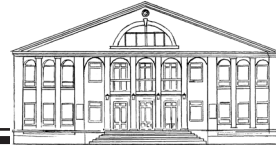


Право та державне управління



Збірник наукових праць

виходить 4 рази на рік

Головний редактор:

О. В. Покатаєва, доктор юридичних наук,
доктор економічних наук, професор

Редакційна колегія:

Ю. В. Абакумова, д.ю.н., професор
Н. В. Авраменко, д.держ.упр., доцент
О. М. Бандурка, д.ю.н., професор, академік Національної академії
правових наук України, Заслужений юрист України
Т. М. Безверхнюк, д.держ.упр., професор
Д. Т. Бікулов, д.держ.упр., доцент
М. М. Білінська, д.держ.упр., професор
В. Г. Бодров, д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
М. В. Болдусь, д.держ.упр., професор
С. К. Бостан, д.ю.н., професор
О. П. Гетманець, д.ю.н., професор
В. В. Городовенко, д.ю.н., доцент, Заслужений юрист України
Н. О. Гуторова, д.ю.н., професор, Академік Національної академії
правових наук України, Заслужений юрист України
С. Ф. Денисов, д.ю.н., професор
Т. А. Денисова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
А. О. Дегтяр, д.держ.упр., професор
О. В. Долгальова, д.держ.упр., професор
В. П. Ємельянов, д.ю.н., професор
Д. М. Єрмоленко, д.ю.н., професор
Т. А. Занфірова, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
О. М. Іваницька, д.держ.упр., професор
А. В. Іщенко, д.ю.н., професор
Н. С. Карпов, д.ю.н., професор, полковник міліції
О. В. Кіктенко, д.держ.упр., доцент
О. Г. Колб, д.ю.н., професор
Т. В. Кошова, к.держ.упр., провідний спеціаліст Запорізької торгово-промислової палати
Т. А. Краченко, д.держ.упр., 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 юрист України, Заслужений діяч науки і техніки України
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'янчиков, д.ю.н., професор
В. К. Матвійчук, д.ю.н., професор
Р. С. Мельник, д.ю.н., професор
А. В. Мерзляк, д.держ.упр., професор
О. Г. Мордвінов, д.держ.упр., професор
С. О. Мосьондз, д.ю.н., доцент
З. О. Надюк, д.держ.упр., доцент
В. М. Огаренко, д.держ.упр., професор
В. М. Пальченкова, д.ю.н., професор
П. С. Покатаєв, д.держ.упр., доцент
Н. Ю. Пришва, д.ю.н., професор
О. В. Прудивус, к.ю.н., доцент
О. П. Рябчинська, д.ю.н., професор
Л. А. Савченко, д.ю.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України
О. Ю. Синявська, д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
О. В. Солдатенко, д.ю.н., професор, старший науковий співробітник
В. М. Трубников, д.ю.н., професор
Л. Г. Удовика, д.ю.н., к.філос.н., доцент
В. А. Устименко, д.ю.н., професор, член-кореспондент
Національної академії правових наук України
П. В. Хряпінський, д.ю.н., професор
О. І. Черниш, д.держ.упр., професор
В. І. Шамілов, к.е.н., президент Запорізької торгово-промислової палати
Н. Я. Якимчук, д.ю.н., професор

Іноземні члени редакційної колегії:

Х. Арбутіна, доктор наук, професор (Хорватія)
Г. Ю. Бистров, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
О. Ю. Грачова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
Б. Єллич, доктор наук, професор (Хорватія)
О. П. Овчинникова, д.е.н., професор (Російська Федерація)
Ю. М. Осипов, д.е.н., професор (Російська Федерація)
С. О. Пєліх, д.е.н., професор (Республіка Білорусь)
М. В. Сенцова (Карасьова), д.ю.н., професор,
Заслужений працівник вищої школи Росії (Російська Федерація)
Е. Д. Соколова, д.ю.н., професор (Російська Федерація)
В. С. Фатєєв, д.е.н., професор (Республіка Білорусь)
О. Хорват-Лончаріч, доктор наук, професор (Хорватія)
О. А. Ялбулганов, д.ю.н., професор (Російська Федерація)

Збірник наукових праць
включено до переліку фахових видань
з юридичних наук та державного управління
згідно з постановою ВАК України
від 23.02.2011 р. № 1-05/2;
наказом МОН України від 11.07.2016 № 820

Журнал включено до міжнародної
наукометричної бази Index Copernicus
International (Республіка Польща)

Засновники:

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

Видавець:

Класичний приватний університет
Свідцтво 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
30 травня 2018 р., протокол № 9

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. О. В. Покатаєвої]. У 2-х томах. – Запоріжжя : КПУ,
2018. – № 3 (32). – Т. 1. – 180 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: О. В. Дрига
Дизайн обкладинки: Я. В. Зоська

Адреса редакції:

Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70Б.
Телефони/факс: (0612) 220-58-42, 63-99-73.

Здано до набору 28.05.2018.
Підписано до друку 11.06.2018.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 32-18Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

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

<i>Є. О. Бутирін</i> ПОНЯТТЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛІТИКО-ПРАВОВІЙ ДУМЦІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ У ХІХ СТ.....	5
<i>Г. В. Терела</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ В УКРАЇНІ В ПЕРІОД НОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ.....	14
<i>П. В. Рекотов</i> ПРАВОВА ОСВІТА У ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ НЕЮРИДИЧНОГО ПРОФІЛЮ.....	20
<i>В. А. Завгородній</i> СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ВПЛИВУ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ.....	26
<i>О. Й. Вовк</i> ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ АКТИ ЯК ОСНОВА ДЖЕРЕЛЬНОЇ БАЗИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНСЬКИХ МІСТ ВЕЛИКОГО КНЯЗІВСТВА ЛИТОВСЬКОГО.....	33

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

<i>А. Стець</i> КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ У КОНТЕКСТІ ПОЛЬСЬКОГО КОНСТИТУЦІЙНОГО ДОСВІДУ.....	41
--	----

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

<i>Л. М. Дорофеева</i> РОЛЬ ВСЕСВІТНЬОЇ МИТНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ІНШИХ МІЖНАРОДНИХ ІНСТИТУЦІЙ В КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ.....	49
<i>Д. М. Моїсеєнко</i> ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ЛИСТУВАННЯ ЯК ДОКАЗУ В ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ.....	57
<i>В. Й. Пашинський</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ.....	62
<i>П. С. Покатаєв</i> ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДСЬКИХ ІНСПЕКТОРІВ У СФЕРІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ.....	68

<i>Л. В. Слива</i> СПОРИ, ЩО ВИНИКАЮТЬ З АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН: ОСОБЛИВОСТІ, КРИТЕРІЇ РОЗМЕЖУВАННЯ.....	74
--	-----------

<i>В. Г. Чорна</i> ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ОБМЕЖУВАЛЬНОГО СПРЯМУВАННЯ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ ЗА ОСОБАМИ, ЗВІЛЬНЕНИМИ З МІСЦЬ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ.....	82
--	-----------

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

<i>К. М. Данченко</i> ЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ДОЦІЛЬНОСТІ ТА ЕКОНОМІЇ РЕПРЕСІЇ ДЛЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ПОКАРАНЬ.....	89
--	-----------

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

<i>Г. М. Мамка</i> ПОСЛІДОВНІСТЬ ЯК ПРИНЦИП ЮРИДИЧНОГО ПРОЦЕСУ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ	94
--	-----------

<i>А. В. Питомець</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ НАДАННЯ АДВОКАТОМ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ СВІДКУ НА ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ.....	100
---	------------

<i>І. С. Семенюта</i> ТРИМАННЯ ПІД ВАРТОЮ В КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ ЩОДО ТЕРОРИЗМУ.....	111
---	------------

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ;

<i>А. Г. Баштанник</i> ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	119
--	------------

<i>П. О. Боднар</i> ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО ІНСТИТУТУ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ.....	126
---	------------

<i>О. В. Іваненко</i> БЮРОКРАТІЯ ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: АСПЕКТИ СПІВВІДНОШЕННЯ.....	131
---	------------

<i>С. І. Крук</i> ХАРАКТЕРИСТИКА НАЦБЕЗПЕКИ У КОНТЕКСТІ ПРІОРИТЕТІВ ІНСТИТУЦІЙНО-ПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ	138
--	------------

<i>А. М. Новак</i> РЕАЛІЗАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В ПРОЦЕСІ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ АСПЕКТ	143
---	------------

<i>П. Д. Петренко</i> РОЛЬ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ.....	148
--	------------

<i>В. Г. Пугач</i> «ПРИСМЕРК» НАЦІОНАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ: ОСОБЛИВОСТІ ДИСКУРСУ ДРУГОГО МОДЕРНУ.....	153
<i>О. В. Сергієнко</i> АТЕСТАЦІЯ ВІДПОВІДАЛЬНИХ ВИКОНАВЦІВ РОБІТ ЯК СУКУПНІСТЬ ОБ'ЄКТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ.....	159
<i>Р. І. Сторожев</i> ВПЛИВ ТРАНСФОРМАЦІЙНОГО ЛІДЕРСТВА НА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ЛІДЕРСТВА В УКРАЇНІ.....	165
<i>Ф. І. Терханов</i> ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ ЯК НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	171
<i>В. Ю. Оксін</i> ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СЕКТОРІВ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ.....	176

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

УДК 342.553(477)

Є. О. Бутирінкандидат юридичних наук,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
Донецького державного університету управління

ПОНЯТТЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛІТИКО-ПРАВОВІЙ ДУМЦІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ У ХІХ СТ.

У статті розглянуто проблеми поняття місцевого самоврядування в політико-правовій думці Російської імперії у ХІХ ст. Визначено, що на російську правову думку мав вплив англійський досвід, який був сприйнятий неадекватно. За відсутністю власного російського терміна, який би визначав феномен самоврядування, десь із середини ХІХ ст. російськими фахівцями став використовуватись буквальний переклад з англійської мови «self-government». Показано, що в середині ХІХ ст. у Російській імперії термін самоврядування був відсутній у політико-правовому лексиконі, проте існувало таке поняття, як «земство». Проаналізовано, що у 70–80 роках ХІХ ст. найбільш потужно переймався теоретичними аспектами самоврядування О.Д. Градовський, який одним із перших провів чітке розмежування між двома ключовими поняттями «децентралізація» та «самоврядування», вивівши друге з першого.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, державне управління, самоврядні інституції, земства, самоуправство, земське самоврядування, громадівська теорія.*

Постановка проблеми. У сучасному світі місцеве самоврядування виступає як складний і багатоплановий соціальний феномен і правовий інститут, який знайшов своє закріплення в конституціях більшості держав-членів міжнародної спільноти. Держави з традиційно розвинутою демократією досить давно визнали переваги місцевого самоврядування і відвели йому особливе місце в структурі державного управління. Це було зумовлено тим, що на національному рівні на органи місцевого самоврядування, які найтісніше пов'язані з населенням, була покладена відповідальність за вирішення майже всіх проблем локального характеру: житлового і комунального господарства, розвитку сфери послуг екології, створення локальних систем освіти, охорони здо-

ров'я, транспортної інфраструктури тощо. Усе це практично розвантажило державну владу і дало їй можливість зосередитися на вирішенні питань загальнодержавного значення. Тому історико-правовий аналіз розвитку місцевого самоврядування в Російській імперії у ХІХ ст. набуває особливої значущості.

Мета статті – дослідження різноманітних теоретико-правових підходів до поняття місцевого самоврядування в політико-правовій думці Російської імперії у ХІХ ст.

Виклад основного матеріалу. Політико-правова думка російського наукового середовища ХІХ ст. рухалась від токівівського постулату несприйняття адміністративної централізації (з урахуванням європейського досвіду) до відшукування власних практик організації місцевого самоврядування. Відмову від французьких напрацювань можна пояснити револю-

ційною специфікою, тоді як російські реформи запроваджувались мирним шляхом та ініційовувались «зверху». Саме тому для самодержавної Росії був цікавим прусський досвід хоча й конституційної, але все ж таки монархії. О.Д. Градовський наголошував на тому, що сильна конституційна монархія в Пруссії співіснує з більшим обсягом самоврядування, аніж народодержавна Франція [1, с. 92–160].

На німецьку і російську правові думки мав вплив англійський досвід, який був сприйнятий неадекватно. За відсутністю власного російськомовного терміна, який би визначав феномен самоврядування, десь із середини XIX ст. російськими фахівцями став використовуватись буквальний переклад з англійської мови «self-government». Цьому знаходимо підтвердження в праці сучасника тих студій кн. О.І. Васильчикова, який зазначає, що слово «самоуправління» буквально перекладене з англійської і разом із перекладом прийшло не тільки в Росію, а й у Німеччину і всю Європу [2, с. 2].

Пояснюючи цю практику, американський історик С.Ф. Старр (англ. Stephen Frederick Starr) зазначав, що до 1856 р. у Російській імперії не існувало поняття, яке б визначало суспільну участь у місцевих справах. Він навіть звертається до авторитету В.І. Даля, який пропонував слово «самоуправство» як найбільш наближену корінну форму. Отже С.Ф. Старр теж підтверджує англійське походження російського терміна «самоуправління», на кшталт того, як французький термін «decentralisation» став «децентралізацією» [3, с. 64–65].

Беручи за взірць британську традицію, дворянські кола, наприкінці 50-х років XIX ст., наполягали на необхідності створення інституту мирових судій (аналогу англійських «Justice of the Peace»), із яким пов'язувалось майбутнє російського дворянства, можливість зберегти своє історичне значення та лідерство в суспільстві [4]. Отже, іронію О.Д. Градовського, який зазначав, що в кінці п'ятдесятих років усі мріяли про англійське самоврядування, читали Гнейста та розмірковували про джентрі, можна цілком вважати виправданою. Усе це спонукало до тео-

ретичного розроблення питань самоврядування, яка б спиралась на історичні відомості, принципи політичної філософії та порівняльний аналіз законодавства різних країн [5, с. 413, 523].

Дійсно, в середині XIX ст. у Російській імперії термін самоврядування був відсутній у політико-правовому лексиконі, проте існувало таке поняття, як «земство». Цей термін починає з'являтися ще за часів розбудови централізованої Московської держави, хоча тоді йому був притаманний загально державний зміст, а не місцевий [6, с. 18]. «Земське ополчення» – було тією інституцією, що опікувалась безпекою всієї держави. Земська реформа Івана IV спрямовувалась на усунення зловживань із боку «кормленщиків», що призначались державою, монарх спробував замінити їх представниками місцевого співтовариства.

Власні зусилля докладав і Петро I, хоча і їх не вдалося втілити в життя. Реформи місцевого управління Катерини II призвели до появи «земських судів», «земської поліції», «земські повинності», самоврядування отримують дворянство та міський стан. «Земство» асоціюється з організацією життя «за правдою та совістю», а під справедливістю розумілась гармонія суспільних інтересів. Саме в цей період українські землі починають долучатися до імперської практики.

За часів Олександра I поняття «земство» набуває законодавчого закріплення у «Попередньому положенні щодо земських повинностей». Визначаючи поняття «земство», законодавець позиціонував його таким, що є відмінним від держави, бо земські повинності справлялись лише на містах [7]. І в подальшому «земство» пов'язувалось із поняттям «місцева громада», а після видання Положення про губернські та повітові земські установи та оприлюдненням пояснювальної записки до нього завданням земської реформи визначалось якнайбільш повний і послідовний розвиток основ місцевого самоуправління. Тоді ж з'являється поняття «земського самоврядування» – особливості російської форми місцевого самоврядування. Достатньо пригадати старообрядців, які в адресі на ім'я Олександра II щодо земської реформи 1864 р. зазначали: «У твоїх новізнах

відчутна давнина, сприймаючи реформи поєднанням традицій та новацій» [8].

І все ж таки професійні студії, предметом яких було місцеве самоврядування, почали з'являтися ще у дореформені часи. Одним із перших науковців, який зробив цю проблематику сферою своїх наукових інтересів, був Б.М. Чичерін, чия магістерська дисертація мала назву «Обласні установи в Росії в XVII столітті» та була захищена у 1856 р. [9].

Обґрунтовуючи своє історико-правове дослідження, Б.М. Чичерін зазначав, що лише недоліки попередніх установ дають можливість зрозуміти значення нових заходів та перетворень [9, с. 11]. Дисертант виходив із того, що в Московії майже все здійснювалося не на підставі загальних міркувань, а приватними зусиллями; вона керувалась не законами, а розпорядженнями. Тому була така «юридична невідзначеність», що панувала в управлінні: способів управління було багато, кожний обирався відповідно до місцевих зручностей та випадкових міркувань. Проте розвинена держава, визначаючи громадський порядок, урівнює всі явища суспільного життя та підводить їх під загальні категорії, що визначаються державними потребами [9, с. 575–581].

Якщо так, то чому в Росії, за умов потужного розвитку держави було відсутнє системне законодавство? Б.М. Чичерін пояснював це тим, що Московській державі не вистачило теоретичної освіти. Тільки юридична теорія дає ключ до системної будови державного організму. Західні народи запозичили цю освіту з римського права, а Росія через Петра у західних народів. Це є прогресивним. Устрій Московської держави дисертант пов'язував із Середньовіччям, а системний устрій із Новим часом, в основі якого лежить чітка організація, створена рукою розумного та освіченого самодержця. Саме тому він поважав Петра I, який дав лад попередній адміністрації, та Катерину II, яка створила упорядковану, глибоко продуману систему законодавства і заснувала місцеві союзи з власними правами та місцевими справами [9, с. 11, 588–590].

На умі дослідників ідеї місцевого самоврядування мали вплив не лише франко-

фільський дискурс, а й англофільський, прихильники якого об'єдналися на платформі «Руського вісника». Саме на цій площадці оприлюднювалась більшість статей одного з авторитетних фахівців (і не тільки теоретика, а й практика) у галузі самоврядування – В.П. Безобразова. Він запозичив свої уявлення щодо зла від бюрократії та зиску, який є неминучим від природних реформ на англійський зразок, у Р. фон Гнейста. Саме останній закликав поступово переходити від станової до природної нерівності за умов «рівності свободи».

У своїх публікаціях, що з'являлися у видавництві М.Н. Каткова напередодні земської реформи, В.П. Безобразов усіляко вихваляв англійське самоврядування. Він наполягав на тому, що будь-яке самоврядування повинно ґрунтуватись на незалежності посадових осіб від сторонніх впливів, а задля цього воно повинно мати матеріальний добробут та дозвілля. Саме тому самоврядування повинно знаходитись у руках освіченої і незалежної «природної аристократії», в яке повинно перетворитися дворянство після усунення «штучних» станових перегородок. Дворянство повинно «розімкнутися у всі сторони» [10, с. 248–250].

Тобто студії В.П. Безобразова виконані в англофільському контексті і за своєю суттю є викладенням ідей Р. фон Гнейста в контексті суспільно-політичної програми «Руського вісника». Разом із М.Н. Катковим вони називають місцеве самоврядування новим елементом політичного життя [11, с. 4034]. Земські установи суть органи державні, хоча й відрізняються від бюрократичних. Вони виконують ті обов'язки, які в разі відсутності були б покладені на чиновників. Земська праця – це державна служба за вибором [12]. Отже, погляди В.П. Безобразова та М.Н. Каткова різнилися від сприйняття самоврядування Б.М. Чичерінім та К.Д. Кавелінім, які відмовляли земствам у відіграванні власної політичної ролі.

Проте основна російська дореволюційна історіографія починає наукове осмислення теоретичних основ земського самоврядування в середині другої половини XIX ст. (як реакція на проведену земську

реформу 1864 р.). Після оприлюднення Положення про губернські та повітові земські установи однією з перших була студія професора О.В. Лохвицького «Губернія, її земські та урядові установи» (1864 р.), за яку йому було присуджено науковий ступінь доктора державного права.

У своїй дисертації автор указує, що до того в Росії земських провінціальних установ не існувало, а обранці перетворювались на урядових чиновників. Лише дворянська спільнота була порівняно самостійною, а земство виступало податною одиницею. Земські установи значно залежать від середовища, в якому вони знаходяться. Катерининські установи принесли мало користі, тому що знизу й зверху на них впливали сили, організовані на інших засадах. Тобто форма місцевого управління відповідає сутності та принципам усього суспільного устрою [13, с. 198–199].

Також О.В. Лохвицький виокремлює головну ознаку самоврядування – виборність. За самоврядною системою губернія (провінція) має власний суд, господарство, прибутки та видатки. Щодо держави, то їй належить загальне законодавство, касаційний суд і право на стягнення податків на свою користь, а також нагляд за стягненням податків провінцією [13, с. XXVII–XXVIII 117, 122, 154].

З введенням земських установ розпочинає свою плідну працю кн. О.І. Васильчиков, саме тоді він приступає до написання фундаментальної монографії «Про самоврядування». Його студії сповнені відчуттям загрози, що викликана поширенням усією Європою соціальної ворожнечі та політичного радикалізму. Він був дуже вражений звісткою про Паризьку комуну, тому в земстві бачив насамперед вирішення грізного завдання – чи повинні народні маси остаточно потрапити під керівництво революційних партій, які експлуатують потреби задля своїх владолюбних цілей, хіба неможливо досягти за умов взаємодії освічених класів та за належної організації місцевого самоврядування, поступово вирішити питання щодо початкової освіти; народного кредиту, зрівняння податей та повинностей [14, с. 356].

Досліджуючи західну практику, князь дійшов висновку, що досвід Англії та Фран-

ції є антиподами у вираженні принципів самоврядування та централізації. В Англії у найкращій спосіб задовольняються потреби приватної особи, тоді як у Франції особистість поглинається державою, інтереси якої привалюють над приватними інтересами [2, с. IX, 14, с. 516]. Саме тому пропонується орієнтуватись на англійські та американські напрацювання. Однак наголошується на тому, що кожний народ повинен вибудувати власну форму, бо прямі запозичення не спрацюють, тому що від характеру та народних звичок залежить його схильність до свободи та самоврядування, а також до порядку та централізації [2, с. 30]. Щодо самоврядування в Росії, то для його успішності потрібно враховувати низку особливостей російської історії. На думку О.І. Васильчикова, в Росії особисте начало поглиналося земським, де, на відміну від інших країн Європи, володіння землею було не привілеєм, а обов'язком [2, с. XXVIII–XXXIII].

«Сутністю самоврядування, – пише князь, – є те, що місцевими справами керують люди, які належать до цієї місцевості». Щодо порядку обіймання посади – обрання або призначення – немає значення, головним є те, як виконуються посадові обов'язки та як відбувається відсторонення від посади. Місцева влада не повинна відповідати ані перед адміністрацією, ані перед виборцями, а лише перед незалежним судом [14, с. 162–163].

Саме разом із реформою починає формуватися міф, що на заході, насамперед у Німеччині, існували дві теорії самоврядування – громадівська та державницька. Остання, здолавши громадівську, стає панівною [15].

Проте потребує згадки й особлива думка російського правника барона Б.Е. Нольде, який не поділяв загальновизнаної точки зору. Барон звертав увагу колег на те, що державний характер самоврядування був зрозумілим для вчених ще до Штейна та Гнейста і що вся контрверза між громадівською та державницькою школами була надумана пізніше («заднім числом» приписали якісь наївні думки старим письменникам, у яких вони не винні, щоб блискуче їх спростувати). Б.Е. Нольде наполягав на тому, що ані Гнейст, ані Штейн

зовсім не переймаються доказом теоретичної тези щодо державної природи самоврядування, тобто поведяться не так, як винахідники. І далі він наводить А. де Токвіля, який ще до німців, описуючи самоврядування в Новій Англії, розглядав громаду частиною державного механізму [16, с. 261].

Дивно, але такі суттєві застереження залишились без уваги, їх просто проігнорували, бо вони руйнували гармонійну теоретичну будову. Заперечення щодо існування громадівської теорії ставило під сумнів існування і державницької, яка мала сенс лише як антитеза своєї попередниці.

Дійсно, А. де Токвіль у свій час зазначав, що в Массачусетсі громада – це основа основ управління суспільством, а виконавча влада майже повністю зосереджена в самій громаді [17, с. 73, 79]. І таких цитат на підтримку думки Б.Е. Нольде можна знайти багато. Про її ґрунтовність говорить і та плутанина, яка виникає сьогодні у дослідників, які намагаються зарахувати того чи іншого науковця до певної школи.

Не підтримував концепцій теорій місцевого самоврядування і В.В. Івановський [18]. А О.О. Корнілов у своїй критичній рецензії на Ювілейну земську збірку ((1864–1914) під редакцією Б.С. Веселовського та З.Г. Френкеля), наполягав на тому, що в 70–80-х роках взагалі про жодні «теорії самоврядування» йтися не може [19, с. 392–396].

Слід звернути увагу й на тенденцію, що позначилась у працях російських дослідників місцевого самоврядування середини XIX ст., зокрема змішування таких термінів, як «децентралізація», «самоврядування» та «провінціальне управління». Утім використання компаративістського методу дозволило продемонструвати абсолютну нетотожність створених у Російській імперії земських та міських установ із дореформним місцевим самоврядуванням, саме аналіз цих відмінностей був спрямований на пошук необхідних та достатніх ознак феномена самоврядування.

Саме в цьому контексті сприймав земську реформу О.А. Головачов. Попрацювавши в цій царині, він зазначав, що нові установи (земські та судові) перетвори-

лись на придаток старих, не замінивши їх собою. Причиною цього є недовіра уряду до суспільства та його самоврядування – земства [20, с. 174–175]. Тому О.А. Головачов не поширював на земство те значення, яким світова наукова думка наділяла поняття самоврядування [20, с. 186]. На його думку, ознаки справжнього самоврядування діаметрально протилежні тим, які притаманні земству. Суть самоврядування полягає в праві місцевих громад керувати місцевою адміністрацією за допомогою обраних ними осіб, що знаходяться під контролем тих же громад [20, с.153]. Дослідник зазначав, що під час визначення компетенції між державною адміністрацією та земством слід було виокремити ті завдання, які повинні виконуватися центральним урядом, а решту передати у відання місцевого самоврядування. Утім трапилось усе навпаки: детально було окреслено саме компетенцію земства, а адміністрація отримала необмежені можливості [20, с. 155, 198].

У 70–80 роках XIX ст. найбільш потужно переймався теоретичними аспектами самоврядування О.Д. Градовський [21], який одним із перших провів чітке розмежування між поняттями «децентралізація» та «самоврядування», вививши друге з першого. Він також був апологетом державницької теорії та вважав, що особливих місцевих справ та завдань не існує, бо всі справи (як ті, що знаходяться у віданні самоврядування, так і ті, що залишені державою у власній компетенції) є державними, тому органи самоврядування є органами державної влади [22].

Не погоджуючись із Б.М. Чичеріним, О.Д. Градовський зазначає, що питання щодо довічних прав громадян – сумний продукт революційно-метафізичної школи, що з часів французької революції використовувався задля руйнування існуючого порядку. Право представництва належить не до природжених прав громадян, а до прав набутих або дарованих верховною владою через державні потреби [23, с. 7–9].

За Л. фон Штейном О. Д. Градовський поділяв компетенцію органів самоврядування на дві такі сфери: «природну» (власну) і «урядову» (делеговану). Проте наявна неухильна історична тенденція

(природна сфера) поступово губиться на другому плані, а в деяких державах і взагалі зникає. І все це відбувається під час дослідження питання самоврядування, що висуває на перший план лише урядові завдання [24, с. 85]. Урешті-решт питання щодо самоврядування – питання про організацію влади, а не про межі цієї влади [24, с. 75]. Тобто самоврядування – це частина загальної державної системи, побудована на залученні громадських елементів, що беруть участь у політичному житті країни [24, с. 101–106].

Визначаючи місцеве самоврядування, О.Д. Градовський пише, що це передання державою певних своїх завдань у руки місцевого населення, представники якого повинні діяти на правах державної влади [25, с. 29].

Професор М.М. Коркунов (наступник О.Д. Градовського на посаді очільника кафедри державного права Петербурзького університету) продовжив класифікацію існуючих дискурсів щодо місцевого самоврядування [26, с. 265–266]. До нього приєднався професор М.І. Свешніков, який спробував визначити дослідників земства відповідно до існуючих теорій самоврядування [27, с. 108, 132].

Отже, за М.М. Коркуновим, громадська теорія бачила сутність самоврядування у наданні місцевій громаді можливості самій перейматися власними громадськими інтересами за умов збереження за урядовими органами завідування лише державними справами. Таким чином, має місце протиставлення місцевої громади державі, громадських інтересів – політичним, наполягаючи на тому, щоб громада і держава переймалися лише власними інтересами. Державницька теорія розглядає самоврядування покладенням на місцеву громаду здійснення завдань державного управління, службу місцевої громади державним інтересам і цілям. Тут має місце не протиставлення та відокремлення місцевої громади від держави, а покликання місцевої громади на служіння державі. Відповідно до громадівської теорії, самоврядування є самостійним здійсненням місцевою громадою власних громадських інтересів щодо державницької теорії – здійснення державних інтересів.

Прибічником широкого сприйняття розгляданого феномена був і М.І. Свешніков, який визначав самоврядування участю народу в державній владі, яке надає цій участі вільно проявляти прагнення народу і діяти лише під контролем суду, уряду і всього суспільства, тобто виконувати державні обов'язки в межах закону за допомогою вільно обраних посадовців [27, с. 118].

Щодо вузького розуміння самоуправління, то, наприклад, довідникові видання, які сприймалися квінтесенцією юридичної думки, розуміли під цим місцеве самоврядування, за яким господарчими та іншими справами будь-якої адміністративної одиниці переймаються мешканці цієї одиниці, а не органи центральної влади [24].

Отже, в російській юриспруденції, коли місцеве самоврядування сприймалось однією з форм самоуправління взагалі, її юридичне наповнення полягало в здійсненні державних завдань на певній території самостійними місцевими установами чи особами. Тому М.І. Свешніков підкреслював важливість такої ознаки, як «місцевість» під час визначення самоврядування, а сам термін пропонував використовувати лише для позначення діяльності з управління місцевістю, розуміючи під останньою територіальний округ, на якому певна кількість установ самостійно здійснює державне управління і господарство. Реальне самоврядування може бути досягнуто лише тоді, коли держава не буде дивитися на місцевість як на знаряддя досягнення власних цілей, а буде вважати себе такою, що існує для інтересів місцевості [27, с. 116–118].

Нова хвиля зацікавленості проблемами організації місцевого самоврядування та власно концепту державного значення була породжена реформами окружного та провінційного устрою в Пруссії, що відбулись у 1872 та 1875 роках відповідно.

Схожість соціально-політичних умов Пруссії та Російської імперії спонукали до вивчення та подальшого запозичення німецьких методів вирішення проблем місцевого самоврядування. На користь німецького досвіду була й та неприємність, яка мала місце в науковому середовищі до французької централізації та усвідомлен-

ня самотності англійського самоврядування, тобто недоцільності запозичень із цієї практики.

Як показує змістовний аналіз праць фахівців у галузі місцевого самоврядування, теоретичне узагальнення та систематизація російської політико-правової думки призвели до появи дискурсів самоврядування лише наприкінці 80-х років XIX ст. Ми маємо випадки, коли окремі вчені наполягали на своїй дотичності до державницької теорії. Утім у цих поглядах бракує теоретичної єдності, достатньо подивитися на надані ними визначення феномена самоврядування. Єдиним, що об'єднувало та вибудовувало державницький дискурс, було визнання державного значення діяльності органів самоврядування. Так, за М.М. Коркуновим земства є громадськими органами, проте покликані вони до вирішення лише державних справ [30, с. 275]. М.І. Лазаревський запропонував визначення, що користувалося певною популярністю в земських колах: місцеве самоврядування – децентралізоване державне управління, де самостійність місцевих органів забезпечена системою таких юридичних гарантій, які, усвідомлюючи дієвість децентралізації, забезпечують і тісний зв'язок органів місцевого державного управління з цією місцевістю та її населенням [31, с. 40]. Щодо В.П. Безобразова, то він сприймав місцеве самоврядування як державно-громадський організм [32, с. 560].

Додамо, що ніде в Старому та Новому світах не існувало навіть схожої державної системи. Той німецький досвід, що надихав російських дослідників, виходив з умов конституційної держави та управління за законами та через закони. На той час Пруська монархія мала і конституцію, і представницький законодавчий орган, не кажучи вже про Англію. Проте російські реалії були далекі від поваги до закону, а в багатьох випадках не існувало і самого закону [33, с. 34–43].

Висновки і пропозиції. Як можна побачити, визначення не збігалися не тільки в нюансах, а й у принципових моментах. Усе трималося лише на ідеї державного значення самоврядування, тому впевнено говорити про наявність сформованої

державницької теорії зарано. Те саме ми спостерігаємо і в групі прихильників громадівської ідеї, хоча в російській історіографії вона не набула значного розголосу і використовувалась задля відтінення державницької парадигми.

Список використаної літератури:

1. Градовский А.Д. Система местного управления на Западе Европы и в России // Сборник государственных знаний под ред. В.П. Безобразова. Санкт-Петербург: В.П. Безобразова. 1878. Т. V. С. 72–124; Т. VI. С. 92–160.
2. Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. В 3 т. Санкт-Петербург: Тип. Г. Мюллера; Тип. Эд. Праца. 1869. Т. 1.
3. Starr S. F. Decentralization and Self-Government in Russia. 1830–1870. Princeton University Press. 1972.
4. Див.: Трубецкая О.Н. Материалы для биографии кн. В.А. Черкасского составила кн. О. Трубецкая. Т. 1. Москва: тип. Г. Лисснера и А. Гешеля, преимн. Э. Лисснера и Ю. Романа. Кн. I.: В. А. Черкасский и его участие в разрешении крестьянского вопроса: Ч. 1, Ч. 2. (1824–1858 гг.). Первые проекты освобождения и литературная деятельность. Кн. В. А. Черкасский и крестьянское дело в губернских комитетах. (Группа г.г. членов «меньшинства» Тульск. губ. ком.) : Переписка с Ю. Ю. Самариным, А. И. Кошелевым, И. С. Аксаковым и проч. из архива кн. В. А. Черкасского. 1901. XII, 332, 174 с. С. 140.
5. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. 9. Ч. 1: О государственном устройстве // Собрание сочинений А.Д. Градовского. Санкт-Петербург: Тип. М.М. Стасюлевича. 1904.
6. Див.: Владимирский-Буданов М.Ф. Земские соборы в Московском государстве, по поводу статьи В. И. Сергеевича в «Сборнике госуд. знаний». Киев: «Киев. унив. изв.». 1875. 18 с.
7. Предварительное Положение о образе отправления существующих ныне земских денежных повинностей по каждой Губернии, до общего их уравнивания по Государству // ПСЗ. I. Т. XXVIII. 1805. № 21737.
8. Одарченко К. Организация и задачи земского самоуправления. Москва : Типо-лит. А.В. Васильева. 1900. С. 75.

9. Чичерин Б.Н. Областные учреждения России в XVII-м веке. Москва: Тип. Александра Семена. 1856. 606 с.
10. Див. статтю автора написану в 1859 р.: Безобразов В.П. Аристократия и интересы дворянства. Государство и общество: управление, самоуправление и судебная власть. Санкт-Петербург: Тип. В. Безобразова и Ко. 1882. С. 248–250.
11. Безобразов В.П. Мысли о действующих местных учреждениях и о будущем их устройстве. Государство и общество: управление, самоуправление и судебная власть. Санкт-Петербург: Тип. В. Безобразова и Ко. 1882.
12. Катков М.П. Передовица. Московские ведомости. № 267. 1866. 9 дек. // Собрание передовых статей Московских ведомостей. Москва: Издание С.П. Катковой. 1897–1898.
13. Лохвицкий А.В. Губерния, ее земские и правительственные учреждения. Санкт-Петербург: тип. И. Бочкарева. 1864.
14. Васильчиков А.И. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. В 3 т. Санкт-Петербург: Тип. Г. Мюллера; Тип. Эд. Праца. 1869. Т. II.
15. Ця точка зору переважала в дореволюційній історіографії. Так, її поділяв відомий російський правник Павло Павлович Гронський (Див.: Гронский П.П. Теории самоуправления в русской науке // Юбилейный земский сборник. Санкт-Петербург. 1914. С. 85.). Дуже дивно, але сучасна історіографія часто плутає прізвище відомого російського юриста та громадського діяча П.П. Гронського, який після революції емігрував за кордон, називаючи його «П.П. Тройський», наприклад: Белораменский В.В. Особенности современной концепции местного самоуправления // Правоведение. 1993. № 5. С. 36–44; Верещагин А.Н. Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты). Москва: Междунар. отношения. 2002. 192 с. Ця ж парадигма була прийнята й радянською історіографією: Захарова Л. Г. Земская контрреформа 1890 г. / Под ред. проф. П.А. Зайончковского. Москва: Изд-во МГУ. 1968. С. 4–5; Пирумова Н.М. Земское либеральное движение: социальные корни и эволюция до начала XX века; АН СССР, Институт истории СССР. Москва: Наука. С. 58–59.
16. Нольде Б.Э. Очерки русского государственного права. Санкт-Петербург: С.-Петербургский политех. инст-т имп-ра Петра Великого тип. «Правда». 1911.
17. Токвіль Алексіс де. Про демократію в Америці. У двох томах / Переклад з франц. Г. Філіпчука та М. Москаленка; Передмова А. Жардена. Київ: Видавничий дім «Всесвіт», 1999.
18. Див.: Ивановский В. В. Организация местного самоуправления во Франции и Пруссии. Казань: Типо-литограф. Императ. Казанского ун-та. 1886. С. 41–86; Він же: Русское государственное право / В. В. Ивановского, орд. проф. Имп. Казанского ун-та. Казань: Типолитограф. имп. ун-та. Т. 1. Ч. 1: Верховная власть и ее органы. 1896. VII, 533с. С. 392–396.
19. Корнилов А.А. «1864–1914 г.». Юбилейный сборник под редакцией Веселовского и Френкеля // Голос минувшего. Июль 1914. № 7.
20. Головачев А.А. Десять лет реформ. 1861–1871. Санкт-Петербург: изд. «Вестник Европы». 1872. [4], 398, II с.
21. О.Д. Градовський здобував юридичну освіту в Харківському університеті де його наставниками були Д.І. Каченовський та С.В. Пахман, які прищепили своєму студентові позитивістські погляди.
22. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. 9. Ч. 1: О государственном устройстве // Собрание сочинений А. Д. Градовского. Санкт-Петербург: Тип. М.М. Стасюлевича. 1904.
23. Градовский А.Д. Теория представительства. Политика, история и администрация. Критические и политические статьи. Санкт-Петербург: Тип. М.О. Вольф. 1871.
24. Градовский А.Д. История местного управления в России // Собрание сочинений А.Д. Градовского. Санкт-Петербург: Тип. М.М. Стасюлевича. 1899. Т. 2.
25. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. 9. Ч. III: Органы местного управления // Собрание сочинений А.Д. Градовского. Санкт-Петербург: Тип. М.М. Стасюлевича. 1904.
26. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Пособие к лекциям. Т. I. Введение и общая часть. Санкт-Петербург: Кн. магазин А.Ф. Цинзерлинга. 1892. 402 с.
27. Свешников М.И. Основы и пределы самоуправления. Опыт критического разбора основных вопросов местного самоуправления в законодательстве важнейших европейских государств.

- Ч. I. Санкт-Петербург: Тип. В. Безобразова и Ко и тип. Ефрона. 1892.
28. Водовозов В. Самоуправление // Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и Л.А. Ефрона. Т. XXVIII-а. Санкт-Петербург: Тип. Ф.А. Брокгауза и Л.А. Ефрона. 1900. С. 240.
29. Див.: Gneist R. Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte in Deutschland. Berlin: Julius Springer 1872.
30. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2: Часть особенная. Изд. 4-е, без перемен. Санкт-Петербург: Тип. М.М. Стасюлевича. 1903. VI, 596 с.
31. Лазаревский Н.И. Самоуправление // Мелкая земская единица: сборник статей. Санкт-Петербург: Тип. Тов-ва «Общественная польза». 1903. XV, 471 с.
32. Безобразов В.П. Государство и общество: управление, самоуправление и судебная власть. Санкт-Петербург: Тип. В. Безобразова и Ко. 1882.
33. Див.: Головкин О.М., Кириченко В.Е. Закон у системі права Російської імперії (термін, поняття, категорія). Вісник Харківського нац. універ. внутр. справ. 2009. № 3(46). С. 34–43.

Бутырин Е. А. Понятие местного самоуправления в политико-правовой мысли Российской империи в XIX в.

В статье рассмотрены проблемы понятия местного самоуправления в политико-правовой мысли Российской империи в XIX в. Определено, что на российскую правовую мысль имел влияние английский опыт, который был воспринят неадекватно. При отсутствии собственного русскоязычного термина, который бы определял феномен самоуправления. С середины XIX в. российскими специалистами стал использоваться буквальный перевод с английского «self-government». Показано, что в середине XIX в. в Российской империи термин самоуправления отсутствовал в политико-правовом лексиконе, однако существовало такое понятие, как «земство». Проанализировано, что в 70-80 годах XIX в. наиболее усиленно занимался теоретическими аспектами самоуправления А.Д. Градовский, который одним из первых провел четкое разграничение между двумя ключевыми понятиями «децентрализация» и «самоуправления», выводя второе из первого.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственное управление, самоуправляющиеся институты, земства, самоуправство, земское самоуправление, общинная теория.

Butyrin E. The concept of local self-government in political and legal thought of the Russian Empire in the XIX century

The article deals with the problems of the concept of local self-government in the political and legal thought of the Russian Empire in the XIX century. It was determined that the Russian legal thought was influenced by the English experience, which was probably perceived inadequately. In the absence of its own Russian-language term, which would define the phenomenon of self-government. From the middle of the XIX century. a literal translation from English "self-government" began to be used by Russian specialists. It is shown that in the middle of the XIX century. in the Russian Empire, the term self-government was absent in the political and legal lexicon, but there was such a thing as "zemstvo". It is analyzed that in the 70-80s of the XIX century. most intensely engaged in the theoretical aspects of self-government A.D. Gradovsky, who was one of the first to draw a clear distinction between the two key concepts of «decentralization» and "self-management", deriving the second from the first.

Key words: local government, state administration, self-governing institutions, zemstvos, self-government, local self-government, communal theory.

Г. В. Терела

кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри правознавства
Вищого навчального закладу Укоопспілки
«Полтавський університет економіки і торгівлі»

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ В УКРАЇНІ В ПЕРІОД НОВОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті розкрито правове регулювання та організацію діяльності органів нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в Україні в період нової економічної політики. Акцентується увага на тому, що в період непу була створена розгорнута система місцевих органів Народного комісаріату праці, наділених контрольно-наглядовими повноваженнями, та спеціальна прокуратура в трудових справах. З'ясовано роль профспілок у здійсненні нагляду і контролю.

Ключові слова: *нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю, нова економічна політика, Народний комісаріат праці, інспекція праці, профспілка.*

Постановка проблеми. Реформування державних органів нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства в Україні, зумовлене необхідністю скорочення витрат на адміністрування й водночас забезпеченням ефективності й результативності діяльності, актуалізувало пошук оптимальної організаційно-правової моделі, яка б, з одного боку, відповідала міжнародним та європейським стандартам, а з іншого – враховувала національні особливості. Зважаючи на це, вивчення історико-правових моделей правового регулювання нагляду і контролю у сфері праці в Україні загалом та в період нової економічної політики (далі – неп) зокрема набуває особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Першими дослідниками нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в період непу були сучасники подій, серед яких народний комісар праці РСФРР В. Шмідт, учений-економіст та співробітник НКП РСФРР Б. Маркус, організатор і керівник санітарної охорони праці в СРСР, очільник (з 1927 р. по 1932 р.) Інституту охорони праці С. Каплун; радянські вчені-трудовики О. Данілова, В. Догаров, І. Войтинський, К. Варшавський,

П. Камінська; фахівець з адміністративного права О. Євтихіїв та інші. У подальшому історико-правові аспекти діяльності органів нагляду і контролю характеризували такі радянські вчені, як В. Гудков, І. Кісельов, І. Сафронова, В. Семенов, М. Студенікіна. Історія радянського трудового права стала об'єктом наукових розвідок російських науковців А. Лушнікова, М. Лушникової, О. Хохлова, С. Титор, В. Шавіна, Д. Лобок, білоруського вченого К. Томашевського та інших. Розвиток та діяльність державних органів із регулювання праці у 20-ті роки XX ст. аналізував український історик права О. Олійник. Водночас комплексних історико-правових досліджень інституту нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю в Україні не проводилося.

Мета статті полягає в здійсненні історико-правового аналізу організаційно-правового забезпечення нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю у радянській Україні в період впровадження нової економічної політики.

Виклад основного матеріалу. У роки утвердження радянської державності в Україні упродовж 1917–1920 років були утворені органи нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю, якими стали Народний комісаріат

праці (далі – НКП) та місцеві відділи праці, сформовані при виконавчих комітетах міських і сільських рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, що структурно включали підвідділи охорони праці, у віданні яких знаходилися інспекції праці.

Х з'їзд РКП(б) увійшов у історію рішенням про зміну політики воєнного комунізму новою економічною політикою. На цьому ж з'їзді була проголошена необхідність передання функції охорони праці від НКП і місцевих відділів праці до Всеросійської центральної ради професійних спілок (далі – ВЦРПС) і місцевих рад профспілок. Однак така ситуація щодо надання профспілкам функцій здійснення державного нагляду за охороною праці протрималася недовго. Уже через рік (26 квітня 1922 р.) була прийнята Постанова ВУЦВК «Про передачу Управлінню Уповнаркомпраці державних функцій охорони праці» [1], згідно з якою усі державні функції з охорони праці, зокрема інспекція праці, санітарна і технічна інспекції, були передані з Південного бюро ВЦРПС та інших профспілкових органів до Управління Уповноваженого НКП РСФРР при РНК УСРР (далі – Уповнаркомпраці) і його місцевих органів. Прийняття цієї постанови передувало проведенню Пленуму ВЦРПС, на якому вказувалося на необхідність посилення нагляду за дотриманням законів, особливо на приватних середніх та дрібних капіталістичних підприємствах. За профспілками залишалися повноваження брати участь у виборах інспекторів, укладати колективні договори, розробляти правила з охорони праці. Як підкреслювалося у циркулярі Уповнаркомпраці від 02.05.1922 р. № 938, «...інспекція праці повинна бути підпорядкована НКП» [2]. Фактична передача усього державного апарату з охорони праці по всій території УСРР мала відбутися не пізніше 15 травня 1922 р.

Причина такої реорганізації полягала у новому характері соціально-економічних відносин за НЕПу. Так, у січні 1922 р. голова Всеросійської центральної ради професійних спілок М. Томський у статті «Нові завдання профспілок» обґрунтував теорію «радянського тред-юніонізму»,

сутність якої зводилася до того, що в умовах діяльності приватних та госпрозрахункових державних підприємств прагнення останніх до отримання прибутків чи беззбитковості не завжди відповідати інтересам робітників [3, с.83]. За таких умов профспілки могли взяти на себе функцію захисника останніх, виступаючи в ролі «сторони, яка домовляється». Механізмом для цього слугували колективні договори, порядок укладення яких спочатку визначила Постанова РНК УСРР від 17 січня 1922 р. «Про колективні договори і регулювання умов праці в приватних і громадських підприємствах, установах і організаціях» [4], а потім – Кодекс законів про працю УСРР (далі – КЗпП), уведений у дію з 15 листопада 1922 р. [5]. Як підкреслював радянський учений-трудовик І. Войтинський, «...не проявом недовіри» до здатності профспілок захищати інтереси робітників, а додатковою гарантією у справі охорони таких інтересів було встановлення адміністративного нагляду з боку органів НКП [6, с. 74].

Ще у грудні 1920 р., укладаючи договір про військовий та господарський союз між двома державами, уряди РСФРР й УСРР оголошували об'єднаними 7 наркоматів, із-поміж яких і НКП. Об'єднані народні комісаріати обох республік входили до складу Ради народних комісарів (далі – РНК) РСФРР і мали в уряді УСРР своїх уповноважених, затверджених і контрольованих ВУЦВК і з'їздом рад [7, с. 343]. Після утворення СРСР було прийнято рішення перетворити наркомат праці у союзно-республіканський. До компетенції Союзного НКП, який розпочав діяльність 15 липня 1923 р., відносилось здійснення нагляду за однаковим застосуванням законодавства про працю [8]. Такі ж повноваження у межах УСРР мав республіканський НКП. Окрім того, до повноважень останнього належало регулювання заходів з охорони праці, зокрема керівництво всіма видами інспекцій праці на території УСРР [9]. Місцевими органами НКП були відповідні відділи та інспектури виконавчих комітетів рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів.

Згідно зі ст. 146 КЗпП 1922 р., нагляд за виконанням усіма установами, підприєм-

ствами, господарствами і особами вимог Кодексу, декретів, інструкцій, розпоряджень і колективних договорів щодо умов праці, охорони здоров'я і життя трудящих покладался на інспекцію праці, технічну та санітарну інспекцію. Повноваження інспекторів конкретизувалися в новому Наказі інспекції праці, затвердженому Постановою НКП СРСР від 16 жовтня 1923 р. (прийнятий на відміну Наказу інспекції праці від 15.12.1919 р.). До завдань інспекції було віднесено здійснення нагляду за виконанням усіма без винятку підприємствами, установами і господарствами (зокрема військовими), а також приватними особами, що застосовують найману працю, КЗпП, декретів, інструкцій, розпоряджень, колективних і трудових договорів, правил внутрішнього трудового розпорядку в частині, що стосувалися умов праці, охорони здоров'я і життя трудящих. Нагляд інспекції поширювався також і на осіб, що працювали по найму вдома (надомників). Інспекція праці поділялася на дільничну і позадільничну [10].

Інспектори та інспектриси стали обиратися відповідно до вимог ст. 129 КЗпП. Улітку 1923 р. Уповнаркомпраці та Президія Південбюро ВЦРПС, реалізуючи рішення 4-го з'їзду відділів праці, оголосили Всеросійську кампанію перевиборів інспекторів праці. До кандидатів на посади інспекторів висувалася низка вимог, переважна частина яких носила оціночний характер, а саме: 1) «достатня грамотність і загальний розвиток»; 2) стаж попередньої професійної роботи не менше одного року (при цьому рекомендувалося керуватися міркуваннями, що кваліфікація претендента на посаду інспектора повинна бути в середньому не нижчою кваліфікації голови губернського відділу профспілки); 3) достатнє знайомство з господарсько-промисловим життям; 4) достатнє знайомство із законодавством про працю та загальною політикою радянської влади у робітничому питанні; 5) «організаційний досвід, стійкість, твердість на основі даних про попередню роботу» [11].

