притаманними кримінальному інструментарію, та розглядати кримінальну

відповідальність не тільки як реальне кримінально-правове обтяження у вигляді виду та міри обмеження прав і свобод злочинця, що індивідуалізується судом та здійснюється спеціальними органами держави, а також проаналізувати позитивні форми її реалізації у вигляді виключення, звільнення або пом'якшення кримінально-правового обтяження у разі вчинення особою позитивної соціально корисної кримінально-правової поведінки.

Список використаної літератури

1. Баулін Ю.В. Обстоятельства, исключющие преступность деяния : [монография] / Ю.В. Баулин. – Харьков : Основа, 1991. – 360 с.
2. Баулін Ю.В. Звільнення від кримінальної відповідальності : [монографія] / Ю.В. Баулін. – К. : Атіка, 2004. – 296 с.
3. Баулін Ю.В. Поняття кримінальної відповідальності та його значення для практики застосування нового Кримінального кодексу України / Ю.В. Баулін // Новий Кримінальний кодекс України. Питання застосування і вивчення : [матер. міжн. наук.-практ. конф.] (Харків, 25–26 жовтня 2001 р.) / [голов. ред. В.В. Сташис]. – К. ; Х. : Юрінком Інтер, 2002. – С. 39–43.
4. Беляев Н.А. Уголовно-правовая политика и пути ее реализации : [монография] / Н.А. Беляев. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1986. – 176 с.
5. Брайнин Я.М. Уголовная ответственность и ее основание в советском уголовном праве : [науч. издан.] / Я.М. Брайнин. – М. : Госюриздат, 1963. – 275 с.
6. Галкин В.М. Система поощрений в советском уголовном праве / В.М. Галкин // Советское государство и право. – 1977. – № 2. – С. 91–97.
7. Голик Ю.В. Поощрительные нормы уголовного права и возникающие на их основе правовые отношения / Ю.В. Голик ; [отв. ред. В.Д. Филимонов] // Актуальные вопросы борьбы с преступностью : [сборн. науч. стат.]. – Томск : Изд-во Томск. ун-та, 1988. – С. 23–30.
8. Голик Ю.В. Уголовно-правовое стимулирование позитивного поведения. Вопросы теории : [монография] / Ю.В. Голик. – Новосибирск : Изд-во Новосиб. ун-та, 1992. – 80 с.
9. Егоров В.С. Теоретические вопросы освобождения от уголовной ответственности : [монография] / В.С. Егоров. – М. : Моск. психол.-социал. ин-т, 2002. – 279 с.
10. Елеонский В.А. Поощрительные нормы уголовного права и их значение в деятельности органов внутренних дел : [учеб. пособ.] / В.А. Елеонский. – Хабаровск : Хабар. высш. школа МВД СССР, 1984. – 108 с.

11. Загородников Н.И. О пределах уголовной ответственности / Н.И. Загородников // Советское государство и право. – 1967. – № 7. – С. 39–46.
12. Звечаровский И.Э. Поскриминальное поведение: понятие, ответственность, стимулирование : [монография] / И.Э. Звечаровский. – Иркутск : Изд-во Иркут. ун-та, 1993. – 128 с.
13. Келина С.Г. Теоретические проблемы освобождения от уголовной ответственности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / С.Г. Келина ; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. – М., 1975. – 43 с.
14. Козак О.С. Ефективність звільнення від кримінальної відповідальності в Україні : [монографія] / О.С. Козак ; за ред. О.М. Бандурки. – К. : Освіта України, 2009. – 204 с.
15. Кримінальне право України. Загальна частина : [підручник] / М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов [та ін.] ; [за заг. ред. М.І. Бажанова, В.В. Сташиса, В.Я. Тація]. – К. ; Х. : Юрінком Інтер – Право, 2001. – 416 с.
16. Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология : [монография] / В.Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 1982. – 287 с.
17. Лукашева Е.А. Право, мораль, личность : [монография] / Е.А. Лукашева. – М. : Наука, 1986. – 264 с.
18. Навроцкий В.О. Теоретичні поняття кримінально-правової кваліфікації : [монографія] / В.О. Навроцкий. – К. : Атіка, 1999. – 418 с.
19. Про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність) : рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням МВС України від 28 жовтня 1999 р., справа № 9-рп/99 // Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 5. – С. 7–13.
20. Прохоров В.С. Механизм уголовно-правового регулирования: норма, правоотношение, ответственность : [монография] / В.С. Прохоров, Н.М. Кропачов, А.Н. Тарбагаев. – Красноярск : Изд-во Красн. ун-та, 1989. – 208 с.
21. Рыбак А.З. Поощрительные нормы в уголовном праве : [монография] / А.З. Рыбак. – Петрозаводск : Изд-во Карельск. науч. центра РАН, 2008. – 241 с.
22. Хряпінський П.В. Заохочувальні норми у кримінальному законодавстві України : [навч. посіб.] / П.В. Хряпінський. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 192 с.
23. Хряпінський П.В. Спеціальне звільнення від кримінальної відповідальності у кримінальному праві та законодавстві України : [навч. посіб.] / П.В. Хряпінський. – Запоріжжя : КСК-Альянс, 2010. – 270 с.
24. Яковлев А.М. Взаимодействие личности и общества в системе социального контроля / А.М. Яковлев // Социальная психология личности : [сборн. трудов]. – М. : Наука, 1979. – С. 160–172.

Стаття надійшла до редакції 25.10.2012.

Хряпинский П.В. Доктрина о позитивной уголовной ответственности: праксиологический аспект

Рассмотрен прaksiологический аспект учения об уголовной ответственности с выделением практических форм ее реализации: исключения, освобождения, смягчения лишения или ограничения прав и свобод личности.

Ключевые слова: уголовная ответственность, негативный и позитивный аспекты, исключение, освобождение, смягчение, ограничение или лишение, права и свободы личности.

Khrypinskiy P. The doctrine of positive criminal responsibility: praxeological aspect

Considered praxeological aspect of the teaching of criminal liability with the release of the practical forms of its realization: exclusion, exemption, mitigation of deprivation or restriction of the rights and freedoms of individuals.

Key words: criminal liability, negative and positive aspects, exclusion, exemption, mitigation, control, or deprivation of the rights and freedoms of the individual.

УДК 343.725

О.В. Чус

аспірант
Класичний приватний університет

ОСОБЛИВІ ОЗНАКИ ПРЕДМЕТА ЗЛОЧИНУ НЕЗАКОННОГО ПРИВЛАСНЕННЯ ОСОБОЮ ЗНАЙДЕНОГО АБО ЧУЖОГО МАЙНА, ЩО ВИПАДКОВО ОПИНИЛОСЯ У НЕЇ

У статті надано визначення та характеристику особливих ознак предмета злочину незаконного привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося в неї.

Ключові слова: власність, незаконне привласнення, скарб, чуже майно, знайдене або таке, що випадково опинилося у винного, особлива історична, наукова, художня чи культурна цінність.

У ч. 1 ст. 193 Кримінального кодексу України (далі – КК) передбачено відповідальність за незаконне привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося у неї, чужого майна або скарбу, які мають особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність. Карається цей злочин штрафом від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадськими роботами на строк до двохсот сорока годин, або виправними роботами на строк до двох років, або арештом на строк до шести місяців (в редакції Закону № 270-VI від 15.04.2008 р.; із змінами, внесеними Законом № 2518-VI від 09.09.2010 р.).

Метою статті є визначення та характеристика особливих ознак предмета злочину незаконного привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося в неї.

У структурі судимості осіб за перше півріччя 2012 р. питома вага засуджених за злочини проти власності становить 52,8% від кількості всіх засуджених, тобто більше ніж кожен другий. За вчинення цих злочинів засуджено 40,1 тис. осіб, у тому числі за таємне викрадення чужого майна (крадіжку) – 30,9 тис. осіб, або 40,6% від усіх засуджених. За заволодіння чужим майном або придбання права на майно шляхом обману чи зловживання довірою (шахрайство) засуджено 1,9 тис. осіб, або 2,5%; за відкрите викрадення чужого майна (грабіж) – 4,7 тис. осіб, або 6,2%; за розбій – 1,2 тис. осіб, або 1,6% [1]. Привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося в неї, чужого майна або скарбу, які мають особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність, не відноситься до поширених злочинів проти власності, скоріше навпаки, це ситуаційний і більшою мірою випадковий злочин, а осо-

ба, що його вчиняє, належать до так званих випадкових злочинців

Привласнення знайденого чи такого, що випадково опинилося, чужого майна традиційно відносять до так званих корисних злочинів проти власності, не пов'язаних з оберненням чужого майна на свою користь або на користь інших осіб [6, с. 167; 7, с. 168]. На думку М.І. Мельника, цю групу злочинів проти власності (ст. 192, 193, 198) об'єднує те, що вони характеризуються протиправним заподіянням шкоди власникові без обернення на свою користь чи на користь інших осіб чужого або нічийного майна [6, с. 193]. Із цим можна погодитися тільки частково. Це твердження є повністю справедливим щодо заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою (ст. 192 КК), у разі незаконного споживання енергії або використання міжнародного телефонного зв'язку та заподіяння значної шкоди майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою [2, с. 9]. Що ж до незаконного привласнення, то воно полягає в протиправному, безоплатному оберненні знайденого майна або такого, що випадково опинилося у винного, чужого майна чи скарбу на свою користь або на користь інших осіб. Інша річ, незаконне привласнення не перебуває в причинно-наслідковому зв'язку з виходом вищевказаного майна з володіння титульного власника або законного користувача.

У теорії кримінального права на сьогодні відсутня єдність поглядів щодо предмета злочину та місця в системі ознак складу злочину. Як предмет злочину називають: 1) речі матеріального світу, які вказані в законодавчому визначенні конкретного злочину чи однозначно впливають з такого визначення [13, с. 15]; 2) фізичні особи та їх дії, що визначають певні суспільні відносини, юридичні особи, а також речі чи процеси, що є умовою існування або формою визначення чи закріплення конкретних

суспільних відносин [3, с. 123]; 3) люди як суб'єкти відносин, їх дії як матеріальний вираз цих відносин, а також матеріальні предмети (речі), що є передумовами або формами закріплення суспільних відносин [8, с. 56]; 4) матеріалізовані утворення [14, с. 77]; 5) речі матеріального світу та інші субстанції, такі як інформація, електрична, теплова та інші види енергії, людина у складі торгівлі людьми [9, с. 280] тощо. З усього розмаїття поглядів на підтримку заслуговує позиція В.Я. Тація й інших учених, які вважають, що предметом злочину виступають "...речі матеріального світу, з певними властивостями яких закон про кримінальну відповідальність пов'язує наявність у діях особи ознак конкретного складу злочину" [5, с. 100].

Таким розумінням поняття та властивостей предмета злочину, передбаченого ст. 193 КК, слід керуватися при дослідженні його особливих ознак. Він є основною об'єктивною ознакою, що, з одного боку, відокремлює цей злочин від суміжних злочинів проти власності, а з іншого – зумовлює специфіку суспільно небезпечного діяння способом "незаконного привласнення" та суспільно небезпечних наслідків у вигляді заподіяння майнової шкоди. Предметом у досліджуваному злочині є *знайдене чи таке, що випадково опинилося в особи, чуже майно або скарб, які мають особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність*.

У кримінально-правовій літературі майже загальновизнаним є виокремлення в предметі злочинів проти власності, яким виступає *майно, тобто речі матеріального світу, специфічних ознак фізичного, соціального, економічного та юридичного характеру*.

Фізична ознака визначає, що предметом злочинів проти власності можуть бути речі, які мають суто фізичні властивості: розмір, вагу, об'єм тощо, а відтак, їх фізичні властивості дають змогу чинити з ними певні, у тому числі й протиправні, дії: спожити, витратити, привласнити, викрасти, заволодіти шляхом грабежу, розбою, шахрайством тощо. Стаття 190 Цивільного кодексу України (далі – ЦК) визначає майно як окрему річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки. Поняття "річ" охоплює всі предмети матеріального світу, щодо яких можуть виникати цивільні права та обов'язки. Майнові права визначаються як суб'єктивні права учасників правовідносин, які пов'язані з володінням, користуванням і розпорядженням майном, майновими вимогами (товарами, послугами, виконанням робіт тощо) [16].

Соціальна ознака, насамперед, характеризує відокремленість майна від предметів природного середовища. За цією ознакою злочини проти власності відрізняються від злочинів, предметом яких виступають при-

родні багатства в їх первісному, природному стані. Праця людини зі створення, виробу, зберігання, транспортування тощо надає майну соціальної цінності. Цінність, вартість речі (речей) у суспільстві має вимірюватися трудовитратами людини зі створення відповідного майна. М.І. Панов обґрунтовано зазначає, що не є предметами злочинів проти власності такі, що перебувають у природному стані, ліс на корені, риба та інші водяні тварини в природних водоймах, звірі в лісі тощо. Їх незаконне знищення, пошкодження або вилів належать до злочинів проти довкілля (ст. 246, 248 і 249). Але ці предмети стають предметом злочинів проти власності, якщо вони вилучені з природного стану працею людини або вирощуються людиною в спеціальних розплідниках, ставках тощо [7, с. 148].

Економічна ознака майна полягає в набутті речами матеріального світу внаслідок праці людини мінової та споживчої вартості. Тобто, з одного боку, така річ повинна забезпечувати можливість її обміну на певний товар (мати мінову вартість і певну економічну цінність), а з іншого – бути здатною задовольняти ті чи інші потреби фізичної або юридичної особи, суспільства чи держави (мати споживчу вартість і певну економічну цінність). Особливістю предмета злочину, передбаченого ст. 193 КК, є вимоги кримінального закону щодо майна або скарбу, які повинні мати особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність. Буквальне тлумачення цього положення призводить до висновку, що за цією ознакою можна виділити два різновиди предмета досліджуваного злочину: а) майна, що має особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність; б) скарбу, що має особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність.

Згідно зі ст. 343 ЦК, скарбом є закопані у землі чи приховані іншим способом гроші, валютні цінності, інші цінні речі, власник яких невідомий або за законом втратив на них право власності. Особа, яка виявила скарб, набуває право власності на нього. Якщо скарб був прихований у майні, що належить на праві власності іншій особі, особа, яка виявила його, та власник майна, у якому скарб був прихований, набувають у рівних частках право спільної часткової власності на нього. У разі виявлення скарбу особою, яка здійснювала розкопки чи пошук цінностей без згоди на це власника майна, в якому він був прихований, право власності на скарб набуває власник цього майна. У разі виявлення скарбу, що становить культурну цінність відповідно до закону, право власності на нього набуває держава. Особа, яка виявила такий скарб, має право на одержання від держави винагороди в розмірі до 20% від його вартості на момент виявлення, якщо вона негайно по-

відомила міліції або органів місцевого самоврядування про скарб і передала його відповідному державному органу або органу місцевого самоврядування. Якщо скарб, що становить культурну цінність, був виявлений у майні, що належить іншій особі, ця особа, а також особа, яка виявила скарб, мають право на винагороду в розмірі до 10% від вартості скарбу кожна.

У підручниках з Особливої частини кримінального права та коментарях до Кримінального кодексу України викладено дві позиції щодо особливої історичної, наукової, художньої чи культурної цінності майна або скарбу. Так, М.І. Панов предметом злочину, передбаченого ст. 193 КК, вважає чуже майно, яке має особливу історичну, наукову, художню, культурну цінність, а також скарб [10, с. 730]. За цим розумінням скарб, як предмет незаконного привласнення, може й не становити зазначеної особливої цінності, а лише мати значну грошову вартість. Дещо інакше визначають предмет злочину, передбаченого ст. 193 КК, Д.В. Каменський та Д.О. Колмиков. Вони вважають, що таким предметом виступає чуже для винного майно (у тому числі й скарб), яке має особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність [4, с. 419]. Відтак, ці правники поширюють "особливу цінність" як на звичайне майно, так і на скарб. Остання точка зору виявляється більш обґрунтованою, оскільки повною мірою відповідає правилам набуття власності на знайдений скарб. Особа, яка виявила скарб, тобто закопані в землі чи приховані іншим способом гроші, валютні цінності, інші цінні речі, власник яких невідомий або за законом втратив на них право власності, набуває право власності на нього (ч. 2 ст. 343 ЦК). І тільки в разі виявлення скарбу, що становить культурну цінність, право власності на нього набуває держава. Особа, яка виявила такий скарб, має право на одержання від держави винагороди у розмірі до 20% від його вартості на момент виявлення, якщо вона негайно повідомила міліції або органів місцевого самоврядування про скарб і передала його відповідному державному органу або органу місцевого самоврядування. Тільки скарб, що становить історичну, наукову, художню чи культурну цінність та право власності на який набуває держава, може бути предметом злочину, передбаченого ст. 193 КК.

Особлива історична цінність майна (у тому числі й скарбу) зумовлена тим, що певні предмети та інші цінності пов'язані з історичними подіями в житті народів, розвитком суспільства й держави, історією науки та техніки; стосуються життя й діяльності видатних державних, політичних, громадських діячів; є рідкісними стародавніми рукописами, предметами або їх фраг-

ментами; стародавніми книгами, архівами тощо. Особлива наукова цінність майна (у тому числі й скарбу) зумовлена тим, що певні предмети та інші цінності містять інформацію про закони природи, природи, техніки, а також інформацію або систему знань з окремих галузей знання. Такими предметами є найбільш важливі наукові відкриття, винаходи, праці, авторські права на які належать іншим особам: рідкісні колекції та зразки флори й фауни, інші предмети, що становлять винятковий інтерес для науки в цілому

Не можна не помітити певної невідповідності ознак предмета злочину, передбаченого ст. 193 КК, у вигляді особливої історичної, наукової, художньої чи культурної цінності майна або скарбу з положеннями чинного законодавства України, що не має ані легального визначення такого майна, ані доктринального переліку майна, яке слід віднести до тієї чи іншої категорії "особливої цінності" [10, с. 420]. Історична, наукова, художня чи культурна цінність певного майна визначається в декількох законах України. Перелік майна, що становить "культурну цінність", визначено в Законі України "Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей" від 21.09.1999 р. Це об'єкти матеріальної та духовної культури, що мають *художнє, історичне, етнографічне та наукове значення* (виділено нами. – О.Ч.) і підлягають збереженню, відтворенню та охороні відповідно до законодавства України, а саме: оригінальні художні твори живопису, графіки й скульптури, художні композиції та монтажні з будь-яких матеріалів, твори декоративно-прикладного й традиційного народного мистецтва; предмети, пов'язані з історичними подіями, розвитком суспільства та держави, історією науки й культури, а також такі, що стосуються життя та діяльності видатних діячів держави, політичних партій, громадських і релігійних організацій, науки, культури та мистецтва; предмети музейного значення, знайдені під час археологічних розкопок; складові та фрагменти архітектурних, історичних, художніх пам'яток і пам'яток монументального мистецтва; старовинні книги та інші видання, що становлять *історичну, художню, наукову й літературну цінність* (виділено нами. – О.Ч.), окремо чи в колекції; манускрипти та інкунабули, стародруки, архівні документи, включаючи кіно-, фото- і фонодокументи, окремо чи в колекції; унікальні та рідкісні музичні інструменти; різноманітні види зброї, що має *художню, історичну, етнографічну та наукову цінність* (виділено нами. – О.Ч.); рідкісні поштові марки, інші філателістичні матеріали, окремо чи в колекції; рідкісні монети, ордени, медалі, печатки та інші предмети колекціонування; зоологічні колекції, що становлять *наукову,*

культурно-освітню, навчально-виховну або естетичну цінність (виділено нами. – О.Ч.); рідкісні колекції та зразки флори й фауни, мінералогії, анатомії та палеонтології; родинні цінності – культурні цінності, що мають характер особистих або родинних предметів; колекція культурних цінностей – однорідні або підібрані за певними ознаками різноманітні предмети, які, незалежно від культурної цінності кожного з них, зібрані разом становлять *художню, історичну, етнографічну чи наукову цінність* (виділено нами. – О.Ч.) [11]. Закон України “Про охорону культурної спадщини” від 08.06.2000 р. оперує поняттям “об’єкт культурної спадщини”. Це визначне місце, споруда (витвір), комплекс (ансамбль), їхні частини, пов’язані з ними рухомі предмети, а також території чи водні об’єкти (об’єкти підводної культурної та археологічної спадщини), інші природні, природно-антропогенні або створені людиною об’єкти, незалежно від стану збереженості, що донесли до нашого часу *цінність з археологічного, естетичного, етнологічного, історичного, архітектурного, мистецького, наукового чи художнього погляду* (виділено нами. – О.Ч.) і зберегли свою автентичність” [12].

Відтак, легального визначення майна або скарбу, що становлять “особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність”, немає. Позаяк особлива історична, наукова, художня чи культурна цінність певного майна або скарбу визначається в кожному конкретному випадку на підставі експертного висновку з урахуванням не лише вартості речей у їх грошовому вимірі, а й виключним значенням для історії, науки, художньої та культурної цінності.

Юридична ознака предмета злочину, передбаченого ст. 193 КК, означає, що знайдене особою майно (у тому числі скарб) або майно, що випадково опинилося в неї, є чужим. Чужим здебільшого визнається майно, на яке особа не має ані дійсного, ані такого, що може бути встановлено, права власності [15, с. 125]. Особливістю юридичної ознаки привласненого майна є своєрідний характер набуття володіння останнім. Правові аспекти поводження зі знайденим майном регулюються в цивільному законодавстві України. Так, згідно зі ст. 337 ЦК, особа, яка знайшла загублену річ, зобов’язана негайно повідомити про це особу, яка її загубила, або власника речі й повернути знайдену річ цій особі. Особа, яка знайшла загублену річ у приміщенні або транспортному засобі, зобов’язана передати її особі, яка представляє володільця цього приміщення чи транспортного засобу. Особа, якій передана знахідка, набуває прав та обов’язків особи, яка знайшла загублену річ. Якщо особа, яка має право вимагати повернення загубленої речі, або місце її перебування невідомі, особа, яка

знайшла загублену річ, зобов’язана заявити про знахідку міліції або органам місцевого самоврядування. Особа, яка знайшла загублену річ, має право зберігати її в себе або здати на зберігання міліції, або органам місцевого самоврядування, або передати знахідку особі, яку вони вказали [16]. Відтак, чинне цивільне законодавство встановлює легальне набуття права власності на знайдене майно. У ст. 338 ЦК вказано, що особа, яка знайшла загублену річ, набуває право власності на неї після спливу шести місяців з моменту заявлення про знахідку міліції або органам місцевого самоврядування, якщо: 1) не буде встановлено власника або іншу особу, яка має право вимагати повернення загубленої речі; 2) власник або інша особа, яка має право вимагати повернення загубленої речі, не заявить про своє право на річ особі, яка її знайшла, міліції або органам місцевого самоврядування. Якщо особа, яка знайшла загублену річ, подасть органам місцевого самоврядування письмову заяву про відмову від набуття права власності на неї, ця річ переходить у власність територіальної громади.

Знайдені транспортні засоби передаються на зберігання міліції, про що робиться оголошення в друкованих засобах масової інформації. Якщо протягом шести місяців від дня опублікування цього оголошення власник або інша особа, яка має право вимагати повернення транспортного засобу, не будуть виявлені або вони не заявлять про свої права на транспортний засіб, міліція має право продати його, а суму ви торгу внести на спеціальний рахунок у банку [16].

У сільській місцевості досить часто предметом знахідки є бездоглядна домашня тварина. Відповідно до ст. 340 ЦК, особа, яка затримала бездоглядну домашню тварину, зобов’язана негайно повідомити про це власника й повернути її. Якщо власник бездоглядної домашньої тварини або місце його перебування невідомі, особа, яка затримала тварину, зобов’язана протягом трьох днів заявити про це міліції або органам місцевого самоврядування, який вживає заходів щодо розшуку власника. Особа, яка затримала бездоглядну домашню тварину, може на час розшуку власника залишити її в себе на утриманні та в користуванні або передати іншій особі, якщо ця особа може забезпечити утримання та догляд за твариною з дотриманням ветеринарних правил, або передати її міліції або органам місцевого самоврядування. Особа, у якої залишена бездоглядна домашня тварина, відповідає за її загибель або пошкодження в межах її вартості лише в разі свого умислу або грубої необережності [16].

Відтак, особливістю юридичної ознаки знайденого майна є те, які напередодні це майно за обставин, що не залежали від

винного, вийшло з фактичного володіння власника або законного володільця та перебувало в бездоглядному стані. Обставини, за яких майно виходить із фактичного володіння власника або законного володільця та перебуває в бездоглядному стані, можуть бути пов'язані з дією природних чинників (вихід річки з берегів, атмосферний смерч, схід снігової лави тощо), вчинками третіх осіб (незаконно заволоділи та викинули майно), необережними діями власника або володільця (втрата при транспортуванні, залишення майна без догляду тощо). Якщо особа якимось чином сприяла виходу майна із фактичного володіння власника або законного володільця з метою наступного привласнення, то за наявності інших, передбачених законом підстав, може наступати кримінальна відповідальність за крадіжку (ст. 185 КК) або шахрайство (ст. 190 КК).

Іншим різновидом предмета незаконного привласнення є майно, що випадково опинилося у винного. Майно з'являється у фактичному володінні за випадкових обставин, у будь-якому разі без втручання й здебільшого без бажання винного. Таким майном вважають річ, що надійшла (опинилася) у фактичному володінні внаслідок випадкового збігу об'єктивних та/або суб'єктивних обставин. До обставин об'єктивного характеру слід віднести природні фактори (майно прибило до берегу штормом або впало з літака тощо). До суб'єктивних причин належать різні помилки людей при поштових відправленнях, спотвореному сприйнятті за іншу людину, передачі грошей або валютних цінностей у більшому, ніж потрібно, розмірі.

Як у першому, так і в другому випадках фактичне володіння знайденим або таким, що випадково опинилося у винного, чужим майном, яке становить особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність, є правомірним. Оскільки чинне законодавство встановлює законний порядок набуття права власності на знайдене або таке, що випадково опинилося у винного, чуже майно, то кримінально забороненим виявляється виключно його незаконне привласнення.

Список використаної літератури

1. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції у I півріччі 2012 р. (за даними судової статистики) [Електронний ресурс] // Офіційний інтернет-портал Верховної Суду України. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua>.
2. Антонюк Н.О. Кримінально-правова відповідальність за заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Н.О. Антонюк ; Львів. нац. ун-т імені Івана Франка. – Л., 2006. – 20 с.
3. Кригер Г.А. К вопросу о понятии объекта преступления в советском уголовном праве / Г.А. Кригер // Вестник Московского университета. – 1995. – № 1. – С. 122–127.
4. Кримінальне право України (Особлива частина) : підручник : в 2 т. / за ред. О.О. Дудорова, Є.О. Письменського. – Луганськ : Елтон 2, 2012. – Т. 1. – 780 с.
5. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін. ; за ред. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – 4-те вид., перероб. і доповн. – Х. : Право, 2010. – 456 с.
6. Кримінальне право України. Особлива частина : підручник / Ю.В. Александров, О.О. Дудоров, В.А. Клименко та ін. ; за ред. М.І. Мельника, В.А. Клименка. – 2-ге вид., переробл. та доповн. – К. : Атіка, 2008. – 712 с.
7. Кримінальне право України. Особлива частина : підручник / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін. ; за ред. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – 4-те вид., переробл. і доповн. – Х. : Право, 2010. – 608 с.
8. Кудрявцев В.Н. О соотношении предмета и объекта преступления по советскому уголовному праву / В.Н. Кудрявцев // Труды Военно-юридической академии. – 1951. – Вып. 13. – С. 52–60.
9. Куц В.М. Предмет завідомо неправдивого повідомлення про загрозу громадській безпеці / В.М. Куц, О.В. Кириченко // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ : зб. наук. праць. – 2005. – № 4. – С. 275–280.
10. Панов М.І. Вибрані наукові праці з проблем правознавства : зб. наук. праць / М.І. Панов ; передмова В.П. Тихого. – К. : Ін Юре, 2010. – 812 с.
11. Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей : Закон України від 21.09.1999 р. // ВВР. – 1999. – № 48. – Ст. 405.
12. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08.06.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 39. – Ст. 333.
13. Сучасне кримінальне право України : курс лекцій / А.В. Савченко, В.В. Кузнецов, О.Ф. Штанько. – К. : ПАЛИВОДА А.В., 2005. – 640 с.
14. Фесенко Є.В. Цінності як об'єкт злочину / Є.В. Фесенко // Право України. – 1999. – № 6. – С. 75–78.
15. Хряпинский П.В. Уголовная ответственность за присвоение найденного или случайно оказавшегося у виновного государственного или общественного имущества : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Петр Васильевич Хряпинс-

кий ; Харьк. юрид. ин-т. – Харьков, 1983. – 207 с.
 16. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс] // Інформаційний веб-

сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/>.

Стаття надійшла до редакції 29.01.2013.

Чус О.В. Особенности признаки предмета преступления незаконного присвоения лицом найденного или случайно оказавшегося у него чужого имущества

В статье представлено определение и характеристику особенных признаков предмета преступления незаконного присвоения лицом найденного или случайно оказавшегося у него чужого имущества.

Ключевые слова: *собственность, незаконное присвоение, клад, чужое имущество, найденное или случайно оказавшегося имущество, особенная историческая, научная, художественная или культурная ценность.*

Chus O. Special features of the object of the crime of misappropriation of a person or found by chance was in his people's property

This paper provides a definition and description of the subject of special features of the crime of misappropriation of a person or found by chance was in his people's property.

Key words: *property, misappropriation, treasure, other people's property, found or accidentally end up on the property, especially the historic, scientific, artistic or cultural value.*

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 349.3

А.В. Пшонка

кандидат юридичних наук, народний депутат України

СУТНІСТЬ ВИХОВНОЇ РОБОТИ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Статтю присвячено дослідженню теоретичних питань, пов'язаних із проведенням виховної роботи в органах прокуратури України. Досліджено сутність, зміст та напрями виховної роботи. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення виховної роботи в органах та підрозділах прокуратури України.

Ключові слова: виховна робота, прокурор, прокуратура України, суб'єкти та об'єкти виховної роботи, етика поведінки.

Останнім часом особливої актуальності набувають питання підвищення ефективності діяльності органів прокуратури, що, у свою чергу, передбачає необхідність пошуку та обрання нових підходів до відбору, професійної підготовки, розстановки, адаптації, виховання, навчання й супроводження діяльності відповідних фахівців. Здійснення органами прокуратури України діяльності, яка спрямована на утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку, захист прав і свобод громадян та інтересів держави, значною мірою залежить від ефективного функціонування системи кадрового забезпечення, зокрема від належного рівня виховної роботи.

Окремим організаційно-правовим аспектам проблеми кадрового забезпечення правоохоронної діяльності, у тому числі в системі органів прокуратури, присвячені праці вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема, В. Авер'янова, М. Ануфрієва, О. Бандурки, М. Бурбики, В. Венедиктова, Є. Поповича, В. Сухоноса та інших, проте наявний стан кадрового менеджменту в органах прокуратури потребує комплексного дослідження, пов'язаного з правовим регулюванням форм та методів роботи з прокурорсько-слідчими кадрами, а також їх розвитком і вдосконаленням. Аналіз наукових праць у галузі адміністративно-правової науки, теорії управління, юридичної психології, теорії і практики прокурорської діяльності дає змогу зробити висновок про недостатню теоретичну розробленість основних напрямів і компонентів кадрового забезпечення працівників прокуратури, у тому числі виховної роботи. Зазначене вище зумовлює необхідність подальших розробок

у цій сфері та актуальність дослідження цієї проблематики.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретичних знань, чинного законодавства України, відповідних підзаконних нормативно-правових актів та узагальнень практики їх реалізації визначити сутність виховної роботи в органах прокуратури України.

Наукова новизна нашого дослідження полягає в спробі з використанням сучасних методів пізнання та урахуванням новітніх досягнень правової науки дослідити проблемні питання здійснення виховної роботи в органах прокуратури України та сформулювати авторське бачення шляхів їх вирішення.

Як і будь-яке інше матеріальне та духовне явище, виховна робота в органах прокуратури є складним утворенням, тобто системою. Під системою в науці розуміють сукупність елементів, що перебувають у відносинах і зв'язках між собою та утворюють певну цілісність, єдність [10, с. 427]. Термін "система" є давньогрецького походження й означає порядок, зумовлений планомірним, правильним розташуванням частин цілого. Єдність системи виявляється в такій взаємозалежності її компонентів, коли зі зміною одного з них змінюються й усі інші, що впливає на систему в цілому. Незважаючи на досить поширене поняття "система", досі не існує загальноприйнятого його визначення. У літературі, особливо філософській, можна зустріти різні тлумачення цього поняття, які відображають різні його аспекти. Так, відповідно до філософської концепції, система – це сукупність елементів, що перебувають у відношеннях і зв'язках один з одним, яка утворює цілісність, єдність, кожний компонент системи, у

свою чергу, є окремою системою, а кожна система являє собою один з компонентів більш широкої системи [4].

Основними характеристиками будь-якої системи є структура її елементів, розподіл функцій між ними, взаємозв'язок елементів структури всередині неї та з навколишнім оточенням [12]. Як правило, під системою розуміють сукупність компонентів, що взаємодіють [6, с. 34; 11, с. 66]. На думку В.Н. Садовського, система – це упорядкована певним чином велика кількість елементів, що взаємопов'язані й утворюють відповідну цілісність [8, с. 173]. Будь-яка соціальна система – це, перш за все, сукупність компонентів, частин, елементів. Зазначені складові можуть належати до різних рівнів організації соціальної системи та відповідно формувати окремі блоки, структурні утворення всередині системи [9]. У найбільш широкому розумінні термін “система” вживають для характеристики різноманітних явищ і трактують як правильність у розташуванні частин, конкретний порядок, форму устрою, організацію діяльності тощо.

Теорія систем як наукова методологія використовує більш чітке визначення терміна “система”, де остання розглядається як цілісне утворення, що, до речі, є дуже близьким до буквального перекладу цього слова з грецької – “ціле, що складене із частин”. Іншими словами, система – це комплекс елементів, що взаємодіють і в своїй єдності створюють певну цілісність.

Виходячи із загальнонаукового поняття “система”, вважаємо, що система виховної роботи в органах прокуратури – це комплекс взаємозалежних правових, організаційних, економічних, психолого-педагогічних заходів щодо виховання працівників системи органів прокуратури України в дусі неухильного дотримання та захисту прав і свобод людини й громадянина, служіння інтересам суспільства та держави, виконання вимог закону й професійної етики працівників прокуратури.

Сутність виховної роботи в органах прокуратури зумовлена специфікою державної служби в прокуратурі, роллю й місцем органів прокуратури в системі державно-правових інститутів, характером покладених на них завдань і виконуваних ними функцій. Під вихованням розуміють процес цілеспрямованого та систематичного впливу на прокурорського працівника з метою формування світогляду й професійних навичок, необхідних для забезпечення сумлінного та ефективного виконання ним своїх службових обов'язків.

Правову основу регулювання відносин у сфері виховної роботи серед працівників прокуратури становлять Конституція України від 28.06.1996 р. № 254, Закони України “Про прокуратуру” від 05.11.1991 р. № 1789І, “Про правила етичної поведінки” від 17.05.2012 р. № 4722, “Про захист сус-

пільної моралі” від 20.11.2003 р. № 1296, “Про засади запобігання і протидії корупції” від 07.04.2011 р. № 3206, процесуальне законодавство, Дисциплінарний статут прокуратури України, затверджений Постановою Верховної Ради України від 06.11.1991 р. № 1796, Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури, що затверджений наказом Генерального прокурора України від 28.11.2012 р. № 123, укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України з питань, що стосуються організації діяльності органів прокуратури, накази Генерального прокурора України.

Слід зазначити, що в органах прокуратури на сьогодні склалася система виховної роботи, яка являє собою сукупність трьох груп взаємозалежних і взаємозумовлених елементів [5, с. 74].

Перша група – структурні елементи, тобто такі елементи, з яких складається структура виховної роботи. Під структурою виховної роботи розуміють побудову та внутрішню форму організації системи, що виступає як єдність елементів і стійких зв'язків між ними. До елементів, які складають структуру виховної роботи, необхідно зарахувати такі: мету, завдання, зміст, об'єкт, ефективність, суб'єкти, засоби, форми та методи [5, с. 76].

Друга група – елементи організації, тобто такі елементи, які зумовлюють життєдіяльність і самоорганізацію системи виховної роботи, зв'язки та відносини між усіма іншими її елементами. До них належать: підготовка й ухвалення рішення, перевірка його виконання.

Третя група – змістовні елементи виховної роботи, до яких належать такі види виховання: політичне, професійне, трудове, правове, моральне, естетичне, екологічне, фізичне тощо.

Мета виховної роботи в органах прокуратури полягає у формуванні правосвідомості працівників органів прокуратури України, системи цінностей і професійно значущих властивостей особистості, необхідних для бездоганного виконання службових обов'язків.

До основних завдань здійснення виховної роботи в органах прокуратури належать такі:

- формування в працівників прокуратури нетерпимого ставлення до злочинів, інших правопорушень, незалежно від того, ким вони були вчинені; виховання працівників у дусі неухильного дотримання Конституції України та законів;
- формування світогляду та системи цінностей працівників прокуратури, а також професійно значущих психологічних і моральних якостей, необхідних для ефективної праці, готовності до виконання службових завдань у будь-якій обстановці;
- розвиток у кожного працівника позитивної мотивації до праці, прагнення до

постійного досягнення високих результатів у роботі, уважного ставлення до громадян, усвідомлення особистої відповідальності за виконання службових обов'язків і завдань, що стоять перед прокуратурою України;

- створення умов для найбільш повної професійної самореалізації працівників органів прокуратури, розвитку їхніх здібностей і творчого потенціалу, постійного духовного та фізичного вдосконалювання, підтримки здорового способу життя;
- запобігання професійній деформації.

До основних принципів виховної роботи в органах прокуратури зараховують законність; системність, безперервність і обов'язковість виховного процесу; різноманіття форм, методів і засобів, які використовуються для забезпечення ефективності виховання; індивідуальний підхід до формування та розвитку необхідних ділових і особистих якостей у працівників прокуратури; об'єктивність оцінки діяльності працівників прокуратури, вимогливість та справедливість; наукову обґрунтованість [2, с. 31].

Належна реалізація зазначених принципів сприятиме забезпеченню ефективного здійснення виховного процесу в органах прокуратури України за такими напрямками:

- професійний – формування сумлінного та відповідального ставлення до службових обов'язків, прагнення до найбільш повної реалізації здібностей і професійних якостей в інтересах якісного виконання службових обов'язків. Цей напрям включає формування позитивної мотивації до праці; конкретизацію цілей і завдань службової діяльності; самореалізацію особистості в процесі професійної діяльності; націленість на досягнення високих результатів у роботі; здатність у межах своєї компетенції ефективно виконувати вимоги законодавства України та досягати конкретних результатів, уміння прогнозувати й реалізовувати плани свого професійного зростання;
- історико-патріотичний – усвідомлення особистої відповідальності за долю держави, вірність традиціям української прокуратури щодо захисту прав і свобод людини та громадянина. Патріотичне виховання працівників системи прокуратури ґрунтується на найважливіших духовно-моральних і культурно-історичних цінностях, накопичених у процесі життєдіяльності нашого суспільства та держави, національної самосвідомості;
- психологічний – укомплектування кадрового корпусу органів прокуратури інтелектуально розвиненими, морально та емоційно стійкими фахівцями, які за своїми психологічними характеристика-

ми здатні успішно вирішувати складні та відповідальні завдання в будь-яких умовах професійної діяльності [2, с. 37].

Цілі та завдання виховної роботи розкриваються в її змісті. Під змістом прийнято розуміти сукупність наукових ідей, поглядів, концепцій, суспільних ідеалів, які необхідно передати особовому складу з метою формування в нього необхідних професійних якостей.

Одну діяльність від іншої значною мірою відрізняє саме її об'єкт [1, с. 79]. У системі виховної роботи визначальна роль належить об'єкту такої роботи. Залежно від його освіченості, культури, ступеня вихованості та професіоналізму визначають зміст і методику виховної роботи, безперервно проводять її й формують склад керівників-вихователів.

Слід зазначити, що працівники, щодо яких здійснюється виховна робота в органах прокуратури, є її об'єктом. Оскільки об'єктом виховної роботи є люди, її результати оцінюють за змінами в їхній свідомості. Під ефективністю виховної роботи слід розуміти співвідношення досягнутих результатів у формуванні в особового складу високих професійних якостей і поставленої суб'єктами виховання мети.

Пізнання об'єкта виховної роботи та вплив на нього з метою досягнення виховного ефекту здійснюються суб'єктом. Суб'єктами виховної роботи в органах прокуратури є:

а) суб'єкти-організатори виховної роботи: керівники органів і підрозділів прокуратури всіх рівнів;

б) суб'єкти-вихователі: безпосередні начальники працівників, наставники;

в) суб'єкти-педагогічні системи: вищі навчальні заклади, курси підвищення кваліфікації, система професійної підготовки працівників в органах прокуратури;

г) суб'єкти самовиховання – усі працівники органів прокуратури [2, с. 48].

Суб'єкт відіграє визначальну роль у системі виховної роботи, він вирішує такі завдання: пізнає сутність і зміст виховної роботи; глибоко проникає в суть соціальних явищ і процесів, що відбуваються в органі (підрозділі), населеному пункті, країні та за кордоном; здійснює організацію, планування, координацію, облік і контроль за виховною роботою; підбирає, виховує, підготовлює в теоретичному та методичному плані кадри вихователів, роз'яснює престижність служби в органах прокуратури і необхідність охорони правопорядку; мобілізує працівників на виконання службових обов'язків на належному рівні.

Виконання завдань формування необхідного кадрового корпусу прокурорських працівників безпосередньо пов'язане зі

зміцненню етичних основ. Важливим кроком у цьому напрямі є прийняття Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури [3], який був схвалений Всеукраїнською конференцією працівників прокуратури 28.11.2012 р. та затверджений наказом Генерального прокурора України від 28.11.2012 р. № 123. Основними завданнями Кодексу є: забезпечення ефективного здійснення працівниками прокуратури своїх професійних обов'язків на підставі додержання принципів верховенства права, законності, суспільної моралі й високої культури; підвищення авторитету органів прокуратури та сприяння зміцненню довіри громадян до них; створення умов для розвитку в працівників прокуратури почуття справедливості, відповідальності, відданості справі, додержання загальнолюдських моральних цінностей, запобігання проявам корупції; формування принципової морально-правової позиції у взаєминах з колегами по службі та керівництвом.

Особливості проведення виховної роботи в органах прокуратури також регламентовані рядом міжнародно-правових документів, зокрема Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 р., рішеннями Європейського суду з прав людини, Керівними принципами ООН щодо ролі прокурорів, прийнятими 07.09.1990 р. на Восьмому конгресі, Стандартами професійної відповідальності та основних обов'язків і прав прокурорів, ухваленими Міжнародною асоціацією прокурорів у 1999 р., Європейськими інструкціями з питань етики та поведінки прокурорів (Будапештські принципи), ухваленими Конференцією генеральних прокурорів країн – членів Ради Європи у травні 2005 р. тощо.

Відповідно до професійних стандартів, закріплених у зазначених документах, працівники прокуратури повинні завжди підтримувати честь і гідність своєї професії; поводитись відповідно до закону, правил та етики своєї професії; застосовувати найвищі стандарти чесності й уважного ставлення до громадян; прагнути бути стійкими, незалежними; служити інтересам суспільства та захищати їх. Таким чином, вимоги моральності можна вважати пріоритетними в числі тих, які можуть бути пред'явлені не тільки безпосередньо до службової діяльності працівника прокуратури, а й до відносин, що виникають між ним і підлеглими, відвідувачами, посадовими особами піднаглядних органів, організацій та установ, а також до його поведінки поза службою.

Особливу увагу під час здійснення виховної роботи в органах прокуратури необхідно звертати на недопущення скоєння прокурорсько-слідчими працівниками протиправних проступків та ганебних вчинків. У зв'язку із цим важливого значення набу-

ває проведення профілактично-виховної роботи. До найбільш поширених заходів профілактично-виховної роботи можна віднести такі:

- індивідуальні бесіди з прокурорсько-слідчими працівниками, керівниками, працівниками апарату облпрокуратури;
- заслуховування на засіданнях атестаційних комісій, оперативних нарадах та колегіях керівників міжміськрайпрокуратур і керівників структурних підрозділів про стан службової та трудової дисципліни в колективах;
- вивчення морально-ділових якостей особового складу під час виїздів керівників та інших працівників прокуратур обласного рівня до міжміськрайпрокуратур;
- сприяння проведенню службових розслідувань фактів, пов'язаних із зловживанням службовим становищем, протиправною поведінкою, корупційними діяннями, застосуванням працівниками прокуратури вогнепальної зброї, ДТП та іншими вчинками, скоєними працівниками прокуратури або за їхньою участю;
- вивчення перед направленням до прокуратури області декларацій про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан працівників;
- перевірки звернень громадян, народних депутатів України, посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також публікацій критичного змісту в засобах масової інформації стосовно працівників органів прокуратури;
- проведення галузевих та комплексних перевірок у міжміськрайпрокуратурах;
- обґрунтоване застосування до працівників дисциплінарних стягнень та виваженого використання системи преміювання, стимулювання їх зацікавленості у позитивних результатах роботи, встановлення чи позбавлення надбавок;
- усі види навчань організованої форми;
- службове атестування працівників;
- залучення та використання всіх форм наставництва;
- зустрічі з ветеранами органів прокуратури та членами сімей працівників прокуратури [7].

На основі результатів проведеного аналізу сутності виховної роботи в органах прокуратури вважаємо, що з метою підвищення ефективності функціонування органів і підрозділів прокуратури необхідно розробити та прийняти Концепцію виховної роботи в системі органів прокуратури України. До основних моментів, які мають бути відображені в зазначеній Концепції, слід віднести такі: визначення поняття "виховна робота в органах прокуратури"; мета та завдання такої роботи; пріоритетні напрями здійснення виховної роботи в органах прокуратури; основні форми, методи й засоби здій-

снення виховної роботи в органах прокуратури. Також мають бути визначені фактори, що здійснюють безпосередній вплив на якість здійснення виховної роботи в органах прокуратури. На нашу думку, під час розробки Концепції виховної роботи в системі органів прокуратури України доцільно враховувати досвід Російської Федерації, де ще у 2010 р. прийнято аналогічну Концепцію.

Результатом реалізації Концепції виховної роботи в системі органів прокуратури України має бути формування високопрофесійного особового складу прокуратури України, здатного ефективно вирішувати поставлені перед органами прокуратури завдання щодо забезпечення захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, поліпшення соціально-психологічного клімату в службових колективах, мінімізація порушень дисципліни, підвищення рівня психолого-педагогічної підготовленості керівників органів прокуратури, підвищення якості підготовки та перепідготовки кадрів, удосконалення форм і методів виховної роботи.

Список використаної літератури

1. Буюева Л.П. Человек: деятельность и общение / Л.П. Буюева. – М. : Мысль, 1978. – 216 с.
2. Кехлеров С.Г. Настольная книга прокурора / С.Г. Кехлеров. – М. : Юрайт, 2012. – 816 с.
3. Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури : наказ Генерального прокурора України від 28.11.2012 р. № 123.
4. Кондратьев Я.Ю. Организация национальной подготовки полицейских Сполученого Королевства : лекція / Я.Ю. Кондратьев. – К. : НАВС України, 2000. – 24 с.
5. Кузьмина Н.В. Способности, одаренность, талант учителя / Н.В. Кузьмина. – Л., 1985. – 427 с.
6. Матюхіна Н.П. Управление полицией за рубежом: современные подходы и ключевые понятия / Н.П. Матюхіна. – Х. : Гриф, 2006. – 301 с.
7. Методичні рекомендації щодо організації профілактично-виховної роботи з кадрами в органах прокуратури Кіровоградської області (2010 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/kadr.html?_m=publications&t=cat&id=107160.
8. Петков С.В. Эффективный менеджмент в органах внутренних дел / С.В. Петков. – Симферополь : Таврия, 2004. – 564 с.
9. Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 рр. Послання Президента України до Верховної Ради України на 2000 рік // Урядовий кур'єр. – 2000. – № 16. – С. 5–12.
10. Фролова И.Т. Философский словарь / [под ред. И.Т. Фролова]. – 5-е изд. – М. : Политиздат, 1987. – 628 с.
11. Bratton J. and Gold J. Human Resource Management. Theory and Practice / J. Bratton and J. Gold. – 1-st ed. – London, 1994. – 342 p.
12. Brett W. The Protectors' Welfare / W. Brett // Police Journal. – 1998. – Vol. 79. – № 1. The Police Association of South Australia). – P. 23–27.

Стаття надійшла до редакції 18.02.2013.

Пшонка А.В. Сущность воспитательной работы в органах прокуратуры Украины

Статья посвящена исследованию теоретических вопросов, связанных с проведением воспитательной работы в органах прокуратуры Украины. Исследованы сущность, содержание и направления воспитательной работы. Сформулированы предложения относительно усовершенствования воспитательной работы в органах и подразделениях прокуратуры Украины.

Ключевые слова: воспитательная работа, прокурор, прокуратура Украины, субъекты и объекты воспитательной работы, этика поведения.

Pshonka A. The essence of the educational work in the Prosecutor's Office of Ukraine

The article deals with theoretical issues related to the provision of educational work in the Prosecutor's Office of Ukraine. The essence of the content and direction of educational work. To offer suggestions for improvement of educational work in organs and departments Prosecutor's Office.

Key words: educational work, the prosecutor, the prosecutor's office of Ukraine, subjects and objects of educational work, ethical behavior.

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:32

О.П. Євсюков

кандидат психологічних наук
Інститут державного управління в сфері цивільного захисту

ФОРМУВАННЯ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

У статті проаналізовано систему державного управління у сфері цивільного захисту як "механізм" забезпечення безпеки життєдіяльності населення. Охарактеризовано основні напрями державного управління у сфері цивільного захисту в Україні й визначено механізми підвищення його ефективності в цій сфері: удосконалення чинного законодавства у сфері цивільного захисту, чіткий розподіл функцій, уточнення структури й завдань системи державного управління в цій сфері. Досліджено цілі й функції, систему та структуру органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту в Україні.

Ключові слова: державне управління, цивільний захист, надзвичайна ситуація.

Становлення української державності безпосередньо пов'язане з актуалізацією проблем державного управління, розвитком науки управління суспільним розвитком, що неможливо без теоретико-методологічного обґрунтування механізмів державного управління, адміністративно-організаційних напрямів державотворення, функцій, структури, повноважень та особливостей органів державної влади всіх рівнів у сфері цивільного захисту.

Актуальність теми зростає з огляду на глобальні зміни у світовому господарстві, визнання міжнародного принципу примату безпеки як невідмінної умови сталого розвитку суспільства та національного аспекту: соціальної (демографічної) й економічної складових національної безпеки, найважливішим механізмом забезпечення яких має стати цивільний захист.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що цю проблему вивчають вітчизняні практики, державні діячі, учені, серед яких В.П. Горбулін, В.В. Дурдинець, А.Б. Качинський. Однак здійснені дослідження не повною мірою враховують ті швидкі зміни, що призводять нині до виникнення надзвичайних ситуацій, які мають тенденцію до поширення на нові сфери, стають дедалі потужнішими та частішими, охоплюють значно більші території й зачіпають усе більше людей, призводять до суттєвих негативних наслідків.

Мета статті – сформулювати принципи та механізми державного управління у сфері цивільного захисту.

Останніми роками відбувається інтенсивне формування загальної теорії безпеки життєдіяльності світового співтовариства з урахуванням суспільних потреб і висвітленням усіх аспектів від екологічних, економічних, технічних до соціальних, воєнних, політичних. Механізмом забезпечення безпеки життєдіяльності населення є державне управління у сфері цивільного захисту. Теорія державного управління у сфері цивільного захисту, очевидно, може мати тільки міждисциплінарний характер, синтезуючи ідеї, підходи й методи природних і гуманітарних наук, виробляючи в землян новий науковий світогляд, нову культуру сталого розвитку й безпечного проживання на планеті. Спрямованість дослідження на вирішення наукової проблеми в галузі державного управління у сфері цивільного захисту, а також практична відсутність теоретичних розробок у цій сфері зумовлюють необхідність проведення аналізу сутності державного управління крізь призму цієї проблеми. Сьогодні офіційне визнання державного управління як виду суспільної діяльності й галузі науки [2] підкреслює нагальну потребу у створенні та розвитку національної школи державного управління, у тому числі у сфері цивільного захисту як системи забезпечення безпеки життєдіяльності населення. Таку ситуацію маємо в результаті того, що в Україні з моменту проголошення її незалежності розпочали різнопланові реформи ще до розроблення їх теоретичних засад і чіткого визначення мети. Відсутність чітко та однозначно сфо-

рмудованої головної мети стосується й системи державного управління у сфері цивільного захисту.

Можна погодитися з тим, що головна мета, виражаючи суть і довготривалу спрямованість політики держави, є відносно стабільною характеристикою діяльності суб'єкта державного управління, на різних етапах вона конкретизується в послідовну систему цілей. Тому, розглядаючи різні аспекти державного управління у сфері цивільного захисту, доцільно виходити з необхідності реалізації конкретних цілей управління державою.

Стратегічною метою може бути перехід України на модель стійкого соціально-економічного розвитку, що передбачає:

- створення для народу України умов проживання, які відповідають історичним, духовним та матеріальним потребам, що склалися, і гарантії їх безпеки;
- повне розкриття творчого й ділового потенціалу людей, зацікавлених у результатах своєї праці, гармонійно вписаної в державну концепцію управління, збігу особистих і державних інтересів;
- вихід України в число безумовних лідерів серед країн світу, що рухаються шляхом стійкого розвитку;
- досягнення соціальної стабільності суспільства.

Серед цілей першочерговими для сучасної України та актуальними для сфери цивільного захисту є:

- ефективне подолання кризи в короткі терміни і з мінімальними витратами;
- створення організаційно-правових умов для закріплення стабільних і рівноправних відносин між різними формами власності, що необхідне для становлення сучасної ринкової економіки;
- формування та практичне здійснення державної політики, спрямованої на модернізацію всіх сторін господарського життя держави, підвищення безпеки життєдіяльності й добробуту людей, розвиток освіти, науки та культури в суспільстві, збереження й відновлення середовища проживання.

Дослідження показало, що сьогодні основними цілями діяльності уряду щодо сфери цивільного захисту слід вважати:

- реформування суспільних відносин;
- формування ефективної системи забезпечення безпеки життєдіяльності й створення необхідних економічних та організаційно-правових умов для її розвитку;
- забезпечення функціонування системи державного управління у сфері цивільного захисту на рівні, достатньому для задоволення потреби в особистій безпеці та досягнення національної безпеки країни;
- структурна перебудова сфери з урахуванням стратегічних прогнозів;

- вихід на європейські та світові рівні прийнятної ризику;
- вироблення стратегії й тактики реформування системи науки, освіти, підготовки кадрів у сфері безпеки життєдіяльності та механізму освоєння науково-технічного прогресу практикою.

Першочерговими основними завданнями державного управління у сфері цивільного захисту необхідно визнати:

- формування сфери цивільного захисту як системи забезпечення безпеки життєдіяльності;
- підтримку місцевих і регіональних ініціатив та сприяння створенню "безпечних місць" з урахуванням територіально-природно-кліматичних та соціально-економічних особливостей різних регіонів;
- сприяння створенню конкурентного середовища у сфері ЦЗ;
- розвиток системи саморегулювних професійних організацій із забезпечення безпеки життєдіяльності, інформаційну підтримку їх діяльності;
- забезпечення державного регулювання за рахунок розробки та реалізації державної політики у сфері цивільного захисту [2].

Досягнення цілей забезпечується здійсненням функцій державного управління, що робить їх (цілі та функції) взаємозумовленими. Для розкриття сутності державного управління у сфері цивільного захисту в Україні слід також зупинитися на його принципах, бо саме вони визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність компонентів державного управління. Як правило, принципи сформульовані у вигляді певних наукових положень, закріплених у своїй основі правом, та застосовуються в теоретичній і практичній державно-управлінській діяльності людей [4].

При цьому слід зазначити, що принципи державного управління мають бути динамічними за змістом і формою. Їх гнучкість і динамізм виявляються й у тому, що в кожній конкретній сфері діяльності формуються свої конкретні принципи виконання адміністративно-політичних, соціально-економічних, виробничо-господарських функцій. Тому процес виявлення та обґрунтування принципів державного управління повинен:

а) відображати не будь-які, а лише найбільш суттєві, головні, об'єктивно необхідні закономірності, відносини та взаємозв'язки державного управління;

б) характеризувати лише сталі закономірності, відносини та взаємозв'язки в державному управлінні;

в) охоплювати переважно такі закономірності, відносини й взаємозв'язки, які притаманні державному управлінню як цілісному соціальному явищу, тобто мають загальний, а не частковий характер;

г) відображати специфіку державного управління, його відмінність від інших видів управління.