10 січня 1924 р. на виконання постанови IV-ої сесії ВУЦВК «Про радянське будівництво» уряд УСРР затвердив Інструкцію

про організацію губернських відділів праці, згідно з якою підвідділи охорони праці губернських відділів праці реорганізовувалися в інспектуру охорони праці на чолі зі старшим інспектором праці [12]. Тоді ж РНК були затверджені штати губернських відділів праці [13] (табл. 1):

Така реорганізація підвідділів охорони праці в інспектури викликала негативне ставлення НКП, посадовці якого вважали за необхідне зберегти за його місцевими органами попередню назву – «відділ праці» – з тих міркувань, що останні виконували на місцях не тільки інспекторські функції, але й суто адміністративні, які полягали у здійсненні «...контролю і нагляду за втіленням в життя всіх законоположень і заходів із праці, зокрема права контролю над окружними виконками, якого права всі інші інспектури... не мають» [14]. Також у циркулярі НКП від 06. 07. 1925 р. був зазначений ще один аргумент на користь збереження відділів праці, зокрема той факт, що інспектура праці у зв'язку з реорганізацією не буде поділятися на підвідділи і буде знаходитися при окружних виконках. Але оскільки робота органів НКП на місцях була тісно пов'язана з профспілковими організаціями, то останні повинні були, на думку Наркомпраці, провадити свою діяльність окремо.

Постановою ВУЦВК «Про ліквідацію губернь та перехід на триступеневу систему управління» було передбачено з 15 червня 1925 р. утворити 41 округ та реорганізувати апарати окружних виконкомів, відділів та інспектур до 1 липня 1925 р. [15]. Відповідно до зміни адміністративного поділу, урядом були затверджені нові штати НКП та окружних інспектур праці – усього 802 посади [16].

Перехід на новий 3-ступеневий адміністративно-територіальний поділ супроводжувався прийняттям низки положень, які визначали компетенцію місцевих органів влади. Так, до повноважень окружного виконкому належало здійснення нагляду у сфері регулювання й охорони праці з тим, щоб «...державні, громадські й приватні підприємства виконували закони й правила про охорону найманої праці», а також нагляд «...за додержанням на місцях чинних положень у справі оплати

Таблиця 1

Штати губерніяльних відділів праці	Промислові губернії				
Назва посади	Одесьчина	Київщина	Харківщина	Катеринославщина	Донеччина
Завідувач губерньського відділу праці	1	1	1	1	1
Інспектура охорони праці					
Старший інспектор (заступник завідувача відділу праці)	1	1	1	1	1
Помічник старшого інспектора праці	–	–	–	–	1
Інспектори праці	6	4	7	4	–
Технічні інспектори	5	5	6	7	1
Санітарні інспектори	4	4	6	4	1
Позарайонні інспектори Робземлісу	1	1	1	1	1
Позарайонні будівельні інспектори	–	1	1	–	1
Районні інспектори праці по губернії	–	–	–	–	27
Технічні інспектори праці по губернії	–	–	–	–	21
Санітарні інспектори губернії	–	–	–	–	10
Разом	17	16	22	17	64
Штати губерніяльних відділів праці	Хліборобські губернії				
Назва посади	Полтавщина	Поділля	Чернігівщина	Волинь	
Завідувач губерньського відділу праці	1	1	1	1	
	Інспектура праці				
Старший інспектор (заступник завідувача відділу праці)	1	1	1	1	
Районні інспектори	1	1	1	1	
Санітарні інспектори	3	2	2	1	
Технічні інспектори	4	3	3	2	
Позарайонний інспектор Робземлісу	1	1	1	1	
Разом	10	8	8	6	

праці». У складі виконавчого комітету діяла інспектура праці [17]. До компетенції районного виконкому належало проведення заходів з охорони праці та сприяння діяльності профспілкових організацій [18]. Аналогічна вимога вжиття заходів щодо забезпечення охорони праці містилася і в Положенні про міські й селищні ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів від 28 жовтня 1925 р. [19]. Прийняте тоді ж Положення про сільські ради закріплювало повноваження останніх здійснювати нагляд за підприємствами місцевого значення, не втручаючись при цьому в оперативну діяльність, та повідомляти районні виконкоми або безпосередньо інспектуру праці про виявлені правопорушення [20].

У 1928 р. було прийняте нове Положення про окружні з'їзди рад, окружні виконавчі комітети, відділи та інспектури. Виконком знову став включати окремий відділ праці, який, як і до 1925 р., поділявся на

підвідділи, одним із яких був підвідділ охорони праці. При цьому інспектура праці входила до складу виконкому окремою структурною одиницею.

До повноважень підвідділу охорони праці належали такі: 1) надавати обов'язкові приписи про усунення правопорушень, виявлених інспектурою охорони праці; 2) проводити дізнання та порушувати справи про порушення наймодавцями законодавства про працю; 3) здійснювати нагляд за виконанням «законодавства про найману працю» в сільському господарстві; 4) здійснювати контроль за бронюванням на підприємствах робочих місць для працевлаштування підлітків; 5) наглядати за дотриманням законодавства щодо застосування жіночої праці [21]. Ще одним із підвідділів відділу праці був тарифно-конфліктний, наділений такими повноваженнями: 1) безпосередньо або через районних і дільничних інспекторів праці наглядати за виконан-

ням приписів постанов урядів СРСР і УСРР про заробітну плату, контролювати її вчасну виплату; 2) організовувати при окружних відділах праці єднальні камери та полюбовні суди для розв'язання трудових конфліктів; 3) здійснювати нагляд за законністю постанов єднальних камер, полюбовних судів та розціночно-конфліктних комісій [21].

Із метою здійснення «догляду за виконанням законів» постановою ВУЦВК від 28 червня 1922 р. була утворена прокуратура [22]. У 1925 р. у її складі була окремо виділена спеціальна прокуратура в трудових справах. Відповідних прокурорів призначав прокурор республіки за згодою НКП [23]. Тільки у 1924 р. до прокуратури надійшло 1826 звернень, зокрема 150 скарг на наймачів і 1 636 на працівників [24, с. 44].

Висновки і пропозиції. Таким чином, у період непу в УСРР державний нагляд і контроль за дотриманням законодавства про працю здійснювали Народний комісаріат праці та його місцеві органи (відділи праці, підвідділи охорони праці, інспектури при виконавчих комітетах рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів). Безпосередньо функція нагляду за дотриманням законодавства про працю покладалася на інспекції праці (робітничу (правову), технічну та санітарну). Відповідно до рішення X з'їзду РКП(б), інспекції праці були передані у відання ВЦРПС, однак уже через рік (із квітня 1922 р.) відбувся зворотний процес передання у підпорядкування НКП і його місцевих органів. Таким чином, у подальшому в період непу профспілки не займалися безпосереднім адмініструванням у сфері здійснення нагляду і контролю. Державна інспекція праці, будучи наділеною широкими повноваженнями, здійснювала нагляд за всіма видами найманої праці. Водночас адміністративний нагляд у галузі трудового права не вичерпувався інститутом інспекції праці. Відповідні повноваження мали й інші органи Народного комісаріату праці. У цей період була створена також спеціальна прокуратура в трудових справах. Зі згортанням непу та прийняттям 23 червня 1933 р. постанови ЦВК і РНК СРСР та ВЦРПС «Про об'єднання Народного комісаріа-

ту Союзу РСР зі Всесоюзною Центральною Радою Професійних Спілок» профспілки поступово перетворилися на недержавний допоміжний апарат державного управління радянських республік, отримавши повноваження здійснювати як державний нагляд, так і громадський контроль.

Список використаної літератури:

1. О передаче Управлению Уполнаркомтруда государственных функций охраны труда. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. 1922. № 20. Ст. 320.
2. Державний архів Полтавської області (далі – ДАПО). Ф. Р-2243. Оп. 1. Спр. 10. Арк. 23.
3. Лобок Д. Роль профсоюзов в становлении системы социального партнерства в период нэпа, 1921-1925 г. г. Правоведение. 2006. № 6. С. 82–90.
4. Про колективні договори і регулювання умов праці в приватних і громадських підприємствах, установах і організаціях: Постанова РНК УСРР від 17 січня 1922 р. Збірник постанов та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. 1922. 1–18 січня. Ч. 1. С. 27.
5. Кодекс законов о труде 1922 г. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского Правительства Украины. 1922. № 52. Отдел первый. Приложение к ст. 751.
6. Войтинский И. Трудовое право СССР. Москва; Ленинград: Госиздат, 1925. 364 с.
7. Сокирська В. Відносини між РСФРР і УСРР (1919-1929 рр.): політико-економічний та адміністративно-територіальний дискурс: дис. ... д-ра іст. наук. Умань; Тернопіль, 2018. 648 с.
8. Общее Положение о Народных Комиссариатах РСФСР. Собрание Узаконений и распоряжений, рабочего и крестьянского правительства РСФСР. 1925. № 70. Ст. 553.
9. Общее Положение о Народных Комиссариатах УССР. Собрание Узаконений и распоряжений, рабочего и крестьянского правительства РСФСР. 1924. № 43. Ст. 273.
10. Наказ инспекции труда: Постановление НКТ СССР от 16 октября 1923 г. № 113. Известия НКТ СССР. 1923. 20 ноября. № 10/34. Отдельное приложение.
11. ДАПО. Ф. 2623. Оп. 1. Спр. 1301. Арк. 54.

12. Інструкція про організацію губерніяльних відділів праці. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1924. 16 лютого. Ч. 3. Ст. 19.
13. Про штати губерніяльних відділів праці: постанова РНК від 10.01.1924 р. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1924. 16 лютого. Ч. 3. Ст. 20.
14. ДАПО. Ф. Р-2222. Оп. 1. Спр. 5. Арк. 73.
15. Про ліквідацію губернь й про перехід на триступеневу систему управління. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1925. 20 червня. Ч. 29-30. Ст. 233.
16. Про структуру й штати НКП й округових інспектур праці. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1925. 30 червня. Ч. 33-34. Ст. 259.
17. Положення про округові з'їзди рад і округові ВК. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1925. 05 грудня. Ч. 83. Ст. 487.
18. Положення про районові з'їзди рад і районові ВК. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1925. 05 грудня. Ч. 84. Ст. 488.
19. Положення про міські й селищні ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1925. 11 грудня. Ч. 86. Ст. 489.
20. Положення про сільські ради. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1925. 07 грудня. Ч. 85. Ст. 489.
21. Устав про округові з'їзди рад, округові ВК, їх відділи та інспектури. Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. 1929. 01 березня. № 3. Ст. 18.
22. Положення про прокурорський нагляд. Збірник узаконень і розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1922. 31 липня. Ч. 28. Ст. 440.
23. Положення про судоустрій УСРР. Збірник узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. 1925. 31 грудня. Ч. 92-93. Ст. 521.
24. Олійник О. Розвиток державних органів по регулюванню трудових відносин в Україні в 20-ті роки. Збірник наукових праць / Харк. нац. пед. ун-т імені Г. С. Сковороди. Серія «Історія та географія». Харків, 2012. Вип. 43. С. 42-46.

Терела Г. В. Организационно-правовое обеспечение надзора и контроля над соблюдением законодательства о труде в Украине в период новой экономической политики

В статье раскрыто правовое регулирование и организация деятельности органов надзора и контроля над соблюдением законодательства о труде в Украине в период новой экономической политики. Акцентируется внимание на том, что в период нэпа была создана развернутая система местных органов Народного комиссариата труда, наделенных контрольно-надзорными полномочиями, и специальная прокуратура по трудовым делам. Выяснена роль профсоюзов в осуществлении надзора и контроля.

Ключевые слова: надзор и контроль над соблюдением законодательства о труде, новая экономическая политика, Народный комиссариат труда, инспекция труда, профсоюз.

Terela H. Organizational and legal support for supervision and control over the labor legislation in Ukraine during the new economic policy

The article deals with the legal regulation and organization of supervisory bodies and the control over the labor legislation in Ukraine during the period of the new economic policy. Attention is drawn to the fact that during the period of the nep there were created: an extended system for local bodies of the People's Commissariat of Labor with control and supervisory powers and a special prosecutor's office in labor affairs. There was distinguished the role of trade unions in supervision and control.

Key words: supervision and control over the labor legislation, new economic policy, the People's Commissariat of Labor, labor inspection, trade union.

П. В. Рекотов

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри українознавства
Запорізької державної інженерної академії

ПРАВОВА ОСВІТА У ЗАКЛАДАХ ВИЩОЇ ОСВІТИ НЕЮРИДИЧНОГО ПРОФІЛЮ

У статті визначено діалектичний зв'язок такого складника загальноосвітнього простору, як правова освіта з формуванням правової свідомості й правової культури професійної групи фахівців-неюристів через цілеспрямований процес правового навчання та виховання шляхом здійснення правового впливу з метою засвоєння знань, умінь і навичок правового характеру та орієнтації на соціально-активну правомірну поведінку. Показано фактори, що впливають на рівень правової освіти у закладах вищої освіти неюридичного профілю. Розглянуто питання ролі правової освіти у процесі правової соціалізації фахівців-неюристів, проблеми, пов'язані з викладанням правових дисциплін.

Ключові слова: правова освіта, правове виховання, правосвідомість, правова культура, правова соціалізація.

Постановка проблеми. Перетворення України на правову державу, формування засад громадянського суспільства можливе лише за умови вирішення на державному рівні питання вдосконалення правової освіти населення, насамперед молоді. Чимало роблять для цього засоби масової інформації, школа, громадські організації, правоохоронні органи. Але одне з найважливіших місць у цьому процесі займають заклади вищої освіти. Готовність і здатність спеціаліста-випускника вищого навчального закладу неюридичного профілю на практиці застосувати не лише прикладні знання в конкретній «вузькій» сфері його практичної діяльності, а й правові знання, що забезпечать відповідну чинному законодавству організацію роботи, виконання її на належному рівні, прийняття рішень у питаннях державного і приватного життя, захисту прав і свобод, гарантованих Конституцією України, вимагають високого рівня правової свідомості та правової культури, забезпечення відповідної систематизації знань про право, розвитку правових інтересів, відчуттів, правового мислення, формування наукового правового світогляду. А це потребує забезпечення належного рівня

правової освіти у закладах вищої освіти (далі – ЗВО) неюридичного профілю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми правової освіти в Україні розглядаються з позицій педагогіки, соціології, психології, філософії, правничої науки та ін. Предметом уваги науковців стали питання теорії та методологічні аспекти (О.Ф. Скакун, В.В. Копейчиков, А.М. Колодій, Ю.С. Шемшученко, С.В. Богачов, В.Ф. Опришко, М.В. Цвік, І.В. Бенедик, О.В. Петришин).

Багато дослідників присвятили свої роботи розгляду особливостей правової освіти у ЗВО I–II рівнів акредитації (Р.І. Слепухіна, А.А. Біла-Кисельова), особливостей правової освіти провізорів (І.М. Алексєєва), понятійно-теоретичних особливостей правової освіти в Україні (С.С. Немченко) та інших (Г.С. Усеїнова, Л.В. Перевалова, М.С. Магарін, І.П. Коваленко). Аспекти історії та генези правової освіти відобразили у своїх працях О.О. Костенко, А.М. Гуз, В.С. Кахнич, Б.І. Андрусишин.

О.В. Макарова проаналізувала правові основи регулювання правової освіти в Україні. Т.С. Ярошевська приділила увагу питанням підвищення рівня правової освіти у вищих технічних навчальних закладах. У контексті запропонованої теми особливу увагу звертає на себе робота Н.М. Ляпунової, присвячена проблемам

викладання правових дисциплін у закладах вищої освіти неюридичного напрямку.

Згаданими та іншими науковцями зроблено вагомий внесок у вивчення питань правової освіти, однак аспекту визначення місця правової освіти закладів вищої освіти неюридичного профілю у процесі правової соціалізації фахівців-неюристів увага не приділялась. Висвітлення зазначених аспектів і є метою статті.

Виклад основного матеріалу. Потреби суспільства у відтворенні і передаванні знань умінь, навичок, підготовці суб'єктів соціальної дії до вирішення економічних, соціальних, культурних проблем виконує один із найважливіших соціальних інститутів, яким є освіта. Вона інтегрує різні види навчальної й виховної діяльності в єдину соціальну систему, зорієнтовує на виконання соціальних потреб суспільства та соціальних замовлень, залишаючись при цьому явищем складним, багатограним і таким, що потребує постійної уваги науковців.

Виконуючи роль основи економічного, соціального, культурного та духовного розвитку суспільства та держави, освіта має за найвищу цінність людину як особистість і забезпечення її всебічного розвитку. Її важливим складником є правова освіта, що є цілеспрямованим процесом правового навчання в системі освіти юридичного (професійно-правового) і неюридичного профілю, полягає у передаванні, нагромадженні й засвоєнні знань, умінь і навичок правового характеру (школі, коледжі, закладах вищої освіти) [1, с. 115].

Тому формування правової свідомості громадян за допомогою правової освіти і виховання є одним із головних напрямів державної політики. Правове виховання здійснюється через педагогічну і соціально-правову допомогу молоді в розвитку її правової культури, розумінні ролі права в суспільстві, формуванні навичок правомірної поведінки [2].

Правові знання – це необхідний елемент загальної культури людини, а правознавчі дисципліни – необхідний складник освітніх програм у ЗВО з підготовки фахівців неюридичних спеціальностей. Вони охоплюють певний обсяг знань людини про державу, її правові форми

організації та діяльності, систему соціальних регуляторів, відомості про право та правові явища, конкретні правові норми, їх розуміння, цілі, призначення тощо. Ці знання набуваються за допомогою правового навчання і виховання, соціального і правового досвіду.

Завжди правова освіта була важливим компонентом механізму правової соціалізації особи, змістом кожного з трьох послідовних етапів якої є ознайомлення з правовою інформацією, засвоєння правових цінностей на рівні індивідуальної правової свідомості та реалізація набутих правових ідей та принципів шляхом активної правової участі в соціальних процесах через конкретні правомірні дії особи [3, с. 85].

Правова соціалізація при цьому розглядається як процес і результат засвоєння й активного відтворення людиною соціально-культурного досвіду, оволодіння необхідними навичками правомірної поведінки і одним з основних її засобів є правова освіта населення. Наповнення змістом трьох згаданих вище етапів правової соціалізації відбувається в Україні шляхом реалізації для населення безперервної правової освіти, механізм якої складають вітчизняні навчальні заклади (дошкільної, загальної середньої, вищої та позашкільної освіти). Тому правова освіта (як система) є комплексом інформаційних, навчальних і виховних заходів державних, муніципальних і громадських інституцій, спрямованих на забезпечення оволодіння певним обсягом правових знань, умінь і навичок, інформаційного забезпечення, необхідних громадянину для ухвалення рішень у питаннях державного і приватного життя, захисту прав і свобод, гарантованих Конституцією України, формування стійких правових знань, переконань, цінностей, потреб та звичок правомірної поведінки [4, с. 11].

На думку авторів навчального посібника «Правова педагогіка», метою правової освіти у вищій школі є «формування теоретичної освіти правової свідомості та правової культури, забезпечення необхідного рівня систематизації знань про право, розвитку правових інтересів, відчуттів, правового мислення, формування наукового правового світогляду» [5, с. 87].

Причому в Україні має бути вдосконалена система освіти та виховання студентів-юристів, оскільки вони через сферу майбутньої професійної діяльності найбільше впливатимуть на формування України соціальної правової держави (призначення професійної діяльності юриста – захист прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, надання компетентної та висококваліфікованої допомоги, а також представництво на належному фаховому рівні перед іншими суб'єктами).

Поділяючи цю думку, ми маємо наголосити на значенні для суспільного розвитку забезпечення належного рівня правової культури професійної групи випускників закладів вищої освіти неюридичного профілю. Адже професійна культура фахівців-неюристів – правова культура тієї професійної групи, котра не займається юридичною діяльністю і потребує володіння правовим мінімумом, який забезпечує відповідну чинному законодавству організацію роботи кожного спеціаліста, належний рівень її виконання (спеціалісти в галузі народного господарства, соціально-побутової, соціально-культурної сфери, сфери охорони здоров'я, військові та ін.).

Ця діяльність урегульована на рівні нормативно-правових актів, які визначають функції, права й обов'язки, належне для виконання коло справ, міру відповідальності та інші речі, що стосуються безпосереднього виконання службових чи посадових обов'язків, які вони повинні знати і застосовувати, що визначає якість результатів роботи на рівні трудових колективів. «Фахівець із комерції, економіки, банківської справи, технології виробництва повинен бути компетентним не лише у своїй галузі, а й у правовій. Вступаючи у виробничі відносини, вони нерідко змушені вирішувати конфлікти, що виникають у трудовому колективі, за допомогою правових норм. Управлінські кадри на підприємствах, в організаціях і установах мають знати основи чинного законодавства, чітко уявляти свою правову компетенцію, своєчасно оновлювати свої правові знання та виховувати підлеглих у дусі додержання симбіозу прав і обов'язків» – зазначає О.Ф. Скакун [1, с. 110].

Отже, правова освіта загалом і у закладах вищої освіти неюридичного профілю зокрема є структурним компонентом освіти в Україні – процес набуття правових знань, навичок та вмінь через інформаційні, навчальні та виховні заходи ЗВО, формування відповідних ціннісних правових орієнтацій, поведінкових установок, поваги до права, закону, прав та свобод людини, мотивів правомірної поведінки, необхідних для правової соціалізації особи та підвищення її правової культури і визначає формування відповідного рівня правосвідомості та відповідного типу правової поведінки великих соціальних груп (соціально-професійного середовища), що складають випускники вищих навчальних закладів неюридичного профілю.

Серед значимих завдань правової освіти у ЗВО укажемо на такі: сприяння становленню активної позиції студентів щодо реалізації прав свободи людини, надання основних правових знань, необхідних для відповідальної участі молоді в громадському житті, формування правової свідомості, вироблення навичок і звичок законослухняності, формування в студентів нетерпимості до правопорушень, злочинності, здатності протистояти негативним впливам [6, с. 205]. Реалізація цих завдань можлива через підвищення рівня правової підготовки студентської молоді, створення відповідних умов для розширення ними своїх знань про права, свободи й обов'язки, поінформованість щодо правової політики української держави та поточне законодавство, забезпечення можливості ознайомлення зі змістом норм законів та підзаконних актів, збереження та розвитку надбань вітчизняної юриспруденції у державно-правовій галузі.

Первинні правові знання про норми поведінки, звички щодо виконання, виховання поваги інших учасників правовідносин закладаються у дошкільних виховних закладах, поглиблюються у загальноосвітніх школах, професійних навчально-виховних закладах, закладах вищої освіти, в яких викладаються спеціальні курси правничого спрямування та «Правознавство», причому останній у ЗВО (як обов'язкова навчальна дисципліна, що давала більші можливості для позааудиторної правови-

ховної роботи, тісніших контактів із практикуючими юристами, вченими-юристами, працівниками правоохоронних органів, іншими фахівцями). Наказом МОН України «Про організацію вивчення гуманітарних дисциплін за вільним вибором студента» від 9 липня 2009 р. № 642 [7] вона, на жаль, виключена з переліку нормативних дисциплін гуманітарної та соціально-економічної підготовки для бакалаврів (спеціалістів медичного та ветеринарно-медичного спрямувань) фізико-математичних, природничих та технічних напрямів, що в перспективі може не дати українській спільноті можливість отримувати кваліфіковані професійні кадри відповідного гатунку, які зможуть вирішувати накопичені проблеми української держави та громадянського суспільства.

Правознавство – комплексна суспільна наука, що розглядає право системою суспільних норм, а також вивчає правові форми організації діяльності держави та політичної системи суспільства загалом. Предмет «Правознавство» входить до програм 3–4-х курсів ЗВО з метою підготувати студентів до життя, навчити приймати правильні рішення в реальних повсякденних ситуаціях, виховати з них свідомих, активних громадян правової держави [8].

У неюридичних закладах вищої освіти обсяг і зміст курсу «Правознавство» мають визначатися високими вимогами і до кваліфікації випускників ЗВО та особистих якостей. Однак у межах наявного обсягу годин для опанування знаннями про право і законодавство неможливо вести мову про якість правових знань і правову компетентність, адже проблема якості освіти розглядається сьогодні важливою основою ключових позицій Болонської декларації, в межах реалізації положень якої формується єдиний освітній європейський простір [9, с. 167].

Тому важко уявити те, яким чином за досить невеликий обсяг часу можна ознайомити студентів зі змістом такої необхідної і важливої дисципліни, як «Правознавство». Ураховуючи значну законотворчу активність вищого законодавчого органу держави і велику кількість новел, самостійно опанувати навіть основні положен-

ня важливих законодавчих актів студентам самостійно не є можливим. Водночас не відображати законодавчі зміни у змісті навчальних програм та обійти їх увагою у навчальному процесі викладачі ЗВО також не можуть.

Збільшення обсягу інформації у правовій сфері автоматично робить самостійну роботу студентів одним із головних резервів підвищення якості підготовки. У свою чергу, викладач, будучи обмеженим у часі, не може ні допомогти, ні проконтролювати належним чином самостійну роботу студентів, що не робить якість знань кращою. Тому «можливо передбачити висловлювання опонентів щодо цього: у таких вищах навчають неюристів. Відповідь на це знаходиться поруч і має форму питання «а для кого пишуться і приймаються закони, коли і хто повинен привчати їх знати, розуміти і поважати?» [9, с. 168]. Убачається, що на базі, закладеній ще у загальноосвітній школі, саме у студентські роки є можливість і необхідність підвищити рівень обізнаності з правом, законодавством і взагалі підвищувати рівень правової культури та правосвідомості.

Зміст навчальної правової інформації для майбутніх випускників закладів вищої освіти неюридичного профілю має охоплювати загальні положення базового законодавства, проте особлива увага повинна бути зосереджена на вивченні галузей права, законів, постанов, наказів та інших підзаконних нормативно-правових актів, що стосуються професійної специфіки. Тому в багатьох ЗВО, як зазначалось вище, викладають спеціальні курси, що забезпечують фахову правову підготовку студентів («Адміністративне право», «Фінансове право», «Трудове право», «Екологічне право», «Підприємницьке право», «Міжнародне публічне та приватне право», «Право інтелектуальної власності» і т. ін.). Проте проблеми, позначені щодо викладання курсу «Правознавство», повністю стосуються і згаданих дисциплін.

Привернення уваги до правової освіти студентської молоді загалом і закладів вищої освіти неюридичного профілю зокрема зумовлена не лише тим, що побудова соціальноорієнтованої держави в Україні спричиняє активізацію законотворчої

діяльності, що вимагає більшої поінформованості суспільства щодо законодавчих новацій, а й тим, що зниження життєвого рівня населення сприяє поширенню кримінальної поведінки, яка проникає у середовище молоді, необхідністю подолання правового нігілізму. Це напрям суспільно-політичної думки, що характеризується ігноруванням законних вимог, призводить до девальвації права та законності, недооцінки соціальної цінності права. При цьому право вважається найменш досконалим способом регулювання суспільних відносин. Давньогрецький філософ Сократ висловив думку, що людина вчиняє погано тому, що не знає, як саме вона має вчиняти, оскільки моральне зло йде від незнання, значить, знання – джерело моральної досконалості [10, с. 152]. Отже, досягнення підвищення правосвідомості і правової культури, обсягу та якості правових знань у студентів можливе лише за умови відповідного системного освітнього правового виховання. Тому знання основних засад публічного та приватного права (конституційного, адміністративного, фінансового, цивільного, сімейного, трудового та ін.) є безумовною необхідністю життєдіяльності всіх свідомих громадян, зокрема випускників ЗВО.

Висновки і пропозиції. Отже, правова освіта є необхідною умовою правової соціалізації, здійснюється через систему безперервної правової освіти, у якій заклади вищої освіти неюридичного профілю забезпечують формування правової свідомості й правової культури професійної групи фахівців-неюристів шляхом правового навчання та виховання, здійснюючи правовий вплив із метою формування відповідного типу правової орієнтації на соціально-активну правомірну поведінку. Її якість залежить від багатьох чинників, що впливають на рівень правової освіти у вищих навчальних закладах неюридичного профілю, серед яких і зменшення обсягу годин (кредитів), скорочення кількості нормативних правових дисциплін та інші, що негативно відображається на процесі набуття пра-

вових знань, навичок та вмінь, правових поведінкових установок та мотивації правомірної поведінки великих соціальних груп (соціально-професійного середовища), що складають випускники вищих навчальних закладів неюридичного профілю.

Список використаної літератури:

1. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. Вид. 2-ге. Київ: Алерта; КТН; ЦУЛ, 2010. 520 с.
2. Білик Л.Л. Фактори формування професійної свідомості і культури юриста. URL: http://lubbook.org/book_662.html
3. Макарова О.В. Правові основи регулювання правової освіти в Україні. Вісник Академії адвокатури України. 2012. № 3 (25). С. 83–89.
4. Богачов С.В. Теоретико-правові засади правової освіти в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. Наук: 12.00.01. Київ, 2010. 21 с.
5. Правова педагогіка: навч. посіб. / Н. Фоменко, М. Скрипник, О. Фатхутдінова; [за наук. ред. Н.А. Фоменко]; Київ: ун-т туризму, економіки і права. Херсон : Олді-Плюс, 2015. 326 с.
6. Інформаційні технології в освіті, науці та виробництві, 2014, вип. 4(9) Information technologies in education, science and production, 2014, ed. № 4(9) Актуальні проблеми науки та освіти теорія, практика, сучасні рішення © Р.І. Слепухіна, А.А. Кисельова-Біла, 2014. 205с.
7. Про організацію вивчення гуманітарних дисциплін за вільним вибором студента: наказ Міністерства освіти і науки України від 9 липня 2009 р. № 642. URL: http://osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/4283/
8. Білик Л.Л. Поняття та зміст юридичної освіти. URL: http://lubbook.org/book_662_glava_30_Ponjattja_ta_zmist_juridichno.html
9. Ляпунова Н.М. Викладання правових дисциплін у вищих навчальних закладах неюридичного напрямку: проблеми і перспективи. Вісник КДПУ. 2007(46). № 5. С. 167–169.
10. Цит. по: Ярошевська Т. Правова освіта для студентів вищих технічних навчальних закладів. Право України. 2010. № 5. С. 149–153.

Рекотов П. В. Правовое образование в учреждениях высшего образования неюридического профиля

В статье определена диалектическая связь такой составляющей общеобразовательного пространства, как правовое образование с формированием правового сознания и правовой культуры профессиональной группы специалистов-неюристов через целенаправленный процесс правового обучения и воспитания путем осуществления правового влияния с целью усвоения знаний, умений и навыков правового характера и ориентации на социально-активное правомерное поведение. Показаны факторы, которые влияют на уровень правового образования в учреждениях высшего образования неюридического профиля. Рассмотрены вопросы роли правового образования в процессе подготовки специалистов-неюристов, проблемы, связанные с преподаванием правовых дисциплин

Ключевые слова: правовое образование, правовое воспитание, правосознание, правовая культура, правовая социализация.

Rekotov P. Legal education in non-law higher educational establishments

The article considers a dialectic between legal education as a component of general education and the promotion of legal literacy and awareness among non-lawyers specialists through the provision of instruction and education in the way of legal influence to assimilate legal knowledge and skills and focus on socially active lawful conduct. There are highlighted factors affecting the legal education level in non-law higher educational establishments. It is viewed the issues of the legal education role in the course of the non-lawyers specialists training and problems connected with teaching of legal disciplines.

Key words: jurisprudence for non-law students, legal education, legal awareness, legal culture, legal socialization.

В. А. Завгородній

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ВПЛИВУ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

На основі аналізу наявних у сучасній доктрині інтерпретацій категорії «соціальний вплив» сформульовано поняття та визначено ознаки соціально-правового аспекту впливу практики Європейського Суду з прав людини, що мають методологічне значення для подальшого дослідження сутності впливу практики Страсбурзького Суду Ради Європи.

Ключові слова: соціальний вплив, практика Європейського Суду з прав людини, суб'єкти юридичної діяльності, громадянське суспільство, якість життя людей.

Постановка проблеми. Як відомо, вплив є одним із механізмів формування та функціонування багатьох суспільно-психологічних та правових явищ. У контексті цього дослідження практику Європейського Суду з прав людини пропонується розглядати невід'ємним джерелом впливу Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод на суб'єктів національного права, що має різні аспекти свого вияву. Одним із таких аспектів є соціально-правовий, що попередньо не досліджувався представниками юридичної науки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у розроблення проблеми соціального впливу зробили такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: Е. Авермат, Ф. Зимбардо, М. Ляйппе, В.М. Куликов, А.В. Петровський, П.М. Шихирєв, В.А. Янчук та інші. Однак аналіз праць учених вказує на те, що вони не торкалися особливостей соціально-правового аспекту впливу практики Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Виходячи із зазначеного, метою цієї статті є з'ясування поняття, сутності та характерних ознак, що притаманні соціально-правовому аспекту впливу практики ЄСПЛ та ролі у цьому процесі суб'єктів юридичної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Слід наголосити, що вихідною категорією в рамках цього дослідження є «соціальний

вплив», що в наукових джерелах характеризується по-різному.

Проведене В.А. Янчук дослідження дало змогу виокремити такі підходи зарубіжних та вітчизняних учених щодо розуміння сутності соціального впливу в різні роки: а) усвідомлена спроба зміни думок і дій шляхом маніпулювання мотивами людини щодо бажаного результату (W. Brembeck, W. Howell, 1952 р.); б) комунікація, спрямована на зміну вибору (W. Brembeck, W. Howell, 1970-ті роки); в) сукупність ефектів у адресата впливу (Fotheringham); г) мистецтво використання ресурсів невизначеності, ідентифікація зі змістом впливу через мову адресата впливу (K. Burke); г) взаємодія, кооперація між джерелом і адресатом впливу, створення стану ідентифікації або орієнтації між джерелом і адресатом, що відбувається завдяки використанню символів (C. Larson); д) будь-яка комунікація, спрямована на зміну уявлень, аттитюдів інших людей (A. Manstead), проникнення однієї особистості (або групи осіб) в психіку іншої особистості (або групи осіб) з метою зміни та перебудови індивідуальних або групових психічних явищ (поглядів, відношень, мотивів, установок, станів) (В.М. Куликов); е) одна із форм зв'язків і відносин між людьми, що опосередковується цілями, завданнями і змістом спільної діяльності (А.В. Петровський) [1, с. 445–446].

Аналіз зазначеного вказує на те, що соціальний вплив може мати як позитив-

ні наслідки для суб'єктів, на яких спрямовано такий вплив, так і негативні, в яких зацікавлений суб'єкт впливу. Так, наприклад, маніпуляція є видом соціально-психологічного впливу, який використовується для прихованого впровадження в психіку жертви цілей, бажань, намірів, відносин або установок маніпулятора, які не збігаються з актуально існуючими потребами жертви [2].

Таким чином, за метою і наслідками необхідно розмежовувати позитивний та негативний соціальний вплив когось або чогось на психіку людини. Разом з цим, зважаючи на етимологічне значення слів «кооперація», «комунікація», «відносини», соціальний вплив необхідно також розглядати як процес досягнення відповідної мети.

Едді Ван Авермат розглядає соціальний вплив у загальному розумінні як дію однієї людини (людей) на поведінку іншої людини та у вузькому розумінні як зміну у думках, судженнях і установках особистості, яка відбувається в результаті дії на неї поглядів інших людей [3, с. 545]. Подібну думку висловлює і П.М. Шихирєв, який визначає соціальний вплив у широкому розумінні як асиметричні відносини між людьми, коли одна людина отримує можливість застосовувати дію щодо іншої, а у вузькому розумінні як зміну знань, установок або емоцій людини, яка може бути спричинена діями інших людей [4, с. 100]. Такий підхід учених до інтерпретації поняття «соціальний вплив» дає можливість розуміти його як дію одного суб'єкта на іншого, що досягла результату.

На думку Ф. Зімбардо, процес соціального впливу передбачає таку поведінку однієї людини, яка має своїм наслідком або метою зміну того, як інша людина поводить себе, що відчуває або думає стосовно деякого стимулу. Стимулом може виступати будь-яка соціально значуща проблема, продукт, дія [5, с. 16]. Зазначене дає змогу зробити висновок, що соціальний вплив може також розглядатися як «бажана мета» без настання очікуваних наслідків.

Дещо іншу позицію щодо предмета нашого дослідження висловлює В.В. Москаленко, який зазначає, що соціальний вплив – це тиск на людину з боку агента

впливу, який здійснюється без будь-яких насильницьких дій, без обмежень фізичної свободи дій, без будь-якої загрози (прямой чи опосередкованої) життю або здоров'ю об'єкта впливу. З позиції вченого об'єкт впливу вільно, добровільно приймає систему ціннісних смислів суб'єкта впливу. Соціальний вплив є впливом на психіку людини, який здійснюється на основі законів людської психіки і ґрунтується на психологічних особливостях людини, які роблять її податливою до впливу [6, с. 14–15].

На наше переконання, погляд вченого на досліджуване поняття характеризується певною суперечністю, оскільки в змісті вищенаведеної дефініції автор вживає категорію «тиск» стосовно людини, що може бути не тільки фізичним, але й психічним та в науці психології розуміється як вплив на психіку людини шляхом залякування, погроз з метою її спонукання до певної запланованої моделі поведінки [7, с. 26]. Наявність такого тиску унеможливорює вільне і добровільне сприйняття суб'єктом запропонованої системи цінностей.

Аналіз вищеперерахованих позицій учених дає змогу виокремити такі підходи щодо розуміння сутності поняття «соціальний вплив»: дія, спроба, кооперація, комунікація, відносини, поведінка, тиск на людину з метою зміни у неї знань, установок, поведінки або емоцій щодо певного явища.

Зазначене та попередньо отримані результати дослідження щодо сутності поняття «правовий вплив практики ЄСПЛ» дають змогу дійти висновку, що його соціальний-правовий аспект – це передусім позитивна дія правових позицій Страсбурзького Суду на членів соціуму, їх психіку та поведінку, що зумовлює зміни у взаєминах (взаємних зв'язках) між ними у різних сферах життєдіяльності суспільства. Джерелом такого впливу є рішення ЄСПЛ як проти України, так і інших держав-учасниць Конвенції, об'єктом впливу – правосвідомість членів суспільства, засобом впливу – правові позиції ЄСПЛ.

Усвідомлення людьми змісту та обсягу наявних конвенційних прав і свобод (в їх інтерпретації судом Ради Європи) призводить до активізації діяльності щодо їх за-

хисту. І вже нині можна спостерігати ті позитивні зміни в соціумі, які відбуваються під впливом практики ЄСПЛ.

Безпосередньо в політичній сфері можна споглядати зміни в суспільному житті щодо реалізації таких ключових політичних прав людини, як участь у мирних зібраннях та участь у виборах.

Свідченням цього є результати дослідження М.П. Середи, який зазначає, що прецеденти, встановлені Європейським судом у справах «Веренцов проти України» (Vyrentsov v. Ukraine, no. 20372/11, ECHR, 11 April 2013) та «Шмушкович проти України» (Shmushkovych v. Ukraine, no. 3276/10, ECHR, 14 November 2013), використовуються активістами в оскарженні законності актів місцевих органів влади, які обмежують право громадян на проведення мирних зібрань у різних містах, серед яких Полтава та Харків. При цьому станом вже на 2015 рік суттєво зменшився і відсоток судових заборон мирних зібрань. У 2015 році суди заборонили лише 19 зібрань (51%), що є значним прогресом порівняно з відсотком судових заборон у 2011 (89%), 2012 (88%), 2013 і 2014 роках (по 83%). Позитивною для організаторів мирних зібрань у 2015 році була практика апеляційних судів та Вищого адміністративного суду України. У чотирьох з семи випадків апеляційні суди приймали рішення на користь організаторів зібрань. Вищий адміністративний суд України був на боці організаторів зібрань у двох з трьох випадків [8].

Аналіз вказаних результатів соціологічного дослідження дає змогу зробити висновок, що суспільство, не очікуючи реакції держави на визначені в рішеннях Страсбурзького Суду недоліки чинного національного законодавства щодо врегулювання порядку проведення мирних зібрань, апелює до рішень публічної влади, використовуючи правові позиції ЄСПЛ, і таким чином ще раз додатково наголошує на їх вагомості та необхідності обов'язкового урахування у забезпеченні і гарантуванні прав людини. Відповідно, представники судової гілки влади під час прийняття рішень по таких позовах не можуть не враховувати правові позиції ЄСПЛ і, таким чином, можна стверджувати

про наслідки соціально-правового впливу практики Страсбурзького Суду.

Соціально-правовий аспект впливу практики ЄСПЛ на економічну сферу життєдіяльності суспільства яскраво простежується через нове усвідомлення людьми таких важливих категорій, як «майно» та «власність» в інтерпретації ЄСПЛ, що є основою будь-якої економічної системи.

Як стверджує О.А. Мірошніченко, кількість скарг щодо захисту права власності (всіх держав-учасниць) у ЄСПЛ сягає 13,35% за період з 1959 року по 2012 рік. Захист цього права посідає 2-е місце після скарг щодо справедливого судового розгляду (ст. 6 ЄКПЛ), які займають 45,01% від усіх скарг, що надійшли до суду протягом 1959–2012 років. Якщо конкретизувати ці дані, то протягом 1959–2012 років проти України було подано 305 скарг громадян на підставі статті 1 Додаткового протоколу [9, с. 371].

Зазначені кількісні показники вказують на те, що сформовані Європейським судом правові позиції у таких відомих справах, як «Бейелер проти Італії» (1996 р.), «Броньовський проти Польщі» (2004 р.), «Копецький проти Словаччини» (2004 р.) та інших, зумовили переосмислення громадянами України обсягу та змісту права на власність, активізували процеси звернення до ЄСПЛ і, як наслідок, маємо прийняття проти України вже більш ніж 150 рішень за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції.

Серед прийнятих рішень можна виокремити ті, що стосувалися заборгованості з виплати заробітної плати, а саме: «Баландіна проти України», «Батрак проти України», «Безуглий проти України», «Білецька проти України», «Деревенко та Довгалюк проти України», «Дідух проти України», які прийняті в період 2000–2009 років. Такі рішення, на наш погляд, вплинули на загальну ситуацію вирішення цієї проблеми в державі, що підтверджується офіційною статистикою. Так, за даними Державної служби статистики України, в цей період існувала така динаміка суми заборгованості з виплати заробітної плати: 2000 рік – 6400,8 млн грн; 2001 рік – 4928,0 млн грн; 2002 рік – 2656,6 млн грн; 2003 рік – 2548,2 млн грн;

2004 рік – 2232,4 млн грн; 2005 рік – 1111,2 млн грн; 2006 рік – 960,3 млн грн; 2007 рік – 806,4 млн грн; 2008 рік – 668,7 млн грн [10].

Як видно зі статистичних даних, з кожним наступним роком ситуація покращувалась. Хоча варто зауважити, що практика ЄСПЛ була лише одним із чинників впливу на ситуацію поряд з економічним зростанням, державним менеджментом, ефективною діяльністю контрольних відомств.

Соціально-правовий вплив практики ЄСПЛ можна споглядати і в сімейній сфері суспільного життя через зміни у ставленні людей до таких важливих інститутів, як «сім'я» та «усиновлення». Так, наприклад, дві гомосексуальні пари з України подали позов до ЄСПЛ з вимогою визнання в Україні одностатевих партнерств на рівні шлюбу, посиляючись на рішення ЄСПЛ у справі «Schalk and Kopf v. Austria» (но. 30141/04, ECHR 2010)», в якому ЄСПЛ визнав, що відносини співжиття одностатевої пари, яка живе в стабільному «*de facto*» партнерстві, підпадає під поняття «сімейного життя» [11]. Заявники в своїй скарзі стверджують, що різниця в правах між одностатевими і різностатевими парами не переслідує законних цілей і є дискримінаційною, оскільки не має розумного виправдання.

Такі звернення до міжнародного суду Ради Європи, зважаючи на прецедентність його рішень, потенційно можуть мати позитивні результати для скажників, оскільки подібні питання вже були предметом розгляду ЄСПЛ у справах: «Карнер проти Австрії», в якому ЄСПЛ зазначив, що держава має забезпечувати захист прав традиційного подружжя, при цьому не порушуючи права гомосексуальних пар; «Оліярі та інші проти Італії», в якому ЄСПЛ ухвалив рішення, яким зобов'язав законодавчо створити форму союзу, відмінну від шлюбу, але таку, яка узаконює союз одностатевих пар, адже «право на союз має бути у всіх пар, включаючи одностатеві» [12].

Разом з цим Європейський Суд з прав людини у справі «Шапін і Шарпентьє проти Франції» дійшов і інших висновків, що пункт 12 (право на шлюб) у комбінації з пунктами 14 (заборона дискримінації)

та 18 (право на повагу до приватного і сімейного життя) не були порушені, тобто держава не порушує жодних прав людини, якщо не дозволяє своїм громадянам одностатеві «шлюби» чи «сім'ї». Європейський суд також підтвердив рішення Верховного суду Франції про те, що не йдеться про жодну дискримінацію, якщо держава не надає своїм громадянам можливості одностатевих «шлюбів» [13]. Отже, Франція, як і інші держави Ради Європи, не зобов'язана вносити зміни до чинного сімейного законодавства в частині легалізації одностатевих шлюбів.

Однак, перебуваючи під постійним натиском частини громадськості, органи влади змушені реагувати на виклики сучасності, що прослідковується в прийнятих ними рішеннях. Свідченням цього є, наприклад, План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, до якого в частині «Створення ефективної системи запобігання та протидії дискримінації» включено пункт щодо необхідності розроблення та подання на розгляд Уряду законопроекту про легалізацію в Україні зареєстрованого цивільного партнерства для різностатевих і одностатевих пар з урахуванням майнових і немайнових прав, зокрема володіння та наслідування майна, утримання одного партнера іншим у разі непрацездатності, конституційного права не свідчення проти свого партнера [14].

Як слушно зауважує Г.С. Журавльова, гостро постає і питання стосовно усиновлення або спільного виховання дітей представниками ЛГБТ-спільноти. За даними соціальних опитувань, жителі України здебільшого виступають проти усиновлення дітей одностатевими парами чи самотніми особами, представниками ЛГБТ-спільноти, пов'язуючи усиновлення за таких обставин з наслідком у вигляді виникнення в дітей гомосексуальної орієнтації чи зміни ґендерної ідентичності [15, с. 67].

Однак слід відзначити, що за результатами опитувань центру «ЦІМЕС», які оприлюднені на національному ЛГБТ-порталі України, близько 21% українців позитивно ставляться до всиновлення одностатевими парами дітей [16], а це фак-

тично кожен п'ятий з опитаних, що вказує на поступові зміни у ставленні людей до цього питання, зокрема і під впливом рішень Страсбурзького Суду. Серед них можна виокремити рішення: 1) у справі «Е.Б. проти Франції», в якому Суд постановив, що гомосексуальність не може бути підставою для відмови в усиновленні дитини [17]; 2) у справі «Фретте проти Франції», у якій Суд встановив, що французькі органи влади відмовили заявникові в наданні попереднього дозволу на усиновлення дитини за ознакою сексуальної орієнтації заявника [18].

Правові норми, що уможливають подібне усиновлення, містяться і в Європейській конвенції про усиновлення дітей, яку 15.02.2011 було ратифіковано Законом, хоча і з відповідними застереженнями.

Зважаючи на підвищений інтерес суспільства до цього питання, у своєму роз'ясненні від 14.04.2011 Міністерство юстиції України зазначило, що у зв'язку з численними зверненнями громадян стосовно начебто можливості усиновлення дітей одностатевими парами та щодо зміни визначення поняття шлюбу у зв'язку з прийняттям Закону України «Про ратифікацію Європейської конвенції про усиновлення дітей (переглянутої)» Міністерство юстиції повідомляє, що держави можуть поширювати дію цієї Конвенції на одностатеві пари, які одружені або перебувають у зареєстрованому партнерстві. Вони також можуть поширювати дію цієї Конвенції на різностатеві й одностатеві пари, які разом проживають у постійних стосунках. Проте зазначена стаття дає право (а не встановлює обов'язок) державам, враховуючи їх національне законодавство, поширювати дію цієї Конвенції на одностатеві пари [19].

Аналіз попередньо зазначених документів вказує на те, що органи державної влади, які є також і суб'єктами юридичної діяльності, постійно перебувають під тиском частини соціуму, що формують свої вимоги на основі як міжнародних договорів, так і правових позицій Страсбурзького Суду, однак мають знаходити компроміс, враховуючи думку більшості населення держави.

На наше переконання, соціально-правовий аспект впливу практики ЄСПЛ та-

кож тісно пов'язаний із формуванням в Україні громадянського суспільства.

Зважаючи на запропоновані О.В. Скрипнюком риси, що притаманні сучасному громадянському суспільству, а саме: а) висока політична культура членів суспільства у поєднанні з високим розвитком політичних, економічних, правових та культурних відносин; б) включеність до сфери громадянського суспільства всього життя громадян, а також та частина суспільного життя, що не регулюється політичними нормами; в) повнота прав і свобод самостійного громадянина, які захищаються системою загальнодержавного та міжнародного права; г) широкий розвиток інститутів самоврядування; г) розвиток економіки на засадах приватної та колективної власності [20, с. 396], роль практики ЄСПЛ в процесі його формування важко переоцінити.

Це, передусім, пов'язано з тим, що під впливом практики ЄСПЛ формується нове конвенційне мислення, що дає змогу членам суспільства усвідомити наявні європейські цінності, досягнути зміст та обсяг прав і свобод людини, визначити для себе ефективний алгоритм дій для їх захисту, створювати власними силами умови для недопущення їх порушення. І тільки за таких умов можна говорити про повноту прав і свобод людини, що забезпечуються не тільки через їх формальне закріплення в Конституції чи Конвенції, а і їх не ілюзорність та реальність існування для кожної людини.

Становлення громадянського суспільства в Україні неможливе без одночасного покращення і рівня якості життя людей. Як зазначає І.В. Гукалова, за допомогою якості життя населення характеризуються суттєві обставини життя конкретної територіальної спільності людей, які, крім іншого, визначають і ступінь свободи, реалізації прав людини. Фактично це – характеристика дієздатності соціуму в конкретних суспільно-географічних, макроекономічних і політичних умовах [21, с. 83].

Подібна позиція висловлюється й авторами аналітичної доповіді, які виокремлюють такі підсистеми якості життя населення в Україні: а) якість громадського життя; б) якість трудового життя, в) якість сімей-

ного життя, г) якість особистого життя, забезпечення високого рівня яких залежить від розвитку громадянського суспільства. Репрезентуючи інтереси різних прошарків населення, громадянське суспільство є гармонічним складником суспільно-політичного середовища. З іншого боку, вкрай важливою у контексті забезпечення якості життя є можливість вільного висловлювання людиною власних політичних уподобань, своєї громадянської позиції [22, с. 25–26].

На наше переконання, кожна із зазначених підсистем якості життя напряду залежна від рівня гарантування в Україні відповідних конвенційних прав і свобод людини, що неможливо без урахування правових позицій ЄСПЛ суб'єктами, що наділені державно-владними повноваженнями.

Висновки і пропозиції. Вищезазначене дає змогу виокремити такі суттєві ознаки, що притаманні соціально-правовому аспекту впливу практики ЄСПЛ: 1) полягає у дії правових позицій Страсбурзького Суду на психіку та поведінку людини як частини соціуму; 2) зумовлює зміни у взаєминах (взаємних зв'язках) між людьми, а також між людиною та державою; 3) проявляється в різних сферах життєдіяльності суспільства (політичній, економічній, сімейній тощо); 4) є чинником змін якості життя людей та формування в Україні громадянського суспільства; 5) відбувається за участю у цьому процесі суб'єктів юридичної діяльності.

Принагідно відзначимо, що соціально-правовий аспект впливу практики ЄСПЛ на юридичну діяльність в Україні відбувається через ланку, якою є члени суспільства, що, звертаючись до відповідних суб'єктів нормотворчої або правозастосовної діяльності, наголошують на необхідності врахування правових позицій Страсбурзького Суду під час прийняття ними різного роду рішень. При цьому соціально-правовий вплив практики ЄСПЛ відбувається і в зворотному порядку, тобто у тому разі, коли відповідні органи чи посадові особи, ухвалюючи рішення, спираються на практику ЄСПЛ і це, безсумнівно, зумовлює вплив на правосвідомість членів суспільства.

Список використаної літератури:

1. Янчук В.А. Введение в современную социальную психологию: учеб. пособ. для вузов. Минск: АСАР, 2005. 768 с.
2. Психологічна маніпуляція. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Психологічна_маніпуляція
3. Авермат Э. Ван. Социальное влияние в малых группах. Перспективы социальной психологии: учебное пособие. Москва: Изд-во ЭКСМО-Пресс, 2001. 688 с.
4. Шихирев П.М. Социальное воздействие. Энциклопедический социологический словарь / Общ. ред. Г.В. Осипова. Москва. 1995. 939 с.
5. Зимбардо Ф., Ляппе М. Социальное влияние. Санкт-Петербург: Издательство «Питер», 2000. 448 с.
6. Москаленко В.В. Психологія соціального впливу: навч. посіб. Київ: Центр навчальної літератури, 2007. 448 с.
7. Сугестивні технології маніпулятивного впливу: навч. посіб. / В.М. Петрик та ін.; за заг. ред. Є.Д. Скулиша. Київ: ЗАТ «ВІПОЛ», 2011. 248 с.
8. Серета М. Мирні зібрання у практиці адміністративних судів 2015: масштаби змінилися, проблеми лишилися. Центр політико-правових реформ. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20871282-mirni-zibrannya-u-praktitsi-administrativnih-sudiv-2015-masshtabi-zminilisya,-problemi-lisilisya>
9. Мірошниченко О.А. Право власності в розумінні Європейського суду з прав людини (загальна характеристика). Форум права. 2013. №2. С. 371–374.
10. Динаміка суми заборгованості з виплати заробітної плати. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>
11. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Schalk and Kopf v. Austria», (Application № 30141/04) від 24.06.2010. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/>
12. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Oliari and Others v. Italy» (Applications № 18766/11 and 36030/11) від 21.10.2015. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/>
13. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Chapin and Charpentier v. France» від 09.06.2016. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/>
14. Про затвердження плану дій з реалізації. Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від

- 23.11.2015 р. № 1393-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248740679>
15. Журавльова Г. Принцип ґендерної рівності: Україна та міжнародний досвід. *Visegrad journal on human rights*, 2016. №2/1. С. 63–71.
16. Національний ЛГБТ-портал України. URL: https://www.lgbt.org.ua/news/show_2947/
17. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «E.B. v. France» (Application № 43546/02) від 14.03.2007. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/>
18. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Fretté v. France», (Application № 36515/97) від 26.02.2002. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/>
19. Щодо змін у законодавстві у зв'язку з ратифікацією Європейської конвенції про усиновлення дітей (переглянутої): Роз'яснення Міністерства юстиції України від 14.04.2011 р. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0027323-11>
20. Скрипнюк О.В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-річчя незалежності України: монографія. Київ, 2000. 600 с.
21. Гукалова І.В. Якість життя населення України: суспільно-географічна концептуалізація: монографія. Київ, 2009. 346 с.
22. Вимірювання якості життя в Україні. Аналітична доповідь / Лібанова Е.М. та ін. Київ, 2013. 50 с.

Завгородний В. А. Социально-правовой аспект влияния практики Европейского Суда по правам человека

На основе анализа существующих в современной доктрине интерпретаций категории «социальное влияние» сформулировано понятие и определены признаки социально-правового аспекта влияния практики Европейского Суда по правам человека, которые имеют методологическое значение для дальнейшего исследования сущности влияния практики Страсбургского Суда Совета Европы.

Ключевые слова: социальное влияние, практика Европейского Суда по правам человека, субъекты юридической деятельности, гражданское общество, качество жизни людей.

Zavgorodniy V. The socio-legal aspect of the influence of practice European Court of human rights

On the basis of the analysis of existing in the modern doctrine interpretations of the category «social influence» the notion and the features of the socio-legal aspect of the influence of practice European Court of human rights, which have a methodological significance for further study of essence of the legal influence of the practice of Strasbourg Court of the Council of Europe are researched.

Key words: social influence, practice of the European Court of human rights, subjects of legal activity, civil society, quality of life of people.

УДК 340.15

О. Й. Вовк

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри історії права та держави
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПУБЛІЧНО-ПРАВОВІ АКТИ ЯК ОСНОВА ДЖЕРЕЛЬНОЇ БАЗИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНСЬКИХ МІСТ ВЕЛИКОГО КНЯЗІВСТВА ЛИТОВСЬКОГО

У статті зроблено історико-правовий аналіз публічно-правових актів XV – XVI століть, які є основою джерельної бази дослідження міського самоврядування в українських містах у складі Великого князівства Литовського, та визначено їх групи за походженням й призначенням. Встановлено їхню роль у повноцінному функціонуванні міських самоврядних органів та в упорядкуванні суспільних відносин у містах.

Ключові слова: джерела, публічно-правові акти, міське самоврядування, українські міста, привілеї, статут, магістрат, архів.

Постановка проблеми. Вітчизняна система місцевих самоврядних органів з початку XXI століття перебуває в процесі реформування, кінцевим результатом якого, згідно з державною програмою, повинно бути створення ефективного місцевого самоврядування та нової територіальної організації влади. Під час перебудови інститутів місцевого державного управління і самоврядування необхідно не тільки переймати сучасні зарубіжні досягнення, але й використовувати надбання попередніх історичних періодів становлення міського самоврядування в українських містах, особливо в період Ренесансу, коли відбувається добровільне запозичення однієї із західноєвропейських моделей муніципального самоврядування на основі магдебурзького (німецького права), яке, скоріш, не замінювало повністю попереднє вічове самоуправління, а упорядковувало його, зберігаючи попередні самоврядні традиції. Безумовно, всі періоди еволюції міського самоврядування в Україні потрібно досліджувати на основі всієї сукупності історичних джерел та пам'яток права, всебічно розглядаючи їх за допомогою світоглядних, загальнонаукових та спеціальних історико-правових методів.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. Новітня актуальність теми ар-

гументується тим, що хоча, особливо останнім часом, окремі задачі, пов'язані з організацією місцевого самоврядування другої половини XIV – кінця XVI століть, розв'язували такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як С.В. Абросимова, Ю. Бардах, Н.О. Білоус, І.Й. Бойко, А.В. Бортникова, Т.Д. Гошко, Е. Гудавичус, П.Ф. Гураль, Ю.Л. Дмитришин, Н.В. Камінська, М.М. Капраль, О.М. Карліна В.П. Кіселичник, М.М. Кобилецький, Н.В. Левченко, В.Я. Малиновський, В.П. Марочкін, В.В. Попко, П.А. Рудецький, І.Я. Терлюк, І.Б. Усенко, Л.В. Хомко, О.Ф. Штанько та інші, однак в історико-правовому аспекті атестація публічно-правових актів у контексті об'єкту джерельної бази дослідження історії самоврядування українських міст даного періоду спеціально не досліджувалися.

Метою статті є юридичний аналіз сукупності публічно-правових актів як основи джерельної бази дослідження міського самоврядування в українських містах пізнього середньовіччя XIV – XVI століть у складі Великого князівства Литовського (далі – ВКЛ), змістовна характеристика яких забезпечить їх сприйняття на більш сучасному науковому рівні.

Виклад основного матеріалу. Характеризуючи такі поняття, як «джерело права» та «історичне джерело», насамперед потрібно усвідомити їх теоретико-пра-

вову дефініцію тому, що іноді ці терміни ототожнюють. Так, ми погоджуємося з твердженням вчених, що багатофункціональність поняття «джерело права» дозволяє вживати його в різних значеннях. Це поняття не замикається на формально встановлених державою офіційних правових актах, що слугують юридичним засобом вираження і закріплення норм, а розкриває соціальні джерела права, його визначеність розмаїттям умов соціального життя. Коли під джерелом права розуміти те, що породжує право, то тоді воно буде мати наступні види: соціально-правові джерела, в тому числі об'єктивні і суб'єктивні (матеріальні та ідеальні); 2) юридичні джерела – нормативні настанови, юридична практика, юридична наука тощо; 3) історичні – коли розглядають джерело, з якого норма бере свій історичний зміст [1, с. 130]. З точки зору історичного джерелознавства, історичне джерело – це носій історичної інформації, що виник як продукт розвитку природу людини й відбиває той чи інший вид людської діяльності [2, с. 68], як наприклад, у міському самоврядуванні. Під джерельною базою слід розуміти сукупність історичних джерел різноманітних типів, родів, видів та різновидів, що акумулюють оптимальну інформацію про конкретну історичну подію, суспільний процес, правове явище.

Найповажнішими за значенням для історико-правових досліджень є так звані актови історичні джерела, які в науковій літературі прийнято поділяти на дві підгрупи: приватно-правові та публічно-правові, останні з яких виникли внаслідок діяльності органів влади та управління, суду та інших адміністративних і громадських закладів. Особливість джерел цього виду визначається тим, що вони відображають історичну дійсність не у фактах, а в юридичних нормах, аналіз яких дає можливість історика робити висновки про політичний та економічний стан суспільства, розвиток соціальних процесів, культури, моралі, приватних відносин тощо [2, с. 358].

У сучасному розумінні місцеве самоврядування (в тому числі міське – *О.В.*) являє собою специфічне соціальне явище, яке тісно пов'язане з державною владою,

але відрізняється від останньої за рядом ознак: по-перше, місцеве самоврядування – це особлива форма публічної влади, яка має принципово інший характер, ніж державна; це влада підзаконна, яка діє в межах та у порядку, визначених законом; по-друге, місцеве самоврядування має особливий об'єкт управління, сфера його компетенції обмежена питаннями, які пов'язані із задоволенням повсякденних потреб населення тощо; по-третє, місцеве самоврядування – це публічна влада територіальної громади, вона має локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць [3, с. 62]. Якщо дані дефініції місцевого самоврядування екстраполювати, намагаючись дати визначення однорідному соціально-правовому явищу, що було розповсюджене в Середньовічних європейських містах, то під міським самоврядуванням українських міст у період їх знаходження у складі Великого князівства Литовського слід розуміти закріплене правовими звичаями та упорядковане законодавством право та змogu міських громад самостійно розв'язувати велике коло питань, що входять до їхніх визначених повноважень за допомогою своїх представницьких самоврядних органів.

Під час дослідження всього комплексу публічно-правових документальних актів, які характеризують міське самоврядування українських міст ВКЛ періоду Середньовіччя, їх потрібно виділити в окремі групи та вказати на ті джерела, що до них не входять. До першої групи, насамперед, належать так звані грамоти упорядкування міст, які потрібно виділяти із загальної сукупності так званих великокняжих і королівських привілеїв. Ці нормативно-правові акти в єдності з привілеями на самоврядування та збірниками магдебурзького права протягом декількох століть (до кінця XVIII ст.) були правовими засобами упорядкування суспільних відносин в українських містах, що охороняли й закріплювали їх самоврядний лад і сприяли господарському розвитку. Найвідомішими з цих грамот упорядкування є: «Уставна грамота Литовського великого князя Алек-

сандра Київськимъ мешанамъ» 26 травня 1494 р. [4, с. 144]; «Льготная великокняжеская грамота мешанамъ Владимира Волинскаго» 21 січня 1495 р. [4, с. 148]; «Жалованная грамота Литовскаго великого князя Александра Київськимъ мешанамъ» 4 червня 1497 р. [4, с. 173]; «Жалованная грамота Литовскаго великаго князя Александра Луцкимъ мешанамъ» 6 лютого 1498 р. [4, с. 175]; «Уставная великокняжя грамота Київському войту и мешанамъ» 14 травня 1499 р. [4, с. 194]; «Жалованная подтвердительная грамота Литовскаго великаго князя Сигизмунда Київськимъ мешанамъ» 8 грудня 1506 р. [5, с. 2]; «Грамота короля Сигизмунда I луцкимъ мешанамъ» 16 января 1507 р. [6, с. 15]; «Грамота выданная Сигизмундом I каменецкимъ мешанамъ» 22 травня 1519 р. [6, с. 34]; «Грамота Польскаго короля Сигизмунда городу Киеву» 1522 р. [7, с. 130]; «Подтвердительная грамота Польскаго короля Сигизмунда погоревшимъ мешанамъ города Луцка» 18 червня 1528 р. [7, с. 136]; «Грамота короля Сигизмунда I, устанавливающая городские доходы, назначаемые на укрепление и содержание фортификацій города Владимира» 20 червня 1532 р. [6, с. 26]; «Жалованная подтвердительная грамота Київськимъ мешанам на безпошлинную торговлю въ Литве» 15 квітня 1545 р. [8, с. 120]; «Грамота короля Сигизмунда-Августа луцкимъ мешанамъ» 29 декабря 1552 [6, с. 16]; «Грамота королевы Боны, освобождающая бургомистровъ и писаря ковельскаго магистрата отъ уплаты чинша» 9 січня 1556 р. [6, с. 57]; «Грамота королевы Боны, разрешающая ремесленникамъ города Ковля устроить цехи» 10 січня 1558 р. [6, с. 58]; «Грамота короля Сигизмунда-Августа в пользу луцкихъ мешан» 28 марта 1558 р. [6, с. 17]; «Окружная грамота Польскаго короля Сигизмунда-Августа, освобождающая мешанъ города Канева, как людей украинныхъ, отъ платежа мыта за живность по всему Великому княжеству Литовскому» 4 квітня 1558 р. [7, с. 149]; «Окружная грамота Польскаго короля Сигизмунда-Августа, освобождающая мешанъ города Винницы отъ платежа торгового мыта по Великому княжеству Литовскому, на известный

срокъ, по случаю перенесенія ихъ поселенія подъ новый Винницкій замокъ» 4 квітня 1558 р. [7, с. 150]; «Окружная грамота Польскаго короля Сигизмунда-Августа, предоставляющая боярамъ и мешанамъ города Черкасъ, какъ людямъ украиннымъ право безмытного провоза техъ товаровъ, которые они имеютъ при себе при поездкахъ для покупки живности» 4 квітня 1558 р. [7, с. 150]; «Грамота короля Сигизмунда-Августа, подтверждающая городу Владимиру права, пожалованные тремя предыдущими грамотами» 6 серпня 1560 р. [6, с. 28] тощо. На відміну від інших публічно-правових актів, грамоти міського упорядкування: по-перше, не змінювали правового статусу українських міст у Великому князівстві Литовському, а удосконалювали вже існуючий правопорядок та закріплювали їх правовий «status quo» – саме цим вони за формою були подібні до місцевих земських хартії, по-друге, вони надавалися великими князями литовськими і королями польськими як тим містам, де існувало ще старе вічове громадське самоуправління, так і містам з новим магдебурзьким правом самоврядування; по-третє, за часом ухвалення вони належать до одних з найдавніших привілеїв міським громадам Київщини, Волині, Поділля та Чернігівщини, випереджаючи при цьому за часом видання деякі привілейні грамоти на самоврядування за магдебурзьким зразком. Перші з них були надані містам за часів володарювання великого князя Вітовта та відносяться до 90-х років XIV ст.

Наступним видом публічно-правових актів державного походження є привілейні грамоти на магдебурзьке право самоврядування, до яких відносяться: «Грамота великого князя Свидригайла, жалующая Магдебурское право городу Кременцу» 9 травня 1438 р. [6, с. 3]; «Грамота, пожалованная городу Луцку великимъ князем Литовскимъ, на Магдебурское право» 31 червня 1497 р. [6, с. 10]; «Грамота короля Сигизмунда I, подтверждающая городу Владимиру, на основании более древнихъ грамотъ, Магдебурское право» 17 липня 1509 р. [6, с. 28]; «Подтвердительная грамота Польскаго короля Сигизмунда I на Магдебурское право, даро-

ванное городу Києву» 29 березня 1514 р. [7, с. 126] тощо. Особливе місце серед даного виду нормативних актів займає виданий королем Сигізмундом Августом Бельський привілей 1 липня 1564 р., який відрізняється від попередніх тим, що право на магдебурзьке самоврядування підтверджувалося не конкретному місту, а одночасно всім містам ВКЛ: «...над то права Майдеборськіє яко въ месте нашимъ столечномъ Виленскомъ, так и во всихъ иныхъ местехъ того панства нашего Великаго Князства Литовскаго въ целости заховываемъ» [9, с. 10]. Грамоти на магдебурзьке самоврядування (магдебурзькі привілеї – *О.В.*) надавалися великим князем литовським або литовськими князями-магнатами – локаційні привілеї. Як зазначає В. Антонович, не було на просторі Південної Русі хоча б двох міст зі схожим устроєм згідно з магдебурзьким правом [6, с. 58]. Так само не було й двох однакових за змістом привілеїв на магдебурзьке самоврядування тому, що проекти магдебурзьких привілеїв, як і грамот упорядкування міст, готувалися визначеними представниками громади з урахуванням автентичних потреб кожного міста та вже потому передавалися великому князеві на затвердження. Єдине, що об'єднувало магдебурзькі привілеї, – це закріплення в їхньому тексті виходу з-під юрисдикції місцевої воєводської влади, і то, з деякими виключеннями. Хоча в магдебурзьких привілеях українським містам зазначалося, що вони звільняються від попередніх прав, так як, наприклад, засвідчено в грамоті місту Києву від 29 III. 1514 року: «...а от прав Полскихъ и Литовскихъ и Рускихъ и всихъ обычаевъ и иныхъ, которые были тому праву Немецкому Маитборскому на переказе, ихъ вызволяевъ» [7, с. 127], то тут, на нашу думку, передусім йдеться не про відміну дії чинних нормативних актів, а про скасування повинностей та особливостей судочинства, що були встановлені попередніми руськими, литовськими та польськими законами. Крім того, в жодній грамоті не було зазначено, що на територіях міських громад вступають у силу ті чи інші збірники магдебурзького права, такі як, наприклад, Зерцало Саксонів, а давався абстрактний дозвіл на їх застосу-

вання. Очевидно, що чинне земське та загальнодержавне законодавство продовжувало діяти на території міст упродовж усієї історії Великого князівства Литовського й далі на основі так званої автономії литовсько-руського права. З тексту всіх магдебурзьких привілеїв видно, що система міського самоврядування у всіх українських містах повинна бути такою, як у столичному місті Вільно. Але, як зазначає Е. Гудавичус, прерогативи магістрату та войта м. Вільно були чітко розділені рішеннями великого князя тільки в 1536 р. а судовий статут (вількер) отримало Вільно ще пізніше, у 1551 р. [10, с. 373], тобто в самій столиці ВКЛ в середині XVI ст. ще не було стрункої системи самоврядування нового зразка, з якого можна було би брати приклад іншим містам.

Особливе місце серед історичних джерел дослідження міського права та самоврядування займають Уставні земські грамоти (земські устави) українських земель та воєводств, які були їхніми своєрідними місцевими конституціями. До земських уставів, що можна дослідити, відносяться: «Уставная грамота Литовскаго великаго князя Александра жителямъ Волынской земли», 15 II. 1501 р. [4, с. 27]; «Уставная грамота Литовскаго великаго князя Александра жителямъ Бельской области», 22 II. 1501 р. [4, с. 223]; «Уставная подтвердительная грамота жителямъ Киевской области», 8 XII. 1507 р. [5, с. 33]; «Уставная королевская грамота жителямъ Волынской области», 1 VIII. 1509 р. [5, с. 64]; «Уставная подтвердительная грамота жителямъ Киевской области», 1 IX. 1529 р. [5, с. 207]; «Уставна (підтвержувальна) земська грамота Дорогичинської землі» (лат. м. «*Tenor priuilegij ratificatorij territorij Drohiciensis*») 1547 р. [11, с. 361]; «Уставна (підтвержувальна) земська грамота Бельському повіту» (лат. мов. «*Tenor priuilegi districtus Bielscensis*») 1547 р. [11, с. 362]; «Уставна (підтвержувальна) земська грамота Волинській землі» (або «Привілей всій землі Волинській на права і вольності їх») 27 III. 1547 р. [11, с. 364]. Перелічені земські устави: по-перш, були чинними у всіх містах ВКЛ (державних, приватновласницьких та самоврядних); вони не протирічили

ні загальнодержавному законодавству, ні нормам магдебурзького права, ні міським правовим звичаям; установлювали спільний розгляд деяких категорій важливих судових справ воеводи в містах разом із представниками міських мешканців та визначали чіткі судові податки; узагальнювали попередні привілеї, які звільняють різні верстви міського населення від багатьох податків та робіт тощо. Безумовно, Уставні земські грамоти відігравали одну з головних ролей у становленні міського самоуправління та муніципального судочинства в українських містах XVI ст.

Внаслідок офіційної систематизації права у Великому князівстві Литовському протягом другої половини XV – XVI століть були прийняті такі збірники законодавства: перша загальноземська Жалувана грамота короля Казимира IV 1457 року; перший кримінальний кодекс – Судебник Казимира IV 1468 р.; три Литовські статuti 1529, 1566 та 1588 років, які були чинними на всій території держави, в тому числі і в самоврядних містах. По-перше, ці збірники за своїм змістом не порушували міське самоврядування, а по-друге, під час їх створення використовували збірники магдебурзького права, наприклад Зерцало Саксонів, тому їх норми цивільного, кримінального, родинного, земельного, процесуального та інших галузей права не протирічили аналогічним нормам магдебурзьких збірників. Всі ці збірники, а особливо Литовські статuti, стали правовою основою для розвитку литовсько-руського права взагалі й міського зокрема на всій території ВКЛ, включаючи українські міста та землі. Так I Литовський статут 1529 р. закріплював такі конкретні права міщан: право на реалізацію наявних свобод і вольностей, наданих попередньою та існуючою владою (Розділ III, арт. 7) [12, с. 224]; право на особисту недоторканність, а саме на те, що ніхто не може бути покараний інакше, як за вмотивованим рішенням суду, і тільки на підставах та порядку, встановлених законом (Розділ I, арт. 1) [12, с. 208]; право власності на спадкове майно (Розділ III, арт. 9) [12, с. 225]. Статут Великого князівства Литовського 1566 р. мав, безумовно, більш досконалу форму. В III і IV розділах

були вже окремі артикули з посиланням на магдебурзьке право. Насамперед, у Литовському статуті 1566 р. визначено, що міщани всіх міст (крім Вільно) за злочини проти здоров'я та життя, які були скоєні проти них шляхтичами, повинні притягувати останніх до суду за нормами земського права Литовського статуту 1529 р. короля Сигізмунда I (Розділ III, арт. 27) [9, с. 58]. По-новому вказується окремим артикулом порядок установлення в містах з магдебурзьким правом управління еталонних вимірів об'єму і ваги (Розділ III, арт. 30) [9, с. 59]. Наступна редакція Статуту Великого князівства Литовського статуту 1588 р. була одна з найкращих в Європі з точки зору законодавчої техніки протягом XVI – XVIII століть. В артикулі 69, IV розділу під назвою «О мещанех права майдебургского» визначається порядок захисту потерпілих від шляхти міщан: «Так уставуем, если бы кому з мещан наших права майдеборского которая кривда делаяла от князей, панов и земян и подданных их, а они бы се сами добровольне усправедливить не хотели або справедливости с подданных своих не вчинили, тогда такового кожного мещанин имеет до суда земского поветового позвать, и далее поступовати против ему подлуг поступку права и статуту земского» [13, с. 489]. Ще багато норм стосовно правового становища міщан були розпорошені по всьому тексту третього Литовського статуту 1588 р., який разом зі збірниками магдебурзького права регулював правовідносини в українських містах до відміни самоврядування царським урядом у першій половині XIX століття.

Автор роботи вважає, що збірники магдебурзького права XVI ст., такі як «*Juris provincialis, quod Speculum Saxonum*», «*Jus municipale Magdeburgense*», «*Promptuarium Juris provincialis Saxonici*», «*Squitor formula prossus*» та «*Statuta serenissimi domini Sgismundi primi*» [14, с. 978] та інші, слід віднести в окрему самотійну групу документальних джерел тому, що вони за своїм походженням не відносяться до нормативно-правових актів державного походження. Те ж саме стосується і судових постанов (декретів, вироків, ухвал, рішень, протоколів тощо), які, на нашу

думку, також представляють окрему групу джерел для дослідження історії українського самоврядування та міського права.

До другої групи публічно-правових джерел, безумовно, належать нормативні акти органів міського самоврядування. Потрібно зазначити, що в середньовічних містах Західної Європи з XII століття починають діяти різноманітні хартії (конституції) та статuti, які затверджувалися монархами або їхніми васалами. За словами В.В. Попка, у хартіях і заснованих на них внутрішніх регламентах міст знайшли детальну регламентацію питання організації міських магістратів і судів, права й обов'язки їхніх членів, правовий статус городян, їхні права та свободи, які не були захищені звичаєвим феодалним правом, передбачалося підтримання миру й порядку, регулювалася торгово-ремісницька діяльність, коротко кажучи, визначалися основні «вольності» громадян. А в статутах встановлювали форму управління міста, статус посадових осіб (консул, подеста, дож, ректор), терміни та порядок їх обрання, обов'язковість прийняття присяги консулатом, правила комунальної служби, статус міського скарбника, контроль за комунальним бюджетом, здійснення судочинства тощо. Також статuti регламентували розміри жалувань для вищих груп службовців, норми дозволених для них дарунків і частувань, додаткових гонорарів і нагород [15, с. 43]. Така практика правового регулювання суспільних відносин у містах за допомогою міських статутів, яка стала популярною у Франції, Англії, Італії та Німеччині, в Польщі та Литві не прижилася через об'єктивні соціально-економічні та суб'єктивні причини. Проте джерельний комплект нормативних актів органів міського самоврядування українських міст XV–XVI століть досить об'ємний, різноманітний та барвистий, він включає в себе як публічно-правові, так і приватно-правові акти. Ми погоджуємося з твердженням Л.В. Хомко в тому, що ухвали (рішення) міських органів самоврядування українських міст даного періоду містять суттєві відмінності в змісті та формі. Цей автор вказує, що ці відмінності обумовлені принципом магдебурзького права, яке встановлювало право органів

міського самоврядування на правотворчість, але не визначало форми чи юридичної сили результатів правотворчості, тому акти органів самоврядування набувають різних конфігурацій і враховують систему та специфіку самоврядних закладів окремих українських міст [16, с. 8]. Ми вважаємо, що попри всі відмінності за походженням, формою, змістом, структурою та призначенням, публічно-правові акти органів міського самоврядування мають багато спільного за своєю суттю, вони є документами автономної самоврядної влади, незалежно від того від того, що це українські міста Великого князівства Литовського чи Польського королівства, де міська нормотворчість та діловодство були розвинуті краще. Так, за визначенням Г.К. Швидько, найповніше збереглися актові книги магістрату Львова. Саме вони дозволяють здійснити їх класифікацію за видовими ознаками (за М. Ковальським): 1) книги записів ради (індукти, протоколи, формуляри, розрізнені копії та оригінали у зв'язках); 2) актові книги лави (індукти, протоколи спірних і неспірних справ); 3) розрізнені матеріали в справах міщан (книги записів і протоколів виборів до міських органів самоврядування, включаючи колегію 40 мужів); 4) фінансові та касові книги (книги прибутків і видатків міста, реєстри державних і міських податків, інвентарі, прибутково-видаткові книги ремісничих і купецьких об'єднань) [17, с. 81]. З різних історичних джерел відомо, що магістратські книги велися у всіх українських містах ВКЛ (Кам'янець, Кременець, Київ, Луцьк тощо) з повним чи неповним магдебурзьким правом, куди вносились ухвали палати ради, лави та колегій, протоколи виборів до міських органів самоврядування, реєстри державних та міських податків, цехові привілеї, інвентарі, індукти, вількери (нормативні акти міської ради, що зберігали правову чинність упродовж року і дня, набуваючи сили закону) тощо.

Досліджуючи приватно-правові та публічно-правові акти з історії міського самоврядування в Україні, потрібно насамперед звертатися до архівних фондів. Публічно-правові акти місцевого самоврядування середньовічних українських міст

зосереджені переважно в Литовській метриці – своєрідному бібліотечному архівному фонді різних сховищ стародавніх актів Варшави, Вільнюсу, Кракова, Москви, Познані та Санкт-Петербургу, який поза все є важливим комплексним джерелом з історії муніципального права міст України. Жодна наступна наукова праця з історії держави та права України XV–XVI століть не може обходитись без залучення документальних матеріалів Литовської метрики. Найбільша кількість матеріалів Литовської метрики, що стосуються стародавнього українського міського права, зосереджено в Російському державному архіві давніх актів (РДАДА). Сучасний склад фонду Литовської Метрики за змістом документів, що зберігаються в РДАДА, такий: 1) Книги записів 1386–1771 рр. – 219 одиниць зберігання; 2) Книги судних справ 1506–1791 рр. – 302 одиниці зберігання; 3) Книги публічних справ 1263–1794 рр. – 36 одиниць зберігання; 4) Книги переписів 1542–1779 рр. – 25 одиниць зберігання; 5) Сигиллата (опис документів) 1645–1653 рр. – 2 одиниці зберігання; 6) «Нові книги» – 1 одиниця зберігання; 7) Посольська Метрика Великого Князівства Литовського 1488–1776 рр. – 79 одиниць зберігання [18, с. 66]. Документи Литовської метрики, що стосувалися міського права 77 українських міст та містечок XVI ст., у змісті якого виділялися норми, які, з одного боку, регулювали організацію міського життя та управління містом, а з іншого, – норми, які визначали правовий статус мешканців (міщан) міст, в основному зосереджені в таких книгах фонду РДАДА: 42-х Книгах записів (720 док.); 20-ти Книгах судних справ (263 док.); 9-ти Книгах публічних справ (29 док.); 2-х Книгах переписів (повністю) [19, с. 18]. Так, наприклад, «Уставна грамота Литовського великого князя Олександра Київським міщанам» від 26 травня 1494 р. знаходиться в шостій Книзі записів архіву Литовської метрики (Кн. 6, л. 14–16) [20]. Велика кількість документальних матеріалів з більше ніж 2000 актів, що відносяться до історії українських міст, залишається ще не дослідженою.

Висновки та пропозиції. Зважаючи на вищесказане, ми вправі зробити такий висновок, що весь комплекс публічно-правових актів як сукупного джерела

дослідження міського самоврядування українських міст Великого князівства Великого XV–XVI століть доцільно розбити на дві групи: 1) нормативно-правові акти державного походження; 2) нормативні акти органів міського самоврядування. До першої групи відносяться: грамоти упорядкування міст, грамоти про надання містам магдебурзького права, уставні земські грамоти, збірники законодавства Великого князівства литовського другої половини XV–XVI століть. Другу групу становлять: ухвали палати ради, лави та колегій, протоколи виборів до міських органів самоврядування, реєстри державних та міських податків, цехові привілеї, інвентарі, індукти тощо, які фіксувалися в актових та фінансових книгах міських магістратів.

У наш час для більш об'єктивної характеристики особливостей міського самоврядування в українських містах XV–XVIII століть вітчизняними та зарубіжними науковцями потрібно активізувати наукову роботу в напрямі більш детального, всебічного дослідження саме приватно-правових актів магістратського, муніципального походження.

Список використаної літератури:

1. Пархоменко Н.М. Джерела права: проблеми теорії та методології: монографія. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. 336 с.
2. Історичне джерелознавство / Я.С. Калакура, І.Н. Войцехівська, С.В. Павленко та ін. К.: Видавництво «Либідь», 2002. 488 с.
3. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: навчальний посібник. К.: Атіка, 2003. 672 с.
4. Акты, относящиеся къ истории Западной Россіи, собранные и изданные Археографическою комиссією. СПб.: Въ Типографіи II Отделения Собственной Е.И.В. Канцеляріи, 1846. Т. I. 375 с.
5. Акты, относящиеся къ истории Западной Россіи, собранные и изданные Археографическою комиссією. СПб., Въ Типографіи II Отделения Собственной Е. И. В. Канцеляріи, 1848. Т. 2. 397 с.
6. Архивъ Юго-Западной Россіи, издаваемый временною комиссією для разбора древнихъ актовъ, высочайше учрежденною при Кіевскомъ, Подольскомъ и Волынскомъ

- генераль-губернаторе. Часть пятая. Акты о городах (1432–1798). К., Университетская Типография, 1869. Т. I. 638 с.
7. Акты, относящиеся к истории Южной и Западной России, собранные и изданные археографическою комиссією. СПб.: Въ типографіи Эдуарда Праца, 1865. Т. II. 279 с.
 8. Акты, относящиеся к истории Южной и Западной России, собранные и изданные археографическою комиссією. СПб.: Въ типографіи Эдуарда Праца, 1863. Т. I. (1361–1598). 301 с.
 9. Статутъ Великого князства Литовского 1566 года и поправки статутные 1578 года / Временникъ Императорскаго Московскаго общества истории и древностей Российскихъ. М.: Университетская типография, 1855. Кн. 23. 240 с.
 10. Гудавичюс Э. История Литвы с древнейших времен до 1569 года. М.: Фонд им. И. Д. Сытина. Baltarus, 2005. Т. 1. 686 с.
 11. Любавский М. К. Областное деление и местное управление Литовско-Русскаго государства ко времени издания перваго Литовскаго Статута. М.: Университетская типография, 1892. 920 с.
 12. Статути Великого князства Литовського: у 3-х томах / за ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. Одеса: Юридична література, 2002. Том I. Статут Великого князства Литовського 1529 року; 464 с. С. 224.
 13. Статути Великого князства Литовського: у 3-х томах / за ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. Одеса: Юридична література, 2004. Т. III. Статут Великого князства Литовського 1588 року: Кн. I. 560 с. С. 419.
 14. Кистяковский А.Ф. Очеркъ историческихъ сведений о своде законовъ, действовавшихъ въ Малороссіи подъ заглавіемъ: Права, по которымъ судится Малороссійскій народъ. К., Университетская Типография, 1879. 1027 с.
 15. Попко В.В. Порівняльне муніципальне право. К.: ВГЦ «Київський університет», 2016. 351 с.
 16. Хомко Л.В. Порівняльно-історичне дослідження міського права в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2013. 20 с.
 17. Швидько Г.К. Магістратські архіви. Нариси історії архівної справи в Україні. К.: В Д «КМ Академія», 2002. С. 78–88.
 18. Светенко А.С. К истории описания документов ЛМ. Литовская метрика: тезисы докладов межреспубликанской научной конференции, Апрель 1988 г. Вильнюс: Институт истории Академии наук Литовской ССР, 1988. 68 с. С. 63–66.
 19. Абросимова С.В. Документы ЛМ как источник по истории городов Украины первой половины XVI в. Литовская метрика: тезисы докладов межреспубликанской научной конференции, Апрель 1988 г. Вильнюс: Институт истории Академии наук Литовской ССР, 1988. 68 с. С. 18–20.
 20. Литовская метрика. Книга 6 (1494–1506). Книга записей 6. Lietuvos Metrika. Knyga Nr. 6 (1494–1506). Užrašymų knyga 6. Parengė A. Baliulis. Vilnius: Lietuvos istorijos instituto leidykla, 2007. 516 p.

Вовк О. И. Публично-правовые акты как основа источниковой базы исследования городского самоуправления украинских городов Великого княжества Литовского

В статье сделан историко-правовой анализ публично-правовых актов XV–XVI веков, которые являются основой источниковой базы исследования городского самоуправления в украинских городах в составе Великого княжества Литовского, и определены их группы по происхождению и назначению. Установлена их роль в полноценном функционировании городских органов самоуправления и в упорядочении общественных отношений в городах.

Ключевые слова: источники, публично-правовые акты, городское самоуправление, украинские города, привилегии, устав, магистрат, архив.

Vovk O. Publicly – legal acts as the basis of the source study base of urban self-government of Ukrainian cities of the Grand Duchy of Lithuania

The article deals with the historical and legal analysis of the public-legal acts of the Grand Duchy of Lithuania from the XV–XVI centuries, which are the basis of the source study base of urban self-government in Ukrainian cities of this period. Their groups are identified by origin and purpose for the proper functioning of self-governing bodies and the regulation of social relations in cities.

Key words: sources, public-law acts, city self-government, Ukrainian cities, privileges, charter, magistrate, archive.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.518

А. Стецьдоктор права, політолог,
радник із правових питань,
викладач факультету права та адміністрації
університету м. Зелена Гура (Республіка Польща)

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ У КОНТЕКСТІ ПОЛЬСЬКОГО КОНСТИТУЦІЙНОГО ДОСВІДУ

У статті досліджено сучасний стан, проведено аналіз конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України у контексті польського конституційного досвіду. В Україні, як і в Польщі, діє романо-германська правова система з континентальною моделлю уряду, що є своєрідною верхівкою системи виконавчої влади й одним із вищих органів державної влади. Загалом, завдання уряду зводиться до організації виконання законів, проте він також зобов'язаний формувати та реалізувати державну політику в соціально-економічній, бюджетно-фінансовій та інших сферах життєдіяльності держави, а також забезпечувати ефективне державне управління. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України слід досліджувати з таких позицій, як місце Уряду в системі органів державної влади з точки зору теорії розподілу влади та місце Уряду в системі органів виконавчої влади як вищого органу цієї системи. Таким чином, аналіз конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України, теорії та практики у контексті польського конституційного досвіду вказує на періодичні коливання цього статусу. Проте при цьому загальною є тенденція до встановлення пріоритету Президента України над виконавчою владою (незалежно від конституційного регулювання цього статусу). Із черги польська конституційна практика (як в більшості європейських республік) вказує на зростаючу важливість прем'єр-міністрів, які розпоряджаються партією, керують діяльністю державної адміністрації та в багатьох ділянках отримують перевагу перед главою держави.

Ключові слова: Кабінет Міністрів України, Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України, Рада Міністрів Польщі.

Постановка проблеми. Як відомо, вищим органом у системі органів виконавчої влади конституційної держави є уряд. Як правильно зазначає відомий український конституціоналіст проф. О. Совгіря, «без дієвої виконавчої влади не може існувати... жоден найдосконаліший уряд» [1, с. 68].

Україна і Польща ще у XVIII столітті зробили першу спробу на конституційному рівні врегулювати статус уряду краї-

ни. Так, у козацькій Україні Конституція Пилипа Орлика 1710 року виділяла владу гетьмана та його уряду. У свою чергу, Конституція Польщі 1791 року надавала великого значення організації виконавчої влади. На жаль, обидва основні закони, не дивлячись на закріплені в них демократичні ідеї та принципи, через агресію сусідніх держав діяли недовго.

Інститут уряду може мати різні назви: у Латвії, Японії, Україні – це «кабінет міністрів»; в Албанії, Індії та Польщі – «рада

міністрів». Бувають також інші назви уряду (Швейцарія тощо).

В Україні, як і в Польщі, діє романо-германська правова система з континентальною моделлю уряду, що є своєрідною верхівкою системи виконавчої влади й одним із вищих органів державної влади. Завдання уряду зводиться до організації виконання законів, проте він також зобов'язаний формувати та реалізувати державну політику в соціально-економічній, бюджетно-фінансовій та інших сферах життєдіяльності держави, а також забезпечувати ефективне державне управління.

Тому постає питання: яким має бути дослідження конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України і чим може бути зумовлений той чи інший підхід до нього? А також, якою має бути оцінка практики його діяльності, враховуючи складність державотворчих процесів, що відбуваються в Україні (маючи на увазі, контекст польського конституційно-правового досвіду)?

На нашу думку, зазначена складність полягає в тому, що національна державотворчість не була системною і безперервною, оскільки окремі території історичної України періодично були примусово приєднані до різних колоніальних держав. Натомість на політичну арену в українських землях привносилися ті правові форми уряду, що діяли в державах, яких цікавив український чорнозем, нафта та інші природні ресурси. Водночас колонізаторська пропаганда робила з волюбних українців бандитів, фашистів та націоналістів, що у цих державах, які вже стали національними, на жаль, нерідко продовжується й сьогодні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зважаючи на складність дослідження конституційно-правового статусу українського уряду в контексті польського конституційного досвіду, вагоме значення має його методологія. Така методологія закладена в наукових працях таких українських авторів, як В. Авер'янов, Л. Бориславський, В. Кампо, О. Марцеляк, В. Погорілко, М. Савчин, С. Серьогіна, О. Совгіря, П. Стецюк, Ю. Тодика, В. Федоренко, О. Фрицький, В. Шаповал, Ю. Шемчушенко тощо. А також таких

польських учених-конституціоналістів, як Б. Банашак, А. Балабан, К. Дзялоха, В. Шкшидло, В. Соколевич, К. Войтичек, М. Гжибовський, Л. Гарліцький, Р. Мояк, К. Скотніцький, А. Шміт, З. Вітковський.

Особливої уваги вимагає питання про розподіл державної влади у конституційній системі Польщі та України. Так, абзац другий статті 10 Конституції Республіки Польщі закріплює положення про те, що законодавчою владою у державі є Сейм (нижня палата) і Сенат (верхня палата), виконавчою владою наділений Президент Польщі та Рада Міністрів, а судовою владою є суди та трибунали.

Такого чіткого врегулювання розподілу влади немає в Конституції України, зокрема щодо виконавчої влади [2]. Президент України не входить до перелічених у статті 6 цієї Конституції гілок влади, хоча здійснює значний вплив на виконавчу владу. Американський суддя Б. Футей вважає, що автори Конституції України 1996 року мали на меті встановлення президентської республіки, але ця мета не знайшла повного відображення в тексті [5, с. 48]. На практиці Президент України має чимало повноважень у сфері виконавчої влади, які здійснює за участю Кабінету Міністрів або й самостійно. Така конституційна конструкція відносин між Президентом та урядом викликає зацікавлення у польських учених, особливо у контексті співвідношення широких повноважень глави держави та обмеженої ролі Кабінету Міністрів України.

Мета статті – аналіз конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України на основі польського конституційного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Принцип розподілу влади в Польщі та Україні (в останній уживається термін «поділ влади») нерідко набуває трактувань, які не є органічним продовженням його «класичних» версій. Реалізація відповідного принципу може видаватися недостатньою або навіть неадекватною, зважаючи на рівень розвитку громадянського суспільства. Наявність такого суспільства є передумовою здатності політичної системи функціонувати в режимі конституційної демократії, а також відповідного розвитку держави.

Реалізація принципу розподілу влади (поділу влади) на пострадянському просторі часто має характер політичної кон'юнктури. Тобто ніхто не хоче нести політичну відповідальність за шкоду та інші недоліки від неналежного державного врядування. В Україні це було видно після Помаранчевої революції 2004 року, коли між Прем'єр-міністром та Президентом України виникали гострі компетенційні спори, що заважали роботі. З обох сторін було багато бездоказових звинувачень, тому що ніхто не проводив належних розслідувань. Така ж ситуація щодо зазначених спорів (2005–2009 роки в Україні) має місце в сучасній Польщі, де проводиться реформа Верховного Суду, що збігається у часі з виборчою кампанією до органів місцевого самоврядування. Прикладів цих спорів багато, але справа не в них.

Сучасні процеси державо- та правотворення в Україні і Польщі свідчать про пошук оптимальних форм організації та діяльності публічної влади. Модернізація Конституції України (2016 рік) [2] та поки що невдалі спроби модернізації Основного Закону в Польщі (діє з 1996 року без змін) породжують небезпечну тенденцію до творення проектів нових конституцій, до чого долучаються поодинокі глави держав в обох країнах. Проте Основний Закон держави мусить бути комплексним і довгостроковим, гарантуючи її стабільність та розвиток. В обох країнах існує також тенденція до регулювання конституційних матерій шляхом ухвалення звичайних законів, що принижує авторитет Основного Закону держави.

Проф. О. Совгиря вважає, що «сучасне конституційно-правове дослідження статусу Уряду в Україні повинно базуватися не на статусному підході. Дослідження потребують механізму та проблеми реалізації норм, що закріплюють складники конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України, а також взаємодії Уряду України з іншими елементами конституційної системи, які найбільш суттєво впливають на його діяльність та щодо яких вплив здійснює він сам. Таким чином, в основі зазначеного дослідження має бути комплексний та міжгалузевий підхід» [1, с. 5–6].

Продовжуючи зазначене питання, проф. О. Совгиря додає: «Тільки здійснюваний на його основі аналіз сукупності зазначених обставин дозволить сформувати реальне уявлення про конституційно-правовий статус Уряду України, його місце у конституційній системі, дозволить виявити прогалини та колізії правового регулювання відповідних питань та на основі сучасних концепцій конституційно-правової науки сформулювати пропозиції щодо їх подолання» [1, с. 5–6].

Відповідно до статті 113 Конституції України [2], Кабінет Міністрів України – це вищий колегіальний орган у системі органів виконавчої влади, відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України, що керується у своїй діяльності Конституцією та законами України, указами Президента України. Уряд реалізує завдання, функції та повноваження у сфері забезпечення державного суверенітету та територіальної цілісності України, захисту прав і свобод людини, формування та реалізації державної політики в різних сферах суспільного та державного життя.

Коментована конституційна стаття передбачає, що органи виконавчої влади (як один із самостійних видів органів) утворюють певну систему, що фіксує відокремленість від усіх інших видів державних органів. У цій статті окреслено цілком визначений суб'єктивний склад цієї системи та підтверджується наявність ознак, притаманних цілісним соціальним системам. Як, наприклад, єдність функціонального і цільового призначення, ієрархічність структури та упорядковане поєднання зв'язків між складниками тощо.

Як уже зазначалось, Кабінет Міністрів України займає місце вищого органу стосовно всіх інших органів виконавчої влади, тобто він очолює систему цих органів. Таким чином, він виконує роль уряду, поняття якого у розумінні вищого колективного суб'єкта виконавчої влади є родовим для будь-якої форми державного правління.

Дещо інакше це питання закріплене в польському Основному Законі, де Рада міністрів є одним із двох основних органів виконавчої влади. Вона існує поряд

із Президентом Польщі як рівноправний конституційний орган, тому тут не можна говорити про підпорядкування його главі держави. Проте можна говорити про політичні зв'язки між Радою міністрів та Сеймом, бо з позицій суті парламентської системи ця Рада має користуватися постійною довірою сеймової більшості, а також вона сама складається з депутатів [3, с. 280]. Рада міністрів (як орган виконавчої влади) зосереджує в своїх руках найважливіші повноваження щодо поточної державної політики. У межах системи виконавчої влади їй належать усі «... питання державної політики, не закріплені за іншими державними органами та органами територіального самоврядування» (пункт другий статті 146 Конституції Польщі) [9].

У 2008 р. виник компетенційний спір щодо того, хто має репрезентувати Польщу на зустрічах із представниками Європейської Ради (Прем'єр Міністр чи Президент Польщі). Підставою спору була когабітаційність (фр. *cohabitation politique* – політичне співіснування), тобто вимушена співпраця опозиційного уряду та Президента [4, с. 177]. На пропозицію Прем'єр-міністра Польщі Д. Туска для усунення неточностей справою зайнявся польський Конституційний Трибунал (пол. *Trybunał Konstytucyjny*). Компетенційний спір стосувався участі Президента Польщі на засіданнях Європейської Ради та того, хто приймає рішення про його участь (він сам чи Прем'єр-міністр)? На засіданні 20 травня 2009 року Конституційний Трибунал ухвалив рішення, що було на користь Ради міністрів. Проте не можна сказати, що це рішення було однозначне, бо в деяких випадках вирішення питань про репрезентацію було залишено також Президентів Польщі. Трибунал визнав, що Рада міністрів представляє Польщу і представив установлену позицію, а також підкреслив, що для участі Президента потрібна співпраця з урядом. Її метою є забезпечення однорідності дій Польщі у відносинах із Європейським Союзом та його органами.

Потрібно також зацентувати на тому, що визнання Кабінету Міністрів України вищим органом у системі органів вико-

навчої влади закономірно передбачає виділення органів нижчого рівня, оскільки ієрархічність структурного устрою є органічною властивістю будь-якої цілісної соціальної системи. Відповідно до Конституції України, система органів виконавчої влади охоплює (поряд із вищим органом) центральні й місцеві органи виконавчої влади, закріплені в Конституції [2] і законах України.

Тут слід зазначити, що немає чіткої визначеності меж у підході до характеристики уряду в науках конституційного та адміністративного права. «Однак визначення таких меж є важливим, по перше, з позиції правової науки, яка в ідеалі має формувати зміст чинного законодавства, а по друге, з точки зору галузевих навчальних дисциплін (оскільки висвітлення питання правового статусу уряду в навчальних виданнях із конституційного та адміністративного права за змістом часто збігається)» [5, с. 9]. Вищезгадана проблема визначеності меж часто позбавлена уваги дослідників і може бути пояснена так, що конституційне право є основою для характеристики розподілу державних справ за рівнями влади, а адміністративне право допомагає зрозуміти механізм компетенції у системі виконавчої влади.

На думку відомого українського вченого-конституціоналіста проф. В. Шаповала, конституційне регулювання суспільних відносин, об'єктивно співвіднесених з адміністративним правом, має установчий характер. Запропоноване нами визначення Кабінету Міністрів України відображає його особливості як суб'єкта конституційного права. Вищезгадані властивості (прикмети) є визначальними для конституційно-правового статусу Уряду України, проте не є вичерпними.

З іншого боку, ще один відомий український учений-конституціоналіст проф. В. Федоренко вважає, що «конституційно-правовий статус Уряду України визначається його призначенням у механізмі української держави; порядком формування; завданням і функціями; характером правового регулювання його організації та діяльності; компетенціями і повноваженнями; структурою та правовим статусом складників, порядком та гарантіями ді-

яльності, юридичною природою правових актів, а також особливістю конституційно-правової відповідальності» [6, с. 433].