До принципів державного управління у сфері цивільного захисту в Україні сьогодні треба віднести програмне управління, поєднання економічних і соціальних цілей. Принцип програмного управління (управління за допомогою програм) значною мірою відображає форму впливу держави на сферу цивільного захисту. Програми в цій сфері являють собою: по-перше, метод впливу на механізми конкуренції за більш небезпечне місце й пом'якшення негативних наслідків від надзвичайної ситуації; по-друге, метод узгодження інтересів, механізмів регулювання. За умов перехідної економіки програми можуть і повинні бути засобом та методом поступового демонтажу командно-адміністративної системи при одночасному створенні відносних економічних, соціальних і матеріально-технічних умов становлення ринку. Слід зауважити, що принцип програмного управління невід'ємно пов'язаний з принципом цільової державної підтримки сфери цивільного захисту як системи забезпечення безпеки життєдіяльності, що реалізується в межах політики державного протекціонізму. Як прямі платежі, субсидії, так і непрямі інструменти управління приводяться в дію в межах певних програм. Безумовно, цільове використання коштів – це одна з найважливіших умов участі в програмах.

В умовах перехідної економіки принцип поєднання економічних та соціальних цілей набуває особливого значення. Економічні заходи державного управління мають бути поєднані із заходами, спрямованими на підтримку соціальної рівноваги в суспільстві, на задоволення соціальних запитів і потреб населення, враховувати усталені ціннісні орієнтації, моделі поведінки різних груп населення, соціально-психологічні та національні особливості. Це забезпечує підтримку економічних реформ значною частиною суспільства, а відтак, сприяє їх успіху.

Названі принципи повинні знайти прояв у конкретних механізмах реалізації функцій державного управління у сфері цивільного

захисту. Це сприяє конкретизації функцій та вдосконаленню структури державного управління у сфері цивільного захисту в Україні, в результаті – сприятиме його ефективності.

Висновки. Таким чином, принципи державного управління становлять основні вихідні положення, які визначають найголовніші й найсуттєвіші особливості у сфері цивільного захисту в Україні. Досвід управління в цій сфері в різних країнах свідчить, що його принципи багато в чому залежать від безлічі чинників, пов'язаних з рівнем розвитку системи забезпечення безпеки життєдіяльності, природнокліматичними умовами, адміністративно-державним устроєм, соціально-культурними традиціями тощо. Сфера цивільного захисту як відкрита система динамічно розвивається під впливом швидкоплинних змін внутрішніх і зовнішніх чинників, тому система управління повинна бути побудована на науково обґрунтованих принципах управління. Безумовно, незважаючи на подібність політичного та економічного устроїв певних країн, принципи, управління у сфері цивільного захисту в них суттєво відрізняються, але є і спільні або загальні елементи серед них.

Список використаної літератури

1. Качинський А.Б. Безпека, загрози і ризик: Наукові концепції та математичні методи / А.Б. Качинський. – К. : Ін-т пробл. нац. безпеки, 2004. – 472 с.
2. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. № 1341.
3. Про Концепцію Цивільної оборони України : постанова Верховної Ради України від 28 жовтня 1992 р. № 2746-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 47. – Ст. 649.
4. Про Цивільну оборону України : Закон України прийнятий 3 лютого 1993 р. № 2974-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 14. – Зі змінами; ост. ред. 20 черв. 2007 р.

Стаття надійшла до редакції 07.12.2012.

Евсюков А.П. Формирование принципов государственного управления в сфере гражданской защиты

В статье проанализирована система государственного управления в сфере гражданской защиты как "механизм" обеспечения безопасности жизнедеятельности населения. Охарактеризованы основные направления государственного управления в сфере гражданской защиты в Украине и определены механизмы повышения его эффективности в данной сфере: усовершенствование действующего законодательства в сфере гражданской защиты, четкое распределение функций, уточнение структуры и задач системы государственного управления в этой сфере. Исследованы цели и функции, система и структура органов исполнительной власти в сфере гражданской защиты в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, гражданская защита, чрезвычайная ситуация.

Evsyukov O. Forming of principles of state management in the field of civil defence

In the article it is analysed system of state management in the field of civil defence as a mechanism of providing of safety of vital functions of population. Described basic directions of state management in the field of civil defence in Ukraine and certain mechanisms of increase of his efficiency in this sphere: improvement of current legislation in the field of civil defence, clear distribution of functions, clarification of structure and tasks of the system of state administration in this sphere. Aims and functions, system and structure of executive bodies, are investigational in the field of civil defence in Ukraine.

Key words: *state management, civil defence, emergency.*

СУЧАСНІ ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ОБ'ЄДНАННЯ СПІВВЛАСНИКІВ БАГАТОКВАРТИРНОГО БУДИНКУ ТА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

У статті досліджено роль Національної ради з питань створення та забезпечення функціонування Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (далі – ОСББ), розглянуто особливості формування інституту ОСББ в Україні, проведено аналіз сучасного стану взаємодії ОСББ та органів публічної влади України.

Ключові слова: об'єднання співвласників багатоквартального будинку, органи публічної влади, економічні реформи.

Завершилась реалізація Національного плану дій на 2012 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2012 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" (далі – Програма економічних реформ), затвердженого Указом Президента України від 12 березня 2012 р. № 187/2012. Відповідно до зазначеного Національного плану, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіонбуд) мало забезпечити реалізацію прав співвласників багатоквартирних будинків на ефективне управління житловим сектором, у тому числі визначити організаційні та фінансові основи для модернізації багатоквартирних будинків в Україні.

Поряд із Програмою економічних реформ набуває своєї реалізації Загальнодержавна програма реформування житлово-комунального господарства на 2009–2014 рр. (далі – Програма реформування), одним із пріоритетних завдань якої є запровадження ефективних форм управління житловими будинками. Вирішення зазначеного завдання забезпечується, насамперед, створенням об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (далі – ОСББ), а також упровадженням конкурентних умов на ринку житлово-комунальних послуг шляхом реформування існуючих комунальних підприємств та залучення приватних підприємств, передусім таких, які мають інвестиційний потенціал.

Реформування галузі є ефективним у тих містах, де органи місцевої влади розуміють значущість цього процесу, проводяться роз'яснювальна робота з населенням, успішно реалізовані проекти щодо створення ОСББ із залученням інвестицій не тільки з державного та місцевих бюджетів, а й приватного вітчизняного та іноземного капіталу. Так, свого значення набула конференція "Модернізація житлово-комунального

господарства на засадах державно-приватного партнерства" під патронатом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, яку проводили з 11 до 14 вересня 2012 р. в межах ІХ виставки енергетичних технологій, промислової електроніки та електротехніки "ЕНЕРГІЯ 2012" Торгово-промислової палати України та Запорізької торгово-промислової палати.

Стимувальним фактором реформування галузі, зокрема процесів створення ОСББ, і розвитку керуючих компаній, є недосконалість чинного законодавства та наявність низки проблемних питань, які знайшли своє відображення в цьому дослідженні.

Широке коло питань державного регулювання економіки, розробки державної політики, включаючи питання ефективного регулювання житлового сектору, висвітлено в працях українських науковців: В. Базилевича, М. Білинської, В. Бодрова, В. Вергера, В. Гейця, О. Кілієвича, В. Лагутіна, Н. Олійник, А. Семенченка та ін. Проблеми ролі й місця, методів і моделей, заходів та важелів державного регулювання ринку житлово-комунальних послуг досить широко представлені в працях українських і російських учених: О. Амосова, Е. Блеха, А. Дмитрієва, В. Кравченка, Ю. Манцевича, В. Рибак, С. Сіваєва, О. Шоміної та ін. [3].

Однак питання державного регулювання ринку житлово-комунальних послуг за участю (організованого) власника житла – ОСББ ще не мають ані методологічного, ані практичного ефективного вирішення. Враховуючи те, що ОСББ є відносно новим інститутом, зв'язки якого з органами виконавчої влади тільки набувають свого налагодження, саме особливості формування відносин між ОСББ та органами публічної влади різного рівня зумовили актуальність мети дослідження.

Мета статті – дослідження сучасного стану форм взаємодії об'єднань співвласників багатоквартирних будинків із владними структурами держави як об'єктивно необхідного ас-

Право та державне управління

пекту реалізації програми реформування житлово-комунального господарства України.

Мінрегіонбуд, який є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОБВ) з формування та забезпечення реалізації державної житлової політики й політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування та житлово-комунального господарства, визначено основним виконавцем Національного плану 2012 р. у частині реформування житлово-комунального господарства [4].

З метою розв'язання питань житлової реформи за ініціативою Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України за підтримки Уряду нашої держави Постановою Кабінету Міністрів України від 14 березня 2012 р. було утворено Національну раду з питань створення та забезпечення функціонування Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку. На виконання цієї Постанови КМУ було розроблено відповідний план роботи (табл. 1).

Таблиця 1

План роботи Національної ради з питань створення та забезпечення функціонування Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку

№ з/п	Дата засідання	Основні питання для розгляду
1	26.04.2012 р.	Установче засідання Національної ради з питань створення та забезпечення функціонування ОСББ
2	05.07.2012 р.	Питання щодо вдосконалення нормативно-правової бази та діяльності ОСББ Затвердження концепції розвитку ОСББ на 2012–2013 рр.
3	14.09.2012 р.	Кращі практики діяльності ОСББ на регіональному рівні
4	05.11.2012 р.	Підбиття підсумків роботи Національної ради з питань створення та забезпечення функціонування ОСББ у 2012 р.

Необхідність вивчати увесь наявний досвід із реалізації проектів у сфері систем життєзабезпечення розглянуто на початку 2012 р. на розширеному засіданні Комітету галузевих реформ Мінрегіонбуду під головуванням Міністра А. Близнюка.

Конкретним прикладом для поглибленого аналізу стала реалізація проекту “Розвиток міської інфраструктури”, що здійснюється в Україні за кошти позики Світового банку. Проект стартував у 2005 р., кошти в сумі 140 млн дол. США для модернізації систем водопостачання та водовідведення Україна отримала на дуже вигідних умовах: на 20 років, з 5-річним пільговим періодом, та під відсоток, розмір якого до 2015 р. не перевищує 1%.

Разом із тим, під час реалізації виявилися низка проблем, серед яких головна – неготовність міст до участі в проекті, неспроможність малих міст співпрацювати з міжнародними фінансовими інститутами, організаційні труднощі, проблемні питання створення та ефективного функціонування ОСББ тощо.

Для окреслення проблем створення й діяльності ОСББ, керуючих компаній 7 та 14 вересня 2010 р. відбулися “круглі столи” на теми: “Основні проблемні питання створення і діяльності ОСББ та шляхи їх вирішення” й “Основні проблемні питання створення і діяльності управителів” [5].

Головними проблемами щодо створення ОСББ визначено:

- труднощі в доступі ініціативної групи до інформації про склад співвласників багатоквартирного будинку – власників квартир;
- неправомірні вимоги державних реєстраторів нотаріально посвідчувати під-

писи всіх членів ОСББ на статуті об'єднання;

- неправомірні відмови державних реєстраторів у реєстрації ОСББ, яке об'єднує співвласників двох і більше будинків;
- неефективні витрати на створення та діяльність ОСББ у невеликих багатоквартирних будинках; систематичні неправомірні відмови місцевих ДПІ у включенні ОСББ до Реєстру неприбуткових організацій (установ), висування необґрунтованих вимог до статутних документів ОСББ;
- необов'язковість членства в ОСББ (як наслідок – випадки неправомірної відмови співвласникам у прийнятті в ОСББ або, навпаки, зловживання співвласниками своїм правом не бути членом ОСББ);
- наявність суперечностей між положеннями типового статуту ОСББ, невизначеність меж допустимих змін до статуту ОСББ порівняно з текстом типового статуту.

Проблемними питаннями щодо діяльності ОСББ визначено:

- “балансоутримання”, визначене Законом України “Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку”, яке не відповідає суті ОСББ та його призначенню;
- перешкоджання/зволікання в передачі ОСББ технічної документації щодо будинку;
- регулярні намагання підприємств-монополістів “перетворити” ОСББ на виконавців житлово-комунальних послуг;
- поширені спроби змусити ОСББ погоджувати розмір внесків з органами місцевого самоврядування (для надання

- пільг і субсидій на житлово-комунальні послуги членам ОСББ);
- недостатня визначеність статусу майна ОСББ як юридичної особи;
 - неправомірне примушування ОСББ місцевими ДПІ до сплати не притаманних для ОСББ податків і зборів (збір за забруднення природного середовища, ПДВ).

Головною темою засідання Національної ради з питань створення та забезпечення функціонування ОСББ, яке відбулося 5 липня 2012 р., стало питання щодо вдосконалення нормативно-правової бази та діяльності ОСББ.

Під час обговорень перший заступник Міністра Мінрегіонбуду О.М. Аліпов зазначив необхідність доопрацювання Законопроекту України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо ОСББ" (реєстр. № 8474), яким запропоновано внести зміни до Земельного, Цивільного кодексів та Законів "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку" і "Про житлово-комунальні послуги", спрямовані на вдосконалення порядку створення та функціонування об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (табл. 2).

Таблиця 2

Питання, які потребують урегулювання Законом № 8474

№ з/п	Завдання	Пояснення
1	Визначення багатоквартирного будинку як майнового комплексу	Багатоквартирний будинок сьогодні не визначається як окремий об'єкт нерухомості. Певні приміщення багатоквартирного будинку виділені як окремі об'єкти права власності (квартири або нежитлові приміщення), інші частини перебувають у спільній власності власників таких приміщень. Право (власності або користування) на земельну ділянку, яка визначена для обслуговування будинку, є спільним для власників окремих приміщень
2	Визначення спільного майна	Приміщення будинку, які не виділені як окремі об'єкти права власності, опорні конструкції, обладнання тощо
3	Визначення суб'єктів права власності у багатоквартирному будинку	- у багатоквартирному будинку окремі об'єкти права власності (квартири або нежитлові приміщення) можуть бути у приватній власності фізичних або юридичних осіб, а також у власності територіальних громад чи держави; - усі власники квартир та нежитлових приміщень є співвласниками спільного майна у багатоквартирному будинку
4	Скасування в законодавстві терміна "балансоутримувач"	Термін є застарілим і не відповідає сучасним цивільно-правовим відносинам
5	Відкритий доступ до інформації про співвласників багатоквартирного будинку	Кожен із співвласників багатоквартирного будинку повинен мати право безкоштовно одержати з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно інформацію про суб'єктів права власності на житлові та нежитлові приміщення в такому будинку
6	Наявність технічної документації на багатоквартирний будинок	- технічна документація повинна існувати для кожного багатоквартирного будинку (необхідно окреслити склад, порядок виготовлення чи передачі від попереднього власника, визначити суб'єктів та умови зберігання тощо); - перша передача (або виготовлення) від попереднього власника технічної документації для вже існуючих будинків має бути безкоштовною для співвласників
7	Механізм визначення частки кожного співвласника в спільному майні	Базується на співвідношенні площі приміщення (квартири чи нежитлового приміщення), що перебуває у власності співвласника, до загальної площі приміщень
8	Порядок фіксації частки кожного співвласника в спільному майні в правовстановлюючих документах	Частка співвласника у спільному майні має обов'язково враховуватися при реєстрації майнових прав на нерухоме майно та відображатися у відповідних документах
9	Застереження, що частка співвласника у спільному майні належить до основного об'єкта права власності	Частка співвласника в спільному майні є приналежною до квартири або нежитлового приміщення й не підлягає виділенню в натурі чи відчуженню або передачі в користування окремим співвласникам

Зокрема, проектом передбачено термінологічно узгодити Закон України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку" із цивільним законодавством: термін "загальне та неподільне майно" замінити на "спільне майно", термін "житловий комплекс" замінити на "багатоквартирний будинок", термін "балансоутримання" – на термін "управління будинком". Також запропоновано уточнити термінологію щодо передачі

земельної ділянки у власність (ділянка під будинком) і постійне користування (прибудинкова територія) та перелік осіб, яким земельна ділянка передається, визначити в Законі України "Про житлово-комунальні послуги" термін "колективний споживач житлово-комунальних послуг".

Законопроектом передбачено врегулювати питання самостійного забезпечення об'єднанням своїх потреб в утриманні й

експлуатації будинку, а також відносин з виробниками й виконавцями житлово-комунальних послуг. Згідно із проектом, ОСББ оплачують холодну та гарячу воду, теплову й електричну енергію, природний газ, комунальні послуги та послуги з утримання будинків за цінами (тарифами), встановленими для населення.

Крім цього, запропоновано, що пільги та субсидії будуть поширюватися на внески співвласників, які сплачуються в ОСББ [6].

Проектом також передбачено встановити, що придбане за кошти співвласників майно є їх спільною власністю, а не власністю об'єднання як юридичної особи, що дасть змогу забезпечити збереження обладнання в будинку в спільній власності співвласників під час ремонту/заміни такого обладнання.

Запропоновано визначити порядок головування на загальних зборах (сьогодні він визначається лише типовим статутом, затвердженим наказом Держжитлокомунгоспу) та визначити загальний порядок проведення письмового опитування для випадків, якщо загальні збори не відбулися через відсутність кворуму тощо [1].

О. Аліпов зазначив пріоритети Мінрегіонбуду щодо відстоювання інтересів ОСББ у відносинах із державою та підприємствами-монополістами – виробниками/надавачами житлово-комунальних послуг, а щодо відносин між ОСББ та власниками житла наголосив на конституційних компетенціях останніх як громадян України. З приводу зазначеного окремої уваги та підтримки набула пропозиція О. Аліпова щодо проведення виїзних засідань Національної ради з питань створення і функціонування ОСББ у регіонах за участю губернаторів та активних ОСББ областей протягом другого півріччя 2012 р., висловлена ним на засіданні ради 5 липня 2012 р.

Так, 11 вересня 2012 р. у Запоріжжі було проведено виїзне засідання Національної ради з питань створення та забезпечення функціонування ОСББ, яке відбулося одночасно з конференцією “Модернізація житлово-комунального господарства на засадах державно-приватного партнерства”.

Перший заступник Міністра Мінрегіонбуду підтвердив, що за результатами таких виїзних засідань у 2012 р. Мінрегіонбуд лобюватиме свою ініціативу перед урядом держави щодо звітів губернаторів кожної області з питань створення сприятливих умов для розвитку інституту ОСББ на місцях.

Висновки. Розв’язання проблемних питань створення та функціонування ОСББ, висвітлені в зазначеній статті, сприятиме

більш узгодженій і системній співпраці окремих одиниць публічної влади України.

Робота новоствореного дорадчого органу при Мінрегіонбуді – Національної ради з питань створення та функціонування ОСББ дасть змогу визначити достовірні проблемні питання діяльності ефективного (організованого) власника житла – ОСББ та розповсюдити кращі практики функціонування таких ОСББ на місцях як успішні пілотні проекти на ринку обслуговування житла.

Налагодження відносин у схемі: власники житла – колективний замовник житлово-комунальних послуг (ОСББ) – виконавці житлово-комунальних послуг – органи місцевого самоврядування – центральні органи виконавчої влади стає ключовим аспектом реалізації реформи житлово-комунального господарства України.

Список використаної літератури

1. Врегулювання проблемних питань ОСББ, визначених протокольним рішенням № 92 розширеного засідання Уряду 14.12.2011 р. : матеріали Круглого столу (Київ, 25 січня 2012 р.) / Мінрегіонбуд. – К. : ІСОА, 2012. – 38 с.
2. Лист Міністерства регіонального розвитку від 30.04.2012 р. № 3/10-040-12 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://portal.rada.ua>.
3. Олійник Н.І. Державне регулювання ринку житла в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Н.І. Олійник. – К., 2011. – 36 с.
4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про утворення Національної ради з питань створення та забезпечення функціонування Об’єднання співвласників багатоквартирного будинку” від 14.03.2012 р. № 201 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://portal.rada.ua>.
5. Протокол від 29.11.2011 р. № 6/н зустрічі Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України з представниками об’єднань співвласників багатоквартирних будинків [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://portal.rada.ua>.
6. Протокол від 14.12.2011 р. № 92 засідання Кабінету Міністрів України “Про утворення Національної ради з питань створення та забезпечення функціонування Об’єднання співвласників багатоквартирного будинку” від 14.03.2012 р. № 201 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://portal.rada.ua>.

Стаття надійшла до редакції 11.02.2013.

Коваленко О.С. Современные формы взаимодействия Объединения собственников многоквартирного дома и органов публичной власти Украины

В статье исследована роль Национального совета по вопросам создания и обеспечения функционирования Объединения собственников многоквартирного дома (далее – ОСМД), рассмотрены особенности формирования института ОСМД в Украине, проведен анализ современного состояния взаимодействия ОСМД и органов публичной власти Украины.

Ключевые слова: объединение совладельцев многоквартирного дома, органы публичной власти, экономические реформы.

Kovalenko O. Modern forms of cooperation between association of joint owners of apartment house and organs of public power of Ukraine

In the article the role of the National council of questions of creation and providing of functioning of Association of joint owners of apartment house is investigate (further – AJOAH), the features of forming of institute of AJOAH in Ukraine are considered, the analysis of the modern state of cooperation of AJOAH and organs of public power of Ukraine is carried out.

Key words: association of joint Onners of Apartment house, organs of public power, economic reforms.

УДК 35.088.6:352

В.В. Наконечний

кандидат політичних наук, докторант, доцент
Харківський регіональний інститут державного управління
НАДУ при Президентові України

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ

У статті розглянуто методологічні підходи щодо визначення категорії "державне управління", окреслено структуру управління, наведено ключові ознаки державного управління.

Ключові слова: управління, державне управління, структура управління.

Державне управління як практика виникає в період зародження держави як такої. Наукові підходи до управління державою, теоретична думка щодо державного управління постає за часів зародження й розквіту науки. В Україні наукова галузь "державне управління" фактично запроваджена включенням її до Переліку галузей науки, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 1997 р.

Теоретичні надбання в галузі науки державного управління у вітчизняній науці є досить ґрунтовними. Зокрема, у цій царині успішно працюють: В. Бакуменко, О. Васильєва, А. Дегтяр, М. Корецький, О. Крюков, Ю. Куц, О. Лазор, В. Мамонова, В. Мартиненко, О. Мельников, А. Мерзляк, М. Латинін, В. Луговий, П. Надолішній, О. Радченко, С. Серьогін, В. Тертичка, Ю. Шаров та ін.

Але водночас питання чіткого визначення категорійного апарату науки державне управління ще мають місце для подальшого наукового дискурсу.

Мета статті – узагальнити підходи щодо бачення проблематики державного управління.

Проблематика управління відіграє визначальну роль в аналізі механізмів впливу в державно-управлінському контексті. Сутнісне наповнення категорії управління змінювалося під впливом різних факторів. Так, у сучасну постіндустріальну епоху проблематика управління тісно переплітається з проблематикою знання, на що вказував П. Дракер, зазначаючи, що у сфері управління відбувається революція, яка поширюється по всьому світові. На його думку, "сьогодні знання уже застосовується щодо сфери самого знання, і це можна назвати революцією у сфері управління. Знання швидко перетворюється на визначальний фактор виробництва, відсуваючи на задній план і капітал, і робочу силу" [3, с. 71].

Теоретик наводить цікавий приклад щодо вживання терміна "менеджмент", який – на початку свого виникнення – співвідно-

сився лише з управлінням у сфері виробництва та комерції. Через деякий час виявилось, що організовувати управління варто не лише в бізнесових структурах, а й у тих організаціях, які безпосередньо не пов'язані з комерційною діяльністю. Зокрема, це стосується державних інституцій, структур місцевого самоврядування, що детермінувало активний розвиток дискурсу державного управління.

Саме поняття "керівник" набувало в різні періоди часу різного значення. Одразу після війни, як зазначає П. Дракер, керівником називали людину, яка була відповідальною за роботу своїх підлеглих. Тобто з управлінською діяльністю асоціювалася, насамперед, висока посада і влада [3, с. 97]. Уже в середині ХХ ст. відбуваються певні трансформації в розумінні поняття "керівник", яке тепер розширюється та означає людину, що несе відповідальність за ефективність і результати роботи колективу. Згодом і така експлікація поняття "керівник" відійшла на задній план. У сучасну епоху керівником вважається індивід, який "відповідає за застосування та ефективність знань" [3, с. 97].

Отже, згідно з П. Дракером, управління – це "використання знань для пошуку найбільш ефективних способів застосування наявної інформації з метою отримання необхідних результатів" [3, с. 95]. Це визначення стосується ідеологеми управління не лише у виробничій чи комерційній сферах, а й у структурах державної та місцевої влади, зокрема, управління містом.

Управління, на думку Н. Мельтюхової, є функцією організованих систем (біологічних, соціальних, технічних), що забезпечує реалізацію мети й підтримку режиму діяльності, сталість та розвиток певних структурних елементів [9, с. 123]. Соціальне ж управління – це властивість будь-якого соціуму. Воно пов'язане із системною природою суспільства, поділом праці, необхідністю комунікативних дій та обміну результатами діяльності. Сутнісною характеристикою соціального управління виступає про-

цес цілеспрямованої діяльності з прийняття та реалізації рішень або здійснення управлінських функцій для організації ефективної взаємодії об'єкта й суб'єкта управлінської діяльності з урахуванням змін стану зовнішнього середовища. Категорію управління, з огляду на складність цього явища, аналізують у різних контекстах: функціональному, процесуальному, суб'єктно-об'єктному, загальному тощо. Цілісний погляд на проблематику управління з урахуванням означених контекстів здатний наблизити до розуміння сутності цієї категорії крізь призму науки державного управління.

У свою чергу, аналізуючи категорію управління, Ю. Шаров та І. Чикаренко зауважують, що управління призводить до змін стану певного об'єкта. Управління впливає на об'єкт, систему чи процес для збереження їхньої сталості або для переведення з одного стану в інший відповідно до встановленої мети [13, с. 683]. На місцевому рівні мета управління найчастіше полягає в самостійному вирішенні питань місцевого значення територіальною громадою або відповідальними органами місцевого самоврядування.

Управління, як зазначає С. Мельников, полягає в здійсненні сукупності впливів на об'єкт, вибраних із багатьох можливих варіантів на основі програми управління, інформації щодо поведінки об'єкта та стану зовнішнього середовища. Управління спрямоване на "підтримку, покращення функціонування чи розвиток об'єкта для досягнення заданої мети" [8, с. 358–359]. Відповідно, управлінські стратегії спрямовані або на збереження ключової якості системи, або на виконання певної програми, що забезпечує стійкість функціонування й досягнення певної мети. Управління, будучи засобом досягнення цілей, дає змогу системі стати більш гнучкою та ефективною. Базовими категоріями для проблематики управління виступають поняття: інформація (знання, різні дані тощо), стан системи, алгоритм (опис послідовних кроків), оптимізація, прийняття рішень, адаптація (зворотна реакція системи, що спрямована на пристосування до змінюваних умов середовища).

Ю. Куц вважає, що в українській ментальності поняття "управління" співвідноситься з упорядкуванням, формуванням порядку в певних системах [5, с. 5].

Алгоритм управління – це опис послідовних дій, що сприяють досягненню мети, чітко визначених, відпрацьований порядок підготовки та прийняття управлінських рішень, формування планів, обміну інформацією в процесі управління [12, с. 28–30]. Основними властивостями алгоритму управління є: скінченність (має завжди завершуватись після виконання скінченної кількості кроків); дискретність (процес, що

визначається алгоритмом управління, можна розділити на окремі етапи); визначеність (кожен крок алгоритму має бути чітко визначеним); вхідні дані (алгоритм має деяку кількість вхідних даних, тобто величин, заданих до початку його роботи або значення яких визначають під час роботи алгоритму); вихідні дані (алгоритм має одну або кілька величин, що є вихідними даними, ці величини мають достатньо визначений зв'язок із вхідними даними); ефективність (алгоритм вважають ефективним, якщо всі його оператори досить прості для того, щоб їх можна було точно виконати за скінченний проміжок). Один із способів запису алгоритмів – словесний опис алгоритму, коли, приміром, алгоритм прийняття управлінського рішення можна описати так: 1) постановка проблеми; 2) виявлення обмежень і визначення альтернатив; 3) виявлення джерела й сутності обмежень, вибір можливих альтернатив; 4) прийняття рішення; 5) реалізація рішення; 6) контроль за виконанням рішення.

Державне управління, згідно з позицією Ю. Ковбасюка та В. Бакуменка, це діяльність органів державної влади, що спрямована на створення умов для реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, для узгодження різноманітних груп інтересів як у суспільстві, так і між державою та суспільством, для забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [4, с. 160–162]. Державне управління – це фактично процес реалізації державної влади. Основне завдання управлінської діяльності держави полягає в забезпеченні досягнення поставлених цілей, тоді як змістом управлінської діяльності держави виступають дії щодо їхнього досягнення. Якщо виявляти сутність державного управління крізь призму суб'єкт-об'єктних відносин, то можна його розуміти як неперервний процес реалізації відповідних управлінських функцій. Це передбачає застосування визначення державного управління через ці функції, а саме: як процес планування, організації, мотивації, контролю й функцій комунікації та прийняття рішень, що пов'язують їх, з метою формулювання та досягнення цілей держави.

У контексті точки зору Н. Нижник та С. Мосова державне управління (суспільне/публічне адміністрування) слід розглядати як діяльність органів та установ державної влади (суб'єкти державного управління) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства (об'єкт державного управління) з метою задоволення його потреб, що динамічно змінюються [10, с. 56–61].

На думку В. Малиновського, державне управління є одним із видів діяльності держави. Його сутність полягає в здійсненні

управлінського організуючого впливу через використання повноважень виконавчої влади шляхом здійснення управлінських функцій [6, с. 47]. В умовах демократизаційних процесів, як зазначають В. Ребало та Л. Шкляр, спостерігається загострення політичної конкуренції, що призводить до зростання жорсткої альтернативності [11, с. 33]. У цілому це позначається на ефективності сучасних державно-управлінських стратегій.

Російський теоретик І. Барциц зазначає, що державне управління – це організаційний та регуляторний вплив держави на суспільство, що спирається на державно-владні повноваження, з метою його упорядкування та розвитку. У широкому контексті під державним управлінням слід розуміти діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, різноманітних громадських організацій, що уповноважені на здійснення державно-владних повноважень [1, с. 128]. У вузькому значенні під державним управлінням мається на увазі виконавчо-розпорядча діяльність, якій притаманна функціональна та компетенційна специфіка, що відрізняє її від інших форм реалізації державної влади. Основними функціями державного управління найчастіше виступають: визначення цілей і планування, координація та стимулювання діяльності виконавців, контроль за виконанням тощо. Суб'єктами державного управління виступають підсистеми управління, що здійснюють вплив на інші елементи в системі управління.

Ключовими ознаками державного управління вважають: вертикальність (ієрархічність) системи виконавчо-розпорядчих органів; реалізацію цими органами нормативно-владних повноважень в адміністративному порядку; можливість адміністративної правотворчості, що передбачено в законодавчому полі; включення в механізм державного управління не лише виконавчо-розпорядчих органів, а й інших ланок управлінського апарату (наприклад, управлінські структури державних підприємств).

Механізмом управління наразі слід вважати сукупність засобів та методів управління, які поєднують прямий і зворотний зв'язок, визначаючи можливість цілеспрямованого руху, функціонування та розвитку системи, щодо якої здійснюється управлінський процес [7, с. 496].

Структурою управління називають сукупність органів, що взаємодіють у процесі підготовки, прийняття, реалізації та контролю за управлінськими рішеннями [2, с. 291–292]. У розумінні структури управління як пріоритетні виділяють ряд підходів. У контексті *класичного* підходу акценти зосереджуються на формальній структурі, він базується на раціональній, логічній поведінці. Структура управління сприймається

з погляду владної ієрархії органів управління без урахування певних особистісних чинників. Концепція *людських відносин* фокусує увагу на неформальних аспектах певної організації (міжособистісні стосунки, соціальні проблеми співробітників тощо), що впливають на формування структурних схем. У межах *системного* підходу набуває значення взаємозв'язок різних підсистем та каналів взаємодії. З погляду *ситуаційного* підходу заперечуються стійкі схеми побудови структурних ланок, оскільки постає потреба створювати управлінські структури для кожної конкретної ситуації в контексті динаміки суспільно-політичних змін.

Висновки. У цілому парадигма державного управління в сучасних динамічних умовах потребує нового осмислення, що зумовлено необхідністю структурування різноаспектних проблем суспільства, кількість яких зростає.

В ЄС існують базові принципи державного управління, яких дотримуються всі країни – члени європейського співтовариства. Сюди, насамперед, належать такі принципи: надійність та можливість покладатися на прогноз (тобто правова впевненість); відкритість і прозорість процесів управління; звітність; ефективність та результативність. Виходячи з останньої тези, було б корисним узагальнення досвіду ЄС щодо державного управління в країнах співдружності.

Список використаної літератури

1. Барциц И.Н. Государственное управление / И.Н. Барциц // Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / [под общ. ред. В.К. Егорова ; отв. ред. И.Н. Барциц]. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – Т. I: А–М. – С. 128–130.
2. Вишняков В.Г. Структура управления / В.Г. Вишняков // Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / [под общ. ред. В.К. Егорова ; отв. ред. И.Н. Барциц]. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – Т. II: Н–Я. – С. 291–292.
3. Дракер П. Посткапиталистическое общество : пер. с англ. / Питер Дракер // Новая постиндустриальная волна на Западе: антология / [под ред. В.Л. Иноземцева]. – М. : Academia, 1999. – С. 70–100.
4. Ковбасюк Ю.В. Державне управління / Ю.В. Ковбасюк, В.Д. Бакуменко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / [Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1: Теорія державного управління / [наук.-ред. колегія: В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін.]. – С. 160–162.
5. Куц Ю.О. Проблемне поле державного управління: концептуальна демаркація / Ю.О. Куц // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 1. – С. 3–10.

6. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління / В.Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституту розвитку державної служби, 2005. – 254 с.
7. Мельников С.Б. Механизм управления / С.Б. Мельников // Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / [под общ. ред. В.К. Егорова ; отв. ред. И.Н. Барциц]. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – Т. I: А–М. – С. 496–497.
8. Мельников С.Б. Управление / С.Б. Мельников // Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / [под общ. ред. В.К. Егорова ; отв. ред. И.Н. Барциц]. – М. : Изд-во РАГС, 2008. – Т. II: Н–Я. – С. 358–359.
9. Мельтюхова Н.М. Управління / Н.М. Мельтюхова // Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
10. Нижник Н.Р. Про державне управління, об'єкт і предмет його теорії / Н.Р. Нижник, С.П. Мосов // Вісник УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 56–61.
11. Ребкало В.А. Політичні інститути в процесі реформування системи влади / В.А. Ребкало, Л.Є. Шкляр. – К. : Вид-во НАДУ : Міленіум, 2003. – 172 с.
12. Сененко І.А. Алгоритм управління / І.А. Сененко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / [Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2: Методологія державного управління / [наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін.]. – С. 28–30.
13. Шаров Ю.П. Управління / Ю.П. Шаров, І.А. Чикаренко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / [Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1: Теорія державного управління / [наук.-ред. колегія: В.М. Князев (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін.]. – С. 683–685.

Стаття надійшла до редакції 25.12.2012.

Наконечный В.В. Государственное управление: методологические подходы

В статье рассматриваются методологические подходы к определению категории "государственное управление", очерчено структуру управления, приведены ключевые признаки государственного управления.

Ключевые слова: управление, государственное управление, структура управления.

Nakonechniy V. Governance: Methodological Approaches

The article considers the methodological approaches to the definition of the category administration, outlined the structure of governance are the key features of governance.

Key words: management, governance, management structure.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.824.11

С.В. Бедін

здобувач
Класичний приватний університет

ОСНОВНІ МЕТОДИ Й ЗАСОБИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЧНОЇ ГАЛУЗІ

У статті визначено та розглянуто основні методи й засоби державного регулювання електроенергетичної галузі та запропоновано напрями щодо їх удосконалення.

Ключові слова: електроенергетика, державне регулювання, тарифна політика, ліцензування.

Світовий досвід доводить, що без активної регуляторної ролі держави не може бути ефективною, соціально орієнтованою економікою. У світі не існує країни з високо-розвинутою економікою, в якій влада відсторонюється від регулювання ключових соціально-економічних процесів. Електроенергетика має статус базової інфраструктурної галузі, що забезпечує необхідні умови для життєдіяльності суспільства й науково-технічного прогресу в народному господарстві будь-якої країни. Залежно від завдання, яке вирішує держава, та форм її втручання в економіку використовують певні методи й засоби державного регулювання.

Питанням державного регулювання електроенергетичної галузі присвячено чимало праць як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Доволі активно розробляють проблеми підвищення ефективності системи державного регулювання електроенергетики у своїх працях Л. Богачкова, Л. Гітельман, А. Гушин, Ж. Іонова, П. Мельник, М. Налбандян, А. Паламарчук, П. Пальчук, У. Письменна, В. Попондопуло, Н. Саніахметова та ін. Проте багато ключових питань стосовно визначення методів і засобів державного регулювання електроенергетичної галузі потребують додаткового опрацювання, а також обґрунтування нових підходів у цьому напрямі.

Метою статті є дослідження основних методів і засобів державного регулювання електроенергетичної галузі та визначення напрямів їх удосконалення.

Однією з основних об'єктивних передумов державного регулювання електроенергетики є суперечності між інтересами бізнесу та довгостроковими суспільними ціля-

ми. Мова йде про великомасштабні рішення щодо перебудови паливно-енергетичного балансу країни та окремих регіонів, електрифікації народного господарства, упровадження прогресивних технологій в електроенергетиці. Ці рішення здатні кардинально підвищити ефективність галузі та всієї економіки в цілому. Такі проекти й програми відрізняються високою наукоємністю та капіталомісткістю. Вони, як правило, розраховуються на тривалу перспективу й не відповідають інтересам бізнесу, який зазвичай керується критеріями поточної комерційної ефективності. Більше того, громадські цілі можуть суперечити інтересам енергокомпаній на певному етапі.

Безумовна необхідність державного регулювання електроенергетичної галузі викликана факторами, що впливають з основних особливостей функціонування галузі, таких як:

- соціальний статус електроенергетики як базової, інфраструктурної та життєзабезпечувальної галузі економіки;
- наявність природних монополій у галузі;
- необхідність лібералізації енергоринку відповідно до Концепції функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України [10];
- необхідність координації довгострокових планів розвитку енергоспоживальних генеруючих установок і транспортних потужностей енергосистем;
- наявність негативних зовнішніх ефектів функціонування об'єктів електроенергетики (забруднення навколишнього середовища).

Узагальнена мета державного регулювання в електроенергетиці полягає в узгодженні інтересів виробників енергії, її споживачів та суспільства в цілому як у поточному, так і в довгостроковому аспектах.

Чинна на сьогодні система державного регулювання й контролю в електроенергетиці визначена Законом України "Про електроенергетику" [17].

Таким чином, залежно від завдання, яке вирішує держава, та форм її втручання в економіку використовують певні методи й засоби державного регулювання, серед них можна виділити такі:

1. Регулювання та контроль у сферах природних монополій, до яких належать передача електричної енергії та оперативно-диспетчерське управління, означає визначення переліку суб'єктів природної монополії, встановлення порядку й правил їх функціонування (включаючи ціноутворення на продукцію та послуги природних монополій), контроль за дотриманням цих правил.

2. Антимонопольне регулювання й контроль передбачають реалізацію принципу створення умов для розвитку конкуренції на оптовому й роздрібному енергоринках та обмеження монополістичної діяльності окремих суб'єктів електроенергетики.

3. Управління державною власністю включає в себе управління пакетами акцій енергокомпаній, що належать державі, і перерозподіл власності (продаж, здавання в заставу та передача держмайна в довірче управління).

4. Планування полягає у формуванні цільових комплексних енергетичних програм, внесенні поставок електроенергії до переліку продукції для задоволення державних потреб.

5. Державна підтримка інвестиційної діяльності включає в себе залучення кредитів банків під гарантії уряду, конкурсне виділення кредитів з "бюджету розвитку", фінансування цільових програм (у тому числі науково-технічних), стимулювальну амортизаційну й податкову політику, розвиток фінансового лізингу обладнання.

6. Контроль та забезпечення надійності і якості енергопостачання забезпечуються за рахунок введення надбавок до тарифу за підвищення рівня надійності, шляхом відкликання ліцензій у постачальників енергії, встановлення особливого порядку обслуговування соціально та стратегічно значущих споживачів і визначення переліку таких споживачів.

7. Управління природоохоронною діяльністю передбачає позики, пільгові кредити й податкові послаблення за умови здійснення природоохоронної діяльності; урахування екологічної ситуації в тарифах на електроенергію; встановлення плати за забруднення; купівлю-продаж ліцензій на скидання шкідливих речовин.

8. Регулювання ціноутворення (тарифна політика) є однією з основних складових усієї системи державного регулювання електроенергетики.

Звертаючись до фінансово-кредитного словника та до інтернет-служби тематичних тлумачних словників, можна сформулювати таке узагальнене визначення терміна "тариф" [20, с. 8]. Тариф – це система ставок, що визначають розмір плати за різні виробничі й невиробничі послуги, при цьому величину окремих тарифів регулюють органи виконавчої влади; розрізняють міжнародні та внутрішні тарифи. Судячи із цього визначення, поняття тарифу й ціни досить близькі одне одному і є майже синонімами. Разом з тим у галузевій літературі з електроенергетики прийнято їх розмежовувати: під тарифом розуміють, як правило, ціну, що підлягає державному регулюванню, а термін "ціна" вживають щодо вільних цін або цін, які самостійно призначаються виробниками [3, с. 102]. Таким чином, поняття ціни виявляється ширшим, ніж поняття тарифу. Ціна може бути як регульованою, так і вільною, ринковою, а тарифи – це регульовані державою рівні цін.

Тарифи на електричну енергію в Україні являють собою систему цінових ставок, за якими здійснюються розрахунки за електричну та теплову енергію. Відповідно до Закону України "Про електроенергетику", тарифи є об'єктом державного регулювання [17].

Поняття державної цінової політики та державної тарифної політики, на нашу думку, співвідносяться між собою так само, як поняття ціни та тарифу, а саме: перше трохи ширше, ніж друге. Зміст тарифної політики полягає в регулюванні й контролі за рівнем регульованих цін.

Тарифна політика – це основна частина цінової політики. Цінова ж політика, крім тарифної складової, включає в себе й інші важливі елементи. До елементів цінової політики належать: управління механізмами визначення ціни на оптовому ринку електроенергії, забезпечення рівного права доступу до мережної інфраструктури енергоринку, запобігання зловживанням монополією владою на конкурентному енергоринку тощо [2, с. 25].

Використання терміна "цінова політика" щодо тарифної політики держави видається допустимим, оскільки перша включає в себе другу як свою основну частину. Із цієї самої причини використання терміна "тарифна політика" щодо цінової політики є некоректним.

Тарифна політика – це гнучкий інструмент державного управління економічною системою в усій її повноті: і щодо приватного бізнесу, і щодо державного сектору економіки, і щодо транснаціональних корпорацій [15, с. 51]. Сказане справедливо й щодо тарифної політики в такій базовій інфраструктурній галузі економіки, як електроенергетика.

Тарифну політику в електроенергетиці можна визначити як систему заходів для

реалізації певних державних соціально-економічних стратегій шляхом регулювання й контролю за тарифами на електричну енергію. Економічні, організаційні та правові основи державного регулювання тарифів і цін на електричну й теплову енергію в Україні регламентуються законодавством.

Цілями державного регулювання тарифів і цін в електроенергетиці є таке [1]:

- захист економічних інтересів споживачів від монопольного підвищення тарифів;
- створення механізму узгодження інтересів виробників і споживачів електричної та теплової енергії;
- формування конкурентного середовища в електроенергетичному комплексі для підвищення ефективності його функціонування та мінімізації тарифів;
- створення економічних стимулів, що забезпечують використання енергозберігаючих технологій у виробничих процесах;
- забезпечення юридичним особам – виробникам електричної енергії – права на рівний доступ до оптового ринку.

Досягнення зазначених цілей передбачає виконання ряду важливих принципів тарифного та цінового регулювання.

При державному регулюванні тарифів повинні дотримуватися такі основні принципи [1]:

- забезпечення балансу економічних інтересів постачальників і споживачів електричної енергії на основі доступності енергії для споживачів та шляхом забезпечення обґрунтованої прибутковості інвестиційного капіталу для виробників;
- визначення економічної обґрунтованості виробничих витрат і прибутку при розрахунку й затвердженні тарифів; регуляторні органи вживають заходів, спрямованих на виключення з розрахунків економічно необґрунтованих витрат;
- роздільний облік організаціями, що здійснюють регуляторну діяльність, обсягів продукції (послуг), доходів і витрат по виробництву, передачі та збуту енергії; повторний облік одних і тих самих витрат за зазначеними видами діяльності не допускається;
- забезпечення відкритості та доступності для всіх споживачів інформації про розгляд і затвердження тарифів шляхом опублікування цієї інформації в офіційних ЗМІ;
- забезпечення комерційних організацій у сфері електроенергетики фінансовими коштами на розвиток виробництва, здійснюване шляхом залучення позикових коштів, приватних інвестицій, коштів комерційних організацій (інвестиційних фондів, страхових фондів, фон-

дів науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт) тощо;

- створення умов для залучення вітчизняних та іноземних інвестицій;
- визначення розміру коштів, що спрямовуються на оплату праці, відповідно до галузевих тарифних угод;
- вибір постачальників енергетичного обладнання та підрядних організацій з енергетичного й електромережевого будівництва на конкурсній основі.

9. Відповідно до чинного законодавства, державне регулювання в енергетичній сфері здійснюється шляхом видачі ліцензій на здійснення діяльності з виробництва, передачі та постачання електричної енергії, комбінованого виробництва теплової й електричної енергії, виробництва теплової енергії на теплоелектроцентралях та установках з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії, що визначена як така, що підлягає ліцензуванню НКРЕ [1].

Ліцензування певних видів господарської діяльності є найбільш дослідженим у науковій літературі засобом державного регулювання. Ліцензування розглядається як адміністративно-правовий регулятор підприємницьких відносин, що має на меті забезпечення нормального співвідношення приватних інтересів комерційної організації з інтересами суспільства в цілому.

Одні вчені вважають, що ліцензування – один з важелів державного регулювання економіки, який дає змогу контролювати підприємницьку діяльність господарюючих суб'єктів усіх форм власності, забезпечуючи захист прав громадян, інтересів держави й суспільства [13, с. 7]; ліцензування являє собою один з найбільш поширених способів забезпечення загальнодержавних інтересів у сфері приватноправової діяльності [9, с. 3].

На думку інших учених, ліцензування є одним з основних методів адміністративно-правового регулювання [11, с. 14] або одним із методів державного регулювання й контролю [18, с. 294]. Ліцензування є спеціальним методом державного управління, похідним від загальних методів управління, і належить до системи дозвільних методів [5, с. 158]. Учені зазначають, що ліцензування виступає як комплексний метод, інструмент адміністративного регулювання з елементом економічного впливу [6, с. 13]. Деякі науковці вважають, що ліцензування є формою державного регулювання підприємницької діяльності [14, с. 76]; формою державно-правового регулювання різних форм господарювання й забезпечення життєво важливих інтересів особистості, держави та суспільства [12, с. 192]. На наш погляд, визначення ліцензування як методу або форми регулювання є некоректним.

Доцільно підтримати позицію вчених, які розуміють ліцензування як засіб державного регулювання економіки. Ліцензування визначають як один із засобів державного регулювання підприємницької діяльності [19, с. 166]; ліцензування окремих видів підприємницької діяльності зараховують до адміністративних засобів державного регулювання економіки [9, с. 309]; за своєю природою ліцензування є засобом прямого адміністративного впливу на господарюючих суб'єктів, на відміну, наприклад, від таких економічних регуляторів, як податки або митний тариф, що побічно впливають на поведінку особи через її інтереси [7, с. 49].

Виходячи зі змісту ст. 14 Господарського кодексу України [3], ліцензування певних видів господарської діяльності є засобом державного регулювання у сфері господарювання, спрямованим на забезпечення єдиної державної політики в цій сфері та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів.

Згідно із ч. 3 ст. 14 Господарського кодексу України [3], ліцензія – документ державного зразка, який засвідчує право суб'єкта господарювання – ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умов виконання ліцензійних умов. Відносини, пов'язані з ліцензуванням певних видів господарської діяльності, регулюються законом.

Враховуючи викладене, очевидним видається те, що процедура видачі ліцензій має бути чітко врегульованою законодавчими актами, прозорою й передбачуваною, щоб подолати негативну практику упередженої видачі ліцензій.

Тільки в такому разі ліцензування як засіб державного регулювання буде забезпечувати дієвий вплив та контроль держави за діяльністю зазначених природних монополій і суміжних з ними ринків.

Також потрібно зазначити, що державна політика ліцензування в країні спрямована на скорочення видів ліцензійної діяльності для спрощення й розвитку ринкових відносин та створення поліпшених умов для ведення бізнесу. Із цієї точки зору виробництво електричної енергії мало би не ліцензуватися. Така практика існує в багатьох країнах. Це дає змогу збільшити приплив інвестицій у галузь на нове будівництво, спростити умови роботи на оптовому ринку електроенергії (далі – ОРЕ) завдяки розширенню можливостей виробників щодо прийняття самостійних рішень. При цьому можливість державного регулювання не втрачається, адже фактично всі дії виробників в ОРЕ визначені на рівні законодавства, Договору між членами ОРЕ та Правилами ОРЕ.

Висновки. Розглянувши вплив держави на електроенергетичну галузь, можна виді-

лити такі форми й методи державного регулювання: регулювання та контроль у сферах природних монополій; регулювання ціноутворення (тарифна політика); антимонопольне регулювання та контроль; управління державною власністю; планування; ліцензування окремих видів діяльності; державна підтримка інвестиційної діяльності; контроль і забезпечення надійності та якості енергопостачання; управління природоохоронною діяльністю; державний контроль за дотриманням суб'єктами електроенергетики вимог нормативних правових актів, що регулюють відносини у сфері електроенергетики.

Стосовно тарифоутворення як однієї з основних складових усієї системи державного регулювання електроенергетики потрібно зазначити, що рівень тарифів повинен одночасно задовольняти декілька критеріїв: з одного боку, бути досить високим, щоб стимулювати інвестиції в енергозбереження й давати змогу енергокомпаніям акумулювати кошти для інвестицій в основні засоби, а з іншого – бути пов'язаним з динамікою доходів населення і, зрештою, не призводити до масового зниження рівня та якості життя населення й банкрутства підприємств через непосильне зростання витрат виробництва.

Для поліпшення умов роботи виробників, забезпечення спрощення для припливу інвестицій на оновлення та нове будівництво потужностей доцільно було би розглянути питання щодо відміни ліцензування діяльності з виробництва електричної енергії. Тим більше, що Директивами ЄС ліцензування виробництва електричної енергії не передбачено. Враховуючи, що виробництво електричної енергії в країні здійснюється на різних типах електростанцій, які мають різні форми власності, наявність на сьогодні ліцензування цього виду діяльності ніяк не позначилося і не стало перешкодою для концентрації генеруючих компаній теплових електростанцій як юридичних осіб фактично в одного власника.

На нашу думку, істотним є ліцензування діяльності з передачі електричної енергії магістральними, міждержавними та розподільчими мережами, які є монопольними видами діяльності, що в обов'язковому порядку повинні ліцензуватися для регламентації умов та правил їх діяльності. Ліцензування повинно стосуватися також діяльності з постачання електричної енергії, оскільки вона пов'язана безпосередньо із споживачами, зокрема з роздрібною торгівлею та встановленням цін (тарифів) на цьому сегменті ринку електричної енергії.

Список використаної літератури

1. Біла книга "Державне регулювання енергетики України" [Електронний ресурс] / Національна комісія регулювання електроенергетики України. – Режим

- доступу: http://77.222.134.115/control/uk/publish/article/system?art_id=47238&cat_id=47237.
2. Богачкова Л.Ю. Государственное регулирование цен в современной российской электроэнергетике : монография / Л.Ю. Богачкова, М.О. Налбандян. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2006. – 104 с.
 3. Гительман Л.Д. Эффективная энергокомпания. Экономика. Менеджмент. Реформирование / Л.Д. Гительман, Б.Е. Ратников. – М. : Олимп-Бизнес, 2002. – 544 с.
 4. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997-14>.
 5. Гущин А.В. Лицензирование в Российской Федерации: Правовые и организационные основы / А.В. Гущин. – М. : Дашков и К, 2011. – 166 с.
 6. Заводнов В.Я. Пути совершенствования организационных форм системы лицензирования в России / В.Я. Заводнов // Лицензионное обозрение. – 2012. – № 1. – С. 12–17.
 7. Ионова Ж.А. Правовые проблемы легитимации предпринимательства / Ж.А. Ионова // Государство и право. – 2011. – № 5. – С. 46–50.
 8. Інтернет-служба тематичних тлумачних словників на економічні, технічні та інші теми [Електронний ресурс] // Глосарій RU. – Режим доступу: <http://www.gfossary.ru>.
 9. Коммерческое право : учебник / под ред. В.Ф. Попондопуло, В.Ф. Яковлевой. – СПб. : Изд-во С.-Петербургского ун-та, 2008. – Т. 1. – 518 с.
 10. Концепція функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України : ухвал. постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2002 р. № 1789 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 47. – С. 263.
 11. Махров И.Е. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности: некоторые проблемы совершенствования федерального и регионального законодательства / И.Е. Махров // Право и политика. – 2011. – № 12. – С. 14–18.
 12. Основы предпринимательства / под ред. А.С. Пелиха. – М. : Гардарика, 1996. – 256 с.
 13. Паламарчук А. Надзор за исполнением законодательства о лицензировании / А. Паламарчук, Н. Бут // Законность. – 2011. – № 6. – С. 7–10.
 14. Пальчук П.М. Місце інституту ліцензування в правовій системі України / П.М. Пальчук // Державне регулювання торгівлі у ринкових умовах : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (24–26 жовт. 2010 р.). – К., 2010. – С. 76–78.
 15. Письменна У.Є. Ринки електричної і теплової енергії в Україні: структура, ціноутворення і регулювання : монографія / У.Є. Письменна ; НАН України, Ін-т екон. та прогнозів. – К. : Наукова думка, 2008. – 208 с.
 16. Порядок формування, ведення і користування відомостями ліцензійного реєстру та подання їх до Єдиного ліцензійного реєстру : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2000 р. № 1658 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 45. – Ст. 1937.
 17. Про електроенергетику : Закон України від 16.10.1997 р. № 575/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/575/97-%D0%B2%D1%80>.
 18. Правові основи підприємницької діяльності / під ред. В.І. Шакуна, П.В. Мельника, В.М. Поповича. – К. : Правові джерела, 2007. – 780 с.
 19. Саниахметова Н.А. Регулирование предпринимательской деятельности в Украине: организационно-правовые аспекты / Н.А. Саниахметова. – Одесса : Одес. гос. юрид. акад., 1998. – 232 с.
 20. Финансово-кредитный словарь / гл. ред. Н.В. Гаретовский. – М. : Финансы и статистика, 1988. – Т. III. – 511 с.

Стаття надійшла до редакції 14.02.2013.

Бедин С.В. Основные методы и средства государственного регулирования электроэнергетической отрасли

В статье определены и рассмотрены основные методы и средства государственного регулирования электроэнергетической отрасли и предложены направления по их усовершенствованию.

Ключевые слова: электроэнергетика, государственное регулирование, тарифная политика, лицензирование.

Bedin S. Basic methods and means of state regulation of the electricity industry

The paper defines and discusses the basic techniques and methods of state regulation of the electricity industry and suggests directions for improvements.

Key words: power, government regulation, tariff policy, licensing.

УДК 351.84

О.А. Дегтяр

кандидат наук з державного управління, старший викладач
Харківський національний автомобільно-дорожній університет

**ОСНОВНІ СКЛАДОВІ ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ**

У статті розглянуто програмно-цільовий метод, індикативне планування та інститут соціальних стандартів як основні складові економічного механізму державного регулювання соціальної сфери. Запропоновано напрями їх удосконалення.

Ключові слова: соціальна сфера, державне управління, програмно-цільовий метод, індикативне планування, соціальні стандарти.

Державне регулювання соціальної сфери здійснюється за допомогою певних механізмів. Вони дають змогу трансформувати керівний вплив держави й суспільства у відповідні способи управління, що становлять структуру механізмів державного регулювання галузей соціальної сфери.

Необхідно зазначити, що в кожній державі існує своя специфіка вибору механізмів державного регулювання соціальною сферою. Це зумовлено місцем і роллю держави в економіці в цілому. Як правило, у суспільстві з ліберальною моделлю розвитку механізми державного регулювання в галузях соціальної сфери мають бути спрямовані на створення чіткої залежності між фінансуванням та організаційно-методологічними основами управління соціальною сферою, а також пріоритетними цілями, сформульованими державою й представниками суспільства в особі недержавних некомерційних організацій. Тобто на сьогодні важливу роль відіграє економічний механізм державного регулювання.