На наш погляд, найбільш прозоро конституційно-правовий статус Уряду України розкривається в його завданнях і функціях. За своїм призначенням у механізмі української держави Кабінет Міністрів України є багатофункціональним органом держави.

Завдання Уряду України, тобто його місія у суспільстві та державі, визначена в частині першій статті 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», яка чітко унормовує те, що «діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, спорту, туризму, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, природокористування, правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, запобігання і протидії корупції, розв'язання інших завдань внутрішньої й зовнішньої політики, цивільного захисту, національної безпеки та обороноздатності.

Згідно зі статтею 116 Конституції України і статтею 2 Закону «Про Кабінет Міністрів України», основними функціями Уряду України є:

1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, виконання Конституції та законів України, актів Президента України;

2) уживання заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості;

3) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цивільної інвестиційної, зокрема амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики;

у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

4) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм;

5) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави;

6) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

7) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

8) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи;

9) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за діяльністю;

10) утворення, реорганізація та ліквідація (відповідно до закону) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

11) призначення на посади та звільнення з посад за поданням Прем'єр-міністра керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України;

Окрім названих функцій Уряду України, існує програмна функція, що полягає у формуванні, затвердженні та реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України (основи визначені у статті 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року) [10].

Вагоме місце для з'ясування ролі Кабінету Міністрів України в державному механізмі мають його відносини з главою держави. Взаємні стосунки, спілкування, зв'язок, а також форми та юридичні наслідки державно-владного впливу є наслідком визначення Кабінету Міністрів як

вищого органу в системі органів виконавчої влади. Належно оцінюючи ці стосунки, треба вказати на об'єктивну наявність певного дуалізму виконавчої влади, тобто на певну роздвоєності її повноважень на рівні вищих суб'єктів цієї гілки влади, зокрема між Президентом України і Кабінетом Міністрів України.

Зазначена властивість, як свідчить світова конституційна теорія і практика, є іманентною для республіканської форми державного правління змішаного, тобто президентсько-парламентарного типу. Після відновлення дії Конституції України у редакції 2014 року Україна стала парламентсько-президентською республікою. Проте це не заважає виконавчій владі де-факто функціонувати у режимі президентсько-парламентської форми правління.

Стосовно останньої моделі, то деякі автори вважають, що Президент України має значні компетенційні преференції (насамперед кадрові та установчі) у сфері виконавчої влади. Але вони належать йому як главі держави, а не як главі виконавчої влади.

Вагомим для з'ясування ролі Президента України щодо сфери виконавчої влади є питання про його функції. Кожна з функцій Президента, що визначена або позначена в Конституції України, знаходить свій вираз лише в його повноваженнях, установлених там. Деякі автори дотримуються думки, за якою Президентів України на підставі положень частини другої статті 102 Конституції України належать так звані приховані повноваження. На погляд інших учених, ця концепція не відповідає Конституції України, оскільки (згідно з її статтею 106) впливає вичерпність конституційно визначених повноважень Президента України [7, с. 244–245].

Серед європейських демократичних держав із республіканською традицією ми знаходимо ті, в яких президенти є найважливішими на політичній арені. Проте формально ці можливості обмежені існуванням посади прем'єр-міністра. У республіках, у яких президенти мають сильну позицію, прем'єр часто залежний і виконує доручення глави держави, будучи технічним керівником кабінету.

Правове регулювання та усталені конституційні традиції вказують на те, що по-

зиція Президента України в державі міцніша за Президента Польщі. Проте в Україні ця позиція складається більше на основі прийнятих конституційних звичаїв і традицій, аніж законів. Важливим фактором, який визначає роль глави держави взагалі, може бути те, чи часто і як часто він працює з урядом. Україні варто б скористатися у цьому питанні французьким і польським досвідом.

Так, Президент Французької Республіки (відповідно до логіки системи влади та норми, що міститься в статті 9 її Конституції) головує в Раді міністрів [11], реально впливаючи на рішення, прийняті державною адміністрацією. Прем'єр-міністр може заступати голову держави лише на підставі чіткого дозволу Президента. У такому разі Прем'єр-міністр виконує порядок денний, установлений главою держави. Французький конституцієдавець підкреслює, що така ситуація є винятковою. Із цього випливає, що Президент Франції вирішує те, що робить уряд і в який спосіб він це робить. Саме він проводить спільні наради міністрів, установлює теми, встановлює порядок денний, а потім їх закриває. Він рішуче впливає на ритм роботи на засіданнях і формулює висновки.

Рада Кабінету Міністрів, яку очолює Президент, також існує в польській системі державних органів. «Значення цього суб'єкта є набагато меншим, ніж його відповідника у Франції. Конституція Польщі передбачає, що Рада Кабінету Міністрів не має повноважень уряду. Рада може бути скликана через її голову (тобто Президента) до обговорень «питань особливого значення». Це формулювання означає, що Рада Кабінету з'являється, коли глава держави вважає це доречним. Системна практика показує, що найвищий чиновник у державі рідко використовує цю можливість для співпраці з прем'єр-міністром та міністрами» [8, с. 238]. Із перспективи майбутнього засідання Рад Кабінетів у Франції і Польщі треба оцінити позитивно. Це може бути гарним зразком для української конституційної системи, хоча до повного використання її переваг потрібний високий рівень конституційної та політичної культури правлячого класу.

Відродження президентсько-парламентської республіки за часів В. Януковича (2010–2013 рр.) призвело до обмеження ролі Кабінету Міністрів та розширення переліку повноважень глави держави. Антидемократична поведінка колишнього Президента довела до розбудови (після 2012 р.) в Україні «супер-президентської» республіки на московський зразок. Президент В. Янукович продовжував збільшувати кількість прерогатив, не звертаючи уваги на діючий в державі закон. Він також почав вводити позаконституційні практики діяльності глави держави через: а) призначення та звільнення заступників міністрів і заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади; б) видання та офіційне оприлюднення на веб-сайті глави держави «доручень Президента України». Довело це до послаблення уряду та легітимності тодішнього глави держави, а також викликало громадський спротив суспільства.

Висновки та пропозиції. Таким чином, аналіз конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України, теорії та практики у контексті польського конституційного досвіду вказує на періодичні коливання цього статусу. Проте при цьому загальною є тенденція до встановлення пріоритету Президента України над виконавчою владою (незалежно від конституційного регулювання цього статусу). Польська конституційна практика (як і в більшості європейських республік) вказує на зростаючу важливість прем'єр-міністрів, які розпоряджаються партією та керують діяльністю державної адміністрації. Прем'єр-міністри отримують перевагу перед главами держав, які загально мають менше інструментів. Ця практика діє навпаки в деяких країнах, що належали колись до Радянського Союзу (Російська Федерація, Білорусь).

Що стосується партійного складу уряду, то найбільш оптимальним варіантом для України, виходячи з умов президентсько-парламентської форми правління, є формування однопартійних урядів, партійність міністрів у якому збігатиметься з партійною належністю Президента України (це можна зустріти в Польщі).

Із черги урядовці міністерств повинні бути покликані з групи аполітичних фахівців, які працюють у міністерствах (незалежно від особи та партійної приналежності поточного міністра). На відміну від політичного керівництва міністерств, кадрові зміни на посадах міністра не повинні впливати на зміни фахівців які працюють у міністерствах.

Список використаної літератури:

1. Совгиря О. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку: монографія. Київ. Юрінком Інтер, 2012. С. 68.
2. Конституція України. Чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 30 вересня 2016 року (офіційний текст). Київ: Видавець Паливода А. (Закони України) 2016.
3. Garlicki L. Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu: W. Wydawnictwo Liber, 2006. С. 280.
4. Boć J. (red.), Prawniczy słownik wyrazów trudnych, Ł. Wydawnictwo Kolonia Limited, 2004. С. 177.
5. Футей Б. Становлення правової держави в Україні: 1991-2011 / Богдан Футей. 3-тє вид. перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 456 с.
6. Федоренко В. Конституційне право України: підручник / До 20-ої річниці Конституції України та 25-ої річниці незалежності України. Київ. Видавництво Ліра-К, 2016. С. 433.
7. Проблеми сучасної конституціоналістики. Випуск 2. Конституційні перетворення в Україні. Навч. пос. / М.П. Орзіх, В.М. Шаповал, А.Р. Крусян [та ін.]; за ред. М.П. Орзіха. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 432 с.
8. Ławniczak A. Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie, Ł. Wydawnictwo Kolonia Limited, 2011. С. 238.
9. Конституція Польської Республіки українською мовою. URL: <http://blog.vladey.com.ua/konstituciya-polsko%D1%97-respubliki-ukra%D1%97nskoju-movoyu/>
10. Про Кабінет Міністрів України. Закон України від 27 лютого 2014 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
11. Конституція Французької Республіки. Прийнята на референдумі 4 жовтня 1958 року. URL: <http://pravo-izdat.com.ua/image/data/Files/127/1-13.pdf>

Стець А. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: проблеми теорії і практики в контексті польського конституційного досвіду

В статті досліджено сучасне становище, проведено аналіз конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України в контексті польського конституційного досвіду. В Україні, як і в Польщі, діє романо-германська правова система з континентальною моделлю урядування, що є своєрідною вершиною системи виконавчої влади і одним із вищих органів державної влади. Завдання урядування зводиться до організації виконання законів, однак він також зобов'язаний формувати і реалізовувати державну політику в соціально-економічній, бюджетно-фінансовій і інших сферах життєдіяльності держави, а також забезпечувати ефективне державне управління. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України слід досліджувати з таких позицій, як місце урядування в системі органів державної влади з точки зору теорії розподілу влади і місця урядування в системі органів виконавчої влади як вищого органу цієї системи. Таким чином, аналіз конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України, теорії і практики в контексті польського конституційного досвіду вказує на періодичні коливання цього статусу. Однак при цьому загальною тенденцією є встановлення пріоритету Президента України над виконавчою владою (незалежно від конституційного регулювання даного статусу). Слід зазначити, що польська конституційна практика (як і в більшості європейських республік) вказує на зростаючу важливість прем'єр-міністрів, які розпоряджаються партією і керують діяльністю державної, а також у багатьох випадках отримують перевагу перед главою держави.

Ключові слова: Кабінет Міністрів України, Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України, Рад міністрів Польщі.

Stec A. Constitutional and legal position of the Cabinet of Ministers of Ukraine: problems of theory and practice based on Polish systemic practice

In Ukraine, like in the Republic of Poland, there is a continental model of government. The Cabinet of Ministers of Ukraine is a basic segment of the executive branch, being at the same time the highest authority in the system of state authorities. The main task of the government is to keep the state policy and implementation of the law in the socio-economic, budgetary, financial and other activities of the state up to date and to ensure effective operation of public administration. The constitutional and legal position of the Cabinet of Ministers of Ukraine should be examined on the basis of such criteria as the place of this body in the system of state authorities from the point of view of the theory of division of powers. Thus, the analysis of the constitutional and legal position of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the light of theory and practice in Polish constitutional experience indicates periodic fluctuations depending on the changing political solutions (presidential-parliamentary and parliamentary-presidential republic over the last 25 years). The general tendency in the systemic practice of Ukraine is the domination of the head of state towards the executive, regardless of the constitutional regulation of this matter. In turn, the Polish systemic practice (as in most European republics) indicates the growing importance of the Prime Minister's Prime Minister, who manages the party and activities of state administration, and in many areas has an advantage over the head of state through current state policy (all matters) not reserved for others state bodies.

Key words: Cabinet of Ministers of Ukraine, constitutional and legal position of the Cabinet of Ministers of Ukraine, Council of Ministers of the Republic of Poland.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.95

Л. М. Дорофєєва

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Ужгородського національного університету

РОЛЬ ВСЕСВІТНЬОЇ МИТНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ІНШИХ МІЖНАРОДНИХ ІНСТИТУЦІЙ В КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Стаття присвячена вивченню ролі міжнародних організацій у сфері координації та уніфікації діяльності митних адміністрацій, у формуванні певних стандартів та принципів здійснення митної справи. Піддано аналізу мету, завдання та функції міжнародних інституцій, які формують єдині підходи до організації та діяльності митних служб у всьому світі.

Ключові слова: митна адміністрація, митні процедури, гармонізація законодавства, Всесвітня митна організація, Світова організація торгівлі, Організація Об'єднаних Націй.

Постановка проблеми. Організація та діяльність митних служб у всьому світі має все більше спільних характеристик, що виникають як результат координації та уніфікації підходів до їх функціонування. Основними генераторами гармонізації правового регулювання та формування певних стандартів митної діяльності є міжнародні інституції, оскільки лише на такому рівні є можливість дослідити умови та порядок здійснення митної справи, виокремити найкращі практики у цій сфері, спрогнозувати перспективи розвитку та виробити прийнятні для більшості країн рекомендації, здатні одночасно і полегшити міжнародну торгівлю, і спрямувати перспективи розвитку митних органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Практично всі дослідники митної тематики більшою або меншою мірою торкалися у своїх працях діяльності таких міжнародних інституцій, як Організа-

ція Об'єднаних Націй, Світова організація торгівлі та Всесвітня митна організація. Їхня діяльність вивчалась з огляду на історію створення, роль та місце серед міжурядових організацій, основні напрями функціонування, завдання та принципи діяльності, а також через аспекти міжнародної взаємодії. Базою для нашого дослідження стали праці таких учених, як: І.Г. Бережнюк [1–4], О.П. Гребельник [5], М.В. Грушко [6], С.І. Денисенко [7], А.Д. Єршов [8], І.О. Іващук [9], С.В. Ківалов [10], Ю.В. Коваленко [11], Б.А. Кормич [12–13], Є.Б. Павленко [14], С.М. Перепьолкін [15–17], В.Д. Приймаченко [18], Н.В. Прусакова [19], В.В. Суворов [20], В.В. Ченцов [21–23] та інші публікації.

Метою статті є вивчення ролі міжнародних організацій у сфері координації та уніфікації діяльності митних адміністрацій, у формуванні певних стандартів та принципів здійснення митної справи.

Виклад основного матеріалу. Основним напрямом розвитку державної митної

справи натеper є приєднання до ЄС, що передбачає адаптацію національного законодавства не лише до законодавства цього Союзу, але й до міжнародних стандартів, на основі яких він здійснює свою діяльність [24, с. 135]. Міжнародна спільнота визнає Всесвітню митну організацію (ВМО) центром митної експертизи, який відіграє лідируючу роль в обговоренні, розвитку та вдосконалюванні техніки митної справи та митного законодавства і вже 70 років залишається єдиною міжурядовою організацією, що зосереджена винятково на питаннях митної справи і пошуку інструментів у міжнародно-правовому регулюванні спрощення та гармонізації митних процедур. Діяльність організації формується виходячи із запитів її учасників, а інструменти та передовий досвід ВМО сприймається як основа для роботи сучасних митних служб. Нині до її складу входять 182 країни, представлені керівниками митних адміністрацій [25]. З урахуванням регіонального підходу в організації роботи ВМО всі держави-члени діляться на 6 регіональних груп, завдання кожної з яких формуються однотипно та включають, насамперед, впровадження положень політики ВМО щодо гармонізації митних систем такого регіону, а також організацію навчання працівників митних адміністрацій, створення інформаційних центрів щодо боротьби з митними правопорушеннями, налагодження діалогу та обмін делегаціями між національними митними службами та адміністративними органами ВМО. Україна стала повноправним членом Організації 19 червня 1992 р., коли було прийнято Постанову Верховної Ради України «Про приєднання України до Конвенції про створення Ради Митного Співробітництва».

За період свого функціонування ВМО підготувала велику кількість документів, що регулюють різні напрями зовнішньої торгівлі: близько 20 конвенцій, 50 рекомендацій і більше десятка міжнародних норм з окремих митних питань [8, с. 87]. Головною метою ВМО називають підвищення ефективності роботи митних служб за допомогою заходів, що сприяють їх національному розвитку: полегшення законної торгівлі, зміцнення національної

безпеки, збільшення надходження податків та захист суспільства.

Науковцями констатується, що головними завданнями ВМО з моменту її заснування є гармонізація та уніфікація митних систем шляхом створення стандартів, удосконалення митного законодавства, розвиток міжнародного співробітництва, спрощення митних процедур, торговельна безпека в ланцюгах постачання, спрощення процедур міжнародної торгівлі, підвищення ефективності митних органів у боротьбі з контрафакцією, державно-приватне партнерство, цілісність реалізації митних програм щодо збільшення потенціалу. При цьому відзначається, що ВМО також підтримує міжнародну Гармонізовану систему номенклатури товарів і керує технічними аспектами Угоди ВМО про митну оцінку і правила походження товарів [22, с. 162].

Не акцентуючи увагу на різних баченнях пріоритетних завдань ВМО, погоджуємось із думкою С.М. Перепьолкіна, який першочерговими завданнями цієї міжнародної організації вважає забезпечення якомога вищого рівня погодженості й одноманітності митних систем і її членів, а також посилення вивчення проблем, що виникають під час розвитку і поліпшення митної техніки й митного законодавства [15, с. 225].

До основних функцій ВМО віднесено: вивчення питань, що стосуються митного співробітництва; вивчення технічних аспектів митних систем і пов'язаних з ними економічних факторів для розроблення практичних засобів досягнення якомога вищого рівня узгодженості й одноманітності; підготовку проектів конвенцій і поправок до конвенцій, а також внесення рекомендацій щодо їх прийняття зацікавленими Урядами; підготовку рекомендацій, що забезпечують однакове тлумачення і застосування конвенцій; забезпечення розповсюдження інформації, що стосується митного регулювання і процедур; співробітництво з іншими міжурядовими організаціями. ВМО встановлює, підтримує та впроваджує міжнародні інструменти для гармонізації та єдиного застосування спрощених та ефективних митних систем та процедур, які керують

рухом товарів, людей та транспортних засобів через митні кордони.

Стратегічний план Всесвітньої митної організації на 2016/2017 роки та до 2018/2019 років спрямований, головним чином, на впровадження реформ у митній сфері та являє собою комплексний інструмент, що дає змогу керувати програмами, проектами та іншими ініціативами в середовищі митних адміністрацій [26].

Як відомо, визначення ролі та завдань митних органів, а також регламентація їх повноважень відноситься до виняткової прерогативи кожної окремо взятої держави. Відповідно, ВМО, послідовно використовуючи прогресивний міжнародний досвід, у своїх рекомендаціях визначає найбільш загальні принципи та засади діяльності митних адміністрацій в умовах лібералізації світової торгівлі. При цьому будучи координатором об'єднання спільних зусиль, ВМО намагається налагодити ефективну міжнародну взаємодію митних адміністрацій. Найбільш розгорнуто принципи діяльності митних служб були обговорені під час роботи симпозиуму щодо ефективності торгівлі ЮНКТАД (Колумбія, жовтень 1994 р.) і формалізовані як Колумбійська декларація.

За результатами здійсненого аналізу кращих практик митних адміністрацій розвинутих країн та прогнозованих змін у діяльності митних органів, спеціалісти ВМО розробили систематизовані Рекомендації Всесвітньої митної організації щодо підвищення ефективності митного регулювання та діяльності митних адміністрацій, які стали унікальним інструментом для забезпечення найвищого рівня гармонізації. Вони мають сприяти співробітництву між митними адміністраціями; стандартизувати процедури сплати мита; спростити міжнародні перевезення товарів та умови переміщення осіб; сприяти комплексному застосуванню інформаційних технологій; спростити і гармонізувати митні документи. Зокрема урядам було запропоновано:

- чітко визначити мету діяльності митних адміністрацій та з її врахуванням розробити загальний план досягнення цієї мети та програму реформування неефективних і надлишкових процедур;

- для підвищення ефективності реалізації функцій митних органів максимально використовувати інформаційні технології та методи попереднього інформування, мінімізувати загальну частку товарів, що піддаються фізичному огляду шляхом впровадження системи оцінки ризиків та раціоналізувати процедури митного оформлення;

- спростити процедури визначення вартості, що ґрунтуються на методах митної оцінки вартості товарів, розроблених СОТ, та поетапно знижувати рівень оподаткування;

- розширювати співробітництво між митними адміністраціями і трейдерами, забезпечити доступ бізнес-структурам до інформації з митних питань, розробити мінімальні стандарти для перевізників, експедиторів і брокерів для уникнення затримок проходження товарів;

- вжити заходів щодо впровадження високих стандартів професіоналізму та етичної поведінки в митних органах, створити можливості для належної професійної підготовки персоналу відповідно до міжнародних вимог;

- вивчити правові та організаційні можливості обміну даними між митними адміністраціями щодо переміщуваних товарів.

На основі положень Колумбійської декларації ВМО було запропоновано загальну Програму реформування та модернізації митних адміністрацій [27], реалізація якої дала би змогу налагодити високопрофесійну, ефективну та економічно вигідну організацію діяльності національних митних адміністрацій. Конкретним результатом запровадження в життя програми має стати встановлення і підтримка балансу між контролем та сприянням торгівлі шляхом реформування й модернізації форм та методів управління та оперативної діяльності митних адміністрацій.

Досліджуючи роль та місце митних органів у механізмі сучасної держави, Н.В. Прусакова вказує, що модернізація за своєю сутністю – це система заходів, що визначають перетворення стратегічного характеру, механізмів управління ними та їх реалізацією для забезпечення ефективного функціонування організації в умовах високої динаміки внутрішнього і зовнішнього оточення. Загалом позитив-

но оцінюючи ідею модернізації та вражаючий результат цієї ідеї, втіленої в практику митних служб низки держав, російська авторка доволі упереджено піддає сумніву та критично оцінює Програму з точки зору дотримання національних інтересів у її втіленні в РФ з огляду на сам лише список країн, за активної участі митних служб яких вона розроблялась (Японія, Канада, США, Австралія, Австрія, Франція, Великобританія) [19, с. 98].

Натомість провідними українськими науковцями розроблені під егідою ВМО інструменти вдосконалення митних органів сприймаються без будь-якого політичного аспекту. У своїх дослідженнях Д.В. Приймаченко, високо оцінюючи вклад ВМО, відзначає, що запропонована нею програма реформування та модернізації митних адміністрацій набула свого продовження, конкретизації та уточнення в спеціальних програмах. Спеціалістами розроблено та запропоновано національним митним адміністраціям декілька таких програм: орієнтаційна програма стосовно ролі митних адміністрацій у ринковій економіці; діагностика митної адміністрації; розвиток тренінгових систем у спеціальній підготовці кадрів для митної адміністрації; оцінка діяльності керівників митних адміністрацій різних організаційно-правових рівнів; боротьба з корупцією та «відмиванням брудних грошей» [18, с. 389].

Таким чином, ВМО допомагає створити ефективну стратегію для виконання завдань, які постають перед митними органами; розвиває та підтримує стандарти, які є єдиними для всіх її членів; сприяє розвитку взаємовигідних відносин між митними організаціями країн світу; забезпечує інституційний розвиток митних органів та всебічне використання їх потенційних можливостей; запроваджує нові механізми державного управління у митній сфері з урахуванням новітніх змін у зовнішньому середовищі. При цьому у контексті митної справи інституціональні зміни полягають в удосконаленні інструментів, процесів, підвищенні компетентності та інтелектуальних ресурсів, необхідних для виконання завдань та функцій, які стоять перед митницями всіх країн світу [14, с. 133].

Практика митного регулювання в багатьох країнах демонструє послідовний відхід від «суверенної законотворчості» з митних питань. Митні кодекси більшості країн світу побудовані на загальній правовій основі – положеннях Кіотської конвенції, інших міжнародних митних договорів та рамкових стандартах ВМО. Як наслідок, митна справа у цих країнах має подібну організаційно-правову базу, хоча зі своїми особливостями, зумовленими певними, але не принциповими питаннями та відмінностями національних законодавств [28, с. 127].

Крім ВМО, слід також відзначити значення Світової організації торгівлі (СОТ) у створенні загальної інституційної основи для реалізації торговельних відносин між країнами-членами. І якщо Всесвітня митна організація розробила рекомендації щодо безпосередньої реалізації процедур переміщення товарів через митний кордон, то СОТ установлює єдині правила для застосування тарифних і нетарифних заходів регулювання міжнародної торгівлі [9, с. 27].

Уніфікація підходів у разі впровадження схожих схем митного контролю, вироблення єдиних правил митного оформлення та спрощення митних процедур забезпечує зростання міжнародної торгівлі і прискорення товарообігу. Виокремлюючи лібералізацію зовнішньої торгівлі та врегулювання відносин держав-членів, пов'язаних із торговельною політикою, як основну мету діяльності СОТ науковці відзначають досить складний шлях її розвитку [29]. Створена Світова організація торгівлі (ГАТТ/СОТ) 1 січня 1995 р., відколи набрала чинності багатостороння Марракеська угода про її заснування. Інституція з'явилась як результат трансформації Генеральної угоди про тарифи і торгівлю – організації, яка проіснувала з 1947 по 1994 рік і нараховувала 128 членів. СОТ – єдина міжнародна організація, що опікується глобальними правилами торгівлі між країнами та фактично є провідною в питаннях формування вимог та зобов'язання їх дотримання для країн-членів. Основною метою її створення є забезпечення загальної інституційної основи для реалізації торговельних відносин між кра-

їнами-членами з питань, що регульовані угодами та пов'язаними з ними правовими актами. Ця міжнародна організація спрямовує свою діяльність на розробку системи правових норм міжнародної торгівлі та контроль за їх дотриманням. Головними її цілями задекларовані забезпечення тривалого і стабільного функціонування системи міжнародних торговельних зв'язків, лібералізація міжнародної торгівлі, поступове скасування митних і торговельних обмежень, забезпечення прозорості торговельних процедур. Основні принципи і правила ГАТТ/СОТ можна представити таким чином: торгівля без дискримінації, що включає взаємне надання режиму найбільшого сприяння у торгівлі і взаємне надання національного режиму товарам і послугам іноземного походження; методи регулювання торгівлі переважно тарифні; відмова від використання кількісних і інших обмежень; транспарентність торговельної політики; максимально м'яке врегулювання торговельних суперечок шляхом консультацій, переговорів тощо.

Основними функціями СОТ залишаються сприяння реалізації, застосуванню, функціонуванню та досягненню цілей Угоди СОТ та багатосторонніх торговельних угод; організація і проведення багатосторонніх торговельних переговорів; вирішення спорів і суперечок, які виникають під час застосування багатосторонніх договорів, укладених у рамках ГАТТ/СОТ; керівництво застосуванням механізму перегляду торговельної політики; а також координація діяльності з іншими міжнародними організаціями, залученими до процесів регулювання світової торгівлі.

Генеральна угода з тарифів і торгівлі стала відправним пунктом для початку «митного роззброєння» та основою для переговорних процесів до укладання між країнами-учасниками угод про зниження тарифного навантаження на експортно-імпортні операції у двосторонніх відносинах, а в подальшому – для розповсюдження таких митних поступок на всі держави, які беруть участь у цьому договорі. Свого часу у рамках функціонування ГАТТ було проведено вісім раундів багатосторонніх переговорів, спрямованих, насамперед, на лібералізацію торгівлі, ска-

сування тарифних обмежень та зниження митних зборів, під час яких було укладено 28 угод, що і нині служать базою нормативного забезпечення СОТ. Наприкінці останнього Уругвайського раунду ГАТТ, на конференції у Марокко, було підписано Заключний акт, невід'ємною частиною якого була Угода про заснування Світової організації торгівлі. Фахівці зазначають, що ГАТТ, а потім СОТ допомогли створити ефективну торговельну систему, сприяли безпрецедентному зростанню торгівлі: її темпи збільшувались у середньому на 6% щорічно, а 2000 року загальний торговельний обіг у 22 рази перевищив рівень 1950 року [1, с. 80–81].

Станом на серпень 2018 року членами СОТ є 164 країни світу, ще 22 країни ведуть переговори щодо вступу до СОТ. Україна стала повноправним членом Організації після набрання чинності Закону України «Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі» 16 квітня 2008 року [30]. Вступ до СОТ відкрив для країни перспективи для розвитку національної економіки, Україна набула право використовувати механізм врегулювання суперечок у рамках СОТ, з'явилися необхідні передумови для підписання у червні 2010 року Угоди про вільну торгівлю з Європейською асоціацією вільної торгівлі, яка набрала чинності з 1 червня 2012 року; а також став потужним стимулом для започаткування переговорів з Європейським Союзом щодо створення зони вільної торгівлі.

Комплексно розглядаючи міжнародне митне співробітництво, погоджуємось, що на універсальному рівні воно також зосереджене в рамках системи Організації Об'єднаних Націй (ООН) та її спеціалізованих установ [7, с. 130]. Ця міжнародна організація створена для підтримання міжнародного миру, загальної безпеки та для сприяння розвитку всебічного співробітництва між державами, а її особливий характер проявляється в тому, що покладені на неї повноваження надають можливість здійснювати діяльність із широкого кола питань [31].

Відповідно до ст. 1–2 Статуту перед ООН поставлено низку цілей: здійснювати багатостороннє співробітництво з вирішен-

ня міжнародних проблем економічного, соціального, культурного й гуманітарного характеру, а також бути центром для узгодження дій націй у досягненні цілей, що, своєю чергою, науковцями пропонується розглядати як найважливіші принципи її діяльності [32, с. 410–411]. Одним із основних прагнень членів ООН є сприяння впровадженню новітніх технологій у всьому світі та усунення неефективних правил міжнародної торгівлі. Така неефективність проявляється у збільшенні кількості нетарифних бар'єрів, зростанні документообігу, стримуванні розвитку торговельного співробітництва та економічного зростання країн. Відтак розроблення та уніфікація митних процедур, що здійснюються під егідою ООН, мають своєю метою спрощення міжнародного торговельного співробітництва.

Якщо дослідити відносно вузьку сферу діяльності, пов'язану з митними процедурами як елементом міжнародної торгівлі, знаходимо, що Європейською економічною комісією ООН та Центром ООН зі спрощення процедур торгівлі та електронних ділових операцій спільно була розроблена Рекомендація № 18 «Заходи щодо спрощення процедур міжнародної торгівлі». Вказана Рекомендація була створена з метою забезпечення передбачуваності, прозорості та недискримінації щодо необхідного часу, використовуваних процедур і витрат, які пов'язані з виконанням офіційних правил. До основних керівних її принципів, які можуть стосуватись і спрощення митних формальностей, відносимо такі: мінімізація процедур; орієнтація процедур на тісний зв'язок з торговельними й транспортними потребами; їх спрощення та узгодженість і відповідність міжнародним стандартам; мінімізація вимог до даних, які мають бути узгодженими та стандартизованими, а інформація про них має бути безперешкодно доступною для всіх зацікавлених сторін.

Поряд із зазначеним містяться заходи рекомендаційного характеру, серед яких слід виокремити: виконання Кіотської конвенції (захід 9.1) завдяки спрощенню та гармонізації митних процедур дасть змогу здійснювати необхідний контроль спрощеними методами; уніфікація митних

процедур (9.2), зокрема через використання форми декларації, взірць якої був запропонований ООН; гармонізація національних правил перевезення небезпечних вантажів (9.3) та приведення їх відповідно до міжнародних стандартів, запроваджених ООН; прийняття та обробка митних декларацій, створених та поданих із використанням електронних обчислювальних машин (9.4–9.5), що передбачає обмін електронною інформацією між митними органами та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності з використанням єдиного програмного забезпечення; використання комерційних документів для підтвердження інформації, що є необхідною в митних цілях, та мінімізація вимог до оформлення документів (9.6–9.9), завдяки чому можна досягти значних спрощень для бізнесу; вибірковість здійснення митних оглядів та спрощення інших видів контролю, максимальне перенесення проведення митного контролю замість пунктів пропуску на кордоні до внутрішніх митниць, а також проведення такого контролю на території імпортера (9.10–9.11, 9.14, 9.17, 9.20); забезпечення роботи митних органів у цілодобовому режимі та відкриття пунктів пропуску на важливих міжнародних торгових шляхах, а також встановлення пріоритетів у спрощенні переміщення транзитних вантажів (9.12, 9.16, 9.19) [33].

У контексті Статуту ООН міжнародна торгівля розглядається як один із інструментів забезпечення миру та економічного розвитку з метою викорінення бідності та заохочення свободи, рівності й гідності людини. Створення відкритої, регульованої, передбачуваної та недискримінаційної міжнародної торговельної системи належить до найважливіших цілей ООН, сформульованих у Декларації тисячоліття ООН [34]. Вказане цілком узгоджується із висновком науковців про те, що система ООН та її органів відіграли ключову роль у розробленні стандартів для спрощення процедур торгівлі, зокрема й у сфері спрощення та гармонізації митних процедур як суміжної до міжнародних економічних та міжнародних торгових відносин [7, с. 131].

Висновки і пропозиції. Таким чином, головні ролі у координації та уніфікації

діяльності митних адміністрацій у світі належать трьом основним міжнародним інституціям: Організації Об'єднаних Націй, Світовій організації торгівлі та Всесвітній митній організації, якими вироблено певні моделі організації та діяльності митних органів, ефективні методи гармонізації процедур, а також стандарти нормативної регламентації у цій сфері. Завдячуючи їхнім зусиллям, за відносно невеликий історичний період у 70 років сформовано відкрити, передбачувати та недискримінаційну систему міжнародної торгівлі, уніфіковано підходи до застосування заходів тарифного регулювання, вирішення міжурядових спорів економічного характеру, запропоновано оптимальні моделі функціонування митних адміністрацій та рекомендовано використання стандартизованих методів їх роботи. У подальшому доцільно зосередити увагу на вивченні механізму імплементації в українське законодавство міжнародних стандартів митної справи.

Список використаної літератури:

1. Бережнюк І.Г. Розвиток системи митного регулювання України в умовах розширення міжнародного співробітництва: дис. ... д-ра економ. наук. Київ, 2010. 449 с.
2. Бережнюк І.Г., Кредісов А.І. Всесвітня митна організація як інститут управління митною справою на міжнародному рівні. Журнал європейської економіки. 2009. № 7. С. 168–190.
3. Митна енциклопедія: у 2 т. / редкол.: І.Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін. Хмельницький: ПП Мельник А. А., 2013. Т. 2. 536 с.
4. Бережнюк І.Г., Несторишен І.В. Розвиток інституціональних моделей митних органів: міжнародний досвід та вітчизняна практика. Розробка механізму аналізу ризиків у контексті впровадження системи попереднього інформування про переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон: зб. тез II Наук.-практ. інтернет-конф. (м. Хмельницький, 19 трав. 2016 р.). Хмельницький: 2016. С. 5–8.
5. Гребельник О.П. Основи митної справи: навчальний посібник. К.: Центр навчальної літератури, 2003. 600 с.
6. Грушко М.В. Підстави виникнення Всесвітньої митної організації як міжурядової міжнародної організації. Митна справа. 2013. № 1. С. 125–126.
7. Денисенко С.І. Міжнародно-правові стандарти спрощення та гармонізації митних процедур у сфері міжнародної торгівлі: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 287 с.
8. Ершов А.Д. Международные таможенные отношения: учеб. пособие. Санкт-Петербург: ИВЭСЭП, С.-Петербургский филиал РТА им. В.Б. Бобкова, «Знание», 2000. 207 с.
9. Іващук І. Напрями та перспективи конвергенції митних відносин у глобальному просторі. Галицький економічний вісник. 2010. № 4 (29). С. 24–30.
10. Ківалов С.В. Всесвітня митна організація: історія і сучасність. Митна справа. 2009. № 6. С. 3–10.
11. Коваленко Ю.В. Адміністративно-правові засоби протидії корупції в органах Державної митної служби України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 216 с.
12. Кормич Б.А. Історія розвитку митної справи в Європі: періодизація та основні тенденції. Lex Portus. 2016. № 1. С. 51–63.
13. Кормич Б.А. Формування інституцій міжнародного митного співробітництва: від Групи Вивчення Європейського Митного Союзу до РМС/ВМО (1947–1953). Митна справа. 2015. № 2. С. 3–10.
14. Павленко Є. Концептуальні підходи до впровадження Рамкових стандартів безпеки SAFE та їх роль у процесах боротьби з контрабандою. Вісник Академії митної служби України. Серія Право. 2009. № 1. С. 129–134.
15. Перепьолкін С.М. Мета, завдання і функції Всесвітньої митної організації. Інформаційно-аналітичне право. № 3, 2016. С. 223–226.
16. Перепьолкін С.М. Міжнародне митне співробітництво: рамкові стандарти Всесвітньої митної організації. Митна справа. 2007. № 1. С. 6–11.
17. Перепьолкін С.М. Міжнародно-правові аспекти митного співробітництва європейських держав: монографія. Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2008. 180 с.
18. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис. ... д-ра юрид. наук. Дніпропетровськ, 2007. 477 с.
19. Прусакова Н.В. Таможенные органы в механизме современного государства: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2002, 193 с.

20. Суворов В. Глобальний вимір інституціонального забезпечення організації митної справи. Вісник Академії митної служби України. 2010. № 2. С. 45–52.
21. Ченцов В. Міжнародні стандарти модернізації митних адміністрацій. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 4. С. 219–230.
22. Ченцов В.В. Механізми державного управління митною справою: порівняльний аналіз: дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2015. 632 с.
23. Ченцов В.В. Митна служба в системі державного управління в зарубіжних країнах: компаративний аналіз. Університетські наукові записки. 2009. № 1. С. 333–339.
24. Русских Т.В. Концепція норм м'якого права у сфері регулювання митних відносин в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 176 с.
25. Всесвітня митна організація. Членство. URL: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/wco-members/membership.aspx> (дата звернення 10.08.2018).
26. Всесвітня митна організація. Цілі. URL: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/goals.aspx>.
27. Програма реформування та модернізації митних адміністрацій ВМО. URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/capacity-building/activities-and-programmes/mercator-programme/cb_support_customs_reform_modernization.aspx.
28. Гончарук О.А. Адміністративно-правові засади реформування сучасних митних органів України. Финансовое и налоговое право. Административное право. Серия: «Юридические науки». 2010. Т. 23 (62), № 2. С. 124–130.
29. Всемирная торговая организация: документы и комментарии: в 2 т. / составители: Н.М. Васильев, Ю.А. Васягин, А.А. Давыдов. Москва: АНО «Издательский дом налоговой полиции», 2001. 384 с.
30. Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі: Закон України від 10.04.2008. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/250-17>.
31. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду від 26.06.1945. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_010 (дата звернення 20.08.2018).
32. Международное публичное право: учебник / Л.П. Ануфриева, К.А. Бекашев, Е.Г. Моисеев и др.; отв. ред. К.А. Бекашев. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. 1008 с.
33. Рекомендація Європейської економічної комісії ООН «Заходи щодо спрощення процедур міжнародної торгівлі» від 01.09.1982 № 18. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_991/page2.
34. Декларація тисячоліття ООН від 08.09.2000 № 55/2. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_621.

Дорофеева Л. М. Роль Всемирной таможенной организации и других международных институций в координации деятельности таможенных администраций

В статье рассматриваются вопросы роли международных организаций в сфере координации и унификации подходов к деятельности таможенных администраций, формированию определенных стандартов и принципов осуществления таможенного дела. Проанализированы цели, задачи и функции международных институций, которые отвечают за формирование единых подходов к организации и деятельности таможенных служб во всем мире.

Ключевые слова: таможенная администрация, таможенные процедуры, гармонизация законодательства, Всемирная таможенная организация, Всемирная торговая организация, Организация Объединённых Наций.

Dorofeyeva L. Role of World Customs Organization and other international institutions in coordination of activity of the customs organizations

The article deals with a role of the international organizations in the sphere of coordination and unification of activity of customs administrations, in formation of certain standards and the principles of implementation of customs affairs. It is subjected to the analysis of the purpose, tasks and functions of the international institutions which form the uniform approaches to the organization and activity of customs services around the world.

Key words: customs administration, customs procedures, harmonization of legislation, World Customs Organization, World Trade Organization, United Nations.

УДК 347.94

Д. М. Моїсеєнко

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Класичного приватного університету

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ЕЛЕКТРОННОГО ЛИСТУВАННЯ ЯК ДОКАЗУ В ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

У статті досліджено проблему застосування електронного листування як доказу в цивільному процесі. Зосереджено увагу на питанні ідентифікації відправника електронного повідомлення під час дослідження та оцінки доказів. Зроблено висновки щодо необхідності оцінювати електронне листування комплексно, з урахуванням інших наявних доказів.

Ключові слова: електронний доказ, електронне листування, оцінка доказів, дослідження доказів, показання свідків, судова експертиза.

Постановка проблеми. Загальновідомо, що з 15 грудня 2017 р. набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII [1], яким були змінені деякі існуючі та запроваджені нові інститути судового процесу. Серед останніх є норми щодо електронних доказів. Упродовж 2018 р. цією новелою почали користуватися учасники процесу та суди. Однак у цивільному процесі, наприклад, враховуючи його достатню тривалість у нашій країні, більшість судових рішень із застосуванням норм щодо електронних доказів винесені судами першої інстанції. Практика ж касаційної чи навіть апеляційної інстанції щодо електронних доказів фактично відсутня. Це зрозуміло з огляду на відносно невеликий строк «узаконення» в українському нормативному полі поняття «електронний доказ». Однак за кожним неперевіреном, тобто гіпотетично неправильним, судовим рішенням стоять живі учасники процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, визначення невирішених проблем. Така ж ситуація, як із судовою практикою, склалася з науковими публікаціями із цієї тематики. Єдине дисертаційне досліджен-

ня з проблематики електронних засобів доказування захищене в 2016 р. А.Ю. Каламайком [2] і не враховує фундаментальні зміни до Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) кінця 2017 р. Статті у фаховій і науковій періодиці мають переважно характер постановки проблеми.

Серед проблем, що на цей час визначені, є, зокрема, питання щодо коректності самої назви «електронний доказ», складності визначення «оригінальності» цифрового документа тощо. Поза увагою залишилася ще одна проблема, яка лежить «на поверхні»: останнім часом у мережі Інтернет велике поширення отримали угоди, укладені шляхом прийняття оферти, розміщеної в соціальних мережах, на сайтах оголошень, власному веб-сайті особи тощо; такі угоди, особливо угоди купівлі-продажу, укладаються переважно шляхом телефонних переговорів, листування в соціальних мережах, сервісі, наданому сайтом оголошень, або мобільних месенджерах. Оплата відбувається перерахуванням коштів на картковий рахунок особи, яка розмістила оголошення. Таким чином, окрім електронного листування, жодних матеріальних доказів щодо умов угоди не існує.

Мета статті – дослідити проблему використання електронного листування як доказу в цивільному процесі та запропонувати шляхи її вирішення.

Виклад основного матеріалу. У нормативному полі на перший погляд усе є досить простим. Стаття 100 ЦПК України передбачає, що електронними доказами є, зокрема, «текстові, мультимедійні та голосові повідомлення». Однак на практиці це зовсім не означає, що сторона як доказ може надати суду роздруківку електронного листування та отримати позитивне рішення. Так, наприклад, суди досі часто плутають електронні документи в розумінні Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» [3] і листування між фізичними особами, помилково вважаючи, що підтвердженням достовірності останнього є наявність електронного підпису [4]. Хоча ще в 2014 р. Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ чітко зазначено: «Аналіз положень Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» свідчить про те, що особливі вимоги встановлено до документів, які мають відповідні реквізити та призначення. Листування фізичних осіб, яке здійснюється шляхом використання електронної пошти, до таких документів не належить» [5].

На цей час існує безліч сервісів, які дозволяють користувачам обмінюватися електронними повідомленнями. Умовно їх можна поділити на такі типи:

- 1) електронну пошту;
- 2) мобільні SMS- та MMS-сервіси;
- 3) месенджери – спеціальні програми для обміну повідомленнями й даними (наприклад, Skype, Viber, Telegram тощо);
- 4) месенджери, що є скриптом, «вбудованим» у структуру веб-сайту, та дозволяють обмінюватися повідомленнями (сервіс для листування, вбудований в електронну структуру сайту оголошень OLX, тощо);
- 5) соціальні мережі;
- 6) інші сервіси.

Будь-яким із цих способів люди можуть домовлятися про вчинення правочину та в подальшому виконувати його умови. Однак якщо одна зі сторін не виконала свої зобов'язання, то виникає спірна ситуація, електронне листування потрапляє на стіл судді, після чого виникає питання щодо ідентифікації відправника.

Щодо першої категорії електронних повідомлень (електронна пошта) ідентифікація авторства повідомлень є досить складною, оскільки здебільшого компанії, які надають користувачам електронні «поштові скриньки», під час реєстрації нової «скриньки» не вимагають будь-яке підтвердження особи користувача. Є декілька варіантів такої ідентифікації. По-перше, А.Ю. Каламайко слушно зазначає, що адреса електронної пошти складається з назви сайту, на якому розміщена скринька, символу @ та індивідуальної назви скриньки, яка часто є особистим ім'ям користувача [2, с. 114]. Безумовно, це не є безперечним доказом належності певної пошти конкретному користувачеві, однак під час комплексної оцінки доказів цей факт може бути взятий до уваги. По-друге, якщо компанія, яка надає послуги електронної пошти, є резидентом України та для реєстрації вимагає підтвердження даних, наданих користувачем, такі дані можуть бути отримані від цієї компанії з урахуванням вимог процесуального законодавства. По-третє, А.Ю. Каламайко також вказує на можливість довести належність певної електронної адреси певному користувачеві завдяки показанням свідків щодо застосування конкретної електронної адреси конкретним користувачем під час іншого листування, під час листування користувача із судом під час судового процесу або якщо свідок бачив, як власник електронної адреси створював повідомлення [2, с. 116]. По-четверте, електронна адреса може бути вказана як така, що належить особі, у будь-якому офіційному документі. По-п'яте, зрештою, не варто відкидати можливість визнання стороною під час надання пояснень у процесі, що певна електронна адреса належить саме їй.

Електронні повідомлення другої категорії (мобільні SMS- та MMS-сервіси) є «жорстко прив'язаними» до номеру мобільного телефону. З одного боку, це полегшує ідентифікацію відправника повідомлення. Якщо відправник уклав контракт з оператором мобільного зв'язку, останній має повну інформацію про особу власника мобільного номера, з якого відправлялося повідомлення, і якщо власник номера не

доведе, що номер вибув із його володіння поза його волею (був викрадений тощо), то можна вважати доведеним, що автором електронних повідомлень є саме він. Однак в Україні, на відміну від, наприклад, Російської Федерації, сім-карти мобільних номерів, які працюють на умовах передплати, продаються вільно, без обов'язкової ідентифікації покупця. Тому ймовірна ситуація, коли сторона в судовому процесі буде оспорювати належність мобільного номера саме їй. У такому випадку, як і з попередньою групою електронних повідомлень, їх автора можна ідентифікувати завдяки показанням свідків і наявності конкретного мобільного номера в документах, які ідентифікують особу власника номера.

Ідентифікація автора електронних повідомлень третьої категорії (спеціальних програм для обміну повідомленнями й даними) залежить від специфіки месенджера. Так, наприклад, Viber використовує для ідентифікації відправника та адресата номер мобільного телефону, тому для ідентифікації автора повідомлень, відправлених через цей месенджер, можуть бути застосовані ті ж правила, що й для попередньої категорії. Однак, наприклад, Skype використовує для ідентифікації користувачів авторизаційні облікові записи. І якщо сторона не має доказів, які переконливо свідчили б про те, що обліковий запис належить саме відправнику, то ідентифікація відправника повідомлень через цей месенджер є досить складною.

Четверта категорія електронних повідомлень (через месенджери-скрипти) є складною для ідентифікації відправника. Його може бути ідентифіковано через запит до власника веб-сайту, що надає можливість листування. Це можливе в разі, якщо власник веб-сайту вимагає під час реєстрації персональні дані особи та зберігає їх. Також досить важливо, щоб власник сайту територіально перебував в Україні, оскільки інакше отримати від нього певну інформацію буде складно.

П'ята категорія електронних повідомлень (повідомлення в соціальних мережах) є найпоширенішою, однак досить складною для ідентифікації відправника. Вона має багато спільного із четвертою категорією. В Україні на цей час дуже

небагато судової практики із цього питання. Цілком закономірно, що рішенням Овідіопольського районного суду Одеської області від 17 жовтня 2016 р. в справі № 509/2305/16-ц роздруківку листування в соціальній мережі «Однокласники» було визнано неналежним доказом [6].

Щодо всіх категорій електронних повідомлень є можливість ідентифікації автора через надання як речового доказу пристрою, з якого велось електронне листування, та проведення відповідної судової експертизи. Однак таке дослідження можливе або за активної співпраці сторін із судом, або через вилучення пристрою в порядку, передбаченому ст. 146 ЦПК України.

Щодо деяких категорій повідомлень можливий варіант ідентифікації відправника повідомлення завдяки аналізу метаданих, які прикріплені до листа й дають змогу встановити IP-адресу відправника. Ці дослідження має виконувати спеціаліст у сфері комп'ютерних технологій. Якщо згадувати про IP-адресу, необхідно також згадати про рішення Європейського суду з прав людини за позовом І. Бенедіка проти Словенії від 24 квітня 2018 р. Зміст рішення полягає в тому, що ідентифікація користувача за IP-адресою без його згоди є порушенням ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [7].

У дисертації російського дослідника питань електронних доказів С.П. Ворожбита наведено досить змістовний перелік питань, які під час дослідження електронного листування в суді дадуть змогу ідентифікувати автора повідомлення:

1) чи може автор, одержувач або третя особа впізнати роздруківку електронного повідомлення;

2) чи точно відображено на роздруківці те, що було на екрані комп'ютера;

3) чи може хтось дати показання для встановлення автора/відправника електронного повідомлення;

4) чи потрібне було введення пароля для відправлення або одержання електронного повідомлення автором чи одержувачем;

5) чи було одержане повідомлення;

6) чи вказано в повідомленні його джерело (наприклад, ім'я автора та/або його адресу електронної пошти);

7) чи користувався автор комп'ютером у цей день;

8) чи були факти, що обговорювалися в електронному повідомленні, відомими лише особі, яка його відправила, або ж про них знали також інші особи;

9) чи були певні відмінні характеристики в стилі, манері письма;

10) чи був в автора певний набір слів або структура речення;

11) чи міг передбачуваний автор знати інформацію, що міститься в повідомленні;

12) чи мали місце наступні дії або розмови щодо цього повідомлення;

13) чи була в кого-небудь після отримання повідомлення розмова з його автором, яка показує його обізнаність про зміст і зв'язок із цим повідомленням;

14) чи здійснював автор дії, послідовні із цим повідомленням (наприклад, у комерційній діяльності це може бути відправка товару, який згадується в повідомленні; така поведінка є похідною автентифікацією джерела повідомлення) [8, с. 144–145].