Питанням формування та розвитку соціальної сфери в Україні присвячено чимало праць як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Теоретичні засади впливу держави на соціальні процеси досліджували А. Бабич, В. Бакуменко, М. Білинська, В. Гордін, В. Дорофієнко, С. Кравченко, В. Куценко, В. Лобас, А. Михненко, В. Огаренко, О. Поважний, А. Устименко та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням із цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження основних складових економічного механізму державного регулювання соціальної сфери ще не має координованого й системного характеру.

Метою статті є дослідження основних складових економічного механізму державного регулювання соціальної сфери та надання пропозицій щодо їх удосконалення.

Механізми державного регулювання соціальною сферою являють собою систему інститутів, що найбільш послідовно забезпечують реалізацію цілей державного регулювання соціальною сферою. Формування механізмів державного регулювання соціальної сфери залежить від обраних пріоритетів соціального розвитку [2, с. 44].

Ефективне функціонування механізмів державного регулювання соціальною сферою також являє собою предмет державного регулювання економіки. Однією зі складових економічного механізму державного регулювання соціальної сфери є програмно-цільовий метод [1, с. 53]. Програмно-цільовий метод у цьому випадку являє собою методологічну основу для реалізації безпосередньо програм розвитку соціальної сфери.

Держава визначає пріоритетні напрями розвитку, відповідно до яких відбувається концентрація фінансових, організаційних і людських ресурсів, що, зрештою, формулюється у вигляді пріоритетних програм соціального розвитку. Цей вибір зумовлений, як правило, найбільш актуальними проблемами соціального розвитку, що значною мірою стримують його. Складність полягає в тому, щоб визначити саме пріоритетні напрями розвитку та найбільш актуальні проблеми, оскільки в реальності перед органами державного управління зазвичай стоїть цілий комплекс проблем, і практично кожна з них може бути актуальною.

Ще одне ускладнення пов'язано з тим, що державі слід враховувати переваги та уявлення суспільства про необхідний йому рівень соціального розвитку, що також повинно виявлятися й при виборі пріоритетів. Відповідно, розробка програм починається, коли між державою та суспільством досягнутий певний консенсус щодо вибору справді пріоритетних цілей. Держава краще оцінює перспективи соціального розвитку, а суспільство – найбільш актуальні для

нього соціальні проблеми. Суспільний договір у цьому випадку полягає в тому, що держава, враховуючи актуальність соціальних проблем суспільства, володіє організаційними можливостями щодо їх вирішення відповідно до оцінюваних перспектив розвитку при використанні програмно-цільового методу [3, с. 71].

Після того, як між суспільством і державою відбувається остаточне узгодження пріоритетів соціального розвитку, процес розробки соціальних програм переходить до наступного етапу, яким є попередня оцінка альтернативних можливостей вирішення означених соціальних проблем. На цьому етапі розглядаються різні напрями в межах конкретного вибраного пріоритету, тобто відбувається спільний вибір певного напрямку, у межах якого будуть реалізовуватися програмні заходи. Це зумовлено тим, що необхідно розглянути різні шляхи досягнення цілей соціального розвитку в одній і тій самій пріоритетній цільовій програмі. На наш погляд, незважаючи на зростання витрат на оцінку різних варіантів, такий підхід дає змогу згодом забезпечити оптимальне співвідношення фінансових витрат і соціальних вигод, оскільки буде зроблена оцінка декількох альтернативних можливостей вирішення соціальних проблем засобами програмно-цільового методу.

На етапі попередньої оцінки альтернативних можливостей вирішення може бути також здійснено ряд кроків з підготовки альтернативних сценаріїв дій у тих чи інших пріоритетних цільових програмах з урахуванням стратегії соціального розвитку. Тут основним моментом є загальна перспектива соціального розвитку в короткостроковому, середньостроковому й довгостроковому періодах, а також зв'язок передбачуваних програмних заходів у загальному плані із цією перспективою. Альтернативні сценарії дій можуть бути умовно вбудовані в стратегію розвитку, що дає змогу змодельовувати різні ситуації в межах відповідних сценаріїв.

На цьому етапі також можна, скориставшись системним підходом, попередньо оцінити альтернативні можливості вирішення соціальних проблем і розробити альтернативні сценарії дії не просто всередині окремих пріоритетних цільових програм, а в системі пріоритетів. Такий підхід забезпечує більш ефективні рішення в подальшому, оскільки в оцінку включаються не тільки окремі проблеми та окремі сценарії, а весь комплекс завдань соціального розвитку. Відповідно, процес розробки пріоритетних цільових програм на цьому етапі більшою мірою буде відповідати стратегії соціального розвитку.

Наступний етап, мабуть, є ключовим для пріоритетних цільових програм соціального

розвитку. Він полягає в розробці конкретного плану програми, що являє собою реалізацію однієї з обраних альтернатив. Конкретний план пріоритетної програми включає в себе кілька основних частин, які будуть характерні практично для будь-якої програми.

Перша частина містить попередню інформацію щодо пріоритетної цільової програми. У ній подають загальне уявлення про ситуацію в тій галузі соціальної сфери, яка охоплена пріоритетною цільовою програмою. Також надають інформацію стосовно проблеми, яка стримує соціальний розвиток за відповідним параметром. На додаток до цього в цій частині вказують взаємопов'язані проблеми в інших галузях соціальної сфери, вирішення яких залежить, зокрема, від проблеми, розв'язуваної в межах конкретної пріоритетної цільової програми. Перша частина дає змогу подати проблему загалом, а також забезпечити коротку презентацію для замовника напряму програмних заходів.

Наступна частина присвячена детальному опису проблеми, яку необхідно вирішити з використанням як механізму регулювання тієї чи іншої галузі соціальної сфери пріоритетної цільової соціальної програми. Вимоги до детального опису проблеми полягають у тому, що з ряду численних параметрів необхідно виділити першорядні, а також менш важливі характеристики ситуації у відповідній галузі соціальної сфери. При цьому необхідно провести обґрунтування того, що ця пріоритетна цільова програма дасть змогу вирішити описувану проблему. Це обґрунтування повинно бути пов'язано з тим, що вирішення проблеми засобами програмних заходів дасть змогу забезпечити підвищення темпів соціально-економічного розвитку в країні. Для цього можуть бути обрані різні соціальні індикатори, серед яких, на наш погляд, важливими є соціальні стандарти в разі їх розробки. При обґрунтуванні використання програмного цільового методу слід також розглянути прогноз соціального розвитку, що дасть змогу вмонтувати пріоритетну цільову програму в стратегію соціального розвитку.

Після того, як проблема була сформульована й детально описана, в пріоритетній цільовій програмі формують безпосередньо цільовий блок. Він включає в себе список завдань, які необхідно вирішити за допомогою засобів та програмних заходів, і список цілей, яких необхідно досягти з їх допомогою. Формулювання цілей та завдань відповідає прогнозу й стратегії соціального розвитку, а також принципу системності. Крім цього, цільовий блок може враховувати й інші принципи, які безпосередньо пов'язані з реалізацією програми. Далі завдання програмних заходів ділять на етапи, послідовність яких визначається цілями,

поставленими розробниками програми. Від того, як цілі сформульовані в цільовому блоці, залежить загальний процес реалізації пріоритетної цільової програми. У цьому випадку постановка цілей пов'язана також з етапом попередньої оцінки альтернативних можливостей вирішення окреслених соціальних проблем, оскільки під час цієї попередньої оцінки розглядають й альтернативні цілі.

Оскільки пріоритетні цільові програми зачіпають досить серйозні комплексні проблеми, до складу будь-якої програми можуть бути включені пропозиції з калібрування чинної законодавчої бази, що регулює відносини у відповідній галузі соціальної сфери або з підготовки додаткових нормативно-правових актів. Інституційно-правова база є одним з найважливіших факторів, що забезпечують ефективність управління соціальною сферою [9, с. 41], у тому числі пріоритетних цільових програм.

Не менш важливою складовою в програмі є блок, присвячений конкретним діям за цільовою програмою. Тут мова йде про систему заходів, реалізація яких дає змогу вирішити поставлені завдання. Послідовне виконання поставлених завдань визначає напрямок руху до відповідних цілей. Зокрема, у пріоритетній цільовій програмі може бути сформоване дерево цілей і вибудовано паралельне дерево дій, де як гілки будуть представлені окремі дії, згруповані в більш великі гілки, які, у свою чергу, будуть також згруповані навколо основної мети конкретної пріоритетної програми. У межах цього блоку передбачено детальний опис виконуваних дій, тому що в цьому разі оптимальними є докладно представлені дії, з урахуванням їх зміни, якщо хід виконання пріоритетної програми буде скорегований у процесі її реалізації.

Конкретні дії в межах національного пріоритету повинні бути поділені за рівнями бюджетної системи відповідно до системи бюджетного федералізму. Як правило, до завдань центральних органів державної влади входить загальна координація діяльності всіх суб'єктів пріоритетної програми. При цьому безпосередні дії щодо їх реалізації повинні багато в чому здійснюватися на місцевому рівні.

Вищеперелічені складові тієї чи іншої пріоритетної програми дають змогу сформувати наступну частину, яка обумовлює порядок фінансування програмних заходів. Тут основним завданням є розробка механізмів фінансування виконуваних дій у їх ув'язці з деревом цілей у межах відповідного пріоритету. Як і в попередніх блоках, фінансування пов'язане з рівнями бюджетної системи: певний рівень бюджетної системи відповідає за фінансування певних завдань. Треба додати, що одним з каналів фінансування практично завжди є приват-

ний сектор через соціальну відповідальність, яку бізнес може брати на себе. Відповідно, до завдань держави з управління соціальною відповідальністю бізнесу входить залучення бізнесу як одного із джерел фінансування [7, с. 131].

Наступний блок у межах пріоритетної цільової програми може бути пов'язаний з організаційними механізмами управління цією програмою. Перш за все, виділяють основний суб'єкт управління цими соціальними бізнес-процесами. У цьому разі поняття бізнес-процесів використовують як умовну категорію, що швидше відображає характер управління, ніж сутність. Як правило, у разі пріоритетних національних цільових програм процеси управління здійснюються на всіх рівнях бюджетної системи й можуть відбуватися як паралельно (коли на одному рівні управління здійснюють різні суб'єкти), так і послідовно-паралельно. Це передбачає, що паралельні процеси на одному рівні становлять у підсумку одне цільове спрямування в межах пріоритетної програми.

Формування організаційних механізмів управління передбачає розробку відповідної системи інформаційного забезпечення. Така система набуває особливої значущості в разі пріоритетних національних програм, оскільки всі програмні заходи здійснюються в умовах дуже високої невизначеності зовнішнього середовища [8, с. 41].

Ще один блок у пріоритетних цільових програмах пов'язаний з оцінюванням ефективності проведених дій. Оцінювання ефективності цільових програм передбачає розробку відповідних критеріїв. У найбільш просунутих пріоритетних програмах використовують систему критеріїв. У реальності оцінювання ефективності цільових програм є досить складним завданням, оскільки витратні показники, використовувані в бюджетному процесі, часто свідчать про просте нарощуванні бюджетних витрат без урахування соціального ефекту.

Другою складовою економічного механізму державного регулювання соціальною сферою є індикативне планування. На думку ряду авторів [6, с. 37], індикативне планування виступає як сукупність процедур узгодження (координації) таких процесів:

- макропланування, представленого в стратегії розвитку соціальної сфери, а також у розділах бюджету, пов'язаних із соціальними витратами держави;
- мезопланування, представленого в прогнозах розвитку галузей соціальної сфери на рівні місцевого самоврядування;
- мікропланування, реалізованого в межах окремого об'єкта соціальної сфери.

Позитивна роль індикативного планування в системі державного регулювання соціальної сфери з урахуванням існуючих у ринковій економіці відносин власності

пов'язана з тим, що індикативне планування являє собою не просто інструмент державного регулювання, де об'єктом виступають органи державного управління та місцевого самоврядування, а також є саморегульованим механізмом. Це пов'язано з тим, що індикативне планування задає напрями, але не створює жорсткої прив'язки дій економічних суб'єктів, у тому числі в соціальній сфері, до встановлених норм і запланованих показників. Тут мова йде швидше про відповідність дій економічних суб'єктів у соціальній сфері обраним напрямом у межах стратегії соціального розвитку.

Певною мірою індикативний план схожий з програмно-цільовим методом у тому, що в ньому подано систему цілей, виражених у конкретних цілових показниках розвитку, до яких необхідно прагнути в процесі розвитку. Однак у цілових програмах, як правило, обрано одну послідовність обов'язкових дій, тоді як індикативний план дає змогу вибирати послідовність дій, виходячи з доцільності.

Існує кілька основних підходів до управління індикативним плануванням у галузях соціальної сфери [10, с. 159]. Перший підхід орієнтований на те, що управління індикативним плануванням у соціальній сфері є процесом макропланування при самостійності об'єктів соціальної сфери. Відповідно до цього підходу для галузей соціальної сфери має бути розроблена система цілових показників, що характеризують параметри державного регулювання. Відповідно, держава розробляє заходи соціальної політики, щоб забезпечувати досягнення цілових показників.

Другий підхід пов'язаний з положенням про те, що індикативне планування виконує інформаційну функцію щодо створення інформаційного простору при реалізації соціальної політики держави й функціонуванні механізмів регулювання галузей соціальної сфери. Інформаційний простір у межах індикативного планування задається за допомогою того, що держава може формувати напрями соціального розвитку, а розвиток соціальної сфери орієнтуватися на ці напрями.

Третій підхід являє собою точку зору на індикативне планування як на своєрідне приватно-державне партнерство в плані того, що бюджетний сектор у соціальній сфері має функціонувати з урахуванням деяких обов'язкових моментів у своїй діяльності, які встановлюються державою. При цьому приватні компанії в галузях соціальної сфери в ряді спеціально обумовлених випадків повинні співвідносити свою діяльність із встановленими державою соціальними зобов'язаннями.

У межах четвертого підходу держава виконує функцію координатора соціальних

проектів, здійснюваних приватним сектором у соціальній сфері. Координувальна роль держави доповнює інформаційне забезпечення соціального розвитку за допомогою методів індикативного планування.

Слід зазначити, що формування системи індикативного планування залежить від багатьох чинників. Особливо яскраво ця залежність виявляється в економіках, що перебувають у процесі трансформації. Зокрема, до таких економік належить і українська економіка, в якій на сьогодні триває становлення моделі індикативного планування. Цей процес характеризується різними тенденціями. З одного боку, у соціальній сфері відзначається зниження участі держави за рахунок зростання темпів комерціалізації соціальних послуг. З іншого боку, в Україні триває реалізація пріоритетних національних проектів, які формують контури майбутньої моделі індикативного планування в Україні.

Перспективною складовою механізму державного регулювання соціальної сфери є інститут соціальних стандартів. Використання соціальних стандартів у практиці державного регулювання соціальної сфери дає змогу вирішити два основні завдання: підготувати методологічну базу для ефективного визначення соціальних витрат і забезпечити економічні основи для формування єдиного соціального простору.

Соціальні стандарти є практичним втіленням державних соціальних гарантій, які створюють каркас для соціальної функції держави. При цьому процес реалізації державної соціальної функції в межах єдиного соціального простору стає більш упорядкованим і більш рівномірно розподіленим по всій території держави. На думку ряду авторів, соціальні стандарти відображають уявлення суспільства про рівень і якість життя; уся сукупність цих уявлень, виражених у вигляді вимог суспільства, визначає стандарт життя, або соціальний стандарт [4, с. 79].

Необхідно взяти до уваги, що соціальні стандарти як інститут характеризуються певною багатомірністю. По-перше, соціальні стандарти повинні мати інституційно-правову базу, що визначає основні види стандартів, їх функціонування в економіці й соціальній сфері, їх регулювання на різних рівнях державного управління, відповідальність за ті чи інші стандарти тощо. По-друге, соціальні стандарти, які повинні забезпечувати економічні основи соціальної функції держави відповідно до основних соціальних гарантій, у свою чергу, повинні бути забезпечені достатніми джерелами фінансування, якими на сьогодні більшою частиною є доходи державного бюджету. По-третє, соціальні стандарти повинні відповідати соціальним нормативам, які розробляються на науковій основі [4, с. 81].

Такий підхід дає змогу трансформувати науково розроблені соціальні нормативи у фінансові нормативи, які й виконують функцію ціни на соціально значущі блага та послуги в процесі бюджетного планування при визначенні структури й складу соціальних витрат.

Соціальні стандарти дають можливість забезпечити додаткову оптимізацію в процесі бюджетного планування. Це досягається за рахунок того, що в системі бюджетного федералізму з'являється ще один фактор, який сприяє оцінюванню бюджетних витрат з погляду їх відповідності нормативним потребам. Відповідно, місцеві бюджети отримують підставу для розподілу податкового тягаря між держаним та місцевими бюджетами на їхню користь. У випадку, коли система бюджетного федералізму побудована за принципом максимальної централізації бюджетних доходів, для місцевих бюджетів виникає формальний критерій для отримання міжбюджетних трансфертів у більшому обсязі для забезпечення покладених на них видаткових зобов'язань [5, с. 27].

Таким чином, потрібно приділяти особливу увагу проблемі соціальних бюджетних витрат місцевих бюджетів, а також оптимальної величини міжбюджетних трансфертів. Це зумовлено тим, що більшість соціальних послуг надають на місцевому рівні. Відповідно, державний бюджет не може брати на себе зобов'язання щодо організації виробництва соціально значущих послуг. Водночас органи місцевого самоврядування можуть зіткнутися (а на практиці це поширене явище) із ситуацією, коли їх організаційний потенціал у соціальній сфері буде стримувати відсутність достатнього обсягу фінансування, а надання міжбюджетних трансфертів – відсутність відповідних критеріїв надання коштів. Соціальний стандарт у частині нормативу подушного фінансування забезпечує саме такий критерій, що дає змогу місцевим бюджетам виконати покладені на них соціальні зобов'язання.

Соціальні стандарти як складові економічного механізму державного регулювання соціальною сферою створюють реальні умови для оцінювання якісних параметрів соціального розвитку. Насамперед, це стосується оцінювання бюджетних витрат, за рахунок яких забезпечується виробництво соціальних послуг. При цьому оцінювання бюджетних витрат і забезпечення соціальних стандартів пов'язані з організаційно-управлінськими аспектами, які виникають у зв'язку з досить високою інституційною складністю соціальних стандартів. Така складність зумовлена тим, що соціальні стандарти вимагають наявності дуже якісної нормативно-правової бази, що регулює не тільки безпосередньо самі соціальні стандарти, а й бюджетно-податкові відносини,

а також галузеву специфіку в соціальній сфері. Ще однією досить серйозною проблемою є організаційне забезпечення функціонування соціальних стандартів у системі бюджетного федералізму. Тут розуміється відповідальність кожного рівня бюджетної системи за ті чи інші соціальні стандарти.

Висновки. У статті розглянуто такі складові економічного механізму державного регулювання соціальною сферою: програмно-цільовий метод, індикативне планування й соціальні стандарти. На сучасному етапі соціально-економічного розвитку вони є найбільш затребуваними в більшості економічно розвинутих країн світу. Це зумовлено цільовим характером програмно-цільового методу управління соціальною сферою, який у межах обраних пріоритетів розвитку дає змогу зосередити обмежені ресурси на вирішенні справді пріоритетних проблем, широкими перспективами з калібрування процесу соціального розвитку за допомогою індикативного планування та можливістю оцінити конкретний зміст соціального розвитку за допомогою системи соціальних стандартів.

У сучасній економіці ефективність цих складових може бути підвищена за рахунок використання комплексного підходу до місця й ролі кожної з них в економічному механізмі державного регулювання соціальною сферою. Індикативне планування надає можливості для вибору альтернативних пріоритетних цільових програм разом з тим, що соціальні стандарти забезпечують ефективний інструмент для регулювання обраної альтернативи.

Список використаної літератури

1. Бабич А. Соціальні програми підприємств / А. Бабич // Економіст. – 2012. – № 2. – С. 58–62.
2. Бакуменко В.Д. Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. / В.Д. Бакуменко ; М-во регіон. розвитку та буд-ва України, Акад. муніципал. управління. – К. : Наукова думка, 2010. – 296 с.
3. Бакуменко В.Д. Інновації в управлінні суспільним розвитком : навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко, С.О. Кравченко. – К. : [НАДУ], 2009. – 116 с.
4. Білинська М.М. Державне управління галузевими стандартами в умовах реформування вищої медичної освіти в Україні : монографія / М.М. Білинська ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2004. – 246 с.
5. Дорофієнко В.В. Планування у гуманітарній сфері регіону / В.В. Дорофієнко, В.М. Лобас, А.М. Устименко. – Донецьк : МПП "ВІК", 2002. – 180 с.
6. Куценко В.І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики) : монографія /

- В.І. Куценко. – Ніжин : Аспект-Поліграф, 2008. – 818 с.
7. Лобас В.М. Рационализация государственного социального управления: вопросы теории и практики / В.М. Лобас. – Донецк : ДонГАУ, 2003. – 245 с.
8. Огаренко В.М. Теоретичні засади соціологічної рефлексії адаптаційних процесів у засобах масової комунікації : монографія / В.М. Огаренко. – Энергодар ; Запоріжжя : [Вид-во КПУ], 2010. – 226 с.
9. Поважний О.С. Творчий розвиток суб'єктів управління: концептуальні засади та практика : монографія / О.С. Поважний. – Донецьк : [СПД Куприянов В.С.], 2010. – 348 с.
10. Управление социальной сферой : учебник / под ред. В.Э. Гордина. – СПб. : Изд-во СПбГУЭФ, 2008. – 289 с.

Стаття надійшла до редакції 14.02.2013.

Дегтярь О.А. Основные составляющие экономического механизма государственного регулирования социальной сферы

В статье рассмотрены программно-целевой метод, индикативное планирование и институт социальных стандартов как основные составляющие экономического механизма государственного регулирования социальной сферы. Предложены направления их усовершенствования.

Ключевые слова: социальная сфера, государственное управление, программно-целевой метод, индикативное планирование, социальные стандарты.

Diegtiar O. The main components of the economic mechanism of state regulation of social

In the article the program-target method, indicative planning and institute social standards, as key components of the economic mechanism of state regulation of the social sphere. Directions for improvement.

Key words: social, governance, program-target method, indicative planning, social standards.

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СПОЖИВЧОГО РИНКУ ТА ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЙОГО СТАНОМ

У статті виявлено специфічні властивості споживчого ринку; проаналізовано сучасний стан і тенденції його розвитку; розглянуто споживчий ринок з позиції найважливішого чинника розширення внутрішнього ринку споживчих товарів; подано характеристику державного контролю та нагляду за параметрами його функціонування.

Ключові слова: споживчий ринок, споживча політика держави, державний контроль, державний нагляд, механізм формування й функціонування споживчого ринку.

Стратегічною метою розвитку споживчого ринку в економіці України, яка все ще перебуває на етапі трансформації, є покращання рівня життя населення, піднесення на новий якісний рівень усього комплексу соціально-економічних чинників, які забезпечують процес життєдіяльності суспільства. Із огляду на це, виникає об'єктивна необхідність аналізу сучасних тенденцій щодо розвитку вітчизняного споживчого ринку.

Споживчий ринок є одним із найвагоміших сегментів національного ринку, він характеризує відносини, які складаються в процесі виробництва, обміну й споживання кінцевих товарів і послуг. Зважаючи на його соціальну роль і важливе місце в життєзабезпеченні населення (а саме задоволення найнеобхідніших потреб людини), споживчий ринок можна вважати підсистемою соціально-економічної системи країни з притаманними їй особливостями та завданнями функціонування [4, с. 92].

Результати досліджень, присвячених розвитку споживчого ринку, викладено в працях І. Бланка, В. Геєця, Б. Данилишина, М. Корецького, А. Мазаракі, В. Павлова, О. Сафронової, Н. Толстих. Проблеми розвитку інфраструктури ринку споживчих товарів присвячено публікації О. Азарян, П. Бєленького, Н. Голошубової, В. Ільяшенко, В. Лагутіна, Л. Лігоненко, О. Прокопенко, А. Ткача, О. Шубіної та ін. Проте актуальним залишається вивчення тенденцій розвитку споживчого ринку та контролю за його станом.

Метою статті є виявлення специфічних властивостей споживчого ринку, тенденцій його розвитку; дослідження споживчого ринку як найважливішого чинника розширення внутрішнього ринку споживчих товарів; характеристика державного контролю та нагляду за параметрами його функціонування.

Важливу роль у створенні ефективного споживчого ринку й коригуванні його динаміки має відігравати держава. Це проведення гнучкої та ефективної інвестиційної політики щодо структурної перебудови народного господарства, кредитно-податкової політики в галузях, що виробляють товари народного споживання, зовнішньоекономічної політики із залученням іноземних інвесторів у галузі, що поставляють продукцію на ринок товарів споживання. Держава повинна стримувати ділову активність у соціально значущих галузях.

Споживча політика держави – це цілеспрямована та системна діяльність органів державного управління, яка має на меті ефективне регулювання суспільно важливих питань у сфері споживання в інтересах кожного зі споживачів та водночас в інтересах усього суспільства, забезпечуючи при цьому дотримання прав споживачів за допомогою правових, адміністративних та економічних інструментів державного впливу із широким залученням громадськості й індивідуальної ініціативи споживачів [9, с. 22].

Пріоритетним напрямом на сучасному етапі розвитку країни є забезпечення внутрішнього споживчого ринку вітчизняними конкурентоспроможними товарами та поступове витіснення з нього імпортних товарів низької якості. Це необхідно для того, щоб не тільки забезпечити економічну безпеку нашої країни, а й зменшити безробіття, підвищити якість надаваних послуг, що сприятиме зростанню доходів як споживачів, так і виробників, а відтак, стимулюватиме зростання споживчого ринку і, як наслідок, ділової активності й споживчої культури на вітчизняних теренах.

Стан споживчого ринку зумовлений, з одного боку, рівнем платоспроможного попиту населення, з іншого – розвитком трьох основних галузей: торгівлі, громадського харчування та побутових послуг населенню.

У 2012 р. роздрібний торговельний оборот зріс на 16%, порівняно з 2011 р. Як зазна-

чають експерти, існує стереотип щодо України як однієї з найбідніших націй у Європі, причому не тільки за кордоном, а й усередині країни. Проте, насправді, Україна є однією з найпомітніших країн світу за обсягом споживчого ринку – у переліку 40 найбільших країн. На сьогодні Україна, з погляду споживання, є єдиним споживчим ринком, що має тенденцію до активного зростання [10].

Тому Україна не тільки має значний споживчий ринок, а ще й дивовижні показники за рівнем зростання. Є деякі категорії, в яких Україна на більш високих "сходинах", ніж інші країни, а саме: споживання дорогих автомобілів (друге місце в Європі), туризм (українці одні з найактивніших споживачів-туристів після китайців і росіян).

Середньостатистичний українець витрачає більше ніж половину свого доходу на споживання, чого не може собі дозволити середньостатистичний європеєць. Так, у східноєвропейських країнах на споживання йде близько 30%, а в західноєвропейських – близько 25%. Тому, маючи заробітну плату в два рази меншу, ніж в Угорщині чи Чехії, наш споживач залишає не менше грошей.

Сьогодні найпопулярніше місце для споживачів – гіпермаркети, на другому місці торговельні центри, а на третьому – неорганізована торгівля (ринки). У цілому спостерігається помітна динаміка зростання торговельних центрів в Україні. Так, їх відвідуваність становить 1200–1300 осіб на тисячу торгових площ, тоді як у світі середній показник успішності торговельних центрів становить 800 осіб. У пік новорічних розпродажів середня відвідуваність становить 1500–1600 осіб.

Варто зазначити, що рівень, тенденції та структура попиту на споживчому ринку зумовлюють потреби в тих чи інших знаряддях і предметах праці, а також формують попит на окремі категорії робочої сили. Територіальне розміщення підприємств, що виробляють та реалізують продовольчі товари, впливає на стан ринку нерухомості, а рівень економічного розвитку цих підприємств зумовлює котирування їхніх акцій і напрями розвитку фінансового ринку. Більше того, питома вага витрат населення на придбання продовольчих товарів у загальному обсязі їх доходів впливає на формування ринку заощаджень і банківських вкладів населення. Цей ринок справляє безпосередній вплив і на соціальне становище територій. Від його стану, рівня цін, асортиментної пропозиції товарів і послуг багато в чому залежить якість життя населення тієї чи іншої території.