Висновки і пропозиції. Таким чином, незважаючи на той факт, що електронне листування вже досить щільно увійшло в наш побут і навіть певним чином є юридизованим, досі не сформовано достатню юридичну практику з питань його застосування як доказу в цивільному процесі. Тим більше, що чинне формулювання ч. ч. 2–3 ст. 100 ЦПК України фактично дає судам можливість не приймати електронні докази, посилаючись на те, що неможливо встановити їх «оригінальність».

Після усунення вказаної вище проблеми у формулюванні необхідно зосередитися на вирішенні двох питань щодо електронного листування як доказу – на складності встановлення автентичності електронного листування та складності ідентифікації відправника електронного повідомлення.

З огляду на наведене судам під час формування практики щодо застосування електронного листування як доказу варто з'ясовувати обставини листування, дії, які вчинювалися сторонами після листування, тобто підходити до оцінки такого доказу комплексно, з урахуванням інших наявних доказів. За наявності відповідного клопотання від сторін доречним буде більш широке

призначення судових експертиз щодо достовірності електронних доказів. Крім того, необхідно підвищувати загальний рівень комп'ютерної грамотності працівників судової системи, що дасть змогу зрозуміти специфіку виникнення електронного листування та поставити правильні питання сторонам для повного й об'єктивного розгляду справи.

Список використаної літератури:

1. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>.
2. Каламайко А.Ю. Електронні засоби доказування в цивільному процесі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Х., 2016. 242 с.
3. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня 2003 р. № 851-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/851-15>.
4. Постанова Апеляційного суду міста Києва від 22 лютого 2018 р. в справі № 752/13506/16-ц. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72517880>.
5. Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 6 серпня 2014 р. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/40396067>.
6. Рішення Овідіопольського районного суду Одеської області від 17 жовтня 2016 р. в справі № 509/2305/16-ц. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/62904336>.
7. У справі «Бенедік проти Словенії» ЄСПЧ визнав порушення Конвенції через ідентифікацію користувача по IP-адресі. Офіційний сайт Національної асоціації адвокатів України. URL: <http://unba.org.ua/publications/3313-u-spravi-benedik-proti-slovenii-espch-viznav-porushennya-konvencii-cherez-identifikaciyu-koristuvacha-po-ip-adresi.html>.
8. Ворожбит С.П. Электронные средства доказывания в гражданском и арбитражном процессе: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.0015. СПб., 2011. 235 с.

Моисеенко Д. Н. Проблемные вопросы применения электронной переписки в качестве доказательства в гражданском процессе Украины

В статье исследована проблема использования электронной переписки в качестве доказательства в гражданском процессе. Внимание сосредоточено на вопросе идентификации отправителя электронного сообщения во время исследования и оценки доказательств. Сделаны выводы о необходимости оценивать электронную переписку комплексно, с учетом других имеющихся доказательств.

Ключевые слова: электронное доказательство, электронная переписка, оценка доказательств, исследование доказательств, показания свидетелей, судебная экспертиза.

Moiseienko D. Challenging issues of the application of email correspondence as evidence in civil procedure of Ukraine

The problem of using electronic correspondence as evidence in a civil process was under consideration in this article. The accent was made on the question of identifying the sender of an e-mail during the investigation and assessment of evidence. The conclusions were made on the necessity to assess electronic correspondence comprehensively, taking into account other available evidence.

Key words: electronic evidence, electronic correspondence, assessment of evidence, investigation of evidence, testimony of witnesses, civil procedural legislation.

В. Й. Пашинський

кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри адміністративного права юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

У статті обґрунтовується авторське розуміння та наукові підходи до визначення сутності поняття «адміністративно-правове забезпечення діяльності Збройних Сил України». Запропоновано авторське визначення поняття, структури та мети адміністративно-правового забезпечення діяльності Збройних Сил України.

Ключові слова: збройні сили, військове управління, органи військового управління, адміністративні нормативно-правові акти військового управління, адміністративно-правове забезпечення.

Постановка проблеми. Дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення такого комплексного державно-правового явища як оборона держави вимагає розгляду питань адміністративно-правового забезпечення діяльності Збройних Сил України як основного складника, спеціального суб'єкта забезпечення оборони. Особливо гостро постає це питання в умовах проведення оборонної реформи та російської збройної агресії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання адміністративно-правового забезпечення у різних сферах управлінської діяльності держави досліджували В.А. Головка, О.М. Гумін, В.К. Колпаков, В.А. Ліпкан, В.І. Марчук, Ю.О. Тихомиров, П.І. Шаганенко та інші. Окремі аспекти правового забезпечення діяльності військ (сил) розглядали М.І. Карпенко, С.Ю. Поляков, М.М. Прохоренко, В.В. Шульгін та інші. Але питання адміністративно-правового забезпечення діяльності Збройних Сил України досі залишаються не дослідженими.

Мета статті – обґрунтування сучасних наукових поглядів щодо розуміння сутності адміністративно-правового забезпечення діяльності Збройних Сил України, його значення для забезпечення оборони держави та управління Збройними Силами України.

Виклад основного матеріалу. Керівництво та управління Збройними Силами

України (далі – ЗС України) нерозривно пов'язане з адміністративно-правовим забезпеченням оборони держави, під яким слід розуміти системну діяльність суб'єктів публічного управління у сфері оборони щодо адміністративно-правового регулювання, реалізації, охорони та захисту суспільних відносин у сфері оборони, зокрема в діяльності ЗС України, за допомогою правових норм військово-адміністративного законодавства.

Ще у XVI ст. про органічний зв'язок між законом і військом говорив М. Макіавеллі, який пов'язував непорушність законів із забезпеченням суспільної безпеки, стверджуючи, що у всіх державах основою влади «...служать добрі закони і добре військо. Але добрих законів не буває там, де немає доброго війська, і навпаки, де є добре військо, там добрі й закони» [1, с. 211]. На його думку, право і закон – це зброя влади, відображення її сили та сили її війська; головною справою правителя повинні стати війна, військові настанови, військова наука; а з ворогом можливо боротися по-перше, законами, по-друге, силою [2].

На думку В.М. Корякіна, створення і розвиток такого особливого державного інституту, як військо (збройні сили), завжди супроводжувалося виданням державою спеціальних правових норм, що регулювали його діяльність [3, с. 16]. Як зазначає В.В. Шульгін, сама діяльність військ (сил) повинна здійснюватися на

підставі законів, інших підзаконних нормативно-правових актів військової сфери суспільних відносин та відповідно до вимог [4, с. 6]. А ЗС України тільки у межах забезпечення законності та правопорядку зможуть виконувати покладені на них функції [5, с. 19].

Дійсно, вся діяльність ЗСУ (повсякденна і бойова), всі види забезпечення (бойове, морально-психологічне, матеріально-технічне, медичне) військ (сил) потребують постійного організаційного та нормативно-правового удосконалення, дотримання режиму законності, правопорядку, внутрішнього статутного порядку, міцної військової дисципліни, належної організації служби військ та штабів, стандартизації процедур (стандартів НАТО – Allied Forces Standards) за головного та неодмінного «посередництва», за допомогою, на наш погляд, адміністративно-правового забезпечення органами державного та військового управління діяльності ЗС України.

Адміністративно-правове забезпечення діяльності ЗС України вбачається нам ключовим, системно та правоутворюючим для інших видів забезпечення військ (сил), а також обслуговуючим видом, без якого неможливо уявити правомірність діяльності та застосування військ (сил) як у мирний, так і у воєнний час. На думку Ю.О. Тихомирова, комплексний характер правового (адміністративно-правового) забезпечення органів державної влади (органів публічного управління у сфері оборони) включає такі його елементи: 1) видання правових актів з урахуванням суспільних відносин; 2) вивчення правових актів під час вступу на посаду та в процесі діяльності; 3) правове виховання та правова пропаганда як засоби підвищення правової культури та професійної кваліфікації; 4) правильне застосування юридичних норм для оптимального вирішення завдань управління; 5) аналіз практики застосування законодавства, правових актів; 6) контроль за застосуванням законності, запобігання та усунення її порушень, застосування заохочувальних або каральних заходів впливу на посадових осіб; 7) удосконалення законодавчих та каральних заходів впливу до посадових осіб [6, с. 8] П.П. Богуцький указує,

що компроміс у здійсненні загальної для всього суспільства функції щодо захисту державного суверенітету може бути забезпечений через застосування державних владних повноважень (наказу, примусу). Ми маємо розуміти, що коли йдеться про відносини у військовій сфері або ж навіть у військово-цивільній сфері, то йдеться про публічно-правові відносини, оскільки не врегульованих та не передбачених нормами права відносин у військовій сфері (сфері оборони) не існує [7, с. 55].

Адміністративно-правове забезпечення діяльності ЗС України слід розглядати як детально регламентовану комплексом військово-адміністративних правових норм діяльність суб'єктів публічного управління (державно-владних та військово-управлінських повноважень), що спрямована на створення за допомогою правих засобів, способів, форм та методів, необхідних сприятливих правових умов для надійного функціонування та виконання завдань за призначенням із метою гарантованої реалізації оборонної функції держави у різних правових режимах (мирного часу, особливого періоду, воєнного часу) з урахуванням організаційно-правових особливостей взаємодії ЗС України з органами влади, іншими суб'єктами забезпечення оборони (в частині залучення їх до виконання завдань з оборони держави).

Пріоритетами адміністративно-правового забезпечення діяльності ЗС України слід уважати ефективність діяльності суб'єктів публічного управління у сфері оборони щодо правового регулювання військово-адміністративних відносин, зокрема у формах позитивної нормотворчості, правореалізації (правозастосування), правової охорони та захисту прав і законних інтересів усіх учасників цих правовідносин, спрямованих на підтримання бойової готовності ЗС України до забезпечення оборони держави шляхом застосування збройної сили, веденням бойових дій.

До складників структури адміністративно-правового забезпечення діяльності ЗС України слід включити такі: 1) об'єкт – суспільні відносини у сфері діяльності органів військового управління, організаційних та функціональних структур, військ (сил) ЗС України; 2) суб'єкти – органи,

посадові, службові особи органів військового управління та військового командування, командири (начальники), наділені відповідними повноваженнями; 3) норми права (військово-адміністративного права, зокрема актів органів військового управління), що регламентують діяльність ЗС України в системі сил оборони; 4) юридичні факти; 5) військово-адміністративні правові відносини в процесі реалізації військово-управлінських повноважень; 6) гарантії – умови, засоби, способи, форми та методи, за допомогою яких здійснюється реалізація військово-адміністративних відносин у сфері оборони держави.

Більш детально розглянемо основні елементи структури адміністративно-правового забезпечення діяльності ЗС України, без яких взагалі не можна уявити його організаційно-правовий механізм – інституційно-правовий (суб'єкти – органи військового управління) та нормативний-правовий (акти військового управління) компоненти структури.

Розуміння сутності адміністративно-правового забезпечення діяльності ЗС України через функціонально-діяльнісний підхід асоціюється із завданням процесу правореалізації – ефективно, без відхилень від режиму законності переводити чинні приписи правових норм у правомірну поведінку, максимально повно реалізувати можливості права, і вичерпно виконувати його вимоги [8, с. 136].

На нашу думку, варто при цьому підтримати позицію В.В. Шульгіна стосовно функціонування у загальному механізмі реалізації військового законодавства, як у системи, здатної до самоорганізації, але створеної та врегульованої державною владою за допомогою та у межах її позитивного права, двох видів юридичних механізмів – ординарного механізму безпосередньої свідомо-вольової нормативної самореалізації та механізму опосередкованої владно-організаційної піднормативної реалізації, направлених на втілення абстрактної нормативно-поведінкової моделі суб'єктів-учасників військово-правових відносин у фактичну правомірну поведінку та діяльність. Характер процесів у цих механізмах, на думку вченого, відрізняється специфічною визначеністю рів-

ня суб'єктного складу, видами правового регулювання (нормативне, індивідуальне), складністю організаційної структури, спрямованістю, відсутністю або наявністю державно-владного та військово-управлінського опосередкування [9, с. 73].

Слід наголосити на тому, що правореалізація військово-адміністративного законодавства як складник адміністративно-правового забезпечення діяльності ЗС України, має забезпечити ефективне керівництво та управління ЗС України, яке здійснюють суб'єкти військового управління (органи військового управління та військового командування, посадові, службові особи, командири (начальники), наділені відповідними повноваженнями. Таким чином, військове управління – це цілеспрямована діяльність державних військових органів управління, зокрема командира (начальника) штабу щодо організації ефективної діяльності ЗС України, підпорядкованих підрозділів, військ (сил) за призначенням в умовах повсякденної діяльності та під час бойових дій.

Головне, що за своєю сутністю та цілеспрямованістю військове управління носить правовий характер, більш точно адміністративно-правовий характер – це організуюча, регулююча, забезпечувальна, виконавчо-розпорядча та контрольно-юрисдикційна діяльність, направлена на реалізацію функції оборони держави та діяльності ЗС України як основного суб'єкта її забезпечення.

Інституційну державно-управлінську основу в механізмі адміністративно-правового забезпечення діяльності ЗС України складають органи державного керівництва обороною та органи військового управління силами оборони, які здійснюють військово-управлінські функції та видають адміністративні нормативно правові акти військового управління. Система управління ЗС України включає такі рівні: стратегічний (Міноборони, Генеральний штаб ЗС України, Озброєння ЗС України, Тил ЗС України); оперативний (командування видів ЗС України, родів військ, управління оперативних (повітряних) командувань, військово-морських баз); тактичний (управління бригад, полків, баз, складів, арсеналів, інших військових ча-

стин їм рівних, національні миротворчі контингенти) [10, с. 26]. Таким чином, система органів військового управління ЗС України, що здійснюють військове управління, мають специфічну організаційну та функціональну структуру, яка визначається функціями і завданнями цих органів у системі управління ЗС України, силами оборони.

Державна програма розвитку ЗС України на період до 2020 р. містить стратегічні цілі, імплементація яких буде здійснюватися на основі прийнятих в НАТО принципів і стандартів військового управління: 1) розвиток системи управління ЗС України; 2) удосконалення системи оборонного планування, запровадження прозорого та ефективного управління ресурсами; 3) набуття спроможностей виконувати завдання щодо гарантованої відсічі збройній агресії, оборони держави та участі у підтриманні миру і міжнародної безпеки; 4) створення єдиної системи логістики та удосконалення системи медзабезпечення ЗС України; 5) професіоналізація, створення військового резерву ЗС України. Передбачено чітке розмежування повноважень та завдань між органами військового управління з урахуванням прийнятого у збройних силах держав-членів НАТО принципу відокремлення функцій щодо формування, підготовки та розвитку військ (сил) від функцій управління застосуванням [11]. Для розмежування повноважень та завдань між органами військового управління відповідно до стандартів НАТО в процесі оборонної реформи принципове значення має визначення повноважень у нормах військово-адміністративного законодавства як на рівні відповідних законів, так і на рівні підзаконних нормативно-правових актів.

Нормативно-правову основу здійснення військового управління ЗС України складає система ієрархічно та горизонтально структурованих актів військово-адміністративного законодавства, що включає законодавчі, підзаконні нормативно-правові та адміністративно-правозастосовчі акти у сфері оборони держави, які ґрунтуються на положеннях Конституції України. Військове управління ЗС України здійснюється органами військового управління

(як суб'єктами адміністративно-правового забезпечення) в процесі прийняття, застосування та реалізації підзаконних нормативно-правових військового управління. Так, Л.Б. Зуєв до складу правозастосування включає владну діяльність компетентних органів і осіб щодо здійснення своїх повноважень; діяльність, направлену до сфери суспільних відносин інших суб'єктів права; надання їм допомоги і створення умов для нормального використання прав, виконання обов'язків, дотримання основних вимог; здійснення примусу на суб'єктів права з метою підпорядкування поведінки вимогам закону [12].

Ефективність адміністративно-правового забезпечення діяльності ЗС України, на наш погляд, криється у системності прийняття та ефективності реалізації адміністративних нормативно-правових актів військового управління під час здійснення військового управління від стратегічного до тактичного рівня (як у мирний час так, і в особливий період). Нормативно-правовий акт суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони, органу військового управління можна визначити підзаконним, владним, обов'язковим, офіційним, забезпеченим силою публічного примусу рішення спеціально уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації (органу військового управління), спрямованим на встановлення, зміну або реалізацію правової норми, якою регулюються суспільні відносини у сфері оборони.

Так, Президент України як глава держави щодо діяльності ЗС України видає укази та розпорядження, а як Верховний Головнокомандуючий ЗС України, повноваження якого визначаються законами, – накази і директиви з питань оборони [13].

Міністерство оборони України (як суб'єкт адміністративно-правового забезпечення та орган військового управління) для реалізації своїх повноважень, забезпечення діяльності та управління ЗС України видає такі адміністративні нормативно-правові акти військового управління, як накази і директиви [14], зокрема накази і директиви Міністра оборони України з питань реформування та розвитку ЗС України, бойової і мобілізаційної, оперативної та бойової підготовки, здійснен-

ня оргзаходів та інспектування, накази міжвідомчого характеру спільно з іншими органами державної влади та правоохоронними органами [15].

Генеральний штаб ЗС України як орган військового управління, який здійснює безпосереднє управління ЗС України, видає накази і директиви з організаційно-штатних заходів, із мобілізації та мобілізаційної готовності, зі стратегічного (оперативного) планування застосування ЗС України та бойової готовності); спільні накази (директиви) Міністерства оборони України та Генерального штабу ЗС України з питань реформування, розвитку ЗСУ, здійснення організаційних (організаційно-штатних) заходів. Крім того, Начальник Генерального штабу – Головнокомандуючий ЗС України організовує та контролює виконання прийнятих актів військового управління, а також має право скасовувати директиви і накази підпорядкованих йому органів військового управління [16]. У військових частинах (установах) ЗС України видаються накази командира (керівника), якими регулюються всі питання повсякденної діяльності, бойової підготовки, підготовки та ведення бойових дій.

Висновки і пропозиції. Таким чином, під адміністративно-правовим забезпеченням діяльності ЗС України слід розуміти регламентовану комплексом військово-адміністративних правових норм діяльність суб'єктів публічного (військового) управління, що спрямована на створення за допомогою правих засобів, способів, форм та методів необхідних сприятливих правових умов для надійного функціонування та виконання завдань за призначенням із метою реалізації оборонної функції держави у різних правових режимах (мирного часу, особливого періоду, воєнного часу).

Головною метою адміністративно-правового забезпечення діяльності ЗС України є ефективне керівництво та управління ЗС України для забезпечення виконання завдань за призначенням щодо оборони держави шляхом ведення бойових дій. При цьому військове управління нерозривно пов'язане і здійснюється за допомогою адміністративних нормативно-правових актів військового управління, які (відповідно до норм закону) приймають-

ся уповноваженими органами військового управління для реалізації своїх функцій і завдань у сфері оборони.

Список використаної літератури:

1. История политических и правовых учений. Учебник / Под ред. Лейста О.Э. Москва: Зерцало, 2000. 688 с.
2. Макиавелли Н. Избранные произведения. Москва: Художественная литература, 1982. Сканировано с: Макиавелли Н. Государь. Москва: Планета, 1990. 79 с.
3. Корякин В.М. Введение в теорию военного права : монография. Москва: За права военнослужащих. 2007. 78 с.
4. Шульгін В.В. Конспект лекцій з курсу: «Актуальні питання правового забезпечення військової діяльності» для підготовки слухачів юридичного профілю навчання за програмою магістрів ВІ КНУ ім. Тараса Шевченка. К.: Військовий інститут, 2008. 364 с.
5. Поляков С.Ю. Адміністративно-правові засади забезпечення законності та правопорядку у Збройних Силах України: монографія. Харків: Право, 2012. 256 с.
6. Тихомиров Ю.А. Правовое обеспечение управления : [учеб. пособ.]; Акад. нар. хоз-ва, при СМ СССР. Каф. права и психологии управления. Москва, 1987. 148 с.
7. Богуцький П.П. Військове право України: джерела, структура та розвиток: моногр. Одеса: Фенікс, 2008. 188 с.
8. Протасов В.Н. Теория права и государства: Учеб. Пособие. Москва: Юрайт-М, 2001. 220 с.
9. Шульгін В.В. Реалізація військового законодавства України: історія, теорія, практика, шляхи удосконалення: монографія. Київ: «МП Леся», 2018. 264 с.
10. Біла книга – 2016. Збройні Сили України. Міністерство оборони України. Київ: Преса України. 2017. 113 с.
11. Державна програма розвитку Збройних Сил України на період до 2020 року (т): Указ Президента України від 22.03.2017 № 73/2017. / URL: https://www.mil.gov.ua/content/oboron_plans/22017-06-16_National-program-2020_uk.pdf. 25 с. (да та звернення: 20.05.2018).
12. Зуев Л.Б. Правоприменение: его механизм, понятие. Проблемы обеспечения законности в механизме правоприменения: матеріали МРесп. НПК. Волгоград, 1990. С. 9–10.

13. Про оборону України: Закон України від 06.12.1992 № 19320-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 106.
14. Положення про Міністерство оборони України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11. 2014 № 671. Офіційний вісник України. 2014. № 97. Ст. 2796.
15. Інструкція з підготовки наказів Міністерства оборони України: Наказ Міністерства оборони України від 22.12.2016 № 700 // Архів Адміністративного департаменту Міноборони України за 2016 рік.
16. Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України: Указ Президента України від 21.09.2006 № 769/2006. Офіційний вісник України. 2006. № 39. Ст. 2616.

Пашинский В. И. Административно-правовое обеспечение деятельности Вооруженных Сил Украины

В статье обосновывается авторское понимание и научные подходы к определению сущности понятия «административно-правовое обеспечение деятельности Вооруженных Сил Украины». Предложено авторское определение понятия, структуры и цели административно-правового обеспечения деятельности Вооруженных Сил Украины.

Ключевые слова: вооруженные силы, военное управление, органы военного управления, административные нормативно-правовые акты военного управления, административно-правовое обеспечение.

Pashinskiy V. Administrative-legal support of the activity of the Armed Forces of Ukraine

The article substantiates author's understanding and scientific approaches to the definition of the essence of the concept of "administrative-legal support of the activity of the Armed Forces of Ukraine". Proposed author's definition of the concept, structure and purpose of administrative-legal support of the activity of the Armed Forces of Ukraine.

Key words: armed forces, military administration, military management bodies, administrative legal acts of military management, administrative-legal support.

П. С. Покатаєв

доктор наук із державного управління, доцент
Класичний приватний університет

ПРАВОВИЙ СТАТУС ГРОМАДСЬКИХ ІНСПЕКТОРІВ У СФЕРІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

У статті досліджено порядок здійснення громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів із залученням громадських інспекторів. Проаналізовано нормативно-правову базу, що регулює правовий статус громадських інспекторів у розрізі елементів благоустрою населених пунктів. Зосереджено увагу на відсутності норм законодавства, які б врегульовували порядок обрання громадського інспектора з урахуванням стажу його роботи у сфері благоустрою, зокрема відсутність норми, яка б встановлювала цей термін. Підкреслюється некоректність норми, щодо обрання у якості громадського інспектора особи, яка досягла 18 років, запропоновано змінити вікову межу.

Ключові слова: правовий статус, громадський контроль, благоустрій населених пунктів, громадський інспектор.

Постановка проблеми. Сучасний стрімкий розвиток населених пунктів та щорічне зростання щільності населення у мегаполісах (розширення процесу урбанізації як соціально-економічного процесу), який супроводжується зростанням і розвитком міських поселень, зростанням питомої ваги міського населення, поширенням міського способу життя призводить до необхідності вирішення завдань, спрямованих не лише на захист навколишнього природного середовища, але й на зменшення впливу екологічно небезпечних об'єктів, розташованих у населених пунктах, та створення комфортних, зручних, естетичних умов існування мешканців населених пунктів. Для підтримки у належному стані інфраструктури міста потрібен постійний контроль як із боку державних органів влади та місцевого самоврядування, так і з боку самих громадян.

Сьогодні проблема громадського контролю є досить гострою, що зумовлює розроблення та ухвалення низки нормативно-правових актів щодо його посилення. Долучення до здійснення контролю громадських інспекторів має певні результати щодо запобігання правопорушенням у сфері благоустрою населених пунктів, але ця діяльність лише частково врегульована.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних авторів, які торкаються у своїх дослідженнях теми громадського контролю, можна назвати тих, хто досліджує питання локальної демократії, та її такої форми, як діяльність органів самоорганізації населення та інших громадських об'єднань, громадські слухання, загальні збори, звернення громадян тощо, зокрема таких, як М. Баймуратов, О. Батанов, О. Лазор, О. Лазор, О. Лисяк, Н. Мішина, О. Орловський, С. Саханенко, Т. Яременко та інші.

Правовим основам здійснення громадського контролю присвятили свої праці С. Братель, О. Джафарова, А. Мукшименко, В. Пахомов, Н. Христинченко, І. Шемелинець. Наукову дискусію це питання викликало у науковців в екологічній сфері, зокрема це питання знайшло своє відображення у працях О. Грицан, Г. Мороз, Е. Позняк, О. Федоровської, С. Хом'яченко.

Але у нормативно-правових актах підкреслюється порядок здійснення громадського контролю за участю громадських інспекторів, проте цьому питанню достатньої уваги не приділялось, що зумовлює актуальність теми дослідження.

Виклад основного матеріалу. Якщо дослідити поняття «благоустрій населених пунктів», то аналіз змісту ст. 1 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» дає можливість зробити висновок, що це комплекс

робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, екологічних заходів із покращання мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму, що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони [1].

Система благоустрою населених пунктів включає в себе здійснення державного, самоврядного і громадського контролю (п.6, ч.1, ст. 3 Закону [1]).

Ст. 41 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів» конкретизує, що громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів здійснюється громадськими інспекторами, до компетенції яких належить:

- брати участь у спільному проведенні з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок із додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства у сфері благоустрою населених пунктів;

- складати протоколи про порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів із подальшим поданням до органів державного контролю та правоохоронних органів із метою притягнення винних осіб до відповідальності;

- надавати допомогу органам державного контролю щодо запобігання порушенням законодавства про благоустрій населених пунктів [1].

Проте існує низка нормативно-правових актів, які здійснюють правове регулювання громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів у розрізі елементів благоустрою, зокрема з можливістю залучення громадських інспекторів.

Законодавець приділив багато уваги питанню охорони природно-заповідного фонду шляхом здійснення громадського контролю. Ст. 10 ЗУ «Про природно-заповідний фонд України» надано право громадянам України брати участь у здійсненні громадського контролю за охороною заповідних територій та об'єктів, уносити пропозиції про притягнення винних осіб до відповідальності [2]. Але ст. 63 конкретизує, що громадський контроль за додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду здійснюється громадськими інспекторами з охорони

навколишнього природного середовища. Свою діяльність вони здійснюють відповідно до Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля [3].

Проте неможливо представити здійснення комплексу робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення території населеного пункту без використання земельної ділянки. Але головним моментом під час здійснення такого комплексу робіт залишається питання вчинення будь-яких заходів у сфері благоустрою, які б не завдавали шкоди земельній ділянці. І законодавець із метою охорони земель України запровадив, окрім здійснення державного та самоврядного контролю за використанням земель, ще й громадський контроль.

Право здійснення громадського контролю за використанням та охороною земель покладено також на громадських інспекторів (ст. 21 ЗУ «Про охорону земель» [4]).

До того ж можна зробити висновки, що сфера благоустрою населеного пункту неподільно пов'язана з навколишнім природним середовищем, бо, як уже вказувалося вище, не можна здійснювати будь-які роботи з благоустрою, не торкаючись навколишнього природного середовища, як сукупності природних та природно-соціальних умов, природних ресурсів (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси (ст. 5 Закону [5]).

ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплює право кожного громадянина на участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища; участь в розробленні та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища. Законом надано право громадян об'єднуватись у громадські природоохоронні формування та брати участь у громадських обговореннях із питань впливу планованої діяльності на довкілля (ст. 9 Закону [5]).

А ст. 36 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» конкретизує, що громадський контроль у галузі охорони

навколишнього природного середовища здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля, тому в цій статті чітко виписані повноваження цих інспекторів, що збігаються з тими, які надані громадським інспекторам ст. 41 ЗУ «Про благоустрій населених пунктів». А цей факт ще раз підкреслює, що сфера благоустрою неподільно пов'язана з використанням навколишнього природного середовища.

Як ми вже вказували вище, до елементів благоустрою належить санітарне очищення території населеного пункту, під яким слід розуміти комплекс планувальних, організаційних, санітарно-технічних та господарських заходів щодо збирання, зберігання, перевезення, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження і захоронення побутових відходів, що утворилися в населених місцях, а також прибирання об'єктів благоустрою для запобігання шкідливому впливу на життя та здоров'я людини негативних факторів середовища [6], до яких належать ці відходи.

Так, токсичні компоненти стихійних звалищ спричиняють шкідливий вплив на стан ґрунту і повітря, потрапляють у підземні та поверхневі водні ресурси. Порушення в системі планового очищення територій житлової забудови міста від побутових відходів, спалювання сміття призводить до забруднення атмосферного повітря такими токсичними, зокрема канцерогенними речовинами, як фенол, формальдегід, ангідрид сірчаний, сірководень, вуглецю оксид, діоксид азоту. Тому дуже важливим моментом є здійснення контролю у сфері поводження з відходами, тобто вчинення дій, спрямованих на запобігання утворенню, збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення. Контроль у цій сфері здійснюють, окрім центрального виконавчого органу влади та органів місцевого самоврядування, громадські інспектори з благоустрою населених пунктів [7].

У наукових колах неодноразово піднімалися питання щодо доцільності здійснення громадського контролю громадськими інспекторами. Так, О. Федоровська у власних дослідженнях проводила аналіз

правового регулювання діяльності громадських інспекторів. Нею надано визначення правового статусу громадського інспектора та підкреслено відсутність норми законодавства щодо можливості притягнення до відповідальності правопорушника за невиконання законних розпоряджень громадського інспектора з охорони довкілля [8].

С. Кириченко пропонував створення профільних підрозділів за відповідними напрямками суспільної діяльності, до складу яких мали ввійти особи з належною фаховою підготовкою та досвідом роботи у відповідних галузях. Ці комісії мали забезпечити необхідний рівень компетентності в діяльності профільних підрозділів відповідного рівня шляхом проведення навчання й атестації громадських контролерів, готуючи для них методичні посібники та здійснюючи методичне керівництво роботою. Вони мали ухвалити акти реагування за результатами поточного контролю та перевірок за зверненнями громадян [10]. Проте, на жаль, його пропозиції так і не були враховані.

Правові засади діяльності громадських інспекторів у сфері благоустрою населених пунктів закріплені у Положенні «Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів» [9], у якому визначено: організаційні аспекти діяльності громадських інспекторів; порядок призначення та координація діяльності; права та обов'язки громадських інспекторів; позбавлення повноважень.

У Положенні «Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів» закріплено вимоги щодо особи, яка може бути призначена місцевими державними адміністраціями громадським інспектором, зокрема це можуть бути лише громадяни України, які досягли 18 років та мають досвід роботи у сфері благоустрою. Але виникає питання щодо можливості отримання права стати громадським інспектором у віці 18 років через те, що навряд він може мати досвід роботи у такому віці та необхідні знання з основ законодавства з питань благоустрою населених пунктів. У цьому віці він може лише мати середню освіту, і якщо якийсь мінімальний рівень знань

у цій сфері він і має, то це лише можливо завдяки самостійному вивченню основ законодавства. Що ж стосується професійно-технічної освіти, то нормативні строки навчання для осіб, що мають повну загальну середню освіту, становлять не більше ніж 1,5 року для осіб, що мають базову загальну середню освіту і здобувають повну загальну середню освіту – 4 роки [13]. Тобто до моменту закінчення професійно-технічного навчального закладу особі вже має виповнитись 18 років, а якщо враховувати, що у неї й повинен бути ще досвід роботи, то їй у будь-якому разі повинно бути більше встановленого обмеження.

Ураховуючи те, що громадські інспектори мають право: брати участь у проведенні перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства у сфері благоустрою населених пунктів, за результатами яких складати протоколи про порушення законодавства для притягнення винних осіб до відповідальності, можна зробити висновок, що для повноцінного виконання громадським інспектором покладених на нього обов'язків він повинен мати хоча б вищу освіту, зокрема у галузі знань 08 «Право». Можна вказати на наявність вищої освіти у таких галузях знань:

- 10 «Природничі науки» за спеціальністю 101 «Екологія»;
- 13 «Механічна інженерія» за спеціальностями 131 «Прикладна механіка» та 132 «Матеріалознавство»;
- 14 «Електрична інженерія» – 141 «Електроенергетика, електротехніка та електромеханіка»;
- 16 «Хімічна та біоінженерія» – 181 «Хімічні технології та інженерія»;
- 18 «Виробництво та технології» – 183 «Технології захисту навколишнього середовища»;
- 19 «Архітектура та будівництво» – 191 «Архітектура та містобудування»; 192 «Будівництво та цивільна інженерія»; 193 «Геодезія та землеустрій»; 194 «Гідротехнічне будівництво, водна інженерія та водні технології»;
- 26 «Цивільна безпека» – 261 «Пожежна безпека»; 262 «Правоохоронна діяльність»; 263 «Цивільна безпека» [11].

Отже, можна зробити висновки, що громадським інспектором не може бути особа, що не досягла 18 років, бо ця норма є нежиттєздатною. Можна припустити, що особа може мати освітній рівень – бакалавр, що дає йому можливість мати певні теоретичні знання та практичні навички, достатні для успішного виконання професійних обов'язків за обраною спеціальністю (ст. 5 Закону [12]). Уважаємо доцільним установити обмеження щодо віку – «не менше 21 року».

Виникають питання й стосовно наявності досвіду роботи у сфері благоустрою населених пунктів, адже законодавцем не вказано термін такого досвіду (чи це має бути 1 чи 2 роки, на яких посадах? Ураховуючи те, що до елементів благоустрою належать роботи з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, санітарне очищення, то можна зробити висновок, що громадським інспектором може бути й двірник, прибиральник територій, робітник із благоустрою тощо. Проте навряд чи представники «найпростіших професій» [14], які можуть і не мати повної середньої освіти, зможуть повноцінно виконувати обов'язки громадського інспектора, зокрема складати протоколи про порушення законодавства для притягнення винних осіб до відповідальності, тому виникає питання внесення змін до Положення «Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів» щодо чіткої регламентації досвіду роботи.

Висновки і пропозиції. Дослідження існуючих норм щодо здійснення громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів із залученням громадських інспекторів дало можливість зробити висновки щодо наявності великої кількості прогалин у сучасному законодавстві, для усунення яких вважаємо доцільним унести зміни до Положення «Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів» і викласти п. 3 у такій редакції:

3. Порядок призначення громадських інспекторів

3.1. Громадськими інспекторами можуть бути громадяни України, *що досягли 21 року, мають досвід роботи у сфері бла-*

гоустрою не менше ніж 1 рік, які належать, відповідно до Класифікатора професій ДК 003:2010 до категорії «професіонали» або «фахівці» та пройшли співбесіду у відповідній місцевій державній адміністрації.

Список використаної літератури:

1. Про благоустрій населених пунктів: Закон від 6 вересня 2005 р., N 2807-IV. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/page2>
2. Про природно-заповідний фонд України: Закон від 16 червня 1992 р. N 2456-XII. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-12/print1510616028937722>
3. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля: Наказ від 6 вересня 2005 р., N 2807-IV. / Міністерство екології та природних ресурсів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02>
4. Про охорону земель: Закон від 19 червня 2003 р. N 962-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/962-15/print>
5. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон від 25 червня 1991 р. N 1264-XII. Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
6. Про затвердження Державних санітарних норм та правил утримання територій населених місць: Наказ від 17 березня 2011 р., N 145 / Міністерство охорони здоров'я України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0457-11>
7. Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 р. N 187/98-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80/print1509793533482428>
8. Федоровська О.Б. Правове забезпечення громадського екологічного контролю в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. Київ, 2007. 19 с.
9. Про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів: Положення, затверджене Міністерством будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 16 січня 2007 р. N 7. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0220-07>.
10. Кириченко Ю.М. Система місцевого самоврядування України: теоретичне визначення поняття та основних елементів. Наше право: науково-практичний журнал з проблем конституційного, цивільного, кримінального, екологічного та інших галузей права. 2010. N 2, ч. 2. С. 30–36.
11. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти: Постанова від 29 квітня 2015 р. N 266 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF>
12. Про вищу освіту: Закон від 1 липня 2014 р. N 1556-VII. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
13. Про затвердження Державного переліку професій з підготовки кваліфікованих робітників у професійно-технічних навчальних закладах: Постанова від 11 вересня 2007 р. N 1117 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1117-2007-%D0%BF>
14. Класифікатор професій ДК 003:2010: Наказ від 28.07.2010 N 327 / Держспоживстандарт України URL: http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/nac_kls/op_dk003_2016.htm

Покатаев П. С. Правовой статус общественных инспекторов в сфере благоустройства населенных пунктов

В статье исследован порядок осуществления общественного контроля в сфере благоустройства населенных пунктов с привлечением общественных инспекторов. Проанализирована нормативно-правовая база, которая регулирует правовой статус общественных инспекторов в разрезе элементов благоустройства. Сосредоточено внимание на отсутствии норм законодательства, которые бы регулировали порядок избрания общественного инспектора с учетом стажа его работы в сфере благоустройства, в частности отсутствие нормы, которая бы устанавливала этот срок. Подчеркивается некорректность нормы об избрании в качестве общественного инспектора лица, достигшего 18 лет, предложено изменить возрастную границу.

Ключевые слова: правовой статус, общественный контроль, благоустройство населенных пунктов, общественный инспектор.

Pokataiev P. Legal status of public inspectors in the field of favorable points

The article examines the procedure for the implementation of public control in the field of improvement of settlements with the involvement of public inspectors. The normative and legal basis regulating the legal status of public inspectors in terms of elements of improvement of settlements is analyzed. The attention is focused on the absence of norms of legislation that would regulate the procedure for the election of a public inspector, taking into account the length of his work in the field of improvement, in particular the absence of a norm that would set this term. It is underlined the incorrectness of the norm, regarding the election as a public inspector of a person who has reached the age of 18, it is proposed to change the age limit.

Key words: *legal status, public control, improvement of settlements, public inspector.*

СПОРИ, ЩО ВИНИКАЮТЬ З АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН: ОСОБЛИВОСТІ, КРИТЕРІЇ РОЗМЕЖУВАННЯ

Статтю присвячено аналізу проблеми визначення судової юрисдикції під час вирішення спорів, що виникають з адміністративних правовідносин. Автором зосереджена увага на аналізі характерних особливостей, що вирізняє цю категорію спорів із-поміж інших. За результатами аналізу автором розроблені критерії такого розмежування.

Ключові слова: адміністративні правовідносини, Кодекс адміністративного судочинства, юрисдикція, адміністративні спори, розмежування.

Постановка проблеми. На практиці у юристів під час звернення до них громадян із метою вирішити певні юридичні спори виникає питання стосовно того, юрисдикція якого суду поширюється на вирішення конкретного спору. Ця проблема пов'язана з відсутністю законодавчо-визначених критеріїв виділення справ кожної юрисдикції. Це викликає відсутність сталої судової практики під час вирішення спорів, що унеможливлює передбачуваність процесу. Особливо гостро ця проблема стоїть у питанні розмежування спорів адміністративно-правової юрисдикції.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання розмежування адміністративної юрисдикції від інших висвітлюється в окремих роботах В. Бевзенка, О. Віхрова, Н. Кузнецової, М. Смоковича, О. Харитонової, Д. Шадури, В. Яцини та інших вітчизняних і зарубіжних учених. Незважаючи на увагу науковців та практиків до проблеми розмежування юрисдикцій, відсутні комплексні дослідження, що дозволять установити чіткі критерії такого розмежування.

Метою статті є аналіз характерних ознак адміністративних правовідносин та виокремлення критеріїв розмежування спорів, що виникають з адміністративних правовідносин від інших категорій справ.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, поняття адміністративних правовідносин можна сформулювати відно-

синами, що виникають між суб'єктами адміністративного права щодо реалізації публічного інтересу. Зважаючи на це поняття адміністративних правовідносин, можна сформулювати таке визначення поняття спору, що виникає з адміністративних правовідносин: правовий конфлікт, що виникає між суб'єктами публічних правовідносин щодо суб'єктивних прав, які були порушені, невизнані або оспорені під час реалізації публічних інтересів. Виникає питання стосовно того, що вирізняє спори, які виникають з адміністративних відносин із-поміж інших категорій справ? Які є ключові характерні ознаки, що дозволяють категоризувати ці справи, а також групувати їх.

Грунтуючись на тому, що говорить законодавець у Кодексі адміністративного судочинства, серед ознак, що визначають правовідносини саме адміністративно-правовими, а спір, із яким адвокат прийшов до клієнта, таким, що виник з адміністративних правовідносин, слід виокремлювати такі:

- одним із суб'єктів правовідносин, що виникли, є суб'єкт владних повноважень;
- наявний публічний інтерес та публічний характер правовідносин.
- правовідносини виникли внаслідок реалізації суб'єктом владних повноважень своїх владних управлінських функцій. Із цього критерію випливає також і те, що відносини, які виникли, з одного боку, між суб'єктом владних повноважень та, з іншого – громадянином (юридичною особою, мають «вертикальний» характер.

В. Бевзенко виділяє ще один критерій, що характеризує відносини адміністративними: це завжди суспільні відносини, врегульовані нормами публічного права. Тобто цей вид правовідносин має бути врегульований нормами публічного (адміністративного) права [1, с. 190]. Уважаємо, що цей критерій є логічним та прийнятним із точки зору позитивістського підходу до розуміння права загалом. Проте зауважимо, що, на нашу думку, не норма породжує правовідносини, а потреба врегулювати відносини, що виникають у суспільстві, породжують потребу у виникненні норми права. Припускаю можливість появи нового виду правовідносин, що не будуть урегульовані нормами права, а тому закладання регуляторного критерію (як критерію приналежності відносин до публічних) спричинить у подальшому нові колізії.

Зупинимось коротко на кожній із зазначених вище ознак. Так, однією з особливостей адміністративних правовідносин є суб'єктний склад. Т. Коломоєць стверджує, що суб'єкт адміністративного права – це юридична чи фізична особа, що є носієм прав і обов'язків у сфері державного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, та має здатність надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [2, с. 74]. Т. Мацелик у своїй монографії виділяє такі суб'єкти адміністративного права: 1) індивідуальні (громадяни, особи без громадянства, іноземці); 2) колективні, що, в свою чергу, поділяються на органи публічної адміністрації та громадські організації (як інститут громадянського суспільства) [3, с. 128]. Публічна адміністрація складається із системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Як зазначає Т. Кравцова, під поняттям «публічна адміністрація» слід розуміти систему органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, а також інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, які діють із метою забезпечення як інтересів держави, так й інтересів суспільства в цілому, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій та за-

ходів, установлених законом [4, с. 523]. Приблизний перелік суб'єктів владних повноважень уміщений у нормах КАС України, у ст. 2 якого закріплено можливість судового захисту публічних прав, свобод та інтересів від:

- органів державної влади;
- органів місцевого самоврядування;
- посадових і службових осіб;
- інших суб'єктів під час здійснення

ними владних функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень [5].

Як зазначає професор В. Бевзенко, слід пам'ятати, що публічно-владні функції, на відміну від законодавчої діяльності та судочинства, можуть здійснюватися не лише органами виконавчої влади. До цього процесу також долучаються й інші суб'єкти: Президент України; органи прокуратури; органи державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади; суб'єкти публічних повноважень з особливим статусом; юридичні особи публічного права, які не мають статусу органу публічної влади; юридичні особи приватного права; фізичні особи; суб'єкти самоврядних професій [1, с. 184–185].

Проте зауважимо, що наявність серед суб'єктів спірних правовідносин суб'єкта владних повноважень не є гарантією того, що ці правовідносини є саме адміністративно-правовими. Так, наприклад, такі ж питання можуть виникати тоді, коли однією зі сторін у спорі буде Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, зокрема Департамент інтелектуальної власності. Зауважимо, що Державна служба інтелектуальної власності України (далі – ДСІВ) з 19 травня 2017 року припинила виконувати функції з реалізації державної політики у сфері інтелектуальної власності і наразі ці повноваження отримав згаданий Департамент. Зауважимо, що відповідно до аналізу справ, що містяться у Єдиному реєстрі судових рішень, суди адміністративної юрисдикції розглядають спори, в яких відповідачем є лише Департамент (Державна служба). У судах господарської юрисдикції розглядаються спори, де департамент (служба) виступає співвідповідачем із суб'єктом господарювання. Уважаємо таку практику

неправильною, а тому слід звернути увагу на вирішення цієї колізії Верховним Судом України. Так, Верховний Суд України у своїй постанові від 16 червня 2015 року зазначив, що до компетенції адміністративних судів належать спори фізичних чи юридичних осіб з органом державної влади, органом місцевого самоврядування, посадовою або службовою особою, предметом яких є перевірка законності рішень, дій чи бездіяльності цих органів (осіб), управлінських функцій, прийнятих або вчинених ними під час здійснення владних. Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України дійшла висновку, що у разі прийняття суб'єктом владних повноважень рішення про реєстрацію знаку для товарів і послуг та в подальшому отриманні заявником Свідоцтва України на знак для товарів і послуг (подальше оспорування права власності на вказаний знак має вирішуватися у порядку цивільної (господарської) юрисдикції, оскільки виникає спір про цивільне право) [6]. На нашу думку, в такому разі відповідний державний орган слід залучати як третю особу, що не заявляє самостійних вимог на предмет спору.

Отже, бачимо, що для визначення правовідносин як адміністративно-правових наявності лише специфічного суб'єкта (органу публічної влади) недостатньо. Однією з ключових характеристик адміністративно-правових відносин є те, що цей суб'єкт є владною стороною, яка реалізовує свої повноваження, тобто приймає владне (обов'язкове) рішення. Під час визначення питання щодо того, чи вирішується конкретний спір про право в адміністративному судочинстві, адвокату слід визначити те, чи було здійснено порушення суб'єктивних прав органом публічної влади під час реалізації ним управлінських функцій. Так, М. Смокович доходить висновку, що публічно-правовим спором за КАС є не будь-який публічно-правовий спір, а лише той, який впливає зі здійснення суб'єктом своїх владних управлінських функцій [7, с. 69]. Не можна не згадати про правову позицію щодо визначення поняття управлінських функцій, висловлену Пленумом Вищого адміністративного суду України у Постанові № 8 від

20.05.2013 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів». Так, судом зазначено, що спір набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій. Для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти діяльністю усіх суб'єктів владних повноважень із виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань. Визначення владних управлінських функцій та сутності дозволяє визначити, окрім іншого, те, чи поширюється юрисдикція адміністративних судів на вирішення конкретного спірного правовідношення [8]. До того ж під час визначення відповіді на питання щодо того, юрисдикція яких судів поширюється на спори, що виникають з адміністративних правовідносин заслуговує уваги і рішення КСУ від 01.04.2010 № 10-рп/2010, у якому вказано, що під час вирішення питань місцевого значення (ч. 1 ст. 143 КУ), під час вирішення питань розпорядження землями територіальних громад (п.п. «а»–«г» ст. 12 ЗКУ) місцеві ради «діють як суб'єкти владних повноважень». Положення п. 1 ч. 1 ст. 17 КАСУ «слід розуміти так, що до публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, належать і земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності» [9].

Для адміністративних правовідносин також характерним є наявність публічного інтересу та публічного характеру правовідносин потребує уточнення. Як зазначає С. Гончарук, публічний інтерес – це інтерес соціальної спільності, що визнаний, задоволений державою [10, с. 32]. Визнання публічності інтересу здійснюється шляхом його правового (юридичного) забезпечення (фіксації в нормах і встановленні механізму реалізації). В. Галуцько визначає публічний інтерес як важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які (відповідно до законодавчо встановленої компетенції)

забезпечуються публічною адміністрацією [11, с. 181].

“Publicum” перекладається з латинської як «призначений для всіх». Тому вважаємо, що під публічним інтересом слід розуміти благо, визнане та важливе для більшості фізичних та юридичних осіб (як суспільства загалом, так і великих соціальних спільнот). Таке розуміння публічного інтересу дозволяє до суб'єктів адміністративного права відносити не тільки органи державної влади, але й органи місцевого самоврядування, оскільки останнім делегована функція забезпечення публічного інтересу територіальної громади.

Щодо публічного характеру правовідносин, то вартою уваги є правова позиція Верховного Суду України від 12 липня 2017 року в справі № 6-1096цс17. Так, Суд визначив, що ознакою публічно-правових спорів є сфера виникнення – публічно-правові відносини, тобто передбачені нормами публічного права суспільні відносини, що виражаються у взаємних правах та обов'язках учасників у різних сферах діяльності суспільства, зокрема пов'язаних із реалізацією публічної влади. Публічно-правовим вважається також спір, який виник із позовних вимог, що ґрунтуються на нормах публічного права, де держава в особі відповідних органів виступає щодо громадянина не рівноправною стороною у правовідносинах, а носієм суверенної влади, який може вказувати або забороняти особі певну поведінку, надавати дозвіл на передбачену законом діяльність тощо.

Отже, основною визначальною рисою адміністративних правовідносин є владне підпорядкування однієї сторони цих відносин іншій. Сторони в адміністративному спорі ще до його виникнення повинні перебувати у відносинах вертикального підпорядкування [12].

У цьому контексті слід також згадати і поняття «суб'єктивне публічне право» та спір про право в адміністративному процесі загалом. Як зазначає Р. Куйбіда, суб'єктивне публічне право (певна можливість особи у публічно-правовій сфері, якій кореспондує обов'язок суб'єкта владних повноважень забезпечити цю можливість) є об'єктом захисту в адміністративному су-

дочинстві. До суб'єктивних публічних прав можна віднести, наприклад, такі права, як право брати участь в управлінні державними справами, право на соціальний захист, право на мирні зібрання тощо [13]. Проте, як слушно зазначає науковець, обмежуватись лише суб'єктивними публічними правами під час визначення відповіді на питання юрисдикції адміністративних судів не є коректним, адже діями суб'єктів владних повноважень можуть бути порушені такі приватні права особи, як право власності, наприклад, коли митний орган протиправно конфіскує товар, що переміщається через митну територію; службовці органу місцевого самоврядування незаконно вилучають автомобіль, залишений господарем у недозволеному місці. Таких прикладів можна навести безліч. Це означає, що в публічно-правових відносинах можуть бути порушені як приватні (цивільні) права особи, так і публічні. Спори, що виникають із таких порушень, повинні вирішувати адміністративні суди, зважаючи на те, що такі спори відповідають зазначеним вище критеріям [13].