Складні процеси трансформації української економіки висувують на перший план дослідження споживчого ринку як найважливішого чинника розширення внутрішнього ринку споживчих товарів, що дає змогу об'єктивно судити про економічний потен-

ціал та тенденції його розвитку, а також визначає економічні стратегії суб'єктів ринку, механізм державного регулювання.

Споживчий ринок, будучи економічним феноменом інтегрально-відтворювального характеру, визначається як сукупність відносин, побудованих на основі інституціональних норм і правил, що охоплюють сферу задоволення особистих потреб населення та забезпечують рух товарних потоків, є кінцевою ланкою відтворювального циклу. Це дає можливість моделювати економічний механізм ефективного функціонування ринкової системи господарювання, в основі якої споживчий сектор.

Таким чином, споживчий ринок – це інтегральна категорія, яка визначає сферу задоволення особистих потреб населення, що виступає структуроутворювальним фактором функціонування ринково-економічної системи.

Особливості вітчизняного споживчого ринку, що є основним елементом товарного ринку, об'єктивна оцінка його стану та тенденції розвитку – важлива інформація, яка необхідна для державного управління й контролю за параметрами його функціонування, регулювання ряду ринкових процесів, розробки та проведення ефективної державної соціально-економічної політики.

Механізм формування й функціонування споживчого ринку являє собою взаємодію об'єктивно діючих факторів, явищ і процесів у сфері виробництва, розподілу, обміну та споживання товарів і послуг, що склалися на території країни. Сучасний багатофункціональний споживчий ринок формується під впливом декількох факторів одночасно. Причому всі вони мають одну особливість – їх вплив має інтегрований характер. Разом з тим, безпосередній вплив кожного з них має різний ступінь: одні здійснюють незначний вплив на деякі товарні групи, інші – помірний, треті – значний.

Функціонування споживчого ринку залежить від структури зв'язків: між потребами населення та виробництвом; попитом і пропозицією на регіональному ринку товарів та послуг; диференціацією доходів і характером споживання; рівнем та структурою споживання; поточним споживанням і заощадженнями; усупільненою й індивідуалізованою формами споживання тощо.

З метою встановлення сфери дії державного контролю та нагляду, більш ефективного захисту споживача як суб'єкта споживчого ринку, упорядкування законодавства необхідна чітка регламентація поняття "споживчий ринок". На нашу думку, споживчий ринок – це врегульовані законодавством суспільні відносини, що виникають між державою, виробником, виконавцем, продавцем і споживачем у процесі виготовлення, виконання, реалізації, експлуатації, утилізації та інших стадій життєвого циклу товарів, робіт і послуг.

Відсутність єдиного підходу до трактування понять "державний контроль" і "державний нагляд", суперечливість наукових уявлень про них призводить до довільного застосування цих термінів у нормативно-правових актах, що негативно позначається на державному регулюванні споживчого ринку. Так, Закон України "Про безпечність та якість харчових продуктів" визначає державний контроль як "діяльність державних органів виконавчої влади, що здійснюється протягом усього процесу виробництва та/або обігу об'єктів санітарних заходів з метою забезпечення дотримання відповідних санітарних заходів і технічних регламентів особами, які здійснюють виробництво та/або обіг таких об'єктів"; державний нагляд – як "діяльність органів виконавчої влади, що здійснюється періодично з метою забезпечення дотримання відповідних санітарних заходів і технічних регламентів особами, які здійснюють виробництво та/або обіг об'єктів санітарних заходів і технічних регламентів" [6]. Але в цьому випадку термін "нагляд" відрізняється від терміна "контроль" тільки періодичністю здійснення. Таким чином, можна стверджувати, що науковці та законотворці не розмежовують чітко поняття "контроль" та "нагляд" [3, с. 46].

У Законі України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" зазначено: "державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища" [7].

З метою посилення правового регулювання цього питання доцільно прийняти Закон України "Про загальні принципи державного контролю та нагляду на споживчому ринку", в якому закріпити принципи й функції контролю та нагляду, а також основні поняття: споживчий ринок, державний контроль, державний нагляд тощо.

На думку Н. Резіної, під державним контролем слід розуміти діяльність уповноважених державних органів, яка спрямована на встановлення відповідності об'єкта контролю пропонованим вимогам і здійснюється під час розгляду питання про право об'єкта на певний вид діяльності. За результатами державного контролю приймають рішення про видачу дозволу (ліцензії, свідоцтва про акредитацію тощо) або про застосування адміністративно-примусових

заходів (про відмову у видачі ліцензії, про призупинення її дії, анулювання тощо).

Під державним наглядом слід розуміти систематичну діяльність уповноважених державних органів з перевірки дотримання виконання законів та інших нормативних актів піднаглядними об'єктами, що здійснюється в межах встановленої компетенції за ініціативою державного органу, як правило. За результатами державного нагляду видають адміністративний акт, що встановлює факт правового стану піднаглядного об'єкта (акт перевірки, ревізії, укладення тощо). Одночасно за підсумками державного нагляду можуть бути застосовані адміністративно-примусові заходи (призупинення реалізації, вилучення продукції тощо) [8, с. 13].

Споживчий ринок України регулюють Закони України "Про захист прав споживачів", "Про безпечність та якість харчових продуктів", "Про метрологію та метрологічну діяльність", "Про рекламу", інші законодавчі акти, а також відповідні укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України.

Правові та організаційні засади здійснення державного ринкового нагляду й контролю нехарчової продукції встановлені Законом України "Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції". Цим Законом було створено практично нову систему ринкового нагляду. Насамперед, запроваджено європейський принцип, за яким ринковому нагляду підлягає продукція, яка вже є в обігу на ринку. Отже, перевірка характеристик продукції здійснюється в її розповсюджувача (продавця), а перевірка виробників проводиться в разі виявлення на ринку продукції, яка є небезпечною або не відповідає встановленим вимогам.

Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку органів державного ринкового нагляду та сфер їх відповідальності" від 1 червня 2011 р. № 573 визначено вичерпний перелік контролюючих органів та сферу контролю кожного з них [2, с. 313].

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів є Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів України. Держспоживінспекція України входить до системи органів виконавчої влади й реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів. Відповідно до Положення про державну інспекцію України з питань захисту прав споживачів, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 465/2011, її основними завданнями є реалізація державної політики у сферах: а) державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів і рекламу в цій сфері; б) державного рин-

кового нагляду; в) державного нагляду за додержанням технічних регламентів, стандартів, норм і правил.

Держспоживінспекція та її територіальні органи здійснюють державний ринковий нагляд за продукцією, що введена в обіг на ринок України відповідно до вимог 17 технічних регламентів та Закону України від "Про загальну безпечність нехарчової продукції". Це близько 90% від загальної кількості промислової продукції, що вводиться в обіг на ринку.

Здійснення належного контролю на споживчому ринку підвищує рівень захисту права споживачів на безпеку продукції, сприяє зменшенню кількості підприємств, що допускають порушення законодавства про захист прав споживачів, запроваджує мотиваційні механізми для здійснення суб'єктами господарювання самостійного контролю за відповідністю продукції встановленим вимогам.

Висновки. Виявлено специфічні властивості споживчого ринку, які визначаються тим, що він, по-перше, виступає як індикатор створення споживчих цінностей; по-друге, забезпечує нормальний грошовий обіг (тому грошові кошти в основній масі починають рух саме на ньому); по-третє, є "інкубатором" нових робочих місць для населення; по-четверте, являє собою сферу діяльності великої кількості організацій бізнесу; по-п'яте, справляє прямий і непрямий вплив на стан і розвиток інших ринків. Встановлено, що відсутність єдиного підходу до трактування понять "державний контроль" і "державний нагляд", суперечливість наукових уявлень про них призводять до довільного застосування цих термінів у нормативно-правових актах, що негативно позначається на державному регулюванні споживчого ринку.

Список використаної літератури

1. Каплюченко Т.В. Становлення ринкового нагляду в Україні: сучасні потреби та механізм їх вирішення / Т.В. Каплюченко // Актуальні проблеми політики : зб. наук. праць / гол. ред. С.В. Ківалов ; відп. за вип. Л.І. Кормич. – О. : Нац. ун-т

"Одеська юридична академія" : Південноукраїнський центр гендерних проблем, 2012. – Вип. 44. – С. 305–315.

2. Коновалова И.А. Потребительский рынок как фактор институционально устойчивого развития Ставропольского края / И.А. Коновалова // Проблемы современной экономики (II) : материалы междунар. заоч. науч. конф. (м. Челябинск, октябрь 2012 г.). – Челябинск : Два комсомольца, 2012. – С. 24–26.
3. Маланчук Т.В. Державний контроль та нагляд за безпекою харчових продуктів / Т.В. Маланчук // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – № 2 (5). – С. 45–49.
4. Пархоменко Н.М. Інвестиційний фактор активізації споживчого ринку України / Н.М. Пархоменко // Економіка і регіон. – 2009. – № 3 (22). – С. 92–98.
5. Про безпечність та якість харчових продуктів : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
6. Про захист прав споживачів : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
7. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29.
8. Резина Н.А. Государственный контроль и надзор в сфере потребительского рынка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Н.А. Резина. – Омск, 2003. – 23 с.
9. Споживча політика в системі державного управління : навч.-метод. посіб. / [Дубенко С.Д., Максименко К.О., Овчарук О.В. та ін.] ; за заг. ред. Максименко К.О., Овчарук О.В., Протасової Н.Г. – К. : Тютюкін, 2009. – 248 с.
10. FINANCE.UA Про гроші [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.finance.ua/ua>.

Стаття надійшла до редакції 14.02.2013.

Коваленко Е.А. Тенденции развития потребительского рынка и государственный контроль над его состоянием

В статье выявлены специфические свойства потребительского рынка; проанализировано современное состояние и тенденции его развития; рассмотрен потребительский рынок с позиции важнейшего фактора расширения внутреннего рынка потребительских товаров; дана характеристика государственного контроля и надзора за параметрами его функционирования.

Ключевые слова: потребительский рынок, потребительская политика государства, государственный контроль, государственный надзор, механизм формирования и функционирования потребительского рынка.

Kovalenko Y. Consumer market trends and state control of its condition

The article identified the specific properties of the consumer market, analyzed the current state and its development trends, consumer market is considered the most important factor from the standpoint of expanding domestic consumer market, given characteristics of state control and supervision of the parameters of its operation.

Key words: consumer market, consumer state policy, government control, government surveillance, mechanism of formation and functioning of the consumer market.

**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ПРОЦЕСІ ОРГАНІЗАЦІЇ
ЕФЕКТИВНОГО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

У статті порушено проблему фрагментарності українського законодавства стосовно місцевого самоврядування; конституційне закріплення двох систем публічної влади на території області та району, які є різними за формою, структурою, принципом формування й механізмами функціонування, однак із комплексом функцій, що дублюють одна одну. На основі аналізу наявної законодавчої бази сформульовано основні проблемні питання, що вимагають як нормативно-правового, так і методологічного забезпечення.

Ключові слова: *Європейська хартія місцевого самоврядування, Конституція України, повноваження, правове забезпечення, матеріально-фінансова самостійність.*

Характерною рисою сучасного етапу розвитку українського суспільства є пошук оптимальних шляхів поєднання централізації й децентралізації системи управління, розмежування повноважень центру та регіонів. На сьогодні в науковому й суспільному дискурсі наявні два основних погляди на реформування та подальший розвиток інституту місцевого самоврядування в нашій країні. Один полягає у відокремленні місцевого самоврядування від держави, за якого виключається будь-який вплив держави (крім правового) на організацію та діяльність місцевого самоврядування. Інший полягає в "одержавленні" місцевого самоврядування, його жорсткій прив'язці до державних структур як продовження державного управління на місцях. Ці позиції багато в чому відображають об'єктивний процес становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні, неоднозначність його сучасного правового регулювання, а також наявні правові прогалини як на рівні загальнодержавного, так і регіонального законодавства.

Правовим аспектам розвитку місцевого самоврядування в Україні присвятили свої праці такі вчені, як: О.В. Бейко, А.К. Гук, В.М. Князєв, М.О. Пухтинський, О.В. Стогова, В.В. Толкованов та ін.

Мета статті полягає у визначенні існуючих проблем правового регулювання у процесі організації ефективного місцевого самоврядування в Україні та виборі шляхів їх розв'язання.

Проблема ефективної організації місцевого самоврядування є однією з найважливіших для багатьох країн пострадянського простору. Майже в усіх країнах на конституційному рівні був відсутній чіткий розподіл між центральними органами державної

влади та органами влади адміністративно-територіальних одиниць. Такий стан справ визначався вирішальною роллю вертикалі керівних комуністичних партій, яка взагалі нівелювала будь-які ознаки місцевого самоврядування. Саме тому однією з основних проблем інституту місцевого самоврядування в Україні постає незавершеність процесу трансформації радянської владної системи в демократичну систему самоврядування територіальних громад.

Сучасні процеси децентралізації, упродовження принципу субсидіарності, конкурентне середовище, підвищення рівня вимог людини до різноманітності та якості отримуваних нею послуг, збільшення її впливу на владу зумовили пошук нових моделей побудови та організації діяльності інститутів місцевого самоврядування з урахуванням сучасної парадигми управління. В Україні право територіальних спільнот (громад) самостійно вирішувати питання місцевого значення гарантовано Конституцією України. Це право визначається та закріплюється як місцеве самоврядування (ст. 140). Однак проголошений Конституцією принцип самостійності територіальних громад на практиці майже не реалізується через те, що механізми реалізації самостійності та її напрями чітко не визначені. Та й самі "питання місцевого значення" ще потребують певного уточнення. У Конституції України [1] вони визначаються досить розмито (ст. 143). Так, Конституція України передбачає організаційну, фінансову, правову самостійність органів місцевого самоврядування, відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, але реальний стан справ дещо відрізняється від того, що закріплено в нормативних актах.

Традиційно вважається, що ключовим завданням у розвитку місцевого самоврядування є ліквідація бар'єрів, які блокують

перетворення територіальної громади в економічно заможну й дієздатну базову одиницю публічної влади, у межах якої кожен мешканець має можливість ефективно репрезентувати та захищати власні й загальні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення. Саме тому особливу увагу в процесі реформування місцевого самоврядування слід приділити вдосконаленню механізмів реалізації громадянами права на безпосередню участь в управлінні місцевими справами. Ефективний соціально-економічний розвиток суспільства є неможливим без співпраці органів місцевого самоврядування з громадянським суспільством, ЗМІ, бізнес-структурами та громадянами – членами територіальних громад.

Передача повноважень із центру на місця здійснюється шляхом децентралізації, що дає змогу привести послуги, які надає держава, у відповідність із потребами і запитами населення. Як зазначає О. Тоффлер [2], перехід до децентралізації виступає як "глобальний зсув влади", що звільняє індивіда від державної опіки та дає змогу будувати демократію знизу догори.

Від початку проголошення незалежності в Україні через низку об'єктивних чинників так і не відбулося реальне становлення ефективного місцевого самоврядування як елемента громадянського суспільства. Наслідком останнього стала фактична відстороненість громадян України від участі в процесі управління державою.

Існуюча система державного управління в Україні є внутрішньо суперечливою й незавершеною. Після кількох спроб її реформування система залишається неефективною. Що стосується формальної сторони питання, а саме законодавчого регулювання питань місцевого самоврядування, то й на цьому рівні в Україні закладено ряд конфліктів між органами центральної влади та органами місцевого самоврядування. Якщо проаналізувати низку прийнятих за період незалежності законодавчих актів, то можна побачити головний їх недолік. Це відсутність єдиної лінії стратегії й фрагментарність національного законодавства.

Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 2) [3], відповідно до Конституції, визначає поняття місцевого самоврядування як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України. Зазначимо, що порівняно з радянським періодом, коли інститут місцевого самоврядування взагалі не визнавався, нині на найвищому, тобто конституційному, рівні його визнано та гарантовано.

В Україні й досі триває процес імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування. Але на сьогодні в державі існує певна суперечність: питома вага делегованих повноважень органів виконавчої влади, передбачених Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", значно перевищує власні повноваження органів місцевого самоврядування. Це є порушенням основних принципів, на яких ґрунтується самоврядування. Доцільною є передача органам місцевого самоврядування більшого кола повноважень щодо вирішення питань місцевого значення, тоді як місцеві державні адміністрації мають здійснювати лише контрольно-наглядові повноваження щодо законності рішень органів місцевого самоврядування (відповідно до ч. 2 ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування [4]).

У цьому контексті багато дослідників зазначають, що на сьогодні в Україні зберігається достатньо неефективна система місцевого самоврядування, коли покладені на органи місцевого самоврядування повноваження, їх відповідальність не співвідносні з фінансовим і матеріальним ресурсом як у частині реалізації власних (самоврядних), так і делегованих повноважень органів державної влади [5, с. 127–133].

Крім того, існує низка проблем, пов'язаних із відсутністю належного правового регулювання багатьох важливих питань місцевого самоврядування. Зокрема, досі відсутнє належне правове регулювання відносин суб'єктів місцевого самоврядування різних субнаціональних рівнів: територіальних громад села, селища, міського рівня та їх органів місцевого самоврядування й органів місцевого самоврядування, що реалізують спільні інтереси територіальних громад, – районних і обласних рад. Зрештою, часто причиною протистояння на місцевому рівні є неефективна модель публічної влади щодо відносин районних і обласних рад з місцевими державними адміністраціями. Проте джерелом більшості проблем є системні помилки в конституційно-правовій формалізації первинної одиниці місцевого самоврядування – територіальної громади як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями або добровільного об'єднання жителів кількох сіл з єдиним адміністративним центром. Як наслідок, нині в Україні існує близько 11,5 тис. територіальних громад, 40% з яких чисельністю до 500 осіб, 35% – від 500 до 1000 осіб. Очевидно, така ситуація не дає змоги забезпечити реальні фінансові гарантії місцевого самоврядування, створити на базі громад економічно ефективні колективи. Показово, що 70% місцевих громад сьогодні на 95% залежать від дотацій з Державного бюджету [6].

Саме тому й досі актуальною проблемою для України залишається законодавче врегулювання проблем, пов'язаних з реформуванням системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з одночасним розмежуванням їхніх повноважень.

Існуюча система місцевого самоврядування набула сучасних рис в 1996–1997 рр. після прийняття Конституції України. Цей документ містить такі ключові положення:

- в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування (ст. 7);
- місцеве самоврядування є правом територіальної громади – мешканців села, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140);
- місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою безпосередньо і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи (ст. 140);
- органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, є районні та обласні ради (ст. 140).

Водночас Конституція України закріпила дві системи публічної влади на території області та району, які є різними за формою, структурою, принципами формування й механізмами функціонування:

а) місцеві державні адміністрації, що є місцевими органами державної виконавчої влади;

б) органи місцевого самоврядування як влада територіальних громад.

Відповідно до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” [7], “до відання місцевих державних адміністрацій у межах та формах, визначених Конституцією і законами України, належить і вирішення питань: 1) забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; 2) соціально-економічного розвитку відповідних територій; 3) бюджету, фінансів та обліку; 4) управління майном, приватизації та підприємництва; 5) промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; 6) науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх; 7) використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; 8) зовнішньоекономічної діяльності; 9) оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; 10) соціального захисту, зайнятості населення, праці та заробітної плати”.

У ст. 32 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” окреслено ті самі повноваження, але для органів місцевого самоврядування. Проте, як відомо, якщо повноваження двох різних структур дублюють одне одного, це призводить до низької ефективності їх праці, а іноді до протистояння у вирішенні тих чи інших питань. У такій ситуації представники місцевої влади не в змозі чітко визначити сферу своєї компетенції, повноважень та відповідальності (див. табл.).

Таблиця

Розподіл повноважень на місцевому рівні

Повноваження місцевих державних адміністрацій України (відповідно до Закону “Про місцеві державні адміністрації”)	Повноваження органів місцевого самоврядування України (відповідно до Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”)
Стаття 17. Повноваження у сфері соціально-економічного розвитку	Стаття 27. Повноваження у сфері соціально-економічного та культурного розвитку
Місцева державна адміністрація: 1) розробляє проекти програм соціально-економічного розвитку..., забезпечує їх виконання; 2) забезпечує ефективне використання природних, людських та фінансових ресурсів; 3) формує необхідні для соціально-економічного розвитку баланси людських, матеріально-фінансових та інших ресурсів. Проблемними питаннями, що вимагають як нормативно-правового, так і методологічного забезпечення	1) підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ і міст..., забезпечення їх виконання; 2) забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку території, ефективного використання природних, людських і фінансових ресурсів; 3) забезпечення формування балансів фінансових, людських ресурсів, які необхідні для соціально-економічного та культурного розвитку певної території

Ще у 2001 р. було прийнято два важливі документи, в яких підкреслено необхідність визначення сфер діяльності в найкоротші терміни – Концепція державної регіональної політики [8], затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р., і Програма державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні [9], затверджена Указом Президента України від 30 серпня 2001 р. Однак дублювання повноважень місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування й на сьогодні за-

лишається однією з проблем, що потребує вирішення. Уже декілька років в Україні триває розмова про необхідність чіткого розподілу повноважень, компетенції та відповідальності між вищевказаними органами, але реальних кроків поки ще не зроблено. Наведена таблиця наочно ілюструє зазначене дублювання.

У цих документах підкреслено необхідність чіткого розподілу влади й відповідальності між органами територіальної влади. Визначено, що ці органи можуть і повинні співпрацювати для вирішення місцевих

проблем, але вони повинні мати свої власні функції та повноваження. Це також підкреслено й у Європейській хартії місцевого самоврядування: "Повноваження, дані місцевій владі, повинні бути повними і виключними. Вони не повинні бути обмежені і лімітовані іншими центральними або регіональними органами влади, за винятком обмежень, передбачених законодавством" (ст. 4) [10].

З огляду на вищезазначене, більш ефективним видається положення, за якого б органи місцевого самоврядування розробляли проекти щодо соціально-економічного й культурного розвитку відповідних територій та здійснювали їх виконання, а державні місцеві адміністрації в такому разі затверджували б ці проекти та контролювали їх виконання. Як свідчить світовий досвід, за будь-яких форм місцевого управління державний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадовими особами застосовується завжди. У багатьох розвинутих країнах місцевому самоврядуванню надані широкі повноваження, але існує чітка система державного нагляду та контролю за їх діяльністю, і здійснюють це, як правило, місцеві державні адміністрації. Так, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" чітко прописує межі державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, зокрема: "...державний контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, і не повинен призводити до втручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень" (ст. 20). На практиці досить часто зустрічаються ситуації, коли органи місцевої державної влади втручаються в діяльність органів місцевого самоврядування й намагаються впливати на прийняття рішень та коригувати її, що заборонено законом.

У цілому, якщо спробувати проаналізувати сукупність прийнятих за період незалежності законодавчих актів, то ми побачимо їх головний недолік. Це відсутність єдиної стратегії та фрагментарність національного законодавства. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає основні засади діяльності органів місцевого самоврядування, але водночас не визначає шляхи досягнення та забезпечення реальної самостійності територіальних громад і не конкретизує, у чому полягає "реальна здатність вирішувати питання місцевого значення", яким чином вона вимірюється та реалізується. Закон окреслює основні принципи місцевого самоврядування, серед яких правова, організаційна та

матеріально-фінансова самостійність, проте Закон не визначає конкретні межі цих форм самостійності, механізми та інструменти їх здійснення й забезпечення.

Ратифікувавши у 1997 р. Європейську хартію місцевого самоврядування, Україна взяла на себе в цій сфері низку зобов'язань, які не виконала повністю. Недосконалим залишається місцеве самоврядування на районному й обласному рівні, оскільки ради не мають своїх виконавчих структур; не розмежовані належно повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів, а також між ними та місцевими органами виконавчої влади; не врегульованим залишається питання управління комунальним майном, не визначено правовий статус об'єктів спільної власності територіальних громад; не на користь місцевого самоврядування розмежовано землі державної та комунальної власності; місцеві бюджети не забезпечені достатніми джерелами їх наповнення; законодавчо не визначено статус, функції і повноваження територіальних громад, які є базовим елементом системи місцевого самоврядування. Нарешті, в Україні не забезпечено реалізації повною мірою на практиці основоположних принципів місцевого самоврядування, передбачених Європейською хартією місцевого самоврядування.

Сучасна Україна й досі перебуває в процесі реформування системи місцевого самоврядування. Проблема ефективності місцевого самоврядування є однією з найважливіших на сучасному етапі розвитку державності України. Головним чинником якісного управління є чіткий розподіл повноважень та компетенції між усіма органами державної влади як по горизонталі, так і по вертикалі, а також між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Основними проблемними питаннями, що вимагають як нормативно-правового, так і методологічного забезпечення, можна вважати такі:

- демократична система територіального самоврядування, що безпосередньо представляє інтереси територіальних громад на проміжному рівні між місцевим і державним, функціонує неефективно. Механізми реалізації інтересів територіальних громад на цьому рівні, як і раніше, потребують нормативного врегулювання;
- в Україні, як і раніше, залишається невирішеною проблема чіткого визначення та розмежування функцій і обов'язків місцевого самоврядування та місцевих виконавчих органів, принцип субсидіарності влади повною мірою не реалізується;
- прийнятий Бюджетний кодекс України дозволив органам місцевої влади проводити більш незалежну податкову політику, однак, це не вирішило всі місцеві фінан-

- сові проблеми, у тому числі не забезпечило реалізацію права органів місцевого самоврядування на фінансову незалежність;
- в Україні право територіальних громад незалежно вирішувати місцеві проблеми гарантовано Конституцією. Водночас можливості місцевої автономії, конкретні інструменти та механізми її реалізації чітко не прописані, що призводить до формального підходу й неможливості реалізувати ці положення на практиці.

Висновки. Головним результатом вирішення окреслених проблем повинна стати побудова децентралізованої моделі організації влади, яка б була спроможна в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного й культурного розвитку територій, забезпечувала б якісний рівень надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів, була здатна до самовдосконалення та саморегуляції.

Список використаної літератури

1. Конституція України. – К. : Парламент. вид-во, 2005. – 87 с.
2. Тоффлер Э. Третья волна / Э. Тоффлер. – М. : АСТ, 1999. – 261 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. – К. : Юре, 2002. – 107 с.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посіб. / упоряд. О.В. Бейко, А.К. Гук, В.М. Князев ; за ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. – К. : Крамар, 2003. – 396 с.
5. Стогова О.В. Реформування місцевих органів влади та місцевого самоврядування в Україні: проблеми та перспективи / О.В. Стогова // Питання політології. Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. – 2009. – № 861. – С. 127–133.
6. Реформування базового рівня місцевого самоврядування очима кандидатів на пост Президента України [Електронний ресурс] // Твій вибір – 2010 : електронний бюлетень. – Режим доступу: <http://www.slideshare.net/newcitizenua/5-2665327>.
7. Про місцеві державні адміністрації : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
8. Про концепцію державної регіональної політики : Указ Президента [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>.
9. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні : Указ Президента [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/749/2001>.
10. Европейская хартия местного самоуправления от 15.10.85 // Социологические исследования. – 1997. – № 1. – С. 90–97.

Стаття надійшла до редакції 20.02.2013.

Костенок И.В. Проблемы правового регулирования в процессе организации эффективного местного самоуправления в Украине

В статье поднимается проблема фрагментарности украинского законодательства в отношении местного самоуправления; конституционное закрепление двух систем публичной власти на территории области и района, которые являются разными по форме, структуре, принципам формирования и механизмам функционирования, но с набором функций, которые дублируют друг друга. На основе анализа имеющейся законодательной базы сформулированы основные проблемные вопросы, требующие как нормативно-правового, так и методологического обеспечения.

Ключевые слова: Европейская хартия местного самоуправления, Конституция Украины, полномочия, правовое обеспечение, материально-финансовая самостоятельность.

Kostenok I. Problems of legal regulation in the process of organisation of effective local government in Ukraine

The article raises the problem of fragmental character of the Ukrainian legislation concerning local governing; constitutional recognition of the two systems of public power in the region and district that are different in a form, structure, principles of formation and functioning, but with a set of functions that duplicate each other. Based on the analysis of current legislation the basic problems that require both regulatory and methodological support are formulated.

Key words: European Charter of Local Self-Governing, the Constitution of Ukraine, the powers, legal support, material and financial independence.

КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО РОЗУМІННЯ СУТНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглянуто місцеве самоврядування як локальну (нижчу) концептуальну владу, яка навіть теоретично не може бути відокремлена від державної влади, що в системі державного управління є концептуальною.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, правова форма, державна влада, концептуальна влада, деконцентрація, регіони.*

У нашій державі народ здійснює свою владу безпосередньо шляхом референдумів, обрання народних представників на регіональному та місцевому рівнях, проведення народних правотворчих ініціатив, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Актуальним завданням місцевої влади стає створення різних організаційних форм, способів, засобів, напрямків діяльності, що сприяють якомога повнішому залученню населення до вирішення місцевих проблем, стимулюють інтерес та ініціативу до самоорганізації.

Дослідження регіону як об'єкта управління дає змогу проаналізувати його галузеву й функціональну структуру, розглянути особливості адміністративно-територіального устрою держави, економічні проблеми.

Отже, регіон – це підсистема соціально-економічного комплексу країни, відносно самостійна його частина із закінченим циклом відтворення, особливими формами прояву стадій відтворення й специфічними особливостями соціальних і економічних процесів.

Основними критеріями виокремлення регіону вважають спільність народногосподарських і регіональних завдань, техніко-економічні особливості розвитку промисловості та сільського господарства, наявність суб'єктів господарювання, об'єднаних регіональними, економічними, політичними, соціальними, культурно-етнічними інтересами.

У сучасній регіоналістиці є різні тлумачення поняття регіонального розвитку. Кожне з них має право на існування з погляду політичної регіоналістики, економічної та соціальної регіональної політики, державотворення, історичного регіоналізму тощо.

Розвиток регіону, приміром, розуміють як режим функціонування регіональної системи, який забезпечує позитивну дина-

міку параметрів рівня життя населення за рахунок стійкого й збалансованого відтворення соціального, господарського, ресурсного та екологічного потенціалів території.

Регіональний розвиток (regional development), крім того, визначають як: зміну структури регіонів або територіальних утворень усередині них (зазвичай ідеться про прогресивні зміни структури); ускладнення (ефективну позитивну зміну) регіональної системи. У цьому розумінні поняття регіонального розвитку є антонімічним до терміна деградації, тобто розвитку, пов'язаного з руйнуванням, зниженням рівня тощо [3, с. 226].

У зв'язку із цим перед регіональними управлінськими структурами стоїть завдання підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування на основі прав, встановлених законодавством України. Незважаючи на окреслене в законодавстві коло питань місцевого значення, встановлений ним характер відносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, порядок і умови наділення їх окремими державними повноваженнями та відповідними матеріальними й фінансовими засобами не завжди є ефективними. Для органів місцевого самоврядування однією з основних проблем стає визначення співвідношення прав, обов'язків і повноважень кожного із суб'єктів місцевого самоврядування.

У цій статті з трьох методично виправданих підходів до дослідження проблеми (аспектний, системний та концептуальний) ми взяли за основу концептуальний підхід, який передбачає попередню розробку концепції дослідження (комплекс ключових положень, що визначають спрямованість, основний принцип побудови й загальну систему зв'язків між окремими частинами дослідження).

Мета статті – розглянути місцеве самоврядування з позиції децентралізації та деконцентрації.

Концепція (від лат. *conceptio* – розуміння, система) – головний задум, керівна ідея. Концепція визначає стратегію дій. Концепція – це певний спосіб розуміння (трактування, сприйняття) якого-небудь предмета, явища або процесу; основна точка зору на предмет, керівна ідея для його систематичного висвітлення, комплекс поглядів, що пов'язані між собою й впливають один з одного, система шляхів розв'язання обраного завдання.

Місцеве самоврядування – особливий вид управління. Його суть полягає в тому, що закон надає права територіальним спільнотам громадян і органам, яких вони обирають, самостійно, у межах закону, вирішувати всі питання місцевого значення, які зумовлені інтересами населення. При цьому територіальна спільнота (громада, комуна, муніципалітет) виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування і не є територіальною одиницею, до якої відноситься (село, селище, місто, регіон, область), яка є територіальною основою місцевого самоврядування.

Кожна держава має свій устрій, заснований на історичних, національних та інших особливостях. Тому місцеве самоврядування має специфічну правову форму, яка базується на них. Однак незбалансованість взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування спричиняє суперечності. Ця обставина актуалізує необхідність усебічного й глибокого дослідження проблематики, пов'язаної з концептуалізацією поняття “місцеве самоврядування” як на загальнодержавному рівні, так і в регіональному аспекті.

У зв'язку із цим об'єктом дослідження слід вважати систему управління, в основі якої лежить людина і її діяльність. Ця діяльність виходить з певних інтересів, уявлень про цінності, а також мотивів і установок, що впливають на поведінку людей, і передбачає складні, а деколи й суперечливі відносини між окремими особистостями та соціальними групами, до яких вони належать. Місцеве самоврядування, як і вся система управління, належить до класу соціально-економічних систем.

Однак при однаковості ознак місцевого самоврядування в різних країнах по-різному розуміють поняття “місцеве самоврядування”. Його розглядають як “глибинний шар державної влади” або як “відокремлені від держави, специфічні організації управління справами суспільства, що взаємодіють з нею”.

Місцеве самоврядування – це децентралізована форма управління, під якою розуміють передачу центром окремих повноважень місцевим виборним органам. При цьому центр делегує деякі повноваження органам місцевої адміністрації. Цей процес називають децентрацією.

Функціонування системи управління характеризується безліччю різноманітних проблем, які виступають як суперечність стратегії й тактики управління, умов ринку та можливостей фірми, кваліфікації персоналу й потреб в інноваціях тощо.

На підставі огляду наукових публікацій можна зробити висновок про те, що існує ряд проблем, недостатньо вивчених дослідниками. Наприклад, до кінця не зрозуміла ступінь взаємодії, а отже, і ступінь управлінської взаємозалежності структурних підрозділів органів місцевого самоврядування, а також немає достатньо оптимальної структури міського самоврядування, що впливає на безконфліктне впровадження нових структур самоврядування в соціальний простір міст. Недостатньо повно розкрито роль соціальних інститутів у формуванні органів місцевого самоврядування. Усі ці проблеми свідчать про актуальність дослідження місцевого самоврядування з позиції концептуалізації влади.

Органи держави і місцевого самоврядування покликані виконувати подібні по своїй суті завдання. Більше того, органи місцевого самоврядування функціонують у державі, у межах її законів. Отже, навіть теоретично місцеве самоврядування не варто відокремлювати від державної влади, оскільки (незважаючи на це, власна концепція управління чужа, але прийнята в державі) вона є владною концептуальною для всього управлінського апарату держави. Місцеве самоврядування у зв'язку із цим можна віднести до локальної (ієрархічно нижчої) концептуальної влади. На практиці відокремлення місцевого самоврядування від державної влади може призвести до утворення місцевих “князівств”, що, безсумнівно, призведе до протистояння таких “князівств” як між собою, так і з державою як такою. Відбудеться “розмноження” влади. Взаємодія регіонів як носіїв владних повноважень може сприяти побудові системи управління, спрямованої на формування нових і розвиток наявних життєзабезпечувальних структур місцевого самоврядування. Тому наділення регіонів достатніми правами в управлінні власністю є однією з умов забезпечення комфортного проживання населення на відповідній території.

Характеризуючи місцеве самоврядування, один з прихильників “державної” теорії В.П. Безобразов писав: “Чим ширше розвинені елементи місцевого самоврядування, тим більш самостійні його органи, чим більше його начало панує в місцевій адміністрації, тим суворіше й тісніше вони повинні входити в загальний устрій державного управління та тим менше можливо роздвоєння влади – роздвоєння й антагонізм самоврядних державно-громадських установ та бюрократичних” [4, с. 23].

Держава в такій боротьбі може припинити бути державою через непотрібність або буде поглинена сильнішими й організованішими структурами в межах чужої концептуальної влади, здатної надати цьому процесу державного начала.

В.П. Безобразов зазначав: "Органи самоврядування, виникнувши на громадському ґрунті під впливом суспільних інтересів, не припиняють бути державними й для цього повинні входити як ланки до загальної системи влади та управління в державі. Установи самоврядування сукупно з бюрократичними установами по суті двоякі органи одного й того самого державного організму, різні форми однієї й тієї самої влади" [2, с. 8].

На думку послідовників цієї теорії, місцеве самоврядування не повинно бути відокремлене від державної влади, оскільки це неминуче призведе до конфліктів і, відповідно, до несприятливих наслідків для державності, аж до розпаду держави.

На відміну від державної теорії про те, що органи місцевого самоврядування всі повноваження отримують від держави і, отже, мають державну природу, існує "юридичний напрям". Його прихильники розглядають населення самоврядної території як суб'єкт права, у якого є не тільки державні, а й власні інтереси. Державні та власні інтереси передбачають вирішення державних завдань на основі правових зв'язків між державою та органами місцевого самоврядування, що, у свою чергу, передбачає систему юридичних відносин, які визначають специфіку місцевого самоврядування. Іншими словами, органи самоврядування реалізують функції державного управління, але при цьому є юридичними особами, засновуються громадами або територіями. У цій статті ми не розглядаємо інші теорії та думки щодо цього питання. Зупинимось на тому, що спір між представниками громадської й державної теорії місцевого самоврядування не припиняється. Тому постає питання: місцеве самоврядування – це продовження державної вертикалі чи елемент публічної влади? Якщо визначити місцеве самоврядування як варіант публічної влади, то й у цьому плані воно не може бути ні штучно, ні як-небудь ще відокремлено від державної влади.

Оскільки місцеве самоврядування має дуалістичну природу та має державно-громадський характер, то воно виступає сполучною ланкою між державною владою та громадянським суспільством. Тому ми цілком підтримуємо точку зору Г.В. Атаманчука, який однією зі специфічних рис, що дають змогу виявити природу місцевого самоврядування, визначає його прикордонний стан між "державою і суспільством, що єднає їх між собою" [1, с. 133].

Висновки. У статті розкрито місцеве самоврядування як локальну (нижчу) концептуальну владу, яка навіть теоретично не може бути відокремлена від державної влади, що в системі державного управління є концептуальною. Таким чином, розглядаючи державну владу як концептуальну (влада ідей і людей) [5] (незалежно від того, своя це концепція управління чи чужа), ми бачимо її прямий вплив на систему місцевого самоврядування по вертикалі ієрархії управління. Взаємодія органів місцевого самоврядування між собою по горизонталі для вирішення специфічних завдань, на наш погляд, цілком відповідає основній ідеї місцевого самоврядування – самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Список використаної літератури

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
2. Безобразов В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть / В.П. Безобразов. – СПб. : Тип. В. Безобразова и Комп., 1882. – 737 с.
3. Богорад О.Д. Региональная экономика : словарь-довідник / О.Д. Богорад, О.М. Невелев, В.М. Падалка, М.В. Підмогильний. – К., 2004. – 346 с.
4. Некрасов Е.Е. Государственная власть и местное самоуправление в России: опыт историко-правового исследования : монография / Е.Е. Некрасов. – М. : Агент, 1999.
5. Опрятный С.Н. Концептуальная власть (власть идей и людей) : монография / С.Н. Опрятный, О.С. Опрятная. – Запорожье : Изд-во Классического частного ун-та, 2010. – 224 с.

Стаття надійшла до редакції 19.02.2013.

Опрятный С.Н. Концептуальный подход к пониманию сущности местного самоуправления

В статье рассматривается местное самоуправление как локальная (нижестоящая) концептуальная власть, которая даже теоретически не может быть отделена от государственной власти, которая в системе государственного управления является концептуальной.

Ключевые слова: местное самоуправление, правовая форма, государственная власть, концептуальная власть, децентрализация, регионы.

Opriatnyi S. The conceptual approach to the understanding of local management

The article deals with the local management as a local conceptual power that even theoretically can not be separated from the state power, which is in the public administration is conceptual.

Key words: local management, legal form, state power, the conceptual power, deconcentration, regions.

УДК 351:336.76

Д.М. Тевелєв

здобувач

Одеський регіональний інститут державного управління
НАДУ при Президентові України

ПРИЧИНИ НЕДОСКОНАЛОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЦІННИХ ПАПЕРІВ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто причини недосконалості державного регулювання ринку цінних паперів в Україні, недоліки, що мають місце в процесі державного регулювання, взаємодії державних органів, причетних до регулювання ринку цінних паперів.

Ключові слова: ринок цінних паперів, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, державне регулювання, органи державної влади, банківські установи.

На сьогодні, з огляду на проблеми, що виникли в діяльності ринку цінних паперів в Україні та в його державному регулюванні внаслідок світової фінансово-економічної кризи, більшість науковців приділяють переважну увагу дослідженню зарубіжного досвіду державного регулювання ринку цінних паперів, вдосконаленню інституціональної структури ринку цінних паперів, шляхів та етапів здійснення коригувальних заходів.

Безумовно, такий досвід та знання є важливими й необхідні для використання в процесі вдосконалення засад державного регулювання ринку цінних паперів, для підвищення ефективності процесу регулювання та стабільності суб'єктів ринку цінних паперів. Водночас неможливо здійснити якісну реорганізацію без дослідження причин і недоліків, що мають місце в процесі державного регулювання, взаємодії державних органів, причетних до регулювання ринку цінних паперів, історичних та об'єктивних передумов становлення й формування ринку цінних паперів. Крім того, аналіз причин та недоліків дасть змогу виявити й рівень проблематики в регулюванні, напрями необхідних коригувальних дій.

Вагомий науковий внесок у висвітлення питань державного регулювання ринку цінних паперів, ролі та функцій державних органів регулювання ринку цінних паперів, механізмів їх взаємодії, місця й значення фінансових посередників у забезпеченні економічного зростання в ринковій економіці зробили такі іноземні та вітчизняні фахівці, як: Дж. Сорос, Домінік Ру, Г. Райт, Дж. Моррисей, М.Х. Мексон, Г. Марковіц, Б. Гурне, Дж. Хансен, В. Гурне, У. Шарп, М.О. Мозговий, М.О. Бурмака, В.Є. Воротін, В.О. Галічева, А.Т. Головка, О.М. Іваницька, К.В. Мірін, О.Г. Мендрул, О.В. Мертенс, О.М. Науменко, І.В. Розпутенко, Н.П. Шведов, В.В. Юрчишин та ін.

Мета статті – розкрити причини недосконалості державного регулювання ринку цінних паперів в Україні, історичних та об'єктивних передумов такого стану речей.

Більшість вітчизняних науковців зазначає, що однією з основних проблем у створенні системного регулювання ринку цінних паперів є слабка координація дій між фінансовими регуляторами як на рівні формування регуляторної бази, так і в процесі повсякденної наглядової діяльності (неузгодженість при прийнятті нормативно-правових актів, слабка координація дій в умовах системних фінансових криз, відсутність систематичного обміну інформацією, невідпрацьованість механізмів взаємодії при здійсненні нагляду за діяльністю фінансових конгломератів чи пов'язаних осіб). Така ситуація, безумовно, має місце, водночас дослідженню причин цього приділяється недостатньо уваги, науковці зосереджуються переважно на вивченні зарубіжного досвіду й запровадженні його на українських теренах. На нашу думку, така позиція є хибною, тому, насамперед, слід зрозуміти причини цією недосконалістю державного регулювання ринку цінних паперів, історичні та об'єктивні передумови такого стану речей.

По-перше, в Україні функціонує секторальна модель регулювання фінансового ринку, частиною якого є і ринок цінних паперів, що передбачає чіткий розподіл завдань та функцій між органами, які окремо здійснюють нагляд за кожним з основних секторів (сегментів) фінансового ринку – банківським ринком, небанківським ринком і ринком цінних паперів. Як результат, згідно із Законом України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг", державне регулювання ринків фінансових послуг здійснюється:

- щодо ринку банківських послуг – Національним банком України;
- щодо ринків цінних паперів і похідних цінних паперів – Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку;

- щодо інших ринків фінансових послуг – Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [4].

Але досить складно розмежувати повноваження цих органів, тому що сектори фінансового ринку взаємопов'язані, а їх учасники діють на кількох сегментах одночасно. Зокрема, банківські установи, що підпадають під регулювання НБУ, є активними учасниками фондового ринку, тому їх має регулювати Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, при цьому банківські установи утворюють фінансові групи з небанківськими фінансовими установами, які підпадають під регулювання Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. Крім того, сам Національний банк України є професійним учасником ринку цінних паперів, адже не лише є агентом уряду при розповсюдженні державних цінних паперів (виконує функції інвестиційної компанії з обслуговування первинного розміщення цінних паперів), а й сам постійно здійснює операції з купівлі-продажу цінних паперів, виступає як дилер; створює вторинний ринок цінних паперів; виконує функції депозитарію, клірингового та розрахункового центру, тобто виступає спеціалізованою організацією з обліку, зберігання та розрахунків за операціями з державними цінними паперами; використовує операції з державними цінними паперами як інструмент грошово-кредитної політики.

По-друге, в Україні має місце змішана (банківська й небанківська) модель ринку цінних паперів, як наслідок, Національний банк і небанківські державні органи виступають у ролі регуляторних установ.

По-третє, Національний банк України є особливим центральним органом державного управління, незалежним від уряду та економічно самостійним, тоді як діяльність Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку й Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, не мають операційної, інституційної та фінансової самостійності як Національний банк України, внаслідок чого вищезазначені установи перебувають у різних умовах і мають різні можливості. Слід також врахувати, що державна політика управління ринком цінних паперів тісно взаємодіє з іншими напрямками економічної політики: інвестиційною, монетарною, приватизаційною, інформаційною, податковою, антимонопольною тощо, які втілюють інші, крім вищезазначених, державні установи, що вимагає налагодження співпраці Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку з ними.

По-четверте, аналіз становлення й розвитку фінансового ринку та ринку цінних паперів дає підстави стверджувати, що

основними суб'єктами на них є банківські установи, діяльність яких регулює Національний банк України. При цьому, відповідно до ст. 5 Закону України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні", державне регулювання ринку цінних паперів здійснює Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку [3], утворена Указом Президента України від 12.06.1995 р. № 446/95. Що ж стосується безпосередньо співпраці Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку з іншими державними органами, то серед основних, про які зазначено в Положенні про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, затверджені Указом Президента України від 23.11.2011 р. № 1063/2011, необхідно виділити такі:

- співпрацює з Національним банком України і Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, щодо здійснення державного регулювання цих ринків;
- своєчасно повідомляє з використанням засобів зв'язку, що дозволяють фіксувати інформацію, Національний банк України і Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, про будь-які спостереження та висновки, необхідні для виконання покладених на ці органи обов'язків;
- проводить з метою співпраці та координації діяльності щодо здійснення державного регулювання ринків фінансових послуг у встановлені законом строки оперативні наради за участю Національного банку України і Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, або бере участь у таких нарадах, що проводяться зазначеними органами; за результатами оперативних нарад складає відповідні протоколи та/або укладає міжвідомчі угоди;
- визначає за погодженням із Національним банком України особливості одержання комерційними банками ліцензії на депозитарну та розрахунково-клірингову діяльність;
- встановлює за погодженням із Національним банком України і Міністерством фінансів України правила та операційні стандарти грошового клірингу і розрахунків за операціями з цінними паперами;
- встановлює за погодженням із Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, граничні розміри винагороди за надання послуг з управління активами недержавного пенсійного фонду;
- встановлює за погодженням із Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових

- послуг, методику та порядок обчислення й визначення чистої вартості активів недержавного пенсійного фонду, їх обліку, зарахування, які здійснюються адміністратором недержавного пенсійного фонду та особою, що управляє активами такого пенсійного фонду;
- встановлює разом із Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, особливості порядку обчислення та обліку прибутку (збитку) недержавного пенсійного фонду;
 - затверджує за погодженням із Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, та Національним банком України методику та порядок розрахунку чистої вартості пенсійних активів Накопичувального фонду системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;
 - встановлює за погодженням із Національним банком України додаткові вимоги щодо емісії (випуску) цінних паперів комерційними банками;
 - здійснює разом із Національним банком України та Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, державний нагляд і регулювання іпотечного кредитування та емісії іпотечних сертифікатів [2].

Незважаючи на досить широкий перелік напрямів співпраці, більшість з них залишаються лише задекларованими у відповідних законодавчих та нормативно-правових актах, а реальної ефективної взаємодії не спостерігається, хоча кроки в цьому напрямі постійно здійснюються, починаючи від Угоди про співпрацю між Національним банком України та Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку, яка була укладена 27.01.1998 р. на виконання доручення Кабінету Міністрів України від 20.01.1998 р. за № 11920/98, до Програми економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, Програми розвитку фондового ринку України на 2011–2015 рр. Кожен із зазначених регуляторних органів здійснює регулювання ринку цінних паперів у межах, встановлених законодавством, що не завжди вимагає їх координації та узгодження.

По-п'яте, система правового регулювання ринку цінних паперів не розмежовує чітко сфери впливу кожного з регуляторів та передбачає дублювання регулятивних повноважень, не дозволяє регулювати більшість суттєво важливих аспектів ринку цінних паперів, виробляти та встановлювати конкретні критерії, стандарти і процедури відносин учасників (емітентів, інвесторів, посередників, інших інфраструктурних інститутів), регулювати біржову та позабіржову систему торгівлі тощо. Так, наприклад

Законом України “Про Національну депозитарну систему та особливості електронного обігу цінних паперів в Україні” 1997 р. було передбачено такі права Національного депозитарію України (далі – НДУ): здійснювати загальні види депозитарної діяльності: зберігання та обслуговування обігу цінних паперів на рахунках у цінних паперах та операцій емітентів щодо випущених ним цінних паперів; кліринг та розрахунки з угодами щодо цінних паперів; ведення реєстрів власників іменних цінних паперів та виключні види діяльності – стандартизацію депозитарного обліку відповідно до міжнародних норм; стандартизацію документообігу щодо операцій з цінними паперами і нумерацію (кодифікацію) цінних паперів, випущених в Україні, відповідно до міжнародних норм; встановлення відносин і налагодження постійної взаємодії з депозитарними установами інших держав, укладання двосторонніх та багатосторонніх угод про пряме членство або кореспондентські відносини для обслуговування міжнародних операцій з цінними паперами учасників Національної депозитарної системи, контроль за їх кореспондентськими відносинами з депозитарними установами інших держав [5]. Таким чином, серед множини депозитаріїв саме Національний депозитарій було наділено виключними правами і повноваженнями. Однак Указом Президента України “Про загальні засади функціонування Національного депозитарію” від 22.06.1999 р. № 703 визначено, що НДУ виконує лише функції стандартизації депозитного обліку та документообігу щодо операцій з цінними паперами, кодифікацію цінних паперів та налагоджує відносини з депозитарними установами інших держав [6, с. 71].

По-шосте, має місце відсутність єдиного підходу з боку органів державного регулювання під час розробки політики на ринку цінних паперів України, що є наслідком їх недостатньої співпраці та взаємодії.

По-сьоме, на сьогодні відсутня транспарентність у процедурі ухвалення рішень (недостатній рівень відкритості та прозорості схвалення рішень органами регулювання та нагляду). Усі органи регулювання та нагляду за фінансовим сектором в Україні використовують оптимальні канали комунікацій: офіційні сайти у мережі Інтернет, прямі контакти із представниками засобів масової інформації, засідання координаційних та громадських рад, опитування тощо. Однак серед недоліків, пов'язаних із розповсюдженням інформації, можна зазначити:

- відсутність у всіх органів стратегічного документа щодо побудови їх комунікаційної діяльності, метою якої є створення стабільності щодо очікувань;
- недосконалий механізм роз'яснювальної роботи регуляторів щодо мотивів та наслідків схвалених рішень. Його відсут-

ність зумовлює формування в суспільстві нечіткого трактування функцій відповідних органів, негативних соціальних очікувань та зниження довіри до фінансового сектору в цілому та фінансових установ зокрема;

- відсутність чітких графіків проведення регулярних прес-конференцій, тематичних зустрічей з представниками засобів масової інформації тощо.

Це призводить до відсутності системного сприйняття діяльності органів регулювання та нагляду за фінансовим сектором, нерозуміння їх ролі в загальноекономічних процесах країни [1, с. 128].

Зазначені недоліки повною мірою виявились під час світової фінансової кризи 2007–2009 рр., коли кожен із державних регуляторів намагався вжити заходів лише на ринку, за регулювання та нагляд за яким він несе відповідальність. У результаті цього не було вжито скоординованих антикризових дій та заходів для збереження ринку цінних паперів, який мав найбільше падіння не лише в Україні, а й у світі. Регуляторні дії органів державного управління виявлялися недостатньо ефективними та оперативними, частина з них мала декларативний характер, що лише поглиблювало проблеми ринку цінних паперів, а самі органи державного регулювання ринку цінних паперів виявили свою інституційну невідповідність діям у надзвичайних ситуаціях.

Висновки. Вітчизняний ринок цінних паперів та система державного регулювання ним перебувають на початковому етапі становлення та розвитку. Ні за обсягами операцій, що здійснюються на ньому, ні за ефективністю діяльності його суб'єктів, ні за якістю системи державного управління та іншими якісними й кількісними показниками ми не можемо бути показником або еталоном для інших країн, що розвиваються. Крім того, у процесі державного регулювання ринком цінних паперів тривалий час залишаються невирішеними питання якісної взаємодії між усіма учасниками процесу регулювання, які в кризові періоди лише посилюються. Тому визначення най-

більш значних проблем і недоліків у процесі взаємодії, історичних та об'єктивних передумов такого стану речей є першим важливим кроком у процесі розробки дієвих заходів і механізмів, необхідних на цьому етапі розвитку ринку цінних паперів та системи державного регулювання.

Список використаної літератури

1. Науменкова С.В. Системи регулювання ринків фінансових послуг зарубіжних країн : навч. посіб. / С.В. Науменкова, В.І. Міщенко. – К. : Центр наукових досліджень НБУ, Університет банківської справи НБУ, 2010. – 170 с.
2. Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, затверджене Указом Президента України від 23.11.2011 р. № 1063/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011>.
3. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України від 30.10.1996 р. № 448/96-ВР, з поточною редакцією від 01.01.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12.07.2001 р. № 2664-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-14/page2>.
5. Про Національну депозитарну систему та особливості електронного обігу цінних паперів в Україні : Закон України від 10.12.1997 р. № 710/97-ВР, з поточною редакцією від 01.01.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/710/97-%D0%B2%D1%80/page2>.
6. Питання функціонування та вдосконалення інфраструктури фондового ринку України : інформаційно-аналітичні матеріали / за ред. к.е.н. О.І. Кіреєва, к.е.н. М.М. Шаповалової та к.е.н. Н.І. Гребеник. – К. : Центр наукових досліджень НБУ, 2005. – 132 с.

Стаття надійшла до редакції 09.02.2013.

Тевелев Д.М. Причины несовершенства государственного регулирования рынка ценных бумаг в Украине

В статье рассмотрены причины несовершенства государственного регулирования рынка ценных бумаг в Украине, недостатки, которые имеют место в процессе государственного регулирования, взаимодействия государственных органов, причастных к регулированию рынка ценных бумаг.

Ключевые слова: рынок ценных бумаг, Национальная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку, государственное регулирование, органы государственной власти, банковские учреждения.

Tevelev D. Causes of imperfection of State regulation of the stock market in Ukraine

In the article considered causes of imperfections the governance of the stock market in Ukraine, deficiencies in the process of State regulation, interaction of State bodies involved in the regulation of the stock market.

Key words: the stock market, the National Commission for securities and stock market, government regulation, public authorities, banking institutions.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.072.3

О.О. Салієнко

здобувач
Харківський регіональний інститут державного управління
НАДУ при Президентові України

ПРОЦЕС ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ЗАКОНОДАВЧОЇ ТА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто проблеми оцінювання ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади. Досліджено міжнародну концепцію оцінювання ефективності Balanced Scorecard, а також висвітлено практичні аспекти застосування цієї концепції в механізмі взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні.

Ключові слова: оцінка, показник, механізм взаємодії, концепція Balanced Scorecard, парламент, уряд.

Проблема оцінювання ефективності стоїть у всіх сферах життєдіяльності суспільства. Найбільшою мірою це властиво державному управлінню, де на перший план виходить проблема оцінювання ефективності взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади. Актуальність цього дослідження полягає в тому, що процес оцінювання ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади надає можливість визначити якість, чіткість, прозорість урядової й парламентської діяльності. Процес оцінювання ефективності взаємодії державних органів надає можливість звести управлінську діяльність до позитивних результатів.

Питання оцінювання ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні є об'єктом уваги багатьох вітчизняних і зарубіжних учених. Питання оцінювання ефективності державного управління висвітлено в працях таких науковців, як: Ю. Бажал, А. Васін, Л. Гордієнко, Л. Лисакова, А. Мельник, О. Оболенський, Р. Рудніцька, Б. Савченко.

Водночас аналіз зарубіжних і вітчизняних здобутків свідчить про відсутність єдиних показників оцінювання ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади.

Метою статті є визначення показників оцінювання ефективності механізму взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні, а також можливості прак-

тичного застосування концепції Balanced Scorecard у механізмі взаємодії парламенту й уряду.

Процес оцінювання ефективності механізму взаємодії Верховної Ради та Кабінету Міністрів залежить від оцінки практичних результатів, які ми визначаємо як показники.

“Великий тлумачний словник сучасної української мови” розглядає категорію “показник” як свідчення, певний доказ, оцінку результатів роботи, на підставі яких можна робити висновки про який-небудь процес [1, с. 1024].

Розглядаючи категорію “показник” в управлінському аспекті, ми пропонуємо розуміти її як результативність, тобто рівень практичного досягнення цілей та завдань, поставлених у діяльності органів влади.

Аналіз міжнародної практики оцінювання ефективності у сфері державного управління свідчить про розробку єдиної концепції Balanced Scorecard, що включає збалансовану систему показників ефективності. Ця концепція була створена, насамперед, для використання в бізнесовому секторі економіки, однак її застосовують і в секторі державного управління [8, с. 7]. Концепція виступає своєрідною базою в діяльності як підприємства, організації, так і державних органів, що спрямована на визначення стратегічних цілей та виконання щоденних завдань. Результатом цілеспрямованої діяльності цієї концепції є фінансове благополуччя.

Основу концепції Balanced Scorecard становлять такі показники:

- можливість заздалегідь визначати стратегії діяльності, що оцінюють чинники як поточного, так і майбутнього розвитку;
- у результаті чіткого використання цієї концепції діяльність органів державної влади стає більш прозорою та стабільною;
- завдяки реалізації ефективних результатів в управлінні державними процесами зростає рівень довіри громадян до влади, що стабілізує політичне життя.

На нашу думку, концепція Balanced Scorecard – це необхідний крок у стабільне майбутнє української держави. Можливим та необхідним є практичне використання збалансованої системи показників ефективності Balanced Scorecard у механізмі взаємодії парламенту й уряду. Однак процес упровадження цієї концепції в механізм взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади потребує тривалої й систематизованої роботи, спрямованої на детальне, поглиблене її вивчення, урахування досвіду іноземних держав при використанні Balanced Scorecard та оцінювання перспектив подальшого її застосування в державному управлінні. Однією з переваг використання збалансованої системи показників ефективності в механізмі взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади є збалансування й підтримання рівноваги між складовими державної влади. Однак, як свідчить міжнародна практика, лише правильне та вміле використання цієї концепції зможе забезпечити позитивні результати управлінської діяльності. Правильно організована стратегія має значення для досягнення компромісу в механізмі взаємодії, що сприятиме швидкому прийняттю нормативно-правових актів законодавчою владою та їх реалізації органами виконавчої влади.

Дослідивши міжнародну практику застосування концепції Balanced Scorecard (збалансованої системи показників ефективності), ми пропонуємо використовувати її в механізмі взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади таким чином:

1. На першому етапі необхідним є узгодження єдиних цілей у механізмі взаємодії, тобто визначення правильних стратегій. Ми схильні до думки, що першою та основною метою в механізмі взаємодії парламенту й уряду є вирішення проблеми пріоритету однієї з гілок влади, оскільки тільки підтримка рівноваги створює умови для подальшого розвитку демократії.

Згідно з Конституцією України, на органи законодавчої влади покладено повноваження вирішувати найважливіші питання життєдіяльності суспільства – приймати державний бюджет, вирішувати питання в системі оподаткування, здійснювати контроль за органами виконавчої влади, яка

несе політичну відповідальність перед законодавчою [2, с. 70].

Разом з тим надання законодавчій владі таких повноважень не означає її абсолютний характер та пріоритет над іншими складовими державної влади.

Однак, як свідчить міжнародна практика, не всі країни підтримують принцип абсолютної рівності при реалізації доктрини поділу влади. Так, наприклад, парламент Великобританії посідає верховне становище в системі поділу влади та може впливати на діяльність інших гілок. При цьому Великобританія – це могутня держава, що за економічними показниками випереджає інші країни з розвинутою демократією, де носієм народного суверенітету є саме законодавча влада. Органи виконавчої та судової влади є обмеженими за своєю природою та підпорядковуються парламенту.

На наш погляд, в умовах проголошення України як правової держави, лише єдність та рівноправність складових державної влади дасть змогу досягти поставлених цілей. Виконавча влада повинна бути повністю відокремлена та самостійна від будь-якої іншої гілки влади, це забезпечить якісне виконання законів та видання нормативно-правових актів в межах власної компетенції, що встановлена Конституцією України [2, с. 72]. У протилежному разі виконавча влада втратить свій сенс існування.

Єдиним засобом запобігання встановленню пріоритету однієї гілки влади над іншою є сукупність конституційних механізмів, основою яких є взаємодія, що реалізується через взаємне доповнення та взаємний контроль [7, с. 121]. Отже, лише наявність системи стримувань і противаг дає змогу розглядати як носія народного суверенітету не тільки органи законодавчої влади, а й виконавчої та судової. Тому законодавча влада не має й не може мати абсолютного характеру, що свідчить про її рівність у системі поділу влади.

Другою, але не менш важливою, метою в механізмі взаємодії парламенту та уряду є чітке визначення місця й ролі Президента. У більшості країн президент визнається як глава держави, що наділений особливими повноваженнями у сфері виконавчої влади. При цьому роль та місце Президента в системі поділу влади залежить від форми правління.

У президентських республіках у руках Президента зосереджені одночасно повноваження і як глави держави, і як глави уряду. У таких державах президенту належать найбільші важелі впливу на парламент, але це не надає Президенту статусу "головного" в державі. Навпаки, чітке розмежування повноважень Президента (як глави держави та глави виконавчої влади) і законодавчої влади сприяє створенню цілі-

сної системи стримувань та противаг і сприяє ефективному її використанню.

У державах, де на конституційному рівні закріплена змішана форма правління, Президент виступає своєрідним "арбітром" у механізмі взаємодії парламенту та уряду. Це означає, що Президент повинен бути повністю відокремлений від будь-якої гілки влади та займати нейтральну позицію в механізмі державної влади.

Згідно з Конституцією України, Президент не належить до жодної гілки влади, оскільки, за ст. 6, влада в нашій державі здійснюється на основі її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Президент України є главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності та дотримання прав і свобод людини та громадянина, про що свідчить ст. 102 Основного Закону України. У ст. 113 Конституції України зазначено: "Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України" [3].

Разом із цим, аналізуючи конституційні повноваження інституту президенства, ми визначаємо, що Президент хоча й не очолює уряд країни, але має "широкі повноваження по відношенню до виконавчої влади" [2, с. 75]. У правовій державі Президент може виступати в ролі "арбітра", лише коли він повністю відокремлений від законодавчої, виконавчої та судової влади, чого не можна сказати про Президента України.

Не можна не погодитись з думкою Ф.В. Веніславського про те, що Президент перебуває не над державним механізмом, а є його елементом. На підтвердження цього вчений наводить декілька повноважень Президента: право виступати суб'єктом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України; право призначати за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України [2, с. 75].

Продовжуючи підтвердження належності інституту президенства до елементів державного механізму, можна навести ще ряд конституційних повноважень Президента: право на призначення за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України; право на призначення на посади та звільнення з посад за згодою Верховної Ради України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України; право на подання законопроекту про внесення змін до Конституції України до Верховної Ради України тощо.

Отже, на конституційному рівні чітко не визначено місце Президента в державному механізмі, тому питання значення інституту президенства й досі є дискусійним. У літературі поширена думка про необхідність закріплення Президента не тільки як глави держави, а і як глави виконавчої влади, обґрунтовуючи її тісним переплетінням їх повноважень.

На наш погляд, немає жодної необхідності наділення Президента повноваженнями голови уряду, більше того, Президент України повинен займати місце контролюючого органу, тим самим забезпечуючи взаємодію між законодавчою та виконавчою владою. Це можливо лише шляхом чіткого визначення меж повноважень кожної гілки влади. На жаль, Конституція України не наділила Президента повноваженнями виступати в ролі судді для підтримання гармонії в діяльності органів державної влади, а особливо в механізмі взаємодії парламенту та уряду.

Цього не можна сказати про Конституції інших держав. Так, Конституція Російської Федерації (ст. 80) закріплює, що Президент є гарантом Конституції, прав і свобод людини та громадянина, вживає заходів з охорони суверенітету Російської Федерації, її незалежності, державної цілісності, забезпечує узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади [5, с. 56].

Схожим є конституційне закріплення статусу Президента у Французькій Республіці, де президент повинен забезпечувати нормальне функціонування публічних властей [9, с. 413].

Отже, основним завданням інституту президенства повинно бути здійснення контролю та нагляду за діяльністю всіх гілок державної влади.

2. Наступним етапом використання концепції Balanced Scorecard (збалансованої системи показників ефективності) є уточнення завдань у механізмі взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади, визначення напрямів діяльності, спрямованих на реалізацію поставлених завдань, а також подальший розподіл цих завдань за напрямками діяльності державних органів.

Отже, ми визначили, що для досягнення стратегічних цілей необхідно окреслити основні завдання в механізмі взаємодії парламенту та уряду. До них ми зараховуємо такі:

1. Тісна співпраця парламенту та уряду в процесі правотворчої діяльності (реалізація законодавчої ініціативи урядом) та здійсненням якісного парламентського контролю.

2. Чіткий розподіл повноважень Президента та уряду в механізмі державної влади, що базується на ефективній системі стримувань і противаг.

Досягти поставлених завдань можна тільки шляхом внесення змін до Конституції України та прийняття ряд законів і підзаконних нормативно-правових актів.

Оскільки ефективний механізм взаємодії парламенту й уряду потребує його чіткої фіксації за всіма правилами та вимогами в національному законодавстві України, невиконання чи не належне виконання цієї вимоги може призвести до "неузгодженості, суперечностей, конфліктів" між парламентом та урядом, встановлення пріоритету однієї влади над іншою, "навіть до дестабілізації суспільства" [4, с. 49].

3. Цей етап характеризується розробкою ключових показників ефективності механізму взаємодії парламенту та уряду (KPI).

Оцінити рівень виконання кожного стратегічного завдання можна вимірювальними показниками ефективності, кожен з яких має своє нормативне значення та відображає, чи досягнуті основні завдання в необхідні строки. Ключові показники ефективності механізму взаємодії парламенту та уряду повинні бути виражені в цифрах.

Так, наприклад, ми визначили одним зі стратегічних завдань механізму взаємодії парламенту та уряду тісну їх співпрацю в процесі правотворчої діяльності, тобто практичну реалізацію урядом права бути суб'єктом законодавчої ініціативи. Для того, щоб оцінити рівень реалізації цього права, необхідно проаналізувати кількість прийнятих та відхилених законопроектів Верховною Радою, що були внесені урядом.

Отже, проаналізуємо рівень підтримки законопроектів Верховною Радою України (п'ятого та шостого скликання), внесених Кабінетом Міністрів України як суб'єктом законодавчої ініціативи у 2006–2012 рр.

За діяльності Верховної Ради п'ятого скликання було внесено Кабінетом Міністрів України 213 законопроектів, із них розглянуто – 156: прийнято в цілому – 102; взято за основу – 45; повернуто на доопрацювання – 4; відкликано – 2; відхилено – 3.

До Верховної Ради України шостого скликання було внесено Кабінетом Міністрів України 630 законопроектів, із них розглянуто – 543: прийнято в цілому – 362; взято за основу – 52; враховано в інших законопроектах – 22; направлено на повторне перше читання Верховною Радою – 2; повернуто на доопрацювання – 19; відкликано – 11; відхилено – 75 [8].

Таким чином, до Верховної Ради п'ятого скликання було внесено 213 законопроектів, з них розглянуто – 73%, не розглянуто взагалі – 27%. До парламенту шостого скликання було внесено 630 законопроектів, з них розглянуто 86%.

Отримані результати свідчать про недостатній рівень взаємодії парламенту та уря-

ду в законотворчому процесі. Конституційно закріплено, що процедура розгляду законопроектів є загальною, незалежно від суб'єкта законодавчої ініціативи. Однак отримані результати аналізу свідчать про наявну проблему: законопроекти, внесені Кабінетом Міністрів України, не користуються необхідною "повагою" в парламенті. Для ефективного виконання урядом своєї програми необхідним є швидкий та своєчасний розгляд Верховною Радою України урядових законопроектів, однак ця проблема й досі залишається не вирішеною. Уряд не має достатніх засобів впливу на законотворчий процес в Україні.

4. Розробка стратегічних програм з досягнення головних цілей і завдань у механізмі взаємодії парламенту та уряду. Цей етап передбачає необхідність створення стратегічних програм підвищення рівня взаємодії та встановлення тісних зв'язків у процесі здійснення законодавчої та урядової діяльності.

Отже, завдання створення тісної співпраці парламенту та уряду в процесі правотворчої діяльності, чіткий розподіл повноважень Президента та уряду в механізмі державної влади – це одні з критичних факторів досягнення стратегічних цілей у механізмі взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади в Україні. У цьому випадку створення стратегічних програм для вирішення основних завдань повинні базуватись на внесенні змін до чинного національного законодавства.

Для вирішення завдання взаємодії Верховної Ради та Кабінету Міністрів у законотворчому процесі ми пропонуємо на конституційному рівні закріпити абсолютну рівність усіх суб'єктів законодавчої ініціативи, тим самим не допустити пріоритету парламентських законопроектів над урядовими.

Розподіл повноважень Президента та уряду в механізмі державної влади можливий також лише шляхом внесення змін до Основного Закону України, а саме необхідно провести чітку межу в повноваженнях кожного з представлених державних органах, щоб уникнути перехресчування їх повноважень, та визначити механізми подальшої їх взаємодії.

5. Остання стадія концепції Balanced Scorecard – інтегрування збалансованої системи показників ефективності в механізм взаємодії органів законодавчої та виконавчої влади. Інтегрування цієї концепції можливе лише тоді, коли пройдено всі етапи її створення: визначено стратегічні цілі, встановлено основні завдання, розроблено ключові показники ефективності та підготовлено стратегічні програми.

Висновки. За концепцією BS, лише чіткість, ясність і послідовність є запорукою досягнення успішних та ефективних результатів.

Звісно, неправильним було б говорити про ідеальність цієї концепції та безперешкодне її впровадження в механізм взаємодії органів законодавчої й виконавчої влади. Однак державний механізм української держави потребує невідкладного вдосконалення та реформування. Використання концепції BS дасть змогу зробити необхідні кроки в цьому напрямі. Однак при її використанні необхідним є узагальнення практики застосування цієї концепції міжнародними державами та створення власної моделі впровадження збалансованої системи показників ефективності в механізм взаємодії парламенту та уряду.

Список використаної літератури

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / ред. В.Т. Бусел. – К. : Ірпін'я ВТФ "Перун", 2007. – 1736 с.
2. Веніславський Ф.В. Конституційні основи взаємовідносин законодавчої та виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Федір Володимирович Веніславський. – Х., 2000. – 215 с.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Кривенко Л. Конституційний контроль. Крок уперед, два кроки вбік? / Л. Кривенко // Віче. – 1994. – № 5. – С. 49.
5. Президент – правительство – исполнительная власть: российская модель : сборник / Э.Н. Ожиганов, Ф. Платон, Н.А. Сахаров, И.Г. Шаблинский ; под ред. И. Шаблинского. – М. : Центр конституц. исслед. Моск. обществ. науч. фонда, 1997. – 70 с.
6. Приходченко Л.Л. Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика [Електронний ресурс] / Л.Л. Приходченко. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/1/07.pdf>.
7. Тиунова Л. Системные связи правовой действительности / Л. Тиунова. – СПб. : Изд-во СПб. ун-та, 1991. – 133 с.
8. Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.
9. Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / М.Ф. Чудаков. – Мн. : Новое знание, 2001. – 572 с.

Стаття надійшла до редакції 22.11.2012.

Салиенко А.А. Процесс оценки эффективности механизма взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти в Украине

В статье рассматриваются проблемы оценки эффективности механизма взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти. Исследуется международная концепция эффективности *Balanced Scorecard*, а также рассматриваются практические аспекты применения этой концепции в механизме взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти в Украине.

Ключевые слова: оценка, показатель, механизм взаимодействия, концепция *Balanced Scorecard*, парламент, правительство.

Saliyenko E. The process of evaluating the effectiveness of the interaction between the legislative and executive power in Ukraine

The paper addresses the problem of evaluating the effectiveness of the mechanism of interaction between the legislative and executive branches. We investigate the concept of an international evaluation *Balanced Scorecard*, and discusses the practical aspects of the application of this concept in the mechanism of interaction between the legislative and executive power in Ukraine.

Key words: score, score, mechanism of interaction, the concept of *Balanced Scorecard*, parliament, government.

НАУКОВІ ЗАХОДИ

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ КРУГЛИЙ СТІЛ "АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТРУДОВОГО ПРАВА ТА ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ"

21 листопада 2012 року у Класичному приватному університеті за підтримки Запорізької обласної державної адміністрації, Апеляційного суду Запорізької області та Запорізького окружного адміністративного суду відбувся науково-практичний круглий стіл "Актуальні проблеми трудового права та права соціального забезпечення".

Обмінялись досвідом у галузі трудового права приїхали провідні вчені-юристи з усієї України.

За словами організаторів метою круглого столу послугувало прагнення:

- забезпечення доступу вчених, здобувачів і практичних працівників-юристів до інформації про реалізацію правової реформи у світі та в Україні, розвиток юридичної науки, реалізація зв'язку теорії і практики, гармонізація національного законодавства з міжнародним правом, обговорення практичних проблем трудового права та права соціального забезпечення;
- сприяння становленню наукових, ділових та особистих контактів між юристами України й інших держав, розширення уявлення про колег, які працюють за спорідненою правовою проблематикою.

Круглий стіл відкрили та виступили з вітальним словом:

Огаренко Віктор Миколайович, доктор наук з державного управління, професор, Класичний приватний університет, ректор;

Шишка Ігор Васильович, кандидат медичних наук, доцент, Запорізька обласна державна адміністрація, заступник голови;

Монаєнко Антон Олексійович, доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, Класичний приватний університет, проректор з наукової роботи;

Прилипко Сергій Миколайович, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, член-кореспондент Національної академії правових наук України, директор Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку Національної академії правових наук України;

Іншин Микола Іванович, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, завідувач кафедри трудового права та права соціального забезпечення Київського національного університету імені Тараса Шевченка.



На дискусії обговорювали такі питання:

До питання відмежування матеріальної відповідальності працівників від цивільно-правової відповідальності за нормами цивільного права (**Прилипко Сергій Миколайович**, доктор юридичних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, член-кореспондент Національної академії правових наук України, директор Науково-дослідного інституту правового забезпечення інноваційного розвитку Національної академії правових наук України).

Підвищення ефективності державної служби в сучасних умовах (**Іншин Микола Іванович**, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, завідувач кафедри трудового права та права соціального забезпечення Київського національного університету імені Тараса Шевченка).

Ідеологічні основи сучасного трудового права (**Щербина Віктор Іванович**, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри трудового права та права соціального забезпечення Київського національного університету імені Тараса Шевченка).



Кодифікація – важливий етап реформи трудового законодавства України (**Ярошенко Олег Миколайович**, доктор юридичних наук, професор, Національний університет "Юридична академія України імені Ярослава Мудрого" (м. Харків), професор кафедри трудового права).

Сучасні тенденції у визначенні пріоритету методів регулювання трудових відносин (**Лукаш Сергій Станіславович**, доктор юридичних наук, доцент, Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ, начальник).



Форми трудових правовідносин: правові проблеми (**Занфірова Тетяна Анатоліївна**, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, вчений секретар вченої ради Класичного приватного університету).

Також у дискусії взяли участь практики – фахівці у галузі трудового права:

Кравцов Олексій Іванович, начальник управління з питань праці, зайнятості та соціального страхування;

Бойченко Сергій Миколайович, начальник інспекції праці Запорізької області;

Четвертак Сергій Іванович, начальник відділення національної служби посередництва та примирення в Запорізькій області.

ОФІЦІЙНА ІНФОРМАЦІЯ

ВІДТЕРМІНОВАНО НА РІК НАБУТТЯ ЧИННОСТІ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ “ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ”

Відповідно до Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про державну службу” від 20 листопада 2012 року № 5483-VI, дату набрання чинності зазначеним законом перенесено на один рік – до 1 січня 2014 р.

Відтермінування введення в дію Закону України “Про державну службу” пов’язане з необхідністю розробки нової редакції Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” та синхронного й скоординованого введення в дію зазначених законів, які визначають принципи, правові та організаційні засади цих складових публічного управління, що забезпечить комплексну реалізацію адміністративної реформи, ініційовану Президентом України.

Це повністю узгоджується з принципами цілісності виконання Програми економічних реформ на 2012–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, спрямованих на побудову сучасної, стійкої, відкритої й конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки, формування професійної й ефективної системи державного управління, на підвищення добробуту українських громадян.

Одночасно для впровадження нового Закону необхідно передбачити у проекті Державного бюджету України кошти для забезпечення удосконалення системи оплати праці державних службовців, яка не змінювалась з 2008 р. Слід зазначити, що новим законодавством встановлені основні принципи системи оплати праці та мінімальний гарантований рівень найменшого посадового окладу, зокрема, основна частка заробітної плати державних службовців становитиме посадовий оклад.

Довідково.

Закон України “Про державну службу” від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI спрямований на створення сучасної правової бази для побудови в Україні професійної та ефективної державної служби. Закон чітко розмежовує державну службу з політичною діяльністю. Ним визначається вичерпний перелік осіб, на яких не поширюється законодавство про державну службу (зокрема, політичні посади), встановлюються вимоги до політичної неупередженості державного службовця.

Закон містить низку принципових новел, серед яких: чітке розмежування між адміністративним публічним правом та приватним правом, введення системної класифікації посад залежно від характеру та обсягу посадових обов’язків, єдині стандарти прийняття на службу, підходи до управління персоналом та оцінювання службової діяльності, новели щодо професійного навчання державного службовця, оплати його праці, преміювання та заохочення, а також дисциплінарної та матеріальної відповідальності.

Новим Законом України “Про державну службу” застосовано компетентнісний підхід до оцінювання здатності державних службовців виконувати посадові обов’язки, визначені у посадовій інструкції.

На законодавчому рівні закріплено нові поняття (терміни): профіль професійної компетентності посади державної служби (комплексна характеристика посади державної служби) та рівень професійної компетентності особи (характеристика особи).

Зазначені характеристики є інструментом для використання у різних сферах управління людськими ресурсами, включаючи набір та просування по службі та планування людських ресурсів, професійне навчання та підвищення.

Прес-служба Нацдержслужби України

ОНОВЛЕННЯ ГАЛУЗЕВОГО СТАНДАРТУ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЗА СПЕЦІАЛЬНІСТЮ "ДЕРЖАВНА СЛУЖБА" ГАЛУЗІ ЗНАНЬ "ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ" – НАГАЛЬНА ПОТРЕБА СЬОГОДЕННЯ

Проведення реформи державної служби в контексті реалізації завдань Стратегії державної кадрової політики, затвердженої Указом Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012, сприятиме створенню в Україні професійної, політично нейтральної та ефективної державної служби, впровадженню системних змін та модернізації моделі державного управління в цілому.

Головне завдання Національного агентства України з питань державної служби у цьому полягає, перш за все, в організації процесу кардинальної модернізації стратегії професійного навчання та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, запровадження нових ефективних форм навчання, розробки відповідних методичних рекомендацій тощо.

На якісно нову підготовку фахівців спрямовані заходи щодо реалізації у 2012 р. положень Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 рр., які затверджені Указом Президента України від 20.07.2012 р. № 453/2012, що передбачають оновлення галузевого стандарту підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба" галузі знань "Державне управління".

Моніторинг діяльності вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку магістрів за спеціальностями галузі знань "Державне управління" щодо набору, навчання та працевлаштування випускників, а також відпрацювання після навчання ними 5-річного терміну, виявили низку проблем, які потребують вирішення, зокрема, щодо недоліків чинного галузевого стандарту, а саме його невідповідність:

- вимогам нового законодавства;
- наявному інституційному середовищу реалізації управлінських впливів на сфері життєдіяльності суспільства;
- вимогам до освітньо-професійної програми.

Крім цього, недоліком чинного галузевого стандарту є стандартизована назва кваліфікації – "спеціаліст державної служби",

яка вступає в суперечність з освітньо-професійним рівнем магістра, підготовку якого регламентує стандарт. Потребують уточнення терміни навчання та перелік функцій, якими мають володіти випускники. Стандарт не враховує компетентнісний підхід та інші принципи питання, що зумовлює необхідність його оновлення.

Метою створення нового галузевого стандарту вищої освіти за спеціальністю "Державна служба" галузі знань "Державне управління" є впровадження освітньо-кваліфікаційних характеристик, освітньо-професійних програм та засобів діагностики якості освіти, здатних забезпечити професійну підготовку, достатню для задоволення спеціальних вимог до напряму підготовки та рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби.

Таким чином, новий галузевий стандарт вищої освіти за спеціальністю "Державна служба" галузі знань "Державне управління" – це багатофункціональний нормативний документ, що повинен визначити вимоги до змісту й умов праці, кваліфікації та здатностей (компетенцій), викладених у вигляді структурованих характеристик діяльності через одиниці професійного стандарту.

З метою забезпечення оновлення галузевого стандарту Нацдержслужбою України проводиться робота згідно з Методичними підходами з розробки освітньо-кваліфікаційних (кваліфікаційних) стандартів за результатами навчання на основі вимог професійних стандартів за компетентнісним підходом, розроблених ДУ науково-дослідним інститутом соціально-трудових відносин Міністерства соціальної політики України. Так, спільно зі створеною робочою групою з розробки галузевого стандарту вищої освіти з підготовки магістрів за спеціальністю "Державна служба" галузі знань "Державне управління", завершено перший етап розробки Галузевого стандарту.

Наступний етап розробки передбачає формування основних трудових функцій і необхідних компетентностей.

Прес-служба Нацдержслужби України

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Вимоги до авторських оригіналів статей, поданих до збірника наукових праць “Право та державне управління”

(фахове видання з юридичних наук та державного управління,
Постанова Президії ВАК України від 23.02.2011 р. № 1-05/2)

1. До друку приймаються неопубліковані раніше роботи, **написані українською мовою**, обсяг – 0,5–1 авт. арк.

2. Рукопис статті має містити такі необхідні елементи (бажано виділені **напівжирним шрифтом**):

Тематична рубрика.

УДК.

Назва статті українською, російською та англійською мовами

Прізвище та ініціали автора (авторів) українською, російською та англійською мовами.

Анотація українською (500 символів), російською (500 символів) та англійською (2000 символів) мовами.

Ключові слова українською, російською та англійською мовами (3–10 слів).

I. Вступ (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття).

II. Постановка завдання (формулювання цілей статті).

III. Результати (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів).

IV. Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому науковому напрямі.

Список використаної літератури за алфавітом (оформляти слід згідно з вимогами стандарту з бібліографічного опису).

Підпис автора і дата.

3. Технічні вимоги до оформлення статей

Стаття має бути набрана в текстовому редакторі Microsoft Word. Поля з усіх боків – 20 мм. Шрифт – Times New Roman 14 з інтервалом 1,5. Кількість таблиць, формул та ілюстрацій має бути мінімальною і застосовуватися у статті лише тоді, коли це значно покращує її зміст порівняно з текстовою формою викладу. Посилання на літературу подавати безпосередньо в тексті у квадратних дужках, зазначаючи порядковий номер джерела, під яким воно внесено до списку літератури, та через кому конкретну сторінку.

4. Якщо рукопис статті підготовлено у співавторстві, то на окремому аркуші слід чітко визначити особистий внесок кожного автора у створення рукопису та посвідчити це своїми підписами.

5. Паперовий варіант, підписаний автором, ідентичний набраному в електронному варіанті, завірена **рецензія** доктора наук відповідного профілю (крім випадків, коли автор сам має науковий ступінь доктора наук), **довідка** про автора на окремому аркуші (прізвище, ім'я, по батькові повністю, відповідно до паспортних даних, адреса, телефони з кодом міста, e-mail, науковий ступінь, вчене звання, посада, установа), копія документа про **сплату** (25 гривень за сторінку) передаються відповідальному редакторові або надсилаються за адресою: 69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70-б, КПУ, редакція журналу “Держава та регіони”.

6. Гроші треба перераховувати за реквізитами:

КПУ / Філія АБ “Південний”

р/р 26002310022201 / ОКПО 19278502 / МФО 313753

За друк статті у збірнику наукових праць “Право та державне управління”.