Отже, на відміну від господарських та цивільних правовідносин, для адміністративно-правових відносин характерним є, по-перше, публічний характер правовідносин, по-друге, особливий суб'єктний склад, одним із яких є орган публічної влади. Також, на відміну від цивільних та господарських правовідносин, для адміністративних правовідносин характерним є імперативний метод урегулювання, а спори виникають у зв'язку з реалізацією органу публічної влади, що, як зазначалось вище, є обов'язково в суб'єктному складі цих правовідносин, владних управлінських функцій.

Розуміння поняття та характерних ознак адміністративних правовідносин дозволяє на практиці вирішити те, до якого суду слід звертатись із метою вирішення правового конфлікту клієнта. Варто зауважити, що в юридичній науці існує думка про можливість повернення до судової системи радянської моделі, за якої буде відсутня спеціалізація судів, натомість виникає спеціалізація суддів. За таких умов громадяни звертатимуться до одного суду, а вже серед суддів, що спеціалі-

зуються з вирішення цього питання, відбуватиметься розподіл справ. Проте, на нашу думку, це не є правильним, адже порушує конституційний принцип, закріплений у статті 125 Конституції України, зокрема те, що судовустрой в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом [14]. Це повністю корелюється зі статтею 18 Закону України «Про судовустрой та статус суддів», у якій зазначено, що суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення. Спеціалізація судів, на нашу думку, дозволяє реалізувати такі принципи судочинства, як розгляд справи компетентним судом, а також доступність правосуддя. Також це значно пришвидшує розгляд справ, що забезпечує ефективність правосуддя. Як зазначає Д. Шадура, судова юрисдикція має бути так організована в державі (як організаційно, так і процесуально), щоб, з одного боку, всі ланки судової системи ефективно взаємодіяли між собою й однаково застосовували норми матеріального і процесуального права, а з іншого – щоб не було прогалин на стику судових підсистем, тобто належною судовою юрисдикцією забезпечувалися всі правовідносини, що виникають у державі, щоб ці підсистеми не мали юрисдикції, що перетинається [15, с. 11]. Тобто визначення лише спеціалізованих суддів не повністю відповідає цій вимозі.

Отже, визначивши галузеву приналежність спірних правовідносин, адвокату більш зрозуміло те, як у подальшому буде відбуватись консультування: до яких нормативно-правових актів необхідно звертатись, хто виступає опонентом до його клієнта (часто ними є органи державної влади та/або місцевого самоврядування), що може вплинути в подальшому на процес витребування необхідних доказів тощо. Також визначення галузевої приналежності спору дозволяє адвокату оцінити можливості та перспективи позасудового його врегулювання.

Якщо клієнт має бажання звертатись до судових органів для вирішення спору, що виник, або вичерпані інші способи

врегулювання відносин, із якими звернувся клієнт (адміністративний, медіація), то адвокату слід визначити те, юрисдикція яких судів поширюється на цей конкретний спір.

Відповідно до норм Кодексу адміністративного судочинства, справами, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, є:

1) 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, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження;

2) спори щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення;

3) спори між суб'єктами владних повноважень щодо реалізації компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень;

4) спори, що виникають щодо укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів (важливо, що відносячи цю категорію справ до юрисдикції адміністративних судів, законодавець виходив із суб'єктного складу та наявності реалізації владних повноважень. Проте у деяких країнах Європи, зокрема у Польщі, ця категорія справ розглядається в порядку цивільного судочинства, виходячи з приватно-правового характеру правовідносин, що виникають);

5) за зверненням суб'єкта владних повноважень, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єктові законом (варто зазначити, що українське законодавство в цьому контексті неодноразово піддавалося критиці західних колег та партнерів, адже у країнах Європи право на звернення до адміністративного суду мають лише фізичні особи (громадяни, іноземці, особи без громадянства);

6) спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму;

7) спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації

щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації;

8) спори щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності;

9) спори щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших схожих органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб;

10) спори щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення посадових осіб;

11) спори фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони», окрім спорів, пов'язаних з укладенням договору з переможцем переговорної процедури закупівлі, а також зміною, розірванням і виконанням договорів про закупівлю [2].

Частиною другою зазначеної статті передбачено, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи: 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; 2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; 3) про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених цим Кодексом; 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегулювальної організації віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ у спорах, визначених пунктами 9, 10 частини першої цієї статті. Також юрисдикція адміністративних судів не поширюється на позовні вимоги, які є похідними від вимог у приватно-правовому спорі і заявлені разом із ними, якщо цей спір підлягає розгляду в порядку іншого, ніж адміністративне, судочинства, а також переданий на розгляд відповідного суду.

Як зазначає О. Харитонova, ця стаття сформована за принципом «загальне правило з винятками» [16, с. 117–118]. І якщо частина перша статті формулює

орієнтовний перелік категорій справ, що їх розглядають суди адміністративної юрисдикції, то частина друга містить застереження, відповідно до якого закріплений вичерпний перелік публічних спорів, що розглядаються у відмінному порядку. Існують також пропозиції Національної школи суддів (зокрема В. Кравченка) внести зміни до процесуального законодавства України, в якому слід було б відмовитися від застосування бланкетних норм («крім справ, що розглядаються в порядку іншого виду судочинства»), винятків («крім випадків, установлених законом») та оціночних понять («спір про право», «публічно-правовий спір» тощо). Дійсно, проблема визначення адміністративної юрисдикції, що є предметом дослідження, часто виникає через те, що стаття 17 КАСУ побудована за принципом «загальне правило з винятками», що надає підстави судам по-різному її трактувати. Проте внесення змін до процесуального законодавства – тривалий та складний процес. Тому більш практичним є розроблення конкретних критеріїв розмежування юрисдикцій, зокрема використання зазначеного вище переліку характерних ознак притаманних цивільним, господарським та адміністративним правовідносинам, тому серед таких критеріїв пропонуємо визначати такі:

1) особливий суб'єктний склад (однією зі сторін є орган публічної влади);

2) наявність імперативного методу регулювання (цей орган приймає рішення, що є обов'язковим до виконання);

3) обов'язкове владне рішення було прийняте під час реалізації суб'єктом публічної влади управлінських функцій.

Висновки і пропозиції. Адміністративні правовідносини – особливий вид відносин, що виникають між суб'єктами адміністративного права щодо реалізації публічного інтересу. Це зумовлює також специфіку розуміння поняття спору, що виникає з адміністративно-правових відносин. На нашу думку, це правовий конфлікт, що виникає між суб'єктами публічних правовідносин щодо суб'єктивних прав, що були порушені, невизнані або оспорені під час реалізації публічних інтересів. Для визначення відповіді на за-

питання щодо того, чи підлягає розгляду спір у межах саме адміністративної юрисдикції, вважаємо, що спірні правовідносини мають відповідати одразу трьом зазначеним критеріям: однією зі сторін є орган публічної влади; цей орган ухвалює рішення, що є обов'язковим до виконання; обов'язкове владне рішення було прийняте під час реалізації суб'єктом публічної влади управлінських функцій. Відсутність хоча б одного з цих критеріїв унеможливорює звернення до адміністративного суду з метою вирішення спірних правовідносин.

Список використаної літератури:

1. Бевзенко В. Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування. Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка; Видавничо-поліграфічний центр «Київ. ун-т». Київ, 2013. № 2 (4). С. 180–195.
2. Адміністративне право України: слов. термінів: навч. посіб. для студ. ВНЗ / Д. Андрєєва та ін.; за заг. ред. Т.О. Коломєць, В.К. Колпакова; М-во освіти і науки України, Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». Київ: Ін Юре, 2014. 519
3. Мацелик Т. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система [монографія]. Ірпінь: НУДПСУ, 2013. 341 с.
4. Кравцова Т., Солонар А. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. Форум права. 2010. № 4. С. 522–525. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10ktmdpa.pdf>
5. Кодекс адміністративного судочинства. Відомості Верховної Ради України від 09.09.2005 2005 р., № 35, 35–36, 37, стор. 1358, стаття 446.
6. Постанова Верховного Суду України від 16 червня 2015 року № 21-377а15. URL: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:EKYPXI7rEdgJ:www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/07C144F73719AE26C2257E7E0024F0F6+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:EKYPXI7rEdgJ:www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/07C144F73719AE26C2257E7E0024F0F6+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua)
7. Смокович М. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій: монографія. Київ: Юрін-ком Інтер, 2012. 304 с. Бібліогр.: С. 273–301.
8. Постанова пленуму вищого адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» від 20 травня 2013 року № 8. Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2013. № 1 (3). С. 182–202.
9. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України. Офіційний вісник України від 23.04.2010 2010 р., № 27, стор. 31, стаття 1069, код акта 50549/2010
10. Гончарук С. Адміністративне право України. Загальна та Особлива частини: навч. посіб. (на допомогу слухачам, що здають держ. та поточні іспити з адм. права). Київ: НАВС України, 2000. 240 с.
11. Галунько В. Публічний інтерес в адміністративному праві. Форум права. 2010. № 4. С. 178–182. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gvvvar.pdf>
12. Постанова Пленуму Верховного Суду України 12 липня 2017 року. URL: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:BTtoACER3eGgJ:www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/84b657a23e2f4881c225815d0042a268/%24FILE/61096%25D1%2586%25D1%258117.doc+&cd=2&hl=ru&ct=clnk&gl=ua>
13. Куйбіда Р. Межі адміністративної юрисдикції: спірні питання. URL: LawSchool.lviv.ua]
14. Конституція України від 26.06.1996 р. ВВР. 1996. № 30. Ст. 141.
15. Шадура Д. Цивільна юрисдикція. Автореферат дис... к.ю.н. (спец. 12.00.03). Харків, НЮА ім. Ярослава Мудрого, 2008. 22 с.
16. Харитонов О. До проблеми визначення юрисдикції адміністративних судів у сфері захисту прав інтелектуальної власності. Право України: юридичний журнал. Науково-практичне фахове видання / Міністерство юстиції України; Конституційний Суд України. Київ, 2011. № 4. С. 116–127.

Слива Л. В. Споры, возникающие из административных правоотношений: особенности, критерии разграничения

Статья посвящена анализу проблемы определения юрисдикции при разрешении споров, возникающих из административных правоотношений. Автором сосредоточено внимание на анализе характерных особенностей, отличающих данную категорию споров среди других. На основе проведенного анализа автором разработаны критерии такого разграничения.

Ключевые слова: административные правоотношения, Кодекс административного судопроизводства, юрисдикция, административные споры, разграничения.

Slyva L. Disputes arising from administrative legal relations: peculiarities, criteria of demarcation

The article is devoted to the analysis of the problem of determining judicial jurisdiction, in resolving disputes arising from administrative legal relations. The author focuses on the analysis of characteristic features that distinguishes this category of disputes from others. As a result, author has developed the criteria for such a distinction.

Key words: administrative relations, Code of Administrative Justice, jurisdiction, administrative disputes, distinguishing.

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ОБМЕЖУВАЛЬНОГО СПРЯМУВАННЯ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ ЗА ОСОБАМИ, ЗВІЛЬНЕНИМИ З МІСЦЬ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ

У науковій статті проаналізовано теоретичні підходи щодо розуміння понять «режим», «правовий режим», «адміністративно-правовий режим», «адміністративно-правовий режим обмежувального спрямування». Охарактеризовано адміністративно-правові режими обмежувального спрямування щодо здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі. Аргументовано підходи щодо удосконалення реалізації даного режиму.

Ключові слова: обмеження, адміністративне право, органи публічної влади, адміністративно-правове регулювання, механізм.

Постановка проблеми. Запровадження адміністративно-правових режимів обмежувального спрямування продиктоване необхідністю урегулювання суспільних відносин, що виникають у зв'язку з порушенням звичайних умов функціонування суспільства у державі на підставі соціальних, природних, екологічних та інших чинників шляхом здійснення відповідного правового впливу на поведінку суб'єктів адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правових обмежень людини і громадянина свого часу були предметом досліджень П. П. Андрушко, Ю. В. Градової, Я. А. Колінко, С. О. Кузніченка, М. І. Матузова, О. В. Малько, П. М. Рабіновича, О. А. Савченко, М. В. Савчина, М. Ф. Селівона, М. І. Хавронюка.

Мета статті – визначення особливостей здійснення адміністративно-правового режиму обмежувального спрямування щодо здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

Виклад основного матеріалу. З латинської мови слово «режим» означає су-

купність заходів, норм, засобів для досягнення будь-якої мети, а правовий режим як специфічний вид правового регулювання, що знаходить свій вираз у своєрідному комплексі правових стимулів та правових обмежень [1, с. 504].

Теоретик С. С. Алексєєв визначає «правовий режим» як сторону правового регулювання, що відрізняється від інших сторін (зокрема, механізму регулювання) комплексністю правових заходів, які характеризують особливе співвідношення взаємодоповнюючих між собою дозволів та заборон (а також позитивних зобов'язань). Режим утворює особливу спрямованість регулювання [2, с. 186]. На відміну від заборон, позитивні зобов'язання розуміються як обов'язок до активної поведінки.

Підвидом правового режиму є адміністративно-правовий режим.

С. М. Петров розглядає поняття «адміністративний режим» з позиції суб'єкта, який його здійснює, та акцентує увагу на його владно управлінських повноваженнях і визначає як «управлінський порядок (режим)», під яким розуміє стан функціонуючої управлінської структури, направленої на досягнення визначених та взаємопов'язаних цілей. У більшості відносин, на думку автора, «узгодження та упоряд-

кування діяльності щодо досягнення множини взаємопов'язаних цілей повинні бути також визнаними із завданням управлінських режимів» [3].

Нам імпонує правова позиція В. Б. Русайла, який, досліджуючи поняття та види адміністративно-правових режимів, стверджує, що правовий режим – це заснована на єдиних правових принципах та встановлена законодавством система правового впливу, яка використовує специфічні юридичні форми і методи впливу на суспільні відносини [4, с. 16].

Теоретик адміністративіст Д. М. Бахрах під адміністративно-правовим режимом пропонує розуміти діяльність органів і посадових осіб державної адміністрації при їх взаємодії з громадянами та організаціями, а також між її ланками при реалізації ними своїх функціональних обов'язків, при регулюванні ними різних соціальних об'єктів і процесів. Він може бути позначений як загальний режим діяльності державної адміністрації, який розрахований на повсякденну адміністративну діяльність, типові соціально-управлінські ситуації. У той же час, коли потрібні спеціальні, особливі заходи виконавчої діяльності, що застосовуються на чітко визначеній території щодо певного об'єкта або предмета, встановлюються спеціальні адміністративно-правові режими [5, с. 311-312].

Ю. П. Битяк у підручнику «Адміністративне право» під «адміністративно-правовим режимом» пропонує розуміти «визначену систему адміністративно-правових способів регулювання, які проявляються у централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин» [6, с. 276]. Таким чином, автор також звертає увагу на суб'єкт запровадження адміністративно-правового режиму та різновидових засобах правового впливу, що використовуються при їх застосуванні.

Отже, вважаємо, що **адміністративно-правовий режим** – це система засобів правового впливу, які засновані на правових принципах, що використовують уповноважені суб'єкти публічної адміністрації з метою урегулювання суспільних відносин.

Застосовуючи адміністративно-правовий режим, держава здійснює вплив на

суб'єктів адміністративного права, використовуючи при цьому нормотворчу та правозастосовну діяльність компетентних публічних органів з метою забезпечення та охорони публічних і приватних інтересів.

Слід зазначити, що залежно від виду засобу правового впливу, що використовують уповноважені суб'єкти публічної адміністрації, можна виокремити адміністративно-правові режими обмежувального спрямування, тобто підставами та умовами використання при запровадженні певних адміністративно-правових режимів заходів обмежувального характеру – адміністративних обмежень. Адміністративно-правові режими обмежувального спрямування не можна перелічити, оскільки їх є дуже багато, адже адміністративно-правові обмеження мають місце в усіх сферах суспільного життя без виключення. У зв'язку з тим, що предметом дослідження даного підрозділу є саме адміністративно-правові режими обмежувального спрямування, то ми приділимо особливу увагу деяким з них.

Підставами для встановлення адміністративно-правового режиму обмежувального спрямування виступають як умови звичайного функціонування інститутів держави, так і екстраординарні ситуації соціального і природно-технологічного характеру. Поняття, підстави, порядок введення певного адміністративно-правового режиму обмежувального спрямування, суб'єкт, який здійснює режимне управління, режимні заходи і правила діяльності визначається певним нормативно-правовим актом.

У той же час подальшу деталізацію певного адміністративно-правового режиму здійснюють Президент України щодо найважливіших державно-правових режимів (наприклад, введення режиму надзвичайного стану чи воєнного стану); Кабінет Міністрів України щодо адміністративно-правових режимів, що мають загальнодержавне значення, адміністративно-правовий режим підвищеної готовності та надзвичайних ситуацій; центральні та місцеві органи виконавчої влади – щодо режимів, що діють на підвідомчих їм територіях чи об'єктах (напри-

клад, протиепідеміологічний адміністративно-правовий режим тощо).

Дані адміністративно-правові режими встановлюється у тому випадку, коли інші заходи адміністративно-правового регулювання не можуть забезпечити належний правовий порядок (безпеку, охорону, нормалізування обстановки), домогтися необхідного правового стану соціального об'єкта.

Отже, до *особливостей адміністративно-правових режимів обмежувального спрямування відносяться:*

1) сфера їх застосування – вони встановлюються у сфері діяльності публічної адміністрації у зв'язку з виконанням органами державної влади та місцевого самоврядування своїх обов'язків забезпечити безпеку, охорону, захист;

2) визначають межі дозволеної (можливої) поведінки суб'єктів адміністративного права;

3) приписи суб'єктів застосування адміністративно-правових режимів обмежувального спрямування є обов'язковими до виконання. Вони містяться в актах різної юридичної сили. Порушення даних приписів спричиняє застосування заходів адміністративної та кримінальної відповідальності;

4) приписи обмежувального спрямування, що утворюють режимні правила, як правило, складаються із заборонних і зобов'язуючих адміністративно-правових норм, що обмежують загальну правосуб'єктність фізичних і юридичних осіб;

5) при регулюванні правовідносин, що виникають між населенням і публічною адміністрацією з приводу дотримання режимних правил, застосовується адміністративно-правовий метод впливу;

6) порушення правил, встановлених в умовах дії певного адміністративно-правового режиму обмежувального спрямування, тягне за собою застосування заходів дисциплінарного і адміністративного примусу;

7) введення даних режимів з одного боку надає можливість органам влади ефективно діяти у різних соціальних ситуаціях, забезпечуючи реальне виконання ними своїх функцій, з іншого – є найважливішим правовим засобом забезпечення правосуб'єктності громадян і організацій. Вони роблять

«прозорими» застосування адміністративних заходів, заздалегідь інформують учасників про можливі санкції, обмежують адміністративну імпровізацію і розширюють вільний розсуд посадових осіб при виборі засобів примусового впливу;

8) підставою для запровадження адміністративно-правового режиму обмежувального спрямування є закони України, а повноваження щодо їх реалізації належать до компетенції Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Таким чином, вважаємо, що **адміністративно-правовий режим обмежувального спрямування** – це особливий вид правового режиму, в основу якого покладено застосування уповноваженим суб'єктом владних повноважень до суб'єктів адміністративного права певних правообмежувальних заходів, що визначають межі правової поведінки останніх на підставі нормативно-правового акту з метою реалізації змісту та призначення відповідного режиму.

Отже, вважаємо, що адміністративно-правові режими обмежувального спрямування поділяються на два види: 1) ті, які забезпечують функціонування адміністративно-правового режиму (мають постійний характер, допомагають реалізувати його зміст, призначення, сутність тощо); 2) ті, що встановлюють безпосередньо адміністративно-правові обмеження (є тимчасовими, визначаються наявністю юридичного факту).

Адміністративно-правовий режим обмежувального спрямування щодо здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, на нашу думку, належить до режимів, які забезпечують функціонування адміністративно-правового режиму. Розкриємо сутність даного режиму.

Умови і порядок встановлення та здійснення адміністративного нагляду за окремими категоріями раніше судимих осіб та їхні обов'язки визначено Законом України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» та «Інструкцією про порядок організації здійснення адміністративного наг-

ляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі», затвердженій спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України, Державного департаменту України з питань виконання покарань від 4 листопада 2003 року № 1303/203.

Адміністративний нагляд за раніше судимими особами пов'язаний з обмеженням їх загального адміністративного статусу. Даними актами визначено, що на піднаглядних накладаються обов'язки дотримуватися таких адміністративних обмежень: а) прибути у визначений установою виконання покарань термін в обрані ними місце проживання і зареєструватися в органі Національної поліції; б) з'являтися за викликом органу Національної поліції у вказаний термін і давати усні та письмові пояснення з питань, пов'язаних з виконанням правил адміністративного нагляду; в) повідомляти поліцейських, які здійснюють адміністративний нагляд, про зміну місця роботи чи проживання, а також про виїзд за межі району (міста) у службових справах; г) у разі від'їзду в особистих справах з дозволу поліцейського в інший населений пункт та перебування там понад добу, зареєструватися у відповідному органі Національної поліції.

Разом з тим, окрім цих правил (загальних обмежень) у постанові про встановлення нагляду можуть бути закріплені такі персональні обмеження: а) заборона виходу з будинку (квартири) у визначений час, який не може перевищувати восьми годин на добу; б) заборона перебування у визначених місцях району (міста); в) заборона виїзду чи обмеження часу виїзду в особистих справах за межі району (міста); г) реєстрація у поліції від одного до чотирьох разів на місяць.

Водночас при виконанні даного режиму можуть бути застосовані персональні обмеження, які встановлюються у залежності від способу життя, сімейного стану та інших обставин, що характеризують особу засудженого. При здійсненні нагляду уповноважена особа має право послаблювати або посилювати обмеження. Постанови про встановлення, продовження нагляду і обмежень, зміни обмежень оголошуються піднаглядним під розписку. Йому роз'яснюються загальні та персональні

обмеження, а також відповідальність за порушення правил і обмежень. Працівники поліції зобов'язані контролювати поведінку піднаглядних і мають право викликати їх у поліцію на бесіди, вимагати від них пояснень, пов'язаних з виконанням правил нагляду, відвідувати у будь-який час доби їх житла.

Проаналізувавши положення Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» та Інструкції про порядок організації здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, якими урегульовано відносини здійснення адміністративного нагляду, можемо зазначити, що вони містять явні недоліки.

Недоліками Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі», на нашу думку, є наступні.

По-перше, законом встановлено, що адміністративний нагляд встановлюється щодо повнолітніх осіб. А відповідно питання щодо нагляду за неповнолітніми особами, які відбували покарання у виді позбавлення волі, урегульовується ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» п. 17 ч. 1 якої визначено, що поліція, відповідно до покладених на неї завдань, здійснює соціальний патронаж щодо дітей, які відбували покарання у виді позбавлення волі [7, ст. 23]. На нашу думку, поліцейські під час виконання своїх обов'язків все ж таки виконують не соціальний патронаж, а адміністративний нагляд.

У перекладі з латинської мови «патронаж соціальний (лат. *patronus* – покровитель, оборонець» – це вид соціального обслуговування (переважно за місцем проживання)) індивідуальних клієнтів і груп ризику, який полягає у постійному соціальному нагляді, регулярному відвідуванні їхнього житла соціальним працівником, наданні їм необхідної економічної, матеріально-побутової, лікувально-профілактичної допомоги [8].

Соціологи визначають поняття соціальний патронаж як діяльність спеціаліста, яка сприяє вивченню і проясненню ситуації з урахуванням соціального та психологічного стану клієнта при використанні

засобів, що знижують рівень тривоги і надають емоційну підтримку, а також спрямований на надання конкретної допомоги з ліквідації кризової або критичної ситуації, що склалася у сім'ї і на стабілізацію сприятливих тенденцій [9]. Все ж таки, вважаємо, що соціальний патронаж є категорією соціально-психологічного спрямування і як адміністративний захід його розглядати все ж таки не правильно.

У нормах національного законодавства – Законі України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк» надається таке визначення соціального патронажу – це допомога звільненим особам шляхом здійснення комплексу правових, економічних, організаційних, психологічних, соціальних та інших заходів, зокрема надання послуг, спрямованих на їхню соціальну адаптацію [10], звільнені особи – це особи, які відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, а також звільнені від подальшого відбування зазначених видів покарань на підставах, передбачених законом [10].

При чому, у даному законі не міститься розмежування звільнених осіб на повнолітніх та неповнолітніх. Також передбачено, що соціальний патронаж здійснюється саме на підставі самостійного звернення звільненої особи до суб'єктів соціального патронажу протягом шести місяців після звільнення з установ виконання покарань. Ст. 20 Закону визначено, що органи Національної поліції є суб'єктами, які здійснюють соціальний патронаж шляхом проведення перевірки прибуття звільненої особи до місця проживання у порядку, встановленому законодавством. Утім, п. 3.1.1. Інструкції про порядок організації здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі визначено, що проведення перевірки прибуття звільненої особи до місця проживання є одним з обов'язків органів поліції під час організації здійснення адміністративного нагляду.

Таким чином, вважаємо, що адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, та соціальний

патронаж є різнозмістовними поняттями. Суб'єктами соціального патронажу можуть бути як повнолітні особи, так і неповнолітні, а також соціальний патронаж виникає лише на добровільній основі за зверненням особи. У той час як повнолітні та неповнолітні особи є суб'єктами саме адміністративного нагляду. Утім, все ж таки зазначимо, що положення Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» у чинній редакції не можуть бути застосовані до неповнолітніх осіб, адже неповнолітні – це особлива категорія суб'єктів, які потребують особливої уваги та відповідно більш гнучкого та соціального відношення. Саме тому, вважаємо за необхідне доповнити Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» Розділом 2-1 «Порядок встановлення, здійснення та припинення адміністративного нагляду щодо неповнолітніх».

По-друге, норми даного Закону не містять прав, обов'язків та юридичних гарантій діяльності суб'єктів, які здійснюють адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі. До речі, пункт 5 Інструкції про порядок організації здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, має назву «Права працівників органів внутрішніх справ при здійсненні адміністративного нагляду», однак якщо проаналізувати його зміст, то стає очевидним, що у даному пункті містяться не права, а обов'язки суб'єктів, які здійснюють адміністративний нагляд, а також алгоритм їхньої поведінки під час здійснення адміністративного нагляду.

Таким чином, вважаємо за необхідне внести доповнення до Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» та доповнити його розділом 3-1, в якому передбачити ст. «Права суб'єктів, які уповноважені здійснювати адміністративний нагляд»; ст. «Обов'язки суб'єктів, які уповноважені здійснювати адміністративний нагляд», ст. «Гарантії діяльності суб'єктів, які уповноважені здійснювати адміністративний нагляд».

Також з метою виконання правил юридичної техніки та єдності застосування норм національного законодавства пропонуємо внести зміни до *«Інструкції про порядок організації здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі»*, затвердженої спільним наказом Міністерства внутрішніх справ України, Державного департаменту України з питань виконання покарань від 4 листопада 2003 року № 1303/20,3 та замінити слова *«міліція»*, *«працівники органів внутрішніх справ»* відповідно на *«поліція»*, *«органи Національної поліції»*.

Таким чином, зміни загальногромадянського статусу піднаглядних мають каральний характер і полягають у тимчасовому обмеженні прав на свободу пересування, недоторканість житла, покладанні обов'язку бути в ОВС, розширенні адміністративної деліктоздатності.

Висновок. Отже, адміністративно-правові режими обмежувального спрямування мають свої особливості, що продиктовані: 1) суб'єктами застосування, точніше їхнім різним ієрархічним розташуванням у системі суб'єктів публічної адміністрації; 2) суб'єктами-контрагентами, тобто можуть бути застосовані до всього населення країни, так і до населення певної адміністративно-територіальної одиниці, чи визначеної території; 3) стосуються обмеження різних особистих прав і свобод громадян, а також обмеження певних видів їхньої діяльності; 4) носять тимчасовий та (або) додатковий характер; 5) виникають залежно від правового статусу особи; 6) можуть носити як превентивний характер, так і забезпечуватися заходами адміністративного примусу; 7) за порушення обмежень настає адмі-

ністративна та кримінальна відповідальність; 8) можуть проявлятися у формі зобов'язання та заборони.

Список використаної літератури:

1. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / Под ред. проф. М. Н. Марченко. Том 2. Теория права. М.: Зерцало, 2000. 654 с.
2. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. 324 с.
3. Петров С. М. Общетеоретические основы административно-правовых режимов. URL: http://pravogizn.h1.ru/KSNews/PIG_51.htm.
4. Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: Монография. М.: Щит-М, 2000. 264 с.
5. Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2002. 467 с.
6. Административное право Украины: Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. Н. Гаращук и др.; Под ред. проф. Ю. П. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Харьков: Право, 2003. 576 с.
7. Про Національну поліцію. Відомості Верховної Ради, 2015, № 40-41. Ст. 379.
8. Капська А. Й., Пеша І. В. Соціальний супровід різних категорій сімей та дітей: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. К.: Центр учбової літератури, 2012. 232 с.
9. Соціальний патронаж і дільнична соціальна служба. URL: https://stud.com.ua/48076/sotsiologiya/sotsialniy_patronazh_dilnichna_sotsialna_sluzhba
10. Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк: Закон України від 17.03.2011 № 3160-VI. Відомості Верховної Ради України, 2011. № 38. Ст. 380.

Черная В. Г. Понятие и особенности осуществления административно-правового режима ограничительного направления по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы

В данной научной статье проанализированы теоретические подходы к пониманию понятий «режим», «правовой режим», «административно-правовой режим», «административно-правовой режим ограничительного направления». Охарактеризованы административно-правовые режимы ограничительного направления по осуществлению административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Аргументированы подходы по совершенствованию реализации данного режима.

Ключевые слова: ограничения, административное право, органы публичной власти, административно-правовое регулирование, механизм.

Chorna V. Understanding and peculiarities of implementation of the administrative-legal regime of restrictive direction concerning the administrative supervision of persons released from places of imprisonment

In this scientific article the theoretical approaches to understanding the concepts of «regime», «legal regime», «administrative-legal regime», «administrative-legal regime of restrictive direction» are analyzed. The administrative-legal regimes of restrictive direction concerning the administrative supervision of persons released from places of imprisonment are characterized. The approaches to improving the implementation of this regime are argued.

Key words: *restrictions, administrative law, public authorities, administrative and legal regulation, mechanism.*

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.2

К. М. Данченко

старший викладач кафедри кримінально-правових дисциплін
та оперативно-розшукової діяльності
Прикарпатського факультету Національної академії внутрішніх справ

ЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ДОЦІЛЬНОСТІ ТА ЕКОНОМІЇ РЕПРЕСІЇ ДЛЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ПОКАРАНЬ

Стаття присвячена розгляду відокремлення принципу доцільності та економії репресії від інших принципів кримінального права та їх значення для кримінально-правової політики у сфері покарання.

Ключові слова: принципи кримінального права, принцип економії репресії, принцип доцільності, кримінальна політика, кримінально-правова політика у сфері покарань.

Постановка проблеми. Кримінальний кодекс (далі – КК) України 2001 року неоднозначно приписує правозастосувачам притримуватися принципу доцільності. Так, у Загальній частині перед розділами, що регламентують призначення покарання, вміщено розділ IX «Звільнення від кримінальної відповідальності». Така структура Закону повинна орієнтувати суди на те, що питання про призначення покарання, його вид і ступінь мають визначатися тільки після того, як встановлено неможливість досягнення цілей кримінальної відповідальності, але й при звільненні особи від неї [1, с. 21–22]. Крім того, принцип економії репресії відображений у санкціях статті Особливої частини КК України 2001 року, де (на відмінну від КК України 1960 року) альтернативні види покарання розміщені в порядку від найменш суворого до найбільш суворого покарання. Однак значення даних принципів та їх місце в кримінально-правовій політиці залишається досить дискусійним.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретико-концептуальні за-

сади дослідження ґрунтуються на працях і висновках вітчизняних науковців у царині кримінального права В. Навроцького, А. Закалюка, В. Кудрявцева, Н. Таганцева, В. Даля, Т. Казакевича, М. Марченко, В. Сташиса, Л. Стрельцова, В. Тація, П. Фріса та ін.

Віддаючи належне науковим доробкам попередників, слід відзначити, що сьогодні у вітчизняному правознавстві та кримінальному праві відсутні праці, присвячені комплексному аналізу змісту, системи, принципів, цілей і тенденцій сучасної кримінально-правової політики у сфері покарання в контексті сучасних світоглядних орієнтирів. Ці та інші вузлові аспекти проблеми вивчені недостатньо, хоча значення їх глибокого розгляду у світлі кардинального реформування системи кримінального законодавства, яке є наслідком певних політико-економічних і соціальних процесів, що відбуваються в нашій державі, заслуговують уваги.

Мета статті – на основі аналізу реформування кримінального законодавства виокремити значення принципу доцільності та економії репресії серед принципів кримінально-правової політики України у сфері покарання.

Виклад основного матеріалу. Деякі науковці, такі як Н.І. Загородніков, М.Н. Марченко, М.Л. Давидов, П.А. Феллов виділяють поділ принципів на загальноправові, міжгалузеві й галузеві або спеціальні, що сприяє досягненню більш високого рівня концептуальності закону, що у свою чергу дозволяє розглядати особливі елементи такої системи. Виділяючи одну групу принципів серед інших, учені намагаються виокремити індивідуальний характер принципів, який властивий тільки для відповідної галузі права [2].

Так, у кримінальному праві серед загальних принципів виділяють принципи невідворотності та індивідуалізації відповідальності за злочин, економії репресії, особистої відповідальності, невідворотності відповідальності за скоєний злочин, які є притаманними виключно кримінальному праву. Інші вчені таку класифікацію вважають умовною, наполягаючи лише на «галузевій специфіці» загальних принципів. Серед прихильників даної позиції заслуговує на увагу думка А.В. Сумачевого, який зазначає, що трирівнева класифікація принципів права не має яскраво вираженої практичної значущості, а більшість «кримінально-правових принципів» є індивідуальним проявом загальних принципів, їх складовою і узагальнюючою характеристикою з позицій кримінального права [3, с. 138].

Місце ж економії репресії в системі кримінально-правових принципів залишається не повністю визначеним. Так, на думку В.М. Степанишина, «нерідко економія репресії не називається в якості самостійного кримінально-правового принципу, а вимога економії розглядається як складова частина деяких інших галузевих принципів, у тому числі які не отримали законодавчого закріплення. Відмежування ідеї економії репресії від суміжних принципів (перш за все гуманізму, справедливості і доцільності) є необхідною умовою для точного встановлення змісту принципу економії репресії і, відповідно, визначення його місця в системі принципів кримінального права. Таке розуміння проблеми дозволить розмежувати сутність самостійних кримінально-правових принципів, тим самим створивши умови для їх ефективної

реалізації на нормативному і правозастосовному рівнях» [4, с. 131].

Усе це дає підстави зробити висновок, що логіка реалізації принципу економії репресії передбачає своєчасну декриміналізацію діянь, котрі в силу нових соціально-економічних і політичних умов втратили ступінь небезпеки та вимагають застосування заходів впливу, альтернативних позбавленню свободи, посилення депеналізаційних процесів. На думку В.М. Степанишина, системність дії правових принципів не повинна припускати їх зміщення. Економія репресії – самодостатній принцип кримінального права, реалізація якого на законодавчому та правозастосовному рівні сприяє втіленню ідей справедливості і гуманізму, останні ж, у свою чергу, досяжні лише за умови врахування вимоги економії репресії [4, с. 132].

Принцип економії репресії доповнюється принципом доцільності, адже притягнення до кримінальної відповідальності і призначення покарання у випадку вчинення суспільно небезпечного діяння (дії або бездіяльності) пояснюємо, перш за все, з позиції доцільності, коли є злочин, який не може залишатися безкарним у силу певних причин. Зважаючи на викладене, існує досить категорична думка О. Іоффе, котрий говорить, що в сучасному праві «...стимулювати необхідну турботу можуть такі санкції, застосування яких не обумовлено виною порушника» [5, с. 42]. По суті, покарання призначається заради створення прецеденту, який виступав би прикладом для інших задля стимулювання суспільства до відповідної поведінки. Підстава для притягнення до кримінальної відповідальності за умови злочинної недбалості полягатиме в тому, що особа не скористалася психічними засобами, які впливають на визначення діяльності, хоча й перебувала в умовах, які допускають можливість такого використання [6, с. 113]. Використовуючи такий шлях для вирішення питання кримінальної відповідальності, законодавець діє, виходячи з позиції доцільності. На жаль, офіційного закріплення в правових документах дана категорія не отримала. Чинний Кримінальний кодекс України, який базується на іде-

ях законності, справедливості, гуманності та інших загальноправових принципах, не виділяє цей важливий принцип. Водночас більшість положень КК України сформульовані таким чином, що їх застосування неможливе без елементів тлумачення, в основі яких лежить доцільність.

Тому для більш чіткого розуміння значення доцільності в праві необхідно сформулювати його тлумачення, яке не тільки відповідало б потребам та основним принципам права, але й не суперечило б уже наявним визначенням доцільності у філософії і психології. Зокрема, у філософії доцільність розглядається як відповідність явищу чи якомусь (порівняно завершеному) процесу, матеріальна або ідеальна модель якого виступає як ціль [7, с. 96]. Так, доцільність відповідає цілі, наміру, бажанню [8, с. 578].

З наведених вище трактувань випливає, що доцільність тісно пов'язана з такою категорією, як ціль. Остання є основним змістом доцільності. Т. Казакевич пов'язує ціль зі здатністю людини передбачити майбутнє і конкретні результати своєї діяльності. Попри це, ціль прогнозує не тільки те, що трапиться в майбутньому, але й вказує, до чого необхідно прагнути, що необхідно зробити, які засоби застосувати, щоб здійснити те бажане майбутнє [9, с. 52–63]. Так, А. Борзенко зазначає, що ціль завжди виступає передбаченням майбутнього – «майбутнє в сьогоденні» [10, с. 9]. Це свого роду ідеальний образ предмета необхідності.

Таким чином, у філософському уявленні про доцільність закладена друга її категорія – ціль, яка, у свою чергу, є передбачуваним людиною результатом своєї діяльності. У психології ціль також розглядається структурним елементом доцільності, яка подається через призму мотивації людської поведінки, потреб та бажань особи. Специфіка мотивації людської діяльності в тому, що вона фіксує такий стан дійсності, який є бажаним, але якого реально ще не існує [11, с. 15].

У теорії права доцільність визначається як «...врахування конкретних умов застосування того чи іншого нормативно-правового акту, врахування специфіки утворе-

ної ситуації в момент винесення рішення, вибір найбільш оптимального варіанту реалізації правових вимог в тих чи інших конкретних ситуаціях...» [12, с. 318]. На думку В. Афанасьєвої, під доцільністю слід розуміти необхідність вибору, винятково в рамках закону, найбільш оптимальних, які відповідають цілям і завданням суспільства, варіантів здійснення правотворчої та правозастосовної діяльності (поведінки) [13, с. 213].

Так, А.Ф. Черданцев звертає увагу на можливі випадки конфлікту цілей, коли в конкретній ситуації для загального попередження доцільний варіант максимального покарання, а для приватного попередження досить і мінімального або навіть символічного (умовного) покарання, тобто коли виникає питання про перевагу однієї мети над іншою або обрання компромісного варіанту відповідальності [14, с. 319].

З вимогами доцільності В.С. Нерсисянц пов'язував мінімізацію юридичної відповідальності, а також максимально можливу гуманізацію юридичної відповідальності в рамках і на основі реалізації її правовідновлюючої мети [15, с. 528].

Необхідно зазначити, що доцільність у кримінальному праві, на відміну від інших його галузей, має особливе значення. Обумовлено це тим, що застосування кримінального закону пов'язане з більшим обмеженням прав і свобод осіб, котрі вчинили злочин, ніж у цивільному чи адміністративному праві. І пояснення тут однозначне: протиправне діяння визначається підвищеною соціальною небезпечністю діяння, відповідальність за скоєння якого передбачається кримінальним законодавством. Тому використання доцільності повинно бути більш обережним і розумним. Безмежне його застосування здатне привести до значних порушень основних прав і свобод людини, громадянина та безконтрольного свавілля як з боку правоохоронних органів, так і правотворчих органів держави. Таким чином, доцільність повинна відповідати певним критеріям, до яких потрібно віднести такі: законність, обґрунтованість, застосування доцільності тільки в установлених законодавцем межах, а також її відповідність цілям і завданням, передба-

ченим у чинному Кримінальному кодексі України.

Висновки і пропозиції. Таким чином, слід розуміти що принцип доцільності та принцип економії репресії не є тотожними, оскільки досить часто ідея доцільності неприпустимо підміняється ідеєю економії репресії. Подібне змішання неприпустимо, оскільки зміст економії репресії та доцільності не є ідентичним. Це впливає в першу чергу з того, що проблема доцільності більшою мірою пов'язана зі свободою суддівського розсуду під час розгляду кримінальних справ у дозволених законом межах та вибором оптимального і найбільш ефективного вирішення справи, в тому числі з точки зору інших кримінально-правових принципів, включаючи економію репресії, а також доцільність при цьому не передбачає обрання найбільш економічного – з позицій репресії – рішення [4, с. 133].

Враховуючи вищесказане, необхідно зазначити, що принцип доцільності та економії репресії мають важливе значення для кримінального права, хоча й не отримали жодного законодавчого закріплення, однак їх відмінність та місце серед принципів кримінального права вже встановлена та гостро обговорюється серед науковців. Це, у свою чергу, дає нам можливість стверджувати, що дані принципи мають важливе значення не тільки для науки кримінального права загалом, але й для кримінально-правової політики України у сфері покарання зокрема.

Список використаної літератури:

1. Кримінальний Кодекс України. Чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 9 липня 2018 року. К. 2018. 264 с.
2. Загородников Н.И. Принципы советского социалистического права. Советское государство и право. 1966. № 5. С. 65–74; Марченко М.Н. Понятие и основные принципы права. Теория государства и права. М., 1996.; Давыдов М.Л. Нормативно-правовые предписания в российском законодательстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2002. С. 20; Побегайло Э.Ф. Уголовная политика современной России: концептуальный поход. Противодействие преступности: уголовно-правовые, криминологические и уголовно-исполнительные аспекты: материалы III Рос. конгр. уголовного права (29– 30 мая 2008 г.). М. 2008. С. 464–465; Фефелов П.А. Уголовно-правовой механизм и проблема специфических принципов. Проблемы совершенствования законодательства по укреплению правопорядка и усилению борьбы с правонарушениями. Свердловск. 1982. С. 48.
3. Сумачев А.В. Принципы уголовного права. Академический вестник. 2011. № 1. С. 138.
4. Степанишин В.М. Принцип экономии репрессии и принцип целесообразности. Вестник Омского университета. Серия «Право». 2017. № 4 (53). С. 130–133.
5. Иоффе О.С. Вина и ответственность по советскому праву. Советское государство и право. 1972. № 9. С. 42.
6. Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Лекции: Часть общая: в 2 т. М. 1994. Т. 2. 393 с.
7. Пивоев М.В. Философский энциклопедический словарь. 1989. 730 с.
8. Даль В. Толковый словарь. СПб. 1989. Т. 4. С. 578.
9. Казакевич Т.А. Целесообразность и цель в общественном развитии. Вестник Ленинградского университета. 1963. № 23. С. 52–63.
10. Борзенко А.В. Проблема цели в общественном развитии. М. 1963. С. 9.
11. Асеев В.Г. Мотивация поведения и формирование личности. М. 1976. С. 15.
12. Марченко М.Н. Общая теория государства и права. М. 1998. С. 318.
13. Афанасьева В.С. Теория права и государства. М. 1997. С. 213.
14. Черданцев А.Ф. Теория государства и права. М. 2002. С. 319.
15. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: учебник для вузов. М. 2001. С. 528.

Данченко К. М. Значение принципа целесообразности и экономии репрессии для уголовно-правовой политики Украины в сфере наказаний

Статья посвящена рассмотрению отделения принципа целесообразности и экономии репрессии от других принципов уголовного права и их значение для уголовно-правовой политики в сфере наказания.

Ключевые слова: принципы уголовного права, принцип экономии репрессии, принцип целесообразности, уголовная политика, уголовно-правовая политика в сфере наказаний.

Danchenko K. The signification of the principle of expediency and economy of repression for the criminal-law policy of Ukraine in the sphere of punishment

The article is devoted to the consideration of the separation of the principle of expediency and economy of repression from other principles of criminal law and their significance for the criminal-law policy in the sphere of punishment. The idea of economy of repression has independent significance, its inclusion in the other principles of content, in particular – to the principle of expediency is wrong and needs more detailed study.

Key words: principles of criminal law, principle of saving repression, principle of expediency, criminal policy, criminal policy in the field of punishment.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.131

Г. М. Мамка

кандидат юридичних наук,
професор кафедри кримінального права та кримінології
Університету державної фіскальної служби України

ПОСЛІДОВНІСТЬ ЯК ПРИНЦИП ЮРИДИЧНОГО ПРОЦЕСУ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Статтю присвячено дослідженню послідовності як принципу юридичного процесу в кримінальному провадженні. Визначено, що вагоме значення у забезпеченні послідовності кримінального процесу відіграє внутрішня і зовнішня системність кримінального провадження. У цьому аспекті критично проаналізовано кримінальне процесуальне законодавство та констатовано незавершеність формування нової моделі вітчизняного кримінального процесу.

Ключові слова: принципи юридичного процесу, послідовність кримінального провадження, системність кримінального процесу, стадійність кримінального провадження.

Постановка проблеми. Серед принципів юридичного процесу є ті, які характеризують співвідношення матеріального і процесуального права, а також ті, що характеризують безпосередньо сам процес, форму його організації та здійснення.

До останніх, за визначенням А.М. Колодія, належать принципи демократичності, неоднomanітності, антибюрократичності, законності, надійності процесу, доступності, раціональності, послідовності, гарантованості [1, с. 204].

Так, принцип послідовності, що належить до змістового боку юридичного процесу, означає наявність вимоги суворої черговості вчинення дій, нормативного визначення, що і за яких умов повинно робитися спочатку, а що і за яких умов – потім. Від забезпечення принципу послідовності залежить досконалість, оптимальність і ефективність юридичного процесу [1, с. 205].

Кримінальний процес є частиною державного механізму і динамічною системою

соціального типу. Відповідно до класифікації систем за складністю, кримінальний процес належить до групи, що характеризується максимальним рівнем наявності цієї ознаки. Безперечно, кримінальний процес (як система) ніколи не буде досконало вивченим і підданим точному і повному осмисленню. Доказом цьому є багато теоретичних положень, що розробляються на рівні загальних проблем гуманітарних наук. Ситуацію ускладнює висока динамічність елементів системи кримінального процесу, змістовне перетворення, підґрунтям чого стають політичні, економічні, соціальні та інші процеси. Це призводить до постійних змін якості цієї системи як у напрямі поліпшення, так і погіршення [2, с. 34], впливає на її послідовність.

Варто зауважити, що нарівні з позитивними тенденціями реформи кримінального процесу, що здійснюється протягом останнього десятиріччя, є немало і негативних. Низка змін видаються неоднозначними, оскільки вони, незважаючи на задекларовані мету та завдання щодо удоскона-

лення практики здійснення кримінального провадження за тим чи іншим напрямом, входять у внутрішньосистемні суперечності з нормами та інститутами, вже встановленими в КПК України. Ситуація, що складається внаслідок цього, не вирішує тих проблем, на вирішення яких нібито були спрямовані внесені зміни, натомість вносить суперечність у правозастосовну практику, робить її окремі механізми неефективними через неналежне забезпечення принципу послідовності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Принципам права загалом, як і кримінального процесуального права зокрема, а також окремим проблемам правозастосовної практики у цій сфері, зокрема в питаннях послідовності й раціональності, ефективності кримінальної процесуальної діяльності, приділяється достатньо уваги у навчальній та науковій літературі. У теорії й науці кримінального процесу ця проблематика незмінно висвітлюється у відповідних розділах підручників, навчальних посібників, присвячених їй і окремі монографічні дослідження як у контексті системи принципів кримінального процесу загалом, так і у розрізі дослідження окремих із них (зокрема С.А. Альперта, А.В. Гриненка, Ю.М. Грошевого, А.Я. Дубинського, Т.М. Добровольської, П.М. Давидова, І.Л. Зінченко, Г.К. Кожевникова, А.В. Кочури, О.П. Кучинської, О.А. Кучинської, Л.М. Лобойка, В.Т. Маляренка, М.А. Маркуш, М.М. Михеєнка, В.В. Навроцької, В.Т. Нора, Д.А. Пешего, В.О. Попелюшка, В.М. Тертишника, В.М. Трофименка, Л.Д. Удалової, В.П. Шибіка, М.Л. Якуба, О.Г. Яновської та ін.).

У роботах цих та інших авторів засади (принципи) кримінального провадження (процесу) зазнали доволі широкого та різнобічного дослідження на різних етапах розвитку вітчизняної кримінальної процесуальної науки та практики.

Водночас слід визнати, що сучасні теоретичні уявлення про систему засад кримінального провадження все ще перебувають у стадії активного методологічного та ідеологічного переосмислення. Дискусії тривають як щодо поняття та ознак засад кримінального провадження, системи, так і щодо особливостей реалізації на різних

стадіях кримінального процесу. Багато авторів пропонують свою систему засад кримінального процесу, використовуючи різні, а то й однакові критерії, формуючи при цьому різні системи засад (як за обсягом, так і за змістом).

Водночас питання реалізації сформульованих теорією права принципів юридичного процесу в кримінальному провадженні не мають в Україні такої широти дослідження, а тому їх аналіз сьогодні слід визнати окремим необхідним і актуальним напрямом наукових досліджень.

До того ж останнім часом набувають поширення ідеї щодо встановлення нових засад (принципів) кримінального провадження, серед яких і принцип процесуальної економії (І.О. Сопронюк, 2011 р.; І.М. Канюка, 2015 р.), що пов'язаний із реалізацією процесуального принципу послідовності юридичного процесу.

Вирішення цих питань вимагає наукового та емпіричного обґрунтування в межах всебічного поєднання усталених і нових підходів до реалізації принципів послідовності, ефективності та раціональності у кримінальному провадженні.

Метою статті є дослідження реалізації процесуального принципу послідовності у кримінальному провадженні.

Виклад основного матеріалу. Принцип послідовності у кримінальному процесі проявляється через установлення та функціонування системи стадій кримінального провадження, дослідження яких має не лише теоретичне, а й практичне значення.

Існування інституту стадійності є надійним теоретичним інструментом, за допомогою якого можна створювати чітку систему кримінального процесу [3, с. 63].

Як зазначає Л.М. Лобойко, якщо у КПК України 1960 р. термін «стадія» жодного разу не вживався, то у чинному КПК України законодавець доволі широко його використовує. Поняття стадії, яке раніше використовувалося лише в теоретичних і навчальних цілях, наразі регламентоване на законодавчому рівні у нормах кримінального процесуального права, які підлягають реалізації під час кожного кримінального провадження. Термін «стадія» вживається у КПК України сімнадцять ра-

зів самотійно, у сполученні з іншими словами, в яких відтворена назва конкретної стадії («стадія досудового розслідування», «стадія підготовчого судового засідання» тощо) або як узагальнююче поняття, наприклад, «стадія кримінального провадження», «стадія судового провадження», «певна стадія», «будь-яка стадія» тощо [4, с. 99].

Із набуттям чинності КПК України 2012 р. змінилася система стадій кримінального процесу і змістовне наповнення кожної з них.

Питання про стадії будь-якого правозастосовного процесу у вітчизняній літературі розглядається з двох позицій. По-перше, з позиції загальної логічної послідовності будь-якої правозастосовної діяльності (головним чином у загальній теорії права); по-друге, з позиції розкриття функціонального прояву цієї діяльності під час реалізації норми матеріального права (такий підхід є специфічним для процесуальних наук) [5, с. 18]. Для більш правильної і ґрунтовної характеристики структури правозастосовного процесу треба розрізняти, з одного боку, стадії, що відображають загальну логічну послідовність здійснення правозастосовних дій, а з іншого – стадії, які відображають функціональний характер вирішення конкретної справи залежно від її особливостей, що є послідовними процесуальними діями, які закріплюються в різноманітних правозастосовних актах і мають на меті досягнення результату, передбаченого застосовуваною нормою матеріального права [5, с. 21].

Кримінальний процес є одним із видів правозастосовного процесу з притаманною тільки йому структурою. Для визначення стадій кримінальної процесуальної діяльності в науці використовується функціонально-часовий підхід. У теорії кримінального процесу дискусійних питань щодо кількості, назви і змісту, як правило, не виникає [6, с. 17].

На відміну від теорії кримінального процесу, у загальній теорії права стосовно стадій правозастосовного процесу однастайності думок учених не досягнуто. Не ставлячи за мету ґрунтовне дослідження структури правозастосовного процесу

з точки зору загальної теорії права, зазначимо, що всі позиції вчених у цій галузі юридичних знань зводяться до виокремлення в правозастосовній діяльності таких трьох стадій: 1) установлення фактичних обставин справи (дії, пов'язані з аналізом фактів, доказуванням повноти і достовірності); 2) вибір і аналіз норми права (дії, пов'язані з вивченням правових норм, установленням юридичної сили і т.д.); 3) вирішення справи, виражене в акті застосування права [7, с. 412–413].

Ці стадії правозастосування, зважаючи на особливості кримінального провадження (у порівнянні з іншими юридичними справами), відтворюються у стадіях кримінального процесу доволі специфічно.

Так, на погляд Л.М. Лобойка, у кримінальному процесі відтворюється процес правозастосування. Визначаючи співвідношення його логічних і функціональних стадій, слід виходити також із того, як уважає автор, що логічний процес застосування норм кримінального права (в окремих випадках і норм інших галузей матеріального права) починається і завершується одночасно з кримінальним процесом. До того ж повне виконання завдань правозастосування з позицій логічної послідовності можливе тільки після виконання кримінальним процесом усіх його завдань. Тому про повне відтворення у стадіях кримінального процесу стадій логічної послідовності правозастосовного процесу можна стверджувати тільки тоді, коли йдеться про застосування норм кримінального процесуального права, бо система кримінального процесу складається із сукупностей окремих процесів застосування. Сума результатів діяльності в цих процесах забезпечує повну реалізацію норм кримінального права. Процес логічної послідовності застосування норм кримінального права «розчиняється» у функціонально-часовій послідовності структурних елементів (зокрема стадій) кримінального процесу. Послідовна реалізація стадій функціональної послідовності кримінального процесу спрямована на досягнення кінцевого результату – застосування норми кримінального права до конкретної життєвої ситуації шляхом визначення остаточної кваліфікації діяння.

Таке твердження цілком узгоджується із загальним функціональним призначенням кримінального процесу (а не окремих його структурних елементів) як механізму реалізації норм кримінального права [4, с. 103].

Система структурних елементів (стадій) кримінального процесу, розкрита автором з урахуванням сучасних правоположень, може бути представлена таким чином. Так, установлення обставин розпочинається відразу після надходження до компетентного органу держави (органу досудового розслідування, прокуратури) первинної інформації про вчинення чи підготовку кримінального правопорушення. Уже на перших етапах кримінальної процесуальної діяльності відбувається і вибір норми кримінального права: у записі в ЄРДР обов'язково зазначається попередня правова кваліфікація кримінального правопорушення із зазначенням статті (частини статті) Закону України «Про кримінальну відповідальність» (п. 5 ч. 5 ст. 214 КПК України), за якою розпочинається досудове розслідування. Але чи можна говорити про те, що процес застосування норми кримінального права повністю відтворився на етапі внесення відомостей до ЄРДР? Очевидно, що ні. У стадії досудового розслідування цей процес триватиме далі. Кваліфікація кримінального правопорушення може зазнавати змін на цій стадії (у протоколі затримання за підозрою, у повідомленні про підозру, в обвинувальному акті) та в наступних стадіях кримінального провадження.

Протягом досудового розслідування, підготовчого провадження та наступних стадій кримінального процесу знову будуть відтворюватися стадії застосування норм кримінального права. Установлення обставин кримінального правопорушення і вибір потрібної норми кримінального права триватиме до моменту ухвалення судом (за результатами розгляду справи) певного остаточного рішення. Зміни кваліфікації діяння відбуваються в реальному кримінальному процесі в результаті встановлення обставин, що не були раніше відомі посадовій особі, яка безпосередньо застосовує норми права.

Розбіжності у кваліфікації можуть мати місце і як наслідок неоднакового підходу суб'єктів, які ведуть кримінальний процес, до оцінки доказів у конкретному кримінальному провадженні. Кожен суб'єкт, який здійснює провадження в наступній стадії процесу, кваліфікує діяння за правилами вільної оцінки доказів, тобто керуючись законом, але виходячи з власного внутрішнього переконання, що ґрунтується на всебічному, повному і неупередженому розгляді всіх обставин у сукупності. Розбіжності в оцінці доказів виникають через те, що на внутрішнє переконання посадової особи, яка веде процес, впливає багато обставин (життєвий та професійний досвід, вплив із боку сторонніх осіб тощо), більшість із яких є індивідуальними для кожного суб'єкта. Таким чином, висновки різних посадових осіб державних органів, які здійснюють одне й те ж кримінальне провадження, можуть бути (і бувають) різними.

Зважаючи на це, законодавцеві доцільно виходити з такої структурної організації юридичного процесу, яка б забезпечувала ефективне функціонування як окремих елементів, так і процесуальної системи в цілому.

КПК України 1960 р. був побудований таким чином, що встановлення обставин злочину відбувалося в таких трьох його структурних елементах: стадіях порушення кримінальної справи, досудового розслідування та судового розгляду справи. У цій конструкції процесу допусалося повторення пізнавальних операцій у різних процесуальних формах, притаманних тому чи іншому структурному елементу. Саме це, за аргументами критиків КПК України 1960 р., призводило до неекономності кримінальної процесуальної діяльності і надалі стало причиною до ліквідації та відсутності в чинному КПК України стадії порушення кримінальної справи.

Однак стала від такої зміни послідовності процесу більш ефективною система кримінального провадження загалом чи стала вона більш економною?

Як указує О.В. Стельмахук, досвід використання чинного КПК України дає підстави для висновку, що запроваджені ним напрями вдосконалення кримінального судочинства містять і недостатньо аргу-

ментовані, суперечливі та спірні положення, які іноді виглядають прикрими, тому що низка теоретико-правових і практичних досягнень традиційної його процедури під час запровадження чинної парадигми виявилась недооціненою, зокрема це стосується початкового етапу відповідних правовідносин, під час яких виникають серйозні практичні проблеми та наукові дискусії [8, с. 1].

У контексті співвідношення стадій правозастосування та стадій кримінального процесу Л.М. Лобойко звертає увагу на те, що якщо виходити із тричленної структури процесу логічної послідовності застосування норм права, то з постановленням вироку кримінальний процес мав би бути завершений. Але за таких умов кримінальний процес утратив би своє не лише правове, а й соціальне призначення. Автор підтримує вчених у галузі теорії права, які виступають за включення до системи стадій логічної послідовності, окрім установлення обставин справи, вибору й аналізу норми права, прийняття рішення у справі, ще й четвертої стадії – виконання рішення, в якій здійснюються фактичні дії (завдяки чому норма права, її настанови впроваджуються в життя) [4, с. 103].

Слід також зазначити, що виникнення й існування в просторово-часових межах кримінального процесу стадій досудового розслідування, підготовчого провадження, судового розгляду, виконання судового рішення повністю залежить від імперативних настанов законодавця щодо необхідності реалізації норм кримінального права. Виникнення ж інших стадій повністю залежить від реалізації заінтересованими суб'єктами свого права, що, як відомо, завжди є диспозитивним, на оскарження судового рішення. Тому стадії, змістом яких є перегляд судового рішення, вважаються винятковими. До них належать провадження у суді апеляційної інстанції, провадження у суді касаційної інстанції, провадження за нововиявленими або виключними обставинами [9, с. 126–129].

Ускладнює структуру кримінального процесу як системи В.М. Трофименко, який разом зі стадіями кримінального провадження виділяє в ньому і процесуальні провадження [10, с. 265–269].

Свій вплив на структурну побудову та послідовність кримінального провадження здійснюють і публічні основи кримінального провадження, відповідно до яких кримінальна процесуальна діяльність здійснюється у чітко визначеній законом процесуальній формі.

Висновки і пропозиції. Таким чином, вагоме значення у забезпеченні послідовності кримінального процесу, насамперед її внутрішніх закономірностей, відіграє системність кримінального провадження (як внутрішня, так і зовнішня).

Внутрішня системність кримінального процесу зумовлюється його статичною та функціональною цілісністю, взаємозв'язком і взаємозумовленістю всіх його елементів, єдність, специфіка і закономірність зв'язку яких і утворюють систему кримінального процесу, яка, будучи наділеною усією сукупністю властивостей соціальних систем, породжує нові властивості, якими елементи системи не володіють [11, с. 100–105; 12, с. 205–206].

Зовнішня системність характеризує взаємозв'язки кримінального процесу з іншими галузями права у правовій системі, а також спорідненими науками.

Водночас сьогодні констатуються проблеми у забезпеченні системності кримінального матеріального і процесуального права, зумовлені хаотичним підходом у розробленні та подальшому вдосконаленні відповідних законодавчих актів, відсутності синхронності в реформуванні кримінально-правового сектора законодавства загалом тощо.

Ефективність політики держави у боротьбі зі злочинністю багато в чому залежить від узгодженості норм кримінального матеріального права з нормами кримінального процесуального права, забезпечення належного рівня взаємозв'язку [13, с. 257].

Отже, незважаючи на заходи, що вживаються для удосконалення процесуальних і організаційних засад кримінального провадження, зважаючи на постійне реформування кримінального процесуального законодавства, а також системи органів, які його застосовують, говорити про успішність формування нової послідовної моделі вітчизняного кримінального процесу ще зарано.

Список використаної літератури:

1. Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права (методологічний аспект): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01, 12.00.02. Київ, 1998. 401 с.
2. Журба А.І. Ієрархічність спрямування системи кримінального судочинства України. Правничий часопис Донецького університету. 2013. № 2. С. 34–41.
3. Суботін Д.В. Стадія як елемент системи кримінального процесу. Вісник Національної академії прокуратури України. 2009. № 4. С. 60–63.
4. Лобойко Л.М. Співвідношення стадій логічної і функціональної послідовності у кримінальному процесі. Питання боротьби зі злочинністю. 2015. Вип. 29. С. 99–108.
5. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / под общ. ред. П.Е. Недбайло, В.М. Горшенева. М.: «Юрид. лит.», 1976. 280 с.
6. Лобойко Л.М. Кримінальний процес: підручник. Київ: «Істина», 2014. 432 с.
7. Загальна теорія держави і права: підручник / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків: «Право», 2009. 584 с.
8. Стельмашук О.В. Відкриття провадження у справах про кримінальні правопорушення: чинний порядок і напрями вдосконалення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ. 2017. 19 с.
9. Лобойко Л.М. Методи правового регулювання у кримінальному процесі України: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.09. Дніпропетровськ. 2006. 437 с.
10. Трофименко В.П. Актуальні питання системи кримінального процесу України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право. 2014. Вип. 25. С. 265–269.
11. Зеленецький В.С. Структура советского уголовного процесса. Проблемы правоведения. Киев, 1981. Вип. 2. С. 100–107.
12. Манівлець Е.Є. Властивості кримінальної процесуальної системи України як складної соціальної системи. Право і суспільство. 2014. № 2. С. 202–206.
13. Письменський Є.О. Проблема системності кримінального матеріального та процесуального права на сучасному етапі нормотворення. Новітні кримінально-правові дослідження. 2015. С. 256–260.

Мамка Г. Н. Последовательность как принцип юридического процесса в уголовном производстве

Статья посвящена исследованию последовательности как принципа юридического процесса в уголовном производстве. Определено, что большое значение в обеспечении последовательности уголовного процесса играет внутренняя и внешняя системность уголовного производства. В этом аспекте критически проанализировано уголовное процессуальное законодательство и констатирована незавершённость формирования новой модели отечественного уголовного процесса.

Ключевые слова: принципы юридического процесса, последовательность уголовного процесса, системность уголовного процесса, стадийность уголовного производства.

Mamka G. The sequence as the principle of legal process in criminal proceedings

The article is devoted to a sequence research as principle of legal process in criminal proceedings. It is defined that the importance in ensuring the sequence of criminal procedure is played by internal and external systemacity of criminal proceedings. In this aspect the criminal procedural legislation is critically analyzed and incompleteness of formation of new model of domestic criminal procedure is stated.

Key words: principles of legal process, sequence of criminal procedure, systemacity of criminal procedure, staging of criminal proceedings.

УДК 343.13

А. В. Питомець

асистент кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури
Національного університету «Одеська юридична академія»,
адвокат
Національної асоціації адвокатів України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ НАДАННЯ АДВОКАТОМ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ СВІДКУ НА ДОСУДОВОМУ РОЗСЛІДУВАННІ

Стаття присвячена розгляду організаційно-правових питань надання адвокатом правової допомоги свідку на досудовому розслідуванні. Автором проаналізовано основні підходи в юридичній літературі щодо визнання поняття «свідок» та «надання адвокатом правової допомоги свідку».

На основі теоретико-правових досліджень автором визначено поняття свідка та запропоновано класифікацію категорій свідків, яким адвокатом може бути надано правову допомогу на досудовому розслідуванні.

Виходячи з норм чинного законодавства, а також практичного досвіду, автором запропоновано внесення змін до чинного законодавства з метою вдосконалення організаційно-правової діяльності адвоката під час надання правової допомоги свідку на досудовому розслідуванні.

Ключові слова: досудове розслідування, свідок, надання правової допомоги свідку, організаційно-правова діяльність адвоката під час надання правової допомоги свідку на досудовому розслідуванні.

Постановка проблеми. Серед учасників, які сприяють досудовому розслідуванню, важливе місце займають свідки. Під час досудового розслідування свідок залучається з метою отримання від нього інформації, що має значення для об'єктивного з'ясування всіх обставин справи. Від якості повноти інформації, яку надає свідок, багато в чому залежить ефективність досудового розслідування. Як зазначає А.Ф. Коні, інформація, отримана від свідків, є досить важливою. Відомий захисник відзначав, що особлива увага у з'ясуванні обставин справи звертається на чистоту головного джерела з доказів, що прямо чи побічно (в якості доказу) має вирішальне значення для винесення суддею рішення. Цей доказ – показання свідків [1, с. 76].

Цінність показань свідків у кримінальному провадженні зумовлена тією обставиною, що вони можуть знати про факти предмета доказування, доказові факти, факти процесуального характеру, а також про причини виникнення кримінально-правових спорів, факти порушення

режиму законності будь-ким із суб'єктів кримінального процесу. Крім того, як зазначає Н.А. Олефіренко, часто показання свідків можуть слугувати єдиним способом пізнання певних обставин справи, коли вони документально не закріплені й активно використовуються поряд з іншими засобами доказування, надаючи велику переконливість іншим доказам і сприяючи з'ясуванню умов формування останніх [2, с. 194]. Слід погодитися з думкою М.М. Тищенка, що на сьогодні формування правового статусу свідка слід пов'язувати з певними факторами і, перш за все, з можливістю особи виступати свідком у фактичному та процесуальному значенні. Адже дійсно по-різному тлумачиться правовий статус свідка в законодавстві та практиці його застосування [3, с. 13].

Важливість своєчасної та кваліфікованої правової допомоги свідку адвоката на досудовому розслідуванні складно переоцінити, адже, як відомо, статус свідка надалі може змінитись на статус підозрюваного. Тому питанню надання правової допомоги свідку приділяється значна увага [4, с. 249].

Згідно з нормами п. 25 ч. 1 ст. 3 КПК України свідок є одним із учасників кримінального провадження. Відповідно до норм ст. 65 КПК України свідком є фізична особа, якій відомі або можуть бути відомі обставини, що підлягають доказуванню під час кримінального провадження, і яка викликана для давання показань. Із аналізу норм ст. 66 КПК України та ст. 59 Конституції України випливає, що свідок має право на отримання професійної правничої допомоги на всіх стадіях кримінального провадження, зокрема й на досудовому слідстві. В якості єдиного суб'єкта надання професійної правової допомоги п. 2 ч. 1 ст. 66 КПК України визначено адвоката. Так, п. 2 вказаної статті зазначено, що свідок має право під час давання показань та участі в проведенні інших процесуальних дій на правову допомогу адвоката, повноваження якого підтверджуються згідно з положеннями ст. 50 КПК України [4].

На жаль, цим вичерпується регламентація порядку надання правової допомоги адвокатом свідку. Хоча нормами КПК України 1960 р. питання надання правової допомоги адвокатом свідку було достатньо повно врегульоване. Зокрема, Законом України «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України щодо права свідка на захисника та іншу правову допомогу» від 1 липня 2010 р. було внесено істотні зміни. Таким чином, актуальність даної статті полягає в дослідженні процесуального статусу адвоката, який надає правову допомогу свідку на досудовому розслідуванні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На невизначеність та проблеми процесуального статусу адвоката по відношенню до свідка в кримінальному провадженні наголошують такі науковці, як О.В. Белькова, Є.І. Дігтяр, П.В. Кучевський, В.А. Меланчук, О.В. Панчук, С.М. Стахівський, Н.В. Титова, М.М. Шейфер та інші. Слід також зазначити, що особливостям організаційно-правових питань надання адвокатом правової допомоги свідку на досудовому розслідуванні приділено мало уваги. А отже, означена тематика є актуальною в сучасних умовах розвитку адвокатської діяльності та реформування законодавства.

Метою статті є розгляд окремих теоретико-правових питань щодо організаційно-правових питань надання адвокатом правової допомоги свідку на досудовому розслідуванні.

Виклад основного матеріалу. Нормами ст. 59 Конституції України проголошено право кожного на професійну правничу допомогу і вільний вибір захисника своїх прав. Із позиції норм КПК України це означає, що кожна особа, яка залучається до кримінального провадження, має конституційне і процесуальне право одержати таку професійну правничу допомогу на будь-якій стадії кримінального провадження, зокрема і на стадії досудового розслідування. Як слушно зауважує Т.В. Корчева, закріплення в нормативно-правових актах цього права є гарантією, а головним є те, щоб держава забезпечила можливість реалізації цього права. Звісно, найважливішим елементом вважається усвідомлення особою свого процесуального статусу, тобто того, в статусі кого вона братиме активну участь у кримінальному провадженні [5].

Цінність та відмінність свідка від інших учасників процесу полягає, крім іншого, в юридичній незацікавленості щодо результатів вирішення спору. Крім того, свідок є унікальним носієм інформації про події, що є результатом її сприйняття свідком особисто, а отже, є незамінним джерелом доказової інформації на досудовому провадженні. Показання свідка є надскладним для розуміння засобом доказування, що поєднує в собі велику кількість юридичних, фізичних, фізіологічних складників [6, с. 27]. Процес отримання показань свідків є громіздкою процедурою кримінального процесу, яка, втім, зумовлена необхідністю досягнення найбільшої ефективності.

Правова допомога є багатогранною діяльністю, яка спрямована на забезпечення реалізації одного з фундаментальних принципів правової держави – верховенства права. Право на правову допомогу – це гарантована державою можливість кожної особи отримати таку допомогу в обсязі та формах, визначених нею, незалежно від характеру правовідносин особи з іншими суб'єктами права [7, с. 250].

Здійснення цієї функції ще не отримало достатньої юридичної визначеності, що зумовлює певні проблеми, особливо в кримінальних провадженнях, зокрема під час допиту свідків та забезпечення допустимості доказів.

Аналіз останніх наукових досліджень показує значне розмаїття думок учених і правників [8, с. 102], а також значну кількість нерозв'язаних проблем теорії і практики застосування інституту надання правової допомоги в кримінальному провадженні. Хоча аналіз норм Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 р. чітко дає підстави говорити про потребу осмислення й наукового обговорення питання щодо виду адвокатської діяльності, яку провадить адвокат свідка в кримінальному провадженні [9, с. 316].

У зв'язку із цим вважаємо доцільним здійснити аналіз організаційно-правової діяльності адвоката, який надає правову допомогу свідку на досудовому розслідуванні з огляду на законодавче його регулювання та практику залучення свідка як учасника досудового розслідування.

В енциклопедичній літературі поняття «свідок» визначено щонайменше в трьох, певним чином споріднених значеннях: людина, що була присутня при якій-небудь події, пригоді й особисто бачила що-небудь (очевидець – приміт. автор.); особа, яку викликають до суду для посвідчення відомих їй обставин; особа, присутня при чому-небудь для офіційного підтвердження дійсності або правильності чогось (понятий – приміт. автор.) [10, с. 76].

Законодавче визначення поняття свідка кримінального провадження дає можливість для широкого сприйняття його статусу. На жаль, в юридичній науці переважає думка про вузьке розуміння його статусу. Як зазначають окремі автори, процесуальний статус свідка та його роль у кримінальному провадженні зумовлюються тим, що він залучається до участі в кримінальному процесі з метою повідомлення відомих йому обставин. Так, Є.І. Дегляр під свідком пропонує визначати фізичну особу, що сприяє здійсненню повного, справедливого правосуддя,

якій відомі або можуть бути відомі обставини, що підлягають доказуванню під час кримінального провадження, і яка викликана для давання показань (ст. 65 КПК України) [11, с. 58].

Однак практика залучення свідків як учасників досудового розслідування вказує на необхідність виокремити різні категорії свідків:

1) до першої категорії свідків слід віднести осіб, які стали очевидцями кримінального правопорушення (проступку, злочину) і можуть повідомити про обставини його вчинення;

2) до другої категорії свідків слід віднести понятих, які відповідно до норм законодавства посвідчували юридично значущий для досудового розслідування факт (наприклад, провадження огляду та вилучення речей чи документів);

3) третьою категорією свідків є особи, які в процесі досудового розслідування надають інформацію (свідчення) про особу підозрюваного, затриманого, про обставини, які можуть пом'якшувати або обтяжувати кримінальну відповідальність особи. До таких осіб можна віднести посадових осіб підприємств, установ, організацій (наприклад, працівники відділу кадрів), що надають характеристики особам, які працюють в їх штаті та підозрюються в скоєнні злочину; посадових осіб житлових комітетів, що надають свідчення, які характеризують особу підозрюваного, затриманого в побуті та ін. Такі свідчення можуть надаватись зазначеними особами як із власної ініціативи, так і на запит органу, який проводить досудове розслідування, а також на запит адвоката.

Таким чином, ми можемо пересвідчитись у фактичному існуванні різних категорій свідків, участь яких зумовлена специфікою вчиненого кримінального правопорушення та обставинами досудового розслідування. Однак можливість їх залучення як свідків визначається моментом набуття статусу свідка, який має принципове правове значення, оскільки зумовлює виникнення процесуальних прав, обов'язків та гарантій. Однак у нормах КПК України не міститься визначення категорій свідків.

За відсутності чіткого регулювання цього питання в КПК України пропонуємо внесення змін до ст. 55 КПК України «Свідок» шляхом внесення додаткової ч. 5, викладеної в такій редакції:

«5. Особа набуває статусу свідка в кримінальному провадженні після виклику повісткою до органу досудового розслідування та після отримання від неї пояснення з приводу обставин вчинення злочину, а остаточно вважається свідком у кримінальному процесі з моменту оформлення протоколу допита свідка та його підписання особою».

Нормами Конституції України як Основного закону наголошено, що кожен має право на правову допомогу, і якщо це право не передбачене відповідними законами України чи іншими правовими актами, особа не може бути обмежена у цьому праві. Отже, права свідка на отримання правової допомоги під час допиту в кримінальному процесі повинні бути реалізовані. Нормами п. 4 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 р. вид надання правової допомоги свідку взагалі виділено в окремий вид адвокатської діяльності.

Для визначення особливостей організаційно-правової діяльності адвоката свідка на досудовому провадженні слід, на нашу думку, насамперед виходити з того, що основним призначенням адвоката є надання правової допомоги особам, у т.ч. й свідкам. У зв'язку із цим А.О. Орлова запевняє, що процесуальний статус адвоката в кримінальному процесі диференціюється залежно від мети його залучення в кримінальний процес у конкретній кримінальній справі зацікавленими учасниками, що потребують отримання юридичної допомоги, і впливає на специфіку взаємодії зі спеціально уповноваженими посадовими особами, які здійснюють кримінальне судочинство [12]. Із цього приводу Є.О. Попова зазначає: «Діяльність адвоката щодо здійснення ним конституційної вимоги про забезпечення права кожного, хто бере участь у кримінальній справі, на кваліфіковану юридичну допомогу повинна включати в себе не два, а три напрями: як захисника, як представника і як адво-

ката, який надає допомогу тим особам, які, за чинним законом, позбавлені цієї допомоги» [13, с. 13]. На окремий статус адвоката свідка вказує і В.В. Заборовський, поділяючи позицію науковців у тому, що в кримінальному провадженні особа, яка має статус адвоката, може брати участь як захисник, представник і, власне, адвокат (наприклад, свідка) [14, с. 3; 15, с. 122]. При цьому правник доводить, що таке нормативне врегулювання потребує вдосконалення, оскільки, по-перше, на законодавчому рівні має бути чітко визначений правовий статус такої особи (адвокат свідка), по-друге, його правовий статус повинен бути детально врегульований [16, с. 171].

Обґрунтовуючи цю тезу, В.В. Заборовський говорить, що інтереси свідка суттєво відрізняються від інтересів сторін та інших учасників кримінального провадження, яких захищають (представляють) адвокати, бо свідок не має юридичної зацікавленості в результаті вирішення справи. Правник визначає свідка як особу, на яку покладено допоміжну функцію щодо сприяння в здійсненні повного, всебічного й справедливого правосуддя в кримінальному судочинстві, що, на переконання вченого, суперечить можливості розглядати адвоката свідка як його представника в кримінальному судочинстві [16, с. 170].

Прихильники іншого підходу дотримуються думки щодо власного інтересу свідка в кримінальному провадженні. Так, на думку І.В. Гловюк, у разі коли щодо свідка здійснюється латентне кримінальне переслідування (до повідомлення про підозру в ситуаціях допиту особи як свідка в разі, якщо є підстави вважати, що ця особа вчинила кримінальне правопорушення, однак доказів для повідомлення про підозру недостатньо, або у випадку, коли слідчий навмисно затягує повідомлення про підозру), він фактично реалізує функцію захисту від кримінального переслідування. Правниця зазначає, що через наявність власного інтересу свідка в кримінальному провадженні можливе договірне представництво його інтересів, а адвокат свідка є його представником [17, с. 17].

Справедливою і виваженою є позиція Т.В. Корчевої, яка зазначає, що відсутність нормативної визначеності в КПК України процесуального статусу адвоката свідка породжує низку запитань, а саме: яку функцію виконує адвокат свідка в кримінальному провадженні (який основний напрям його процесуальної діяльності); який процесуальний статус такого адвоката в кримінальному провадженні; які межі його прав і обов'язків, адже інформація щодо адвоката свідка обмежена лише тим, що його повноваження підтверджуються згідно з положеннями ст. 50 цього Кодексу (п. 2 ч. 1 ст. 66 КПК України) [9, с. 317]. Авторка переконана, що знайти відповіді на перелічені питання важливо як для теорії кримінального процесу, так і для правозастосовної практики, адже, як справедливо стверджують сучасні дослідники, кримінальне процесуальне законодавство має повно і чітко відображати процесуальне становище кожного з учасників кримінального провадження незалежно від тривалості такої участі [18, с. 153].

Розглядаючи процесуальну фігуру свідка в кримінальному провадженні, Ю. Лисюк запевняє, що сутність правової допомоги свідка полягає в наданні юридичних консультацій і роз'яснень з юридичних питань як в усній, так і в письмовій формі щодо законодавства; складання заяв, скарг та інших документів, що мають юридичну силу; засвідчення копій відповідних документів; забезпечення захисту його прав і свобод як під час проведення процесуальних дій, так і протягом усього кримінального провадження. Автор зауважує, що незважаючи на достатньо суттєві зміни в чинному законодавстві стосовно забезпечення захисту прав свідка, слід констатувати, що свідок, як учасник кримінального провадження, є найменш захищеним, і лише грамотна, професійна правова допомога адвоката може його надійно захистити від можливих правопорушень [19].

Ураховуючи вищевикладене, деякі автори доходять висновку, що зміст діяльності адвоката свідку полягає в наданні правової допомоги під час давання ним показань та активному втручанні в прове-

денні інших процесуальних дій за участі свідка; забезпеченні дотримання та реалізації прав свідка, про які він може не знати або мало знати [20, с. 60; 21, с. 249].

На нашу думку, організаційно-правова діяльність адвоката, який надає правову допомогу свідку, є значно ширшою. Розглянемо її особливості.

До організаційно-правової діяльності адвоката, який надає правову допомогу свідку на досудовому розслідуванні, належить:

1. *З'ясування обставин справи, а також відсутності конфлікту інтересів, інших законодавчо визначених підстав, які виключають можливість надання адвокатом правової допомоги свідку.*

2. *Роз'яснення свідку його прав та обов'язків на досудовому розслідуванні.*

У нормах п. 1 ст. 66 КПК України права свідка в кримінальному провадженні законодавцем окреслено так: знати, у зв'язку із чим і в якому кримінальному провадженні він допитується; користуватися під час давання показань та участі в проведенні інших процесуальних дій правовою допомогою адвоката, повноваження якого підтверджуються згідно з положеннями ст. 50 КПК України; відмовитися давати показання щодо себе, близьких родичів та членів своєї сім'ї, що можуть стати підставою для підозри, обвинувачення у вчиненні ним, близькими родичами чи членами його сім'ї кримінального правопорушення, а також показання щодо відомостей, які згідно з положеннями ст. 65 КПК України не підлягають розголошенню; давати показання рідною або іншою мовою, якою він вільно володіє, і користуватися допомогою перекладача; користуватися нотатками і документами під час давання показань у тих випадках, коли показання стосуються будь-яких розрахунків та інших відомостей, які йому важко тримати в пам'яті; право на відшкодування витрат, пов'язаних із викликом для давання показань; ознайомлюватися з протоколом допиту та заявляти клопотання про внесення до нього змін, доповнень і зауважень, а також власноручно робити такі доповнення і зауваження; заявляти клопотання про забезпечення безпеки

у випадках, передбачених законом; заявляти відвід перекладачу.

Нормами ч. 2 ст. 66 КПК України визначено зобов'язання свідка. Зокрема, свідок зобов'язаний: 1) прибути за викликом до слідчого, прокурора, слідчого судді чи суду; 2) давати правдиві показання під час досудового розслідування та судового розгляду; 3) не розголошувати без дозволу слідчого, прокурора, суду відомості, які безпосередньо стосуються суті кримінального провадження та процесуальних дій, що здійснюються (здійснювалися) під час нього, і які стали відомі свідку у зв'язку з виконанням його обов'язків.

3. Роз'яснення свідку прав, обов'язків та можливостей адвоката на досудовому розслідуванні.

4. З'ясування соціально-правового і процесуального статусу особи, яка звернулася за правовою допомогою з метою визначення, до якої категорії належить особа: свідка, потерпілого, представників цивільного позивача, цивільного відповідача, юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, законних представників потерпілого та цивільного позивача в кримінальному провадженні.

5. Підписання договору про надання правової допомоги або вступ у справу в разі доручення Центру з надання безоплатної вторинної допомоги.

6. З'ясування соціально-правового статусу особи з метою визначення, чи може вона бути викликана і допитана як свідок. Відповідно до норм ч. 2 ст. 65 КПК України не можуть бути допитані як свідки:

1) захисник, представник потерпілого, цивільного позивача, цивільного відповідача, юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, законний представник потерпілого, цивільного позивача в кримінальному провадженні – про обставини, які стали їм відомі у зв'язку з виконанням функцій представника чи захисника;

2) адвокати – про відомості, які становлять адвокатську таємницю. Так, відповідно до норм Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 р. адвокатською таємницею є будь-яка інформація, що стала відома адвокату, помічнику адвоката, стажисту адвоката, особі, яка перебуває в трудо-

вих відносинах із адвокатом, про клієнта, а також питання, з яких клієнт (особа, якій відмовлено в укладенні договору про надання правової допомоги з передбачених цим Законом підстав) звертався до адвоката, адвокатського бюро, адвокатського об'єднання, зміст порад, консультацій, роз'яснень адвоката, складені ним документи, інформація, що зберігається на електронних носіях, та інші документи і відомості, одержані адвокатом під час здійснення адвокатської діяльності. І згідно з нормами п. 2 ч. 2 ст. 21 зазначеного закону адвокату забороняється без згоди клієнта розголошувати відомості, що становлять адвокатську таємницю, використовувати їх у своїх інтересах або інтересах третіх осіб [22];

3) нотаріуси – про відомості, які становлять нотаріальну таємницю;

4) медичні працівники та інші особи, яким у зв'язку з виконанням професійних або службових обов'язків стало відомо про хворобу, медичне обстеження, огляд та їх результати, інтимну і сімейну сторону життя особи – про відомості, які становлять лікарську таємницю;

5) священнослужителі – про відомості, одержані ними на сповіді віруючих;

6) журналісти – про відомості, які містять конфіденційну інформацію професійного характеру, надану за умови нерозголошення авторства або джерела інформації;

7) судді та присяжні – про обставини обговорення в нарадчій кімнаті питань, що виникли під час ухвалення судового рішення, за винятком випадків кримінального провадження щодо прийняття суддею (суддями) завідомо неправосудного вироку, ухвали;

8) особи, які брали участь в укладенні та виконанні угоди про примирення в кримінальному провадженні, – про обставини, які стали їм відомі у зв'язку з участю в укладенні та виконанні угоди про примирення;

9) особи, до яких застосовані заходи безпеки, – щодо дійсних даних про їх особи;

10) особи, які мають відомості про дійсні дані про осіб, до яких застосовані заходи безпеки, – щодо цих даних.

А отже, під час організаційно-правової діяльності на досудовому розслідуванні адвокат має визначити доцільність та наслідки звільнення вищезазначених осіб від допиту або ж від обов'язку зберігати професійну таємницю. У випадку, якщо особа належить до цих категорій, роз'яснення стосуються обмеження предмета допиту щодо відомостей, які стали їй відомі внаслідок виконання професійних або процесуальних обов'язків.

Відповідно до норм п. 1 ч. 1 ст. 69 КПК України особа, яка довірила адвокату, нотаріусу, лікарю, психологу або священнослужителю під час здійснення ними професійної діяльності будь-які відомості, може звільнити останніх від обов'язку зберігати професійну таємницю, і, відповідно, перелічені категорії осіб можуть бути допитані з приводу того, що їм довірено або стало відомо під час здійснення професійної діяльності.

Однак незрозумілою є позиція законодавця щодо форми, в якій звільнення від обов'язку зберігати професійну таємницю має бути адресоване зазначеним категоріям осіб. А також незрозумілим є те, чи означає, що в разі такого звільнення ці особи будуть зобов'язані давати показання з приводу цих відомостей.

7. Якщо свідком є малолітня або неповнолітня особа, адвокат має роз'яснити вимоги до проведення допиту таких осіб. Зокрема, відповідно до норм ст. 226 КПК України допит малолітньої або неповнолітньої особи: проводиться в присутності законного представника, педагога або психолога, а за необхідності – лікаря; не може продовжуватися без перерви понад одну годину, а загалом – понад дві години на день. Особам, які не досягли шістнадцятирічного віку, роз'яснюється обов'язок про необхідність давання правдивих показань, не попереджуючи про кримінальну відповідальність за відмову від давання показань і за завідомо неправдиві показання. До початку допиту особам, зазначеним у нормах ч. 1 ст. 226 КПК України, роз'яснюється їхній обов'язок бути присутніми під час допиту, а також право заперечувати проти запитань та ставити запитання.

8. Роз'яснити свідку зміст повістки про виклик. Згідно з нормами ст. 137 КПК

України повістка про виклик має містити таку інформацію: прізвище та посада слідчого, прокурора, слідчого судді, судді, який здійснює виклик; найменування та адреса суду або іншої установи, до якої здійснюється виклик, номер телефону чи інших засобів зв'язку; ім'я (найменування) особи, яка викликається, її адреса; найменування (номер) кримінального провадження, в рамках якого здійснюється виклик; процесуальний статус, в якому перебуває викликана особа; час, день, місяць, рік і місце прибуття викликаної особи; процесуальна дія (дії), для участі в якій викликається особа; наслідки неприбуття особи за викликом із зазначенням тексту відповідних положень закону, в т.ч. можливість застосування приводу, та здійснення спеціального досудового розслідування чи спеціального судового провадження; поважні причини, через які особа може не з'явитися на виклик, та нагадування про обов'язок заздалегідь повідомити про неможливість з'явлення; підпис слідчого, прокурора, слідчого судді, судді, який здійснив виклик. У випадку недотримання зазначених вимог особа не вважається такою, що отримала повістку і її про це повідомлено, відтак обов'язок прибути за викликом у неї не виникає. У цьому контексті потрібно також підтримати позицію науковців, які вважають доцільним передбачити порядок повідомлення свідка про його право користуватись правовою допомогою адвоката [7, с. 170].

9. Роз'яснення свідку правових наслідків неприбуття або ухилення від явки слідчого. Відповідно до норм ст. 139 КПК України в разі нез'явлення на допит без поважних причин або неповідомлення про причини свого неприбуття на свідка може бути накладено грошове стягнення в розмірі: від 0,25 до 0,5 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб – у випадку неприбуття на виклик слідчого, прокурора; від 0,5 до 2 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб – у випадку неприбуття на виклик слідчого судді, суду. Крім того, відповідно до норм ч. 3 ст. 139 КПК України до свідка може бути застосовано привід, який полягає в примусовому супроводженні осо-

бою, яка виконує ухвалу про здійснення приводу, до місця її виклику в зазначеній в ухвалі час [4].

10. Роз'яснення свідку, які причини не-прибуття на виклик вважаються законодавцем поважними: затримання, тримання під вартою або відбування покарання; обмеження свободи пересування внаслідок дії закону або судового рішення; обставини непереборної сили (епідемії, військові події, стихійні лиха або інші подібні обставини); відсутність особи в місці проживання протягом тривалого часу внаслідок відрядження, подорожі тощо; тяжка хвороба або перебування в закладі охорони здоров'я у зв'язку з лікуванням або вагітністю за умови неможливості тимчасово залишити цей заклад; смерть близьких родичів, членів сім'ї чи інших близьких осіб або серйозна загроза їхньому життю; несвоєчасне одержання повістки про виклик; інші обставини, які об'єктивно унеможливають з'явлення особи на виклик (ч. 1 ст. 138 КПК України).

11. Надання інформації свідку про кримінальну відповідальність, передбачену нормами ст. ст. 384, 385 КК України за надання завідомо неправдивих показань слідчому, прокурору, слідчому судді чи суду або за відмову від давання показань слідчому, прокурору, слідчому судді чи суду, крім випадків, передбачених нормами КПК України;

12. Роз'яснення свідку його права відмовитись давати показання щодо себе, членів своєї сім'ї, близьких родичів. Надання інформації, хто саме відповідно до положень закону визнається близькими родичами та членами сім'ї: чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням, а також особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки, в т.ч. особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі (п. 1. ч. 1 ст. 3 КПК України).

13. Організаційно-правова діяльність адвоката як гаранта свідка на досудово-

му розслідуванні полягає також у забезпеченні прав свідка під час проведення допиту. Зокрема, адвокат має право контролювати дотримання норм чинного кримінального законодавства щодо часу проведення допиту, тривалості проведення допиту (наприклад, не більше ніж дві години без перериву, а в цілому понад вісім годин на добу); використання свідком мови, якою він вільно володіє; задавати свідку питання; просити деталізувати питання, які не зрозумів свідок; забезпечити права свідка на відмовлення від відповіді на некоректні запитання, від дачі показань відповідно до норм ст. 63 Конституції України.

14. Окремої уваги потребують питання стосовно прав свідка, забезпечення його процесуальних гарантій та безпеки, оскільки, ставши невольним свідком чи опинившись не в той час не в тому місці, свідок практично у всіх випадках потребує своєї особистої безпеки, оскільки найчастіше в його бік лунають погрози як від інших учасників кримінального провадження, так і від зацікавлених осіб, які можуть і не бути учасниками [19, с. 90]. На погляд деяких учених, розширення прав свідка і забезпечення процесуальних гарантій його захисту дозволить не тільки відгородити останнього від незаконного переслідування і тиску, а й підвищить ефективність його участі в процесі з метою встановлення істини в справі. Практика знає випадки, коли під впливом погрози, не маючи надійного захисту, свідки змінювали свої показання, тим самим вступаючи в протиріччя зі своєю совістю та законом. Тому особа свідка має бути надійно захищена від різного роду посягань, особливо від фізичних та психологічних, які руйнують бажання не тільки надавати правдиву інформацію, а й взагалі контактувати зі слідчим, прокурором. Отже, нерідко, боячись незаконного впливу, свідки або відмовляються давати показання, або дають завідомо неправдиві показання [23, с. 138].

Висновки. Доходимо висновку про необхідність внесення чіткої норми до КПК України, яка б визначала права та обов'язки адвоката, що надає правову допомогу свідку.

У зв'язку із чим пропонуємо внесення змін до КПК України шляхом внесення додаткової статті 66-1, викладеної в такій редакції:

«66-1 Правова допомога свідку

1. Правову допомогу свідку має право надавати адвокат.

2. Допуск адвоката для надання правової допомоги свідку здійснюється в порядку, передбаченому ст. 46 КПК України.

3. Адвокат має право бути присутнім під час давання показань свідка та інших процесуальних дій, зазначених у цьому Кодексі, бути присутнім під час їх проведення; надавати консультації; ставити запитання; здійснювати захист або представництво прав та інтересів свідка; заперечувати проти незаконних дій або бездіяльності слідчого, прокурора, слідчого судді, суду, оскаржувати їх у порядку, встановленому цим кодексом; користуватися допомогою перекладача або заявляти клопотання про надання його свідкові; заявляти відвід перекладачу; знати, у зв'язку із чим і в якій справі допитується свідок; бути присутнім під час допиту свідка; контролювати роз'яснення свідкові визначених у ст. 691 цього кодексу процесуальних прав; із дозволу слідчого, прокурора ставити свідку запитання; давати свідкові в присутності слідчого короткі консультації; знайомитися з протоколом допиту і клопотати про внесення до нього змін, доповнень і зауважень, власноручно робити такі доповнення і зауваження; подавати скарги прокурору на дії дізнавача і слідчого; отримувати замість свідка відшкодування витрат, пов'язаних із викликом свідка для дачі показань; клопотати про забезпечення безпеки свідкові або собі; клопотати про допит свідка в суді з використанням технічних засобів із іншого приміщення, в т.ч. за межами приміщення суду (ч. 6 ст. 303 КПК), або допиту свідка у відсутності підсудного (ч. 7 ст. 303, ч. 3 ст. 307 КПК); користуватись іншими процесуальними правами, передбаченими нормами цього Кодексу і законами України.

4. Адвокат зобов'язаний беззаперечно виконувати вказівки слідчого під час проведення слідчих дій та розпорядження головуючого про додержання порядку

в судовому засіданні; не перешкоджати встановленню істини в справі шляхом вчинення протиправних дій; дотримуватись зобов'язань, визначених нормами цього Кодексу, Конституції України, Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», інших норм чинного законодавства.

5. Одна і та сама особа не може бути адвокатом свідка, а також захисником підозрюваного, затриманого, обвинуваченого або ж представником потерпілого».

Список використаної літератури:

1. Кони А.Ф. Собрание сочинений: в 8 т. / под общ. ред. В.Г. Базакова. М.: Юридическая литература, 1967. Т. 4. 1967. 544 с.
2. Олефіренко Н.А. Особливості правового статусу свідка. Вісник Запорізького національного університету. 2011. № 1. С. 193–198.
3. Тищенко М.М. Яким вбачається процесуальний статус свідка в новому Кодексі про адміністративні правопорушення України // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення: міжнар. наук.-практ. конф., 7-8 грудня 2006 р.: тези доп. У 2-х ч. Сімферополь: Крим. юрид. ін-т Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2006. Ч. 1. С. 13–17.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2013. № 9-10. 11-12. 13. Ст. 88.
5. Корчева Т.В. Надання професійної правничої допомоги свідку у кримінальному провадженні як вид адвокатської діяльності. 2018. № 1. С. 316–320.
6. Лезін Є. Особливості забезпечення показань свідків. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 2. С. 24–33.
7. Дубівка І.В. Діяльність адвоката в стадії досудового розслідування: дис..на здоб. наук. ступ к.ю.н. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» (081 – Право). К., 2017. 227 с.
8. Адвокатура України / за заг. ред. С.Я. Фурси та Н.М. Бакаянкової. 2-ге вид., доп. і перероб. К.: Алерта, 2016. 864 с.
9. Корчева Т.В. Надання професійної правничої допомоги свідку у кримінальному провадженні як вид адвокатської діяльності. 2018. № 1. С. 316–320.

10. Словник української мови: в 11-ти т. / АНУРСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні; редкол.: І.К. Білодід (голова) та ін. Київ: Наук. думка, 1970–1980. Т. 9: С. 915 с.
11. Дігтяр Є.І. Правовий статус адвоката як гаранта свідка // Наука та освіта: ключові питання сучасності. Т. 3. С. 58–60.
12. Орлова А.А. К вопросу о статусе адвоката на досудебных этапах уголовного судопроизводства // Материал подготовлен для системы КонсультантПлюс. 2007. URL: [http://www. center-bereg.ru/j2153.html](http://www.center-bereg.ru/j2153.html).
13. Попов Е.А. Квалифицированная юридическая помощь в уголовном процессе России: понятие, содержание, гарантии: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Уголовный процесс; криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность». Краснодар, 2004. 26 с.
14. Закомолдин А.В. Адвокат как участник уголовного процесса в досудебных стадиях: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Уголовный процесс; криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность». Самара, 2007. 22 с.
15. Меланчук А.В. Роль адвокатів у кримінальному провадженні за законодавством Російської Імперії і сучасної України: точки дотику. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2014. Вип. 2. Т 4. С. 122–127.
16. Забровський В.В. Правовий статус адвоката свідка. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. С. 169–173.
17. Гловук І.В. Кримінально-процесуальні функції: теоретико-методологічні засади і практика реалізації: автореф. дис.... докт. юрид. наук: 12.00.09. Одеса, 2016. 42 с.
18. Замкова Я.В. Деякі питання захисту майнових прав третіх осіб у кримінальному провадженні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2015. № 18. Т. 2. С. 152–154.
19. Лисюк Ю.В. Процесуальна фігура свідка у кримінальному провадженні: стан та перспективи. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2014. № 4. С. 90–95.
20. Дігтяр Є.І. Правовий статус адвоката як гаранта свідка // Наука та освіта: ключові питання сучасності. Т. 3. С. 58–60.
21. Дубівка І.В. Діяльність адвоката на стадії досудового розслідування щодо надання правової допомоги свідку. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. Випуск 1-2. С. 249–252.
22. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 липня 2012 р. № 5076-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 27. Ст. 282.
23. Пацалова Т.В. Проблеми забезпечення безпеки потерпілих та свідків у кримінальному судочинстві. Підприємництво, господарство і право. 2006. № 9. С. 138–140.

Питомец А. В. Организационно-правовые вопросы предоставления адвокатом правовой помощи свидетелю на досудебном расследовании

Статья посвящена рассмотрению организационно-правовых вопросов предоставления адвокатом правовой помощи свидетелю на досудебном расследовании. Автором проанализированы основные подходы в юридической литературе относительно понятия «свидетель» и «предоставление адвокатом правовой помощи свидетелю».

На основе теоретико-правовых исследований автором определено понятие «свидетель» и предложена классификация категорий свидетелей, которым адвокатом может быть предоставлена правовая помощь на досудебном расследовании.

Исходя из норм действующего законодательства, а также практического опыта, автором предложено внесение изменений в действующее законодательство с целью усовершенствования организационно-правовой деятельности адвоката при оказании правовой помощи свидетелю на досудебном расследовании.

Ключевые слова: досудебное расследование, свидетель, оказание правовой помощи свидетелю, категория свидетелей, организационно-правовая деятельность адвоката, правовая помощь свидетелю на досудебном расследовании.

Pytomets A. Organizational and legal issues of the provision of legal aid by a lawyer to a witness at the pre-trial investigation

The article is devoted to the consideration of organizational and legal issues of the provision of legal aid by a lawyer to a witness at the pre-trial investigation. The author analyses the main approaches to the definition of the concepts of "witness" and "the provision of legal aid by a lawyer to a witness" in the legal literature.

On the basis of theoretical legal research, the author defined the concept of "witness" and proposed a classification of categories of witnesses, which can receive a lawyer's legal help at the pre-trial investigation.

Proceeding from the norms of the current legislation, as well as from practical experience, the author proposes amendments to the current legislation in order to improve the organizational and legal activities of a lawyer during the provision of legal help to a witness at the pre-trial investigation.

Key words: *pre-trial investigation, witness, provision of legal help to a witness, legal and organizational activity of a lawyer during the provision of legal help to a witness at the pre-trial investigation.*

УДК 343.1

І. С. Семенюта

прокурор
Київської місцевої прокуратури № 1**ТРИМАННЯ ПІД ВАРТОЮ
В КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ
ЩОДО ТЕРОРИЗМУ**

Розглянуто загальні правила застосування тримання під вартою. Визначено те, як ці правила проявляються у кримінальних провадженнях щодо тероризму. Установлено, які особливості має застосування тримання під вартою у кримінальних провадженнях щодо тероризму, якщо це злочин середньої тяжкості.

Ключові слова: кримінальний процес, прокурор, слідчий суддя (суд), тримання під вартою, терористичні злочини.

Постановка проблеми. Загальновідомо, що у кримінальному процесі України лише у спосіб і порядок встановлений кримінальним процесуальним законодавством (ст. 19 Конституції України, ч. 1 ст. 9 КПК України) має застосовуватися тримання під вартою, що регулюється положеннями Глави 18 КПК України.

Однак привертає увагу те, що в ч. 5 ст. 176 КПК України законодавцем в імперативній формі визначено запобіжні заходи у вигляді особистого зобов'язання, особистої поруки, домашнього арешту, застави, що не можуть застосовуватися до осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109–114¹, 258–258⁵, 260, 261 Кримінального кодексу України, тобто кримінальних проваджень щодо тероризму.

Тому постає питання щодо того, як має виглядати застосування тримання під вартою у кримінальних провадженнях щодо тероризму, оскільки в КПК України одночасно передбачені правила для застосування тримання під вартою незалежно від категорії кримінального провадження та правила, які стосуються лише тримання під вартою у кримінальних провадженнях щодо тероризму. Як зазначатиметься в подальшому, між цими правилами виникають певні дискусійні моменти, правильне вирішення яких є необхідним, зважаючи на те, що будь-яке обмеження волі

має відповідати процедурі, встановленій законом (ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод) [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасному кримінальному процесі України порядок застосування тримання під вартою вивчався та продовжує вивчатися вченими різнобічно. Серед тих, хто зробив найбільший вклад у розроблення зазначеної теми, є Ю.М. Грошевий, Л.М. Лобойко, М.А. Погорєцький, О.Г. Шило, Л.Д. Удалова та ін. Однак дотепер питання про тримання під вартою лише у провадженнях, пов'язаних із тероризмом, залишається недостатньо дослідженим, свідченням чого є відсутність праць на цю тему.

Метою статті є аналіз застосування тримання під вартою у кримінальних провадженнях щодо тероризму.

Виклад основного матеріалу. Для повноти й кращого розуміння окресленої теми спочатку потрібно звернути увагу на такі положення КПК України.

Так, тримання під вартою є найбільш суворим у системі запобіжних заходів кримінального провадження України, на що орієнтує зміст ч. 1, 2 ст. 176 КПК України, згідно з якими у вітчизняному кримінальному процесі запобіжними заходами є особисте зобов'язання, особиста порука, застава, домашній арешт, тримання під вартою. Серед них найбільш м'яким запобіжним заходом вважається особисте зобов'язання, найбільш суворим – тримання під вартою.

Слідчий суддя (суд) може обрати тримання під вартою, якщо слідчий, прокурор доведе, що встановлені під час розгляду клопотання про застосування запобіжних заходів обставини, є достатніми для переконання, що жоден із більш м'яких запобіжних заходів не може запобігти доведенню під час розгляду ризику або ризикам (ч. 2 ст. 176 КПК України).

У свою чергу, ризиками є достатні підстави вважати, що підозрюваний, обвинувачений, засуджений може здійснити одну з таких дій: 1) переховуватися від органів досудового розслідування та/або суду; 2) знищити, сховати або спотворити будь-яку із речей чи документів, які мають істотне значення для встановлення обставин кримінального правопорушення; 3) незаконно впливати на потерпілого, свідка, іншого підозрюваного, обвинуваченого, експерта, спеціаліста у цьому ж кримінальному провадженні; 4) перешкоджати кримінальному провадженню іншим чином; 5) вчинити інше кримінальне правопорушення чи продовжити кримінальне правопорушення, у якому підозрюється, обвинувачується (ч. 1, 2 ст. 177 КПК України).

Застосування тримання під вартою, як і будь-який інший запобіжний захід, має передбачати досягнення мети, зокрема забезпечення виконання підозрюваним, обвинуваченим, засудженим покладених на них процесуальних обов'язків (ч. 1, 2 ст. 177 КПК України).

Як окремо зазначено в ч. 2 ст. 177 КПК України, слідчий, прокурор не мають права ініціювати питання про застосування запобіжного заходу без наявності для цього підстав. Як щойно визначено, ними існування одного або декількох ризиків (ч. 1 ст. 177 КПК України), наявність обґрунтованої підозри (ч. 2 ст. 177 КПК України), що має на меті забезпечення виконання процесуальних обов'язків (ч. 1 ст. 177 КПК України), недостатність застосування більш м'якого запобіжного заходу. Якщо це тримання під вартою, то мають бути дотримані вимоги й ч. 2 ст. 184 КПК України, за якою запобіжний захід у вигляді тримання під вартою не може бути застосований, окрім як:

– до особи, яка підозрюється у вчиненні злочину, за який законом передбачено

основне покарання у виді штрафу в розмірі понад три тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, якщо прокурором, крім наявності підстав, передбачених ст. 177 КПК України, буде доведено, що підозрюваний не виконав обов'язки, покладені на нього за умов застосування раніше обраного запобіжного заходу, або не виконав у встановленому порядку вимог щодо внесення коштів як застави та надання документа, що це підтверджує;

– до раніше судимої особи, яка підозрюється у вчиненні злочину, за який законом передбачено покарання у виді позбавлення волі на строк до трьох років, якщо прокурором, крім наявності підстав, передбачених ст. 177 КПК України, буде доведено, що, перебуваючи на волі, ця особа переховувалася від органу досудового розслідування чи суду, перешкоджала кримінальному провадженню або їй повідомлено про підозру у вчиненні іншого злочину;

– до раніше не судимої особи, яка підозрюється чи обвинувачується у вчиненні злочину, за який законом передбачено покарання у виді позбавлення волі на строк до п'яти років, – виключно у разі, якщо прокурором, крім наявності підстав, передбачених ст. 177 КПК України, буде доведено, що перебуваючи на волі, ця особа переховувалася від органу досудового розслідування чи суду, перешкоджала кримінальному провадженню або їй повідомлено про підозру у вчиненні іншого злочину;

– до раніше не судимої особи, яка підозрюється або обвинувачується у вчиненні злочину, за який законом передбачено покарання у виді позбавлення волі на строк понад п'ять років;

– до раніше судимої особи, яка підозрюється або обвинувачується у вчиненні злочину, за який законом передбачено покарання у виді позбавлення волі на строк понад три роки;

– до особи, яку розшукують компетентні органи іноземної держави за кримінальне правопорушення, у зв'язку з яким може бути вирішено питання про видачу особи (екстрадицію) такій державі для притягнення до кримінальної відповідальності або виконання вироку, в порядку

і на підставах, передбачених розділом IX КПК України або міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України.

Якщо наведені вимоги застосування тримання під вартою порівняти з правилами застосування тримання під вартою у кримінальних провадженнях, пов'язаних із тероризмом. Нагадаємо, згідно з ч. 5 ст. 176, ч. 2 ст. 177 КПК України, у кримінальному провадженні має бути повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого та/або: ст. 258 («Терористичний акт») КК України; ст. 258¹. («Втягнення у вчинення терористичного акту»); ст. 258² («Публічні заклики до вчинення терористичного акту»); ст. 258³ («Створення терористичної групи чи терористичної організації»); ст. 258⁴ («Сприяння вчиненню терористичного акту»); ст. 258⁵ («Фінансування тероризму») КК України.

Можна побачити, що у кримінальних провадженнях, пов'язаних із тероризмом, особливістю стає те, що прокуророві та слідчому судді (суду) під час розгляду клопотання про тримання під вартою:

по-перше, не потрібно доводити й відповідно встановлювати, що жоден із більш м'яких запобіжних заходів не зможе запобігти ризикам, передбаченим ст. 177 КПК України та зазначеним у клопотанні. Про це прямо вказано в ч. 1 ст. 183 цього Кодексу;

по-друге, пропонувати/визначати розмір застави, як того вимагає ч. 3, 4 ст. 183 КПК України, оскільки, повторимо, застава є запобіжним заходом (п. 3 ч. 1 ст. 176 КПК України), а у кримінальних провадженнях за ст. 258-258⁵ КК України цей запобіжний захід не може бути застосований.

У всіх інших вимогах тримання під вартою у кримінальних провадженнях щодо тероризму має відповідати загальним положенням КПК України щодо застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, зокрема передбачати: один або декілька ризиків (ч. 1 ст. 177 КПК України), обґрунтовану підозру (ч. 2 ст. 177 КПК України), мету (ч. 1 ст. 177 КПК України) тощо. Адже будь-яких інших заборон, за прикладом ч. 5 ст. 176, ч. 1 ст. 183 КПК України, щодо тримання під вартою у кри-

мінальних провадженнях щодо тероризму (ст. 258-258⁵ КК України) в цьому Кодексі немає.

Зауважимо, що важко підтримати тих учених, які вважають, що за змістом ч. 5 ст. 176 КПК України призводить до порушення принципів пропорційності, справедливості тощо, оскільки у такій категорії проваджень не можна застосувати більш м'які запобіжні заходи [2, с. 266–267; 3].

Так, зауважимо:

– із праць відомого аналітика положень Конвенції з прав людини та основоположних свобод у контексті кримінального процесу Дж. МакБрайда (консультант Ради Європи по правам людини та Організації з безпеки й співробітництва в Європі [4, с. 1]) вбачається, що неможливість застосування іншого запобіжного заходу, окрім тримання під вартою, у справах про тероризм не є недоліком національного законодавства.

Цей науково-практичний діяч із посиленням на відповідні рішення Європейського суду з прав людини неодноразово акцентував увагу, що порушення права на свободу та особисту недоторканість у справах, пов'язаних із тероризмом, мали місце тоді, коли підозра не перевірялася на предмет обґрунтованості [5, с. 56–57], коли вагомих доказів уважати, що особа причетна до тероризму, не існувало [5, с. 62]; коли правоохоронні органи не мали чи не надали достатніх доказів на підтвердження своїх доводів [5, с. 68]; коли обмеження волі шляхом тримання під вартою мало на меті лише «захист суспільства від тероризму» та нічого іншого [5, с. 73] тощо. Проте жодного разу не вказувалося, що у цій категорії проваджень (щодо тероризму) порушення мало місце, оскільки не вирішено питання про можливість застосування альтернативних тримання під вартою запобіжних заходів;

– положення чинного КПК України до вступу в дію піддавалися аналізу з боку Л. Бахмайєр-Вінтер (професора юридичного факультету Університету Комплутенсе, Мадрид, Іспанія), Е. Сванідзе (довготермінового консультанта проекту Ради Європи, колишнього члена Європейського комітету із запобігання катуванням і нелюдського або такого, що принижує гід-

ність, поведження чи покарання) та того ж Дж. МакБрайда [6, с. 1–14, 46]. Проте цими вченими не висловлено будь-яких зауважень до вимог ч. 5 ст. 176 КПК України, зокрема неможливості застосування, окрім як тримання під вартою, у кримінальних провадженнях щодо тероризму. Із цим слід повністю погодитися, оскільки не потрібно забувати, що згідно з Конвенцією Ради Європи про запобігання тероризму [7], Європейською конвенцією про боротьбу з тероризмом [8], будь-який терористичний злочин супроводжується: серйозним залякуванням населення, дестабілізацією в країні, високої ймовірності та настанням вкрай тяжких наслідків. Тобто все, що пов'язано з тероризмом, має серйозну небезпеку для держави в цілому та великого кола людей, а це вже свідчить про наявність значного суспільного та державного інтересу в запобіганні, протидії та припиненні будь-яких терористичних злочинів. Тому зауважимо, що цілком правильно слід визнати позицію слідчих суддів (суддів), які у своїх рішеннях (із посиланням на відповідну практику Європейського суду з прав людини) указують, що під час вирішенні питання щодо тримання під вартою у кримінальних провадженнях щодо тероризму суд повинен забезпечити не тільки права підозрюваного, обвинуваченого, а й високі стандарти охорони загальносуспільних прав та інтересів, забезпечення яких вимагає від суду більшої суворості в оцінюванні порушень цінностей суспільства [9];

– попередньо визначено, що у сучасному кримінальному процесі України застосування тримання під вартою у кримінальних провадженнях щодо тероризму має відповідати загальним правилам застосування тримання під вартою, окрім двох винятків. У свою чергу, загальні правила застосування тримання під вартою передбачають обов'язок доводити/встановлювати наявність ризиків та докази цього, обґрунтованість підозри, обвинувачення (ст. 184 КПК України) тощо.

Однак у подальшому потрібно також зазначити, незважаючи на те, що застосування тримання під вартою у кримінальних провадженнях, пов'язаних із тероризмом, має відповідати загальним правилам

застосування запобіжних заходів за винятком двох обставин (неможливість обрати більш м'який запобіжний захід, непризначення застави як альтернативи триманню під вартою). Певні особливості, навіть з урахуванням цих двох винятків, існують, на них потрібно звернути увагу, оскільки в практичній діяльності слідчого судді, суду, прокурора мають місце порушення вимог КПК України під час застосування тримання під вартою у кримінальних провадженнях щодо тероризму, крім того, деякі положення КПК України потребують окремого роз'яснення з метою правильного застосування.

Так, зазначимо, хоча під час розгляду клопотання про застосування запобіжного заходу, згідно з ч. 1 ст. 194 КПК України, слідчий суддя, суд зобов'язаний установити те, чи доводять надані сторонами кримінального провадження докази обставини, які свідчать про: 1) наявність обґрунтованої підозри у вчиненні підозрюваним, обвинуваченим кримінального правопорушення (п. 1 ч. 1 ст. 194 цього Кодексу); 2) наявність достатніх підстав уважати, що існує хоча б один із ризиків, передбачений статтею 177 КПК України, на які вказує слідчий, прокурор (п. 2 ч. 1 ст. 194 цього Кодексу); 3) недостатність застосування більш м'яких запобіжних заходів для запобігання ризику або ризикам, зазначеним у клопотанні (п. 3 ч. 1 ст. 194 цього Кодексу).

Крім того, як робиться наголос у ч. 4 ст. 194 цього Кодексу, якщо під час розгляду клопотання про обрання запобіжного заходу прокурор доведе обставини, передбачені п. 1, 2 ч. 1 ст. 194 цього Кодексу, тобто наявність обґрунтованої підозри у вчиненні підозрюваним, обвинуваченим кримінального правопорушення, наявність достатніх підстав вважати, що існує хоча б один із ризиків, передбачених статтею 177 КПК України, про що вказано в клопотанні. Проте це не доведе обставин, передбачених п. 3 ч. 1 ст. 194 КПК України, зокрема недостатність застосування більш м'яких запобіжних заходів для запобігання ризику або ризикам, зазначеним у клопотанні. Слідчий суддя, суд має право застосувати більш м'який запобіжний захід, ніж той, який зазначе-

ний у клопотанні, а також покласти на підозрюваного, обвинуваченого обов'язки, передбачені ч. 5 ст. 194 КПК України, необхідність покладення яких установлені з наведеного прокурором обґрунтування клопотання.

Незважаючи на це, під час розгляду питання про тримання під вартою у кримінальних провадженнях щодо тероризму:

- по-перше, клопотання прокурора, слідчого за погодженням з прокурором, про застосування (обрання) тримання під вартою, слідчий суддя, суд може лише або задовольнити, або відмовити у задоволенні такого клопотання;

- по-друге, клопотання сторони захисту про зміну запобіжного заходу, не пов'язаного з позбавленням волі, якщо тримання під вартою вже застосоване, слідчий суддя, суд або не задовольняє, або скасовує тримання під вартою;

- по-третє, клопотання прокурора, слідчого (за погодженням із прокурором) про продовження тримання під вартою, слідчий суддя, суд або задовольняє, або відмовляє у його задоволенні.

Але у будь-якому разі за жодним із зазначених клопотань слідчий суддя, суд не має право обрати інший запобіжний захід, оскільки знову ж таки, хоча ч. 4 ст. 194 КПК України надає йому право, якщо прокурор не доведе недостатність застосування більш м'якого запобіжного заходу, застосувати більш м'який запобіжний захід, ніж той, який зазначений у клопотанні. Не потрібно забувати, що ч. 5 ст. 176 КПК України забороняє обирати альтернативні тримання під вартою запобіжні заходи у кримінальних провадженнях, пов'язаних із тероризмом.

Тому слід визнати неправильною судову практику, коли у зазначеній категорії кримінальних проваджень (щодо тероризму): застосовується інший запобіжний захід, аніж тримання під вартою [10]; додатково обґрунтовується те, чому інший більш м'який запобіжний захід не може бути застосований без посилання на ч. 5 ст. 176 КПК України [11; 12]. Крім того, неправильною є позиція прокурорів, які у клопотанні про обрання, продовження тримання під вартою у кримінальних провадженнях, пов'язаних із тероризмом,

вказують та намагаються довести суду, що інший більш м'який запобіжний захід не зможе запобігти наявним ризикам [13]. Також не зовсім логічною виглядає позиція сторони захисту, яка у зазначених кримінальних провадженнях, намагається довести позицію, що тримання під вартою потрібно змінити на інший, не пов'язаний із позбавленням волі, запобіжний захід [14; 15].

До речі, незрозумілими є обставини, які мали місце 8 грудня 2017 року в Оболонському районному суді м. Києва. Так, прокурор у кримінальному провадженні за ч. 2 ст. 258 КК України заявив клопотання про зміну запобіжного заходу з тримання під вартою на особисте зобов'язання, з чим суд погодився [10]. У цьому разі відбулося пряме порушення положень ч. 5 ст. 176 КПК України, хоч прокурор і обґрунтовував свою позицію вимогами Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод. Зауважимо, якщо з матеріалів цього провадження вбачалося, що тримання під вартою суперечило положенням цього міжнародного документа, то прокурор повинен був заявити клопотання, а суддя міг ухвалити рішення про скасування тримання під вартою та зобов'язати підозрюваного (обвинуваченого) перебувати за кожною вимогою до суду або до іншого органу державної влади, як це передбачено ч. 3 ст. 194 КПК України. Проте аж ніяк не змінювати тримання під вартою на особисте зобов'язання.

Тобто у всіх наведених прикладах не враховано того, що запобіжні заходи у вигляді особистого зобов'язання, особистої поруки, домашнього арешту, застави не можуть бути застосовані до осіб, які підозрюються, обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених ст. 258–258⁵ КК України. Це пряма заборона ч. 5 ст. 176 КПК України. Тому наведемо слушну думку одного із суддів: «Запобіжний захід у вигляді тримання під вартою є єдиним можливим заходом для забезпечення нівелювання ризиків та дотримання процесуальної дисципліни підозрюваним, обвинуваченим у кримінальних провадженнях, які передбачені ч. 5 ст. 176 КПК України» [16].

У продовження цієї тематики не можна оминати увагою ще одну особливість під

час застосування тримання під вартою у кримінальних провадженнях, пов'язаних із тероризмом. Ідеться про перелік обставин, що підлягає додатковому доведенню і встановленню під час вирішення цього питання.

Так, попередньо вказувалося, що під час вирішення питання про тримання під вартою обов'язковому доведенню/встановленню підлягає: наявність ризиків, обґрунтованої підозри тощо. Однак з урахуванням того, що ч. 2 ст. 183 КПК України визначає додаткові (спеціальні) підстави застосування тримання під вартою, про що попередньо вказувалося. Потрібно звертати увагу на тяжкість злочину, про який ідеться в ч. 5 ст. 176 КПК України, за правилами ст. 12 КК України.

І хоча повідомлення про підозру за ст. 258, ч. 2 ст. 258¹, ст. 258³–258⁵ КК України не створює додаткових (спеціальних) умов застосування тримання під вартою у провадженнях щодо тероризму, аніж ті, про які відзначалося раніше.

Ці злочини належать до категорії тяжких та особливо тяжких, а в п. 4 ч. 2 ст. 194 КПК України вказується таке: «Запобіжний захід у вигляді тримання під вартою не може бути застосований, окрім як: ... до раніше не судимої особи, яка підозрюється або обвинувачується у вчиненні злочину, за який законом передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк понад п'ять років».

Інша ситуація відбувається у кримінальних провадженнях за ч. 1 ст. 258¹, ч. 1, 2 ст. 258² КК України, оскільки вони належать до злочинів середньої тяжкості (основне покарання не перевищує 5 років позбавлення волі) [3].

Зазначимо, що ми повністю підтримуємо думку А.С. Давтян, що віднесення цих злочинів до середньої тяжкості не є правильним, адже все ж таки це терористичний злочин [17], а будь-який терористичний злочин, як указувалося, супроводжується серйозним залякуванням населення, дестабілізації в країні, настанням тяжких наслідків тощо, а тому міру покарання потрібно зробити більш суворою.

Так, ураховуючи те, що сьогодні ч. 1 ст. 258¹, ч. 1, 2 ст. 258² КК України все ж таки є злочинами середньої тяж-

кості, то під час застосування тримання під вартою у кримінальних провадженнях щодо тероризму, починають діяти вже вимоги п. 3 ч. 2 ст. 183 КПК України, але де зазначається: тримання під вартою може бути застосовано до раніше не судимої особи, яка підозрюється чи обвинувачується у вчиненні злочину, за який законом передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк до п'яти років (тобто злочин середньої тяжкості), якщо прокурором, крім наявності підстав, передбачених ст. 177 КПК України, буде доведено, що перебуваючи на волі, ця особа переходила від органу досудового розслідування чи суду, перешкоджала кримінальному провадженню або їй повідомлено про підозру у вчиненні іншого злочину.

Тобто законодавцем додатково встановлено, що у злочинах середньої тяжкості, якими є ч. 1 ст. 258¹, ч. 1, 2 ст. 258² КК України, тримання під вартою може бути застосовано, якщо:

- існують ризиків, передбачені ст. 177 КПК України;

- існують підстави вважати, що підозрюваний раніше переховувався від органу досудового розслідування чи суду, перешкоджав кримінальному провадженню або йому повідомлено про підозру у вчиненні іншого злочину.

Проте відразу виникає питання щодо того, як правильно розуміти зміст п. 3 ч. 2 ст. 183 КПК України, адже ризики, передбачені ч. 1 ст. 177 КПК України, та обставини, зазначені в п. 3 ч. 2 ст. 183 КПК України як додаткові (спеціальні) умови застосування тримання під вартою до підозрюваних, обвинувачених у вчиненні злочину середньої тяжкості, схожі за змістом.

Переховування від органу досудового розслідування чи суду, перешкоджання кримінальному провадженню або повідомлення про підозру у вчиненні іншого злочину (п. 3 ч. 2 ст. 183 КПК України) також є ризиками, передбаченими п. 1, 4, 5 ч. 1 ст. 177 КПК України.

Що ж до того, як розглядають це питання у науці. Згідно зі слухними висновками Л.М. Лобойка, саме наука є тією цариною людської діяльності, що продукує нові, сучасні знання [18]. Тому, на

нашу думку, слід підтримати точку зору В.М. Чорнобука, що п. 3 ч. 2 ст. 183 КПК України за змістом є додатковими (спеціальними) вимогами до застосування тримання під вартою (поряд із вимогами ч. 1 ст. 177 КПК України [19]). Зауважимо, що хоча в Україні відсутня практика застосування тримання під вартою у кримінальних провадженнях за ч. 1 ст. 258¹, ч. 1, 2 ст. 258² КК України де підозрюваний, обвинувачений раніше не судимий. У разі виникнення підстав для взяття під варту потрібно перевіряти і встановлювати те, чи мали місце (поряд із існуванням ризиків, передбачених ч. 1 ст. 177 КПК України) додаткові (спеціальні) умови, зазначені в п. 3 ч. 2 ст. 183 КПК України.

Висновки і пропозиції. Застосування тримання під вартою у кримінальних провадженнях щодо тероризму має відповісти, по-перше, загальним правилам застосування запобіжних заходів, окрім неможливості застосувати більш м'який запобіжний захід, непризначення застави як альтернативи тримання під вартою; по-друге, за результатами розгляду клопотання прокурора про застосування (обрання, продовження) тримання під вартою слідчий суддя, суд має право або задовольнити, або відмовити у задоволенні такого клопотання. А якщо це клопотання сторони захисту про зміну запобіжного заходу, то або відмовити у задоволенні, або скасувати тримання під вартою; по-третє, у кримінальних провадженнях за ч. 1 ст. 258¹, ч. 1, 2 ст. 258² КК України, де підозрюваний, обвинувачений раніше не судимий, окрім існування одного або декількох ризиків, передбачених ч. 1 ст. 177 КПК України, потрібно також доводити/встановлювати, що підозрюваний, обвинувачений раніше переховувався від органу досудового розслідування чи суду, перешкоджав кримінальному провадженню або йому повідомлено про підозру у вчиненні іншого злочину.

Список використаної літератури:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення 30.08.18)
2. Тertiшник В. М. Науково-практичний коментар до Кримінального процесуального кодексу України. Київ: Правова Єдність, 2017. 824 с.
3. Хитра А., Дашак Я. Застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична». 2016. Випуск № 3. С. 292–302.
4. МакБрайд Д. Сборник научных статей «Европейские стандарты в области свободы объединений»; [перев. и науч. ред. А. Вашкевич]. Минск: Тесей, 2004. 43 с.
5. МакБрайд Д. Європейська конвенція з прав людини та кримінальний процес; [перекл. Д. Шкрюба]. К.: К.І.С., 2010. 576 с.
6. Висновок Директорату з питань правосуддя та захисту людської гідності Генерального директорату І – Права людини і верховенство права Ради Європи «Щодо проекту кримінально-процесуального кодексу України» / Л. Бахмайер-Вінтер, Дж. МакБрайд, Е. Сванідзе. Страсбург, 2011. 91 с.
7. Конвенція Ради Європи про запобігання тероризму від 16.05.2005 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_712 (дата звернення 07.09.18)
8. Європейської конвенції про боротьбу з тероризмом від 27.01.1977 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_331 (дата звернення 07.09.18)
9. Ухвала Костянтинівського міськрайонного суду Донецької області від 22.12.2017 року URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71170862> (дата звернення 07.09.18)
10. Ухвала Оболонського районного суду м. Києва від 08.12.2017 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70810387> (дата звернення 07.09.18)
11. Ухвала Любомльського районного суду Волинської області від 05.04.2017 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65830856> (дата звернення 07.09.18)
12. Ухвала Фрунзенського районного суду м. Харкова від 16.11.2016 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62750779> (дата звернення 07.09.18)
13. Ухвала Марківського районного суду Луганської області від 14.12.2017 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71060138> (дата звернення 07.09.18)
14. Ухвала Фрунзенського районного суду м. Харкова від 27.12.2017 р.

- URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71289573> (дата звернення 07.09.18)
15. Ухвала Фрунзенського районного суду м. Харкова від 29.12.2017 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66774586> (дата звернення 07.09.18)
16. Ухвала Жовтневого районного суду м. Дніпро від 02.09.2016 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/61519315> (дата звернення 07.09.18)
17. Давтян А. Історія становлення й розвитку в законодавстві України кримінальної відповідальності за злочини, пов'язані з публічними закликами до вчинення терористичного акту. *Право і суспільство*. 2015. № 4. Ч. 1. С. 132–137.
18. Лобойко Л.М. Принцип наукової обґрунтованості побудови сучасного кримінального процесу України. Питання боротьби зі злочинністю. 2016. Випуск 31. С. 40–54.
19. Чорнобук В.М. Актуальні питання застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою та продовження строків тримання під вартою. *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 4. С. 175–182.
-

Семенюта І. С. Применение содержания под стражей в уголовном производстве, связанном с терроризмом

Рассмотрены общие правила применения содержания под стражей. Определено то, как данные правила проявляются в уголовных производствах, связанных с терроризмом. Установлено то, какие особенности имеет применении содержания под стражей в уголовных производствах, связанных с терроризмом, если данное преступление является преступлением средней тяжести.

Ключевые слова: уголовный процесс, прокурор, следственный судья (суд), содержания под стражей, террористические преступления.

Semenyuta I. Application arrest in criminal proceedings related to terrorism

Considered general rules of the application of detention. Defined, as these rules are manifested in criminal proceedings related to terrorism. Installed, which specifics application arrest in criminal proceedings related to terrorism, if this crime is a crime middle weight.

Key words: criminal process, prosecutor, investigating judge (court), arrest, terrorism crimes.

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ;

УДК 35.072.2(477)

А. Г. Баштанник

заступник директора
Дніпропетровського регіонального відділення
Національної школи суддів України

ТЕОРЕТИЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Статтю присвячено теоретико-методологічному обґрунтуванню та розробці практичних рекомендацій щодо удосконалення інституціональних, адміністративних та організаційно-правових основ реалізації державної влади в умовах децентралізації. Розкрито значення організаційно-правового забезпечення адміністративної реформи для удосконалення діяльності органів влади, роль нормотворчого та законотворчого аспектів процесу реалізації державної влади. Встановлено, що головною проблемою є несистемність організаційно-правового та адміністративного забезпечення сучасного реформування в системі державного управління, суб'єктна дискретність реформування та асиметричність інституціонального наповнення реформ. Доведено, що невирішеним завданням залишається систематизація механізмів, форм, структури, підходів та інструментів регулювання діяльності органів державної влади

Ключові слова: органи державної влади, публічне управління, система органів влади, децентралізація.

Постановка проблеми. В умовах децентралізації влади, наближення до європейських принципів державного управління трансформуються цілі й завдання, реалізуються основні функції органів державної влади, конкретизується стратегія розвитку Української держави. Становлення і розвиток системи державної влади в умовах реформ потребує теоретико-методологічного обґрунтування напрямів державотворення, нормативного визначення функцій, структури, повноважень органів влади, закріплення алгоритму реалізації державної влади в системі публічного управління. Саме децентралізація влади визначила необхідність формування принципово нових форм і засобів регулювання діяльності органів державної влади. Постановка проблеми наукового

дослідження управління та регулювання діяльності органів та установ державної влади вимагає власного методологічного забезпечення, аналізу системи державної влади, формалізації моделей управління та визначення на цій основі напрямів розвитку країни.

Таким чином, мова йде про зміну основ функціонування механізмів державного управління, доповнення принципів регулювання діяльності органів державної влади, основ формування державної політики, розвитку конкретного регіону (міжрегіонального комплексу), галузі, а в широкому розумінні – навіть суспільних сфер.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З позицій методології державного управління характеристику реалізації державної влади доцільно визначати через особливості діяльності органів дер-

жавної влади, зокрема, правовий статус, структуру, взаємодію з іншими органами влади, визначенням впливу зовнішнього середовища на об'єкт та суб'єкт, що фактично формують раціональний механізм державного управління. Сучасні механізми державного управління в контексті розвитку системи органів державної влади (в широкому розумінні – системи публічного управління) досліджували такі зарубіжні вчені: Г. Атаманчук, К. Бельський, Ж. Бодуен, І. Василенко, В. Воллес, К. Гаджієв, Ж. Зіллер, Н. Нагент, М. Паренті, Г. Райт, а також українські вчені В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Борденюк, Т. Бутирська, К. Ващенко, Р. Войтович, В. Голубь, С. Дубенко, Ю. Кальниш, В. Князєв, С. Кравченко, В. Луговий, С. Майборода, О. Оболенський, Н. Нижник, С. Серьогін, Г. Ситник, О. Скакун, В. Тертичка, В. Цветков, В. Шаповал. При цьому невирішеними завданнями залишається систематизація механізмів, форм, структури, підходів та інструментів реалізації державної влади, спрямованої на здійснення таких управлінських завдань:

1) потреба збереження високоефективного функціонування механізмів регулювання в системах законодавчої, виконавчої влади та судової влади на центральному, регіональному, субрегіональному та місцевому рівнях управління;

2) необхідність формувати сучасну дієву систему місцевого самоврядування; необхідність запровадження ідеології функціонування органів виконавчої влади, місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення та реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;

3) створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів для забезпечення якості функціонування МРДОДВ;

4) удосконалення нормативно-правового забезпечення здійснення адміністративного реформування, перш за все, у форматі раціоналізації механізмів регулювання діяльності органів влади тощо.

Вважаємо, що категорія «реалізація державної влади» досліджена в науці державного управління переважно з позицій функціонального підходу, в межах якого

основою дослідження виступає предметно-цільовий підхід. З цих позицій важливо, перш за все, акцентувати увагу на забезпеченні потреби суб'єктів та об'єктів управління в регулюючому впливі, що має бути закріплений принципами регулювання та спеціальними нормативами, які містять індивідуалізовані (конкретні) характеристики регулювання. При цьому загальна структура дослідження процесу реалізації державної влади потребує вирішення таких дослідницьких завдань:

– напрацювання теоретико-методологічних засад діяльності органів влади на різних рівнях у межах національної держави, визначення історичних тенденцій формування політико-правової основи регулювання владних відносин в Україні як самостійного напряму науки державного управління;

– систематизація європейського досвіду раціоналізації влади шляхом використання сучасної методології наукового дослідження, що базується на принципах багаторівневого управління, комплексності складників системи управління;

– уточнення і доповнення понятійно-категоріального апарату щодо діяльності суб'єктів публічних відносин у сфері реалізації державної влади через завдання, цілі, принципи, компетенції інститутів політичної влади, а також з'ясування місця органів влади в складних адміністративних системах;

– напрацювання концептуальних засад формування інноваційного механізму регулювання, який відповідає сучасним концептам «Good governance» та «New public management» і забезпечить реалізацію положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [1].

Мета статті – теоретико-методологічне обґрунтування реалізації державної влади в системі публічного управління в умовах децентралізації на основі аналізу сутності й особливостей функціонування органів влади, систематизація сучасних підходів до розподілу управлінських повноважень між різними рівнями управління.

Виклад основного матеріалу. Сучасна методологія дослідження особливостей реалізації державної влади в системі публічного управління передбачає

застосування методології аналізу діяльності органів влади в Україні. Такий аналіз базується на принципах інноваційної парадигми публічного управління: поєднання конституційно встановлених процедур державного адміністрування та складників соціального управління; розвиток демократичних принципів державного регулювання, інституціоналізація громадського впливу на прийняття державно-управлінських рішень під час здійснення державної політики; об'єктивність, загальнодоступність, повнота й оперативність інформації; раціональна організація апарату управління; планування та прогнозування розвитку; проведення кадрової політики в органах державного управління за принципами професіоналізму; гарантія законності та контроль за виконанням і дотриманням законів.

Зазначимо, що така інноваційна парадигма виходить із сучасного трактування публічного управління як інтегративного поєднання управлінської діяльності публічних службовців та осіб, що займають політичні посади, інституціональної єдності структури і процедур у системі органів державної влади. Публічне управління включає ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

Концептуальна схема дослідження реалізації державної влади в системі публічного управління представлена на рис. 1.

Наведена концептуальна схема виступає відображенням алгоритму формування системи державної влади на основі



Рис. 1. Концептуальна схема дослідження реалізації державної влади в системі публічного управління

Джерело: дослідження автора

критеріїв оптимізації в складних адміністративних системах.

Вважаємо обґрунтованим сучасний підхід вітчизняних дослідників щодо теоретико-методологічної проблеми публічного управління, яка зводиться до того, що «процеси управління властиві лише складним, динамічним системам, іманентним атрибутом яких є самоуправління, тобто здатність до впорядкування системи, приведення її у відповідність до об'єктивної закономірності даного середовища, оптимізації її функціонування» [2, с. 40]. Саме тому державне управління як соціальне явище на даний час детермінується потребами суспільного розвитку та потребує регулювання діяльності органів державної влади шляхом правового визначення форм, методів, принципів такого регулювання. Крім того, виникає питання формалізації складних адміністративних систем як формату державно-управлінської діяльності шляхом розробки сучасного підходу до трансформаційних процесів у системі публічного управління, переходом у такій системі управління до реалізації принципу децентралізації як основи модернізації держави.

З позицій розроблення теоретико-методологічних засад реалізації державної влади особливу увагу варто приділити сутності поняття «державна влада», а також взаємовпливу понять «суверенна, незалежна держава» і «національні механізми державного управління». Важливим аспектом дослідження виступає також визначення місця і ролі органу державної влади у процесі реалізації влади.

Відповідно до ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, за Конституцією України, ніхто не може узурпувати державну владу [3]. До того ж з позицій адміністративно-організаційного підходу варто вказати, що державне управління відтворює достатньо самостійний вид діяльності держави, що його здійснює певна частина державних органів [4, с. 59]. Крім того, в сучасних умовах реформування системи державної влади в Україні потребує вирішення

складна проблема аналізу та розробки моделей ефективного публічного управління [5]. Такі моделі мають базуватися на раціонально побудованому механізмі регулювання діяльності органів влади в Україні. В умовах децентралізації влади важливо, по-перше, виокремити адміністративний аспект регулювання та обґрунтувати доцільність проведення комплексного аналізу впливу внутрішніх і зовнішніх факторів на ефективність функціонування існуючого механізму регулювання діяльності органів державної влади. По-друге, розробити комплекс адміністративних та організаційних механізмів регулювання діяльності органів державної влади в контексті Стратегії сталого розвитку «Україна-2020».

Дослідження органів державної влади в різних контекстах є предметом державного управління, юридичної та політичної наук. Втім, важливо на даний час запропонувати загальну методологію дослідження системи органів державної влади, яка базується на поєднанні історичних етапів державотворення, конституційно-правовому закріпленні повноважень органів влади та трансформаційних процесах у системі державного управління. Разом з тим варто вказати на сучасні підходи до трактування поняття органу влади: 1) понятійно-термінологічний – орган державної влади, орган публічної влади, орган публічного управління; 2) органи влади за ієрархічними рівнями – вищі, центральні, регіональні, субрегіональні, локальні; 3) функціональний тип органів влади (особливий механізм реалізації влади). Важливо наголосити на адміністративно-правовому аспекті функціонування державної влади, перш за все, у сфері виникнення та реалізації органом влади владних повноважень. З позицій системного підходу слід вказати на характеристики середовища та міжсуб'єктних зв'язків у контексті формалізації поняття «органи державної влади». Адже на даному етапі розвитку Української держави важливо врахувати сутнісні характеристики адміністративно-організаційних напрямів державотворення. Саме тому одним із шляхів вирішення суспільно-політичних проблем реформування системи публічного управління та її адаптації до нових со-

ціально-економічних умов є використання зарубіжного досвіду організаційно-правового регулювання управлінської діяльності. У вітчизняній науковій літературі такий досвід вивчався як в теоретичному, так і в практичному аспектах, проте дослідження стосувались переважно законодавства країн з розвиненою економікою, можливість адаптації досвіду яких в умовах України обмежена, хоча саме в європейських країнах накопичено важливий досвід реформування публічного управління, в тому числі у зв'язку з інтеграційними процесами.

У суспільних науках на даний час існує усталений підхід, згідно з яким розподіл управлінських повноважень між складниками державної влади становить найбільш ефективний спосіб захисту конституційної демократичної системи управління державою, забезпечення прав та свобод людини і громадянина, формування досконалої економічної моделі національного розвитку. Разом тим входження України в європейський і світовий простір викликає потребу у відповідних перетвореннях в усіх сферах суспільного життя, адаптації основних державних інституцій до найкращих світових зразків, при цьому досвід інших держав потребує системної адаптації. Саме тому в сучасному пострадянському суспільстві будь-яка публічно-правова реформа повинна реалізовуватися у взаємопов'язаних напрямках конституційного реформування, адміністративної реформи; судової реформи; забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, зміцнення основ демократичного режиму у форматі європейських держав. Разом з тим з позицій структурно-функціонального аналізу діяльності ОДВ важливо визначити історичні особливості формування системи органів державної влади: 1) імплементація принципу поділу державної влади в конституційні акти держави; 2) законодавче відокремлення систем управління у сфері державної влади та місцевого самоврядування; 3) формування організаційної структури органів державної влади; 4) ствердження конституційно-правового та адміністративно-правового змісту діяльності органів державної влади.

На основі уточнення критеріїв та класифікаційних ознак варто виокремити етапи формування механізмів реалізації державної влади в системі публічного управління:

– 1 етап – *інституціональний* – 1991–2004 рр. – в його межах відбувається формування основ і принципів регулювання діяльності органів державної влади, встановлення базових засад функціонування інститутів регулювання, закріплення регламентів і процедур, інституціоналізація суб'єктів регулювання, здійснюється активна фаза адміністративної реформи;

– 2 етап – *суспільно-політичний* – 2004–2014 рр. – характеризується закріпленням фактору суспільного впливу на процеси регулювання діяльності органів влади, побудовою формалізованої моделі механізмів регулювання. На цьому етапі відбулося законодавче затвердження порядку діяльності органів державної влади;

– 3 етап – *трансформаційний* – з 2014 р. – до теперішнього часу – формування механізму реалізації державної влади відповідно до концепції сталого розвитку та напрямів реалізації євроінтеграційної політики, формування принципово нових механізмів регулювання, що відповідають європейським традиціям публічного адміністрування.

Важливе місце у формуванні основ державного управління займає з'ясування зв'язку, що існує між проблематикою реалізації державної влади і сферою конституційної регламентації прав і свобод людини і громадянина (в контексті конституційних принципів організації державного управління та державної служби). Напрацьовані наукою державного управління положення про організацію публічно-управлінських відносин у правовій системі, заснованій на фундаментальних (європейських) цінностях свободи, демократії, верховенства права та поваги прав і свобод людини, є результатом тривалого розвитку європейських моделей організації публічного управління. Становлення в Україні суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави (ст. 1 Конституції України) об'єктивно актуалізувало не тільки визнання принципу поділу влади, але й послужило нормативною підставою наукової і прагматичної

легалізації державної влади та місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України) [6]. Важливо сформуувати концептуальне розуміння ефективності механізмів регулювання діяльності органів державної влади (ОДВ) на нинішньому етапі державотворення. Саме тому головні завдання реалізації державної влади мають бути визначені у форматі Концепції удосконалення регулювання діяльності органів державної влади в умовах децентралізації шляхом: по-перше, виокремлення складників процесу реалізації державної влади в системі публічно-управлінської діяльності; по-друге, впровадження єдиного, узгодженого механізму функціонування системи нормативно-правового забезпечення ОДВ, у тому числі: забезпечення ефективної взаємодії та координації дій державних органів, інститутів громадянського суспільства та громадян у зазначеній сфері, впровадження системного підходу до планування, ресурсної підтримки та контролю діяльності ОДВ; по-третє, забезпечення ефективного функціонування моніторингу ефективності реалізації державної влади, у тому числі чітке визначення: поняття механізму регулювання, механізму державного управління; інтегрованих механізмів державного управління.

На наш погляд, вищенаведений концептуальний підхід реалізації державної влади особливо актуальний в умовах децентралізації влади, оскільки вимагає з'ясування особливостей розвитку процесів децентралізації, теоретичного обґрунтування шляхів реформування системи державного управління та місцевого самоврядування, адаптації системи публічного управління України до міжнародних стандартів сучасного державного управління, визначення сутнісних характеристик управління з позицій регулювання діяльності органів влади в умовах системних реформ. За основними ознаками (джерелом влади, характером взаємодії суб'єкта й об'єкта управління, природою соціальних норм) в межах децентралізованої системи управління органи державної влади здійснюють регулюючий вплив на суспільні відносини. З таких позицій доцільно вести мову про ефективність децентралізації в контексті можливості

органів влади реалізовувати національну політику реформ.

Висновки і пропозиції. Нинішній стан суспільно-політичного розвитку України, вплив процесів модернізації влади та європеїзації управління на систему державного управління вимагають концептуального перегляду усталених моделей взаємовідносин органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, оновлення всієї системи влади. За цих обставин децентралізація як сучасний виклик усталеності управління потребує формування інноваційної моделі організації та функціонування публічної влади на національному, регіональному та локальному рівнях, що в конституційному вимірі об'єктивовано через реалізацію принципу субсидіарності.

Актуальність дослідження процесів централізації та децентралізації з позицій їх дихотомічного взаємозв'язку та впливу на функціонування зумовлена розв'язанням проблеми ефективності державної влади в контексті складників державної влади, рівнів управління та органів влади як структурно-функціональних підрозділів. Здатність державної влади формувати інноваційні механізми регулювання в умовах децентралізації характеризує суверенність державної влади в умовах сучасних викликів.

Список використаної літератури:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>
2. Шаров Ю., Чикаренко І. Європейські стандарти публічного управління: проєкція на муніципальний рівень. URL: <http://www.archive.nbuv.gov.ua/portal/.../10syppmr.pdf>
3. Сушинський О. Місцеві державні адміністрації: концептуальний політологічно-правовий аспект: монографія. Львів: Світ, 2002. 96 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підручн.: у двох томах / ред. колегія: В. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво Юридична думка», 2004. Том 1. Загальна частина. 584 с.
5. Баштанник А. Адміністративно-правові засади раціоналізації національних систем публічного управління: європей-

ський досвід та Україна. Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід: матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю 30 травня 2008 р.: у 3 т.; за заг. ред. О. Оболенсько-

го, С. Сьоміна. Київ: НАДУ, 2008. Т. 2. С. 220–222.

6. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30.

Баштанник А. Г. Теоретические и методологические основы реализации государственной власти в условиях децентрализации

Статья посвящена теоретико-методологическому обоснованию и разработке практических рекомендаций по совершенствованию институциональных, административных и организационно-правовых основ реализации государственной власти в условиях децентрализации. Раскрыто значение организационно-правового обеспечения административной реформы для усовершенствования деятельности органов власти, роль нормотворческого и законотворческого аспектов процесса реализации государственной власти. Установлено, что главной проблемой является несистемность организационно-правового и административного обеспечения современного реформирования в системе государственного управления, субъектная дискретность реформирования и асимметричность институционального наполнения реформ. Доказано, что нерешенной задачей остается систематизация механизмов, форм, структуры, подходов и инструментов регулирования деятельности органов государственной власти.

Ключевые слова: органы государственной власти, публичное управление, система органов власти, децентрализация.

Bashtannyk A. Theoretical and methodological foundations for the implementation of state power in the context of decentralization

The article is devoted to the theoretical and methodological substantiation and development of practical recommendations for improving the institutional, administrative and organizational and legal framework for the implementation of state power in a decentralized environment. The importance of organizational and legal support for administrative reform is disclosed to improve the activities of government bodies, the role of normative and legislative aspects of the process of implementing state power. It is established that the main problem is the non-systemic nature of organizational and legal and administrative support for modern reform in the public administration system, subject discreteness of reform. It has been proved that the unsolved problem remains the systematization of mechanisms, forms, structure, approaches and instruments for regulating the activities of public authorities

Key words: public authorities, public administration, system of government bodies, decentralization.

П. О. Боднар

аспірант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО ІНСТИТУТУ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

У статті охарактеризовано розуміння поняття «парламентаризм» сучасними українськими дослідниками. Показано специфіку функціонування парламентаризму під впливом тенденції посилення виконавчої влади, що одночасно поставило питання послаблення парламенту, змішання функцій управління і законотворчості. Визначено особливості сучасного інституту парламентаризму в умовах дотримання принципів поділу влади та верховенства парламенту.

Ключові слова: парламентаризм, сутність парламентаризму, парламент, верховенство парламенту, поділ влади.

Постановка проблеми. Парламент як інститут представницької і законодавчої влади відіграє найважливішу роль у політичній системі, яка ефективно функціонує і розвивається тоді, коли спирається на підтримку громадянського суспільства. Загальновизнана взаємозалежність і взаємозумовленість парламенту в рішенні соціально значущих питань і політичної активності громадянського суспільства.

Процес становлення інституту парламентаризму в Україні є непростим і повним протиріч. Тому дослідження особливостей сучасного парламентаризму важливе як для пошуку засобів і методів вирішення загальнозначущих соціально-політичних питань, так і для прогнозування напрямків еволюції всієї політичної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблематики парламентаризму в Україні присвячені праці В. Авер'янова, О. Бандурки,

В. Гошовської, В. Журавського, В. Паламарчук, В. Погорілка, І. Сурай, В. Тація, М. Теплюка, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та інших. Окремі питання сучасного парламентаризму розглядали Ю. Барабаш, А. Георгіца, В. Гончар, М. Дадажонов, Ю. Древаль, А. Любченко, Р. Мартинюк, М. Росенко, П. Шляхтун та ін.

Незважаючи на значний науковий доробок, характеристика особливостей інституту парламентаризму на сучасному етапі потребує додаткової уваги.

Мета статті – виявити особливості сучасного інституту парламентаризму в умовах дотримання принципів поділу влади та верховенства парламенту.

Виклад основного матеріалу. Парламентаризм як реальний політико-правовий інститут уособлює єдність представницької і законодавчої влади в суспільстві та містить ідейно-теоретичну концепцію, котра служить науковим обґрунтуванням необхідності парламенту як інституту та його суспільних функцій.

Для розуміння терміну «парламентаризм» важливо враховувати його трактування як у вузькому, так і в широкому значенні. У вузькому сенсі під парламентаризмом розуміється верховенство, привілейоване становище парламенту, відповідальність уряду перед ним. У широкому сенсі – його суттєва роль, тобто нормальне функціонування як представницького і законодавчого органу, що володіє також контрольними повноваженнями.

Існуюча в Україні теоретико-практична база парламентаризму часто зводиться до його визначення в діапазоні, що торкається не лише організації самого парламенту, а й зв'язків, що утворюються в процесі взаємодії з іншими органами державної влади (див. Таблицю 1).

Як бачимо, сучасні вітчизняні дослідники по-різному визначають поняття «парламентаризм».

Взагалі парламентаризм характеризується як динамічне явище, і його визначення є відображенням специфіки, харак-

Таблиця 1

Сутність поняття «парламентаризм»

Автор	Сутність поняття
Бандурка О.М., Древаль Ю.Д. [1]	є системою організації та функціонування верховної державної влади, що характеризується розподілом законодавчих та виконавчих функцій у разі привілейованого становища парламенту, теорією і практикою діяльності парламенту
Барабаш Ю.Г. [2]	характеризується як державно-правове явище і розглядається як режим здійснення влади, форма державного управління, система влади, принцип, основним проявом якого є верховенство парламенту всередині державного механізму
Георгіца А.З. [3]	визначена в конституції та інших законах і відповідним чином трансформована у практичну площину організація влади в державі і суспільстві, в якій парламент, побудований на демократичних засадах, володіє юридичним статусом і реальними повноваженнями представницького, законодавчого, контролюючого і установчого характеру
Гошовська В.А. [9]	форма взаємодії громадянського суспільства і держави, що ґрунтується на визнанні провідної ролі парламенту як загальнонаціонального колегіального представницького органу в системі організації державної влади. Парламентаризм є необхідною ознакою демократичного політичного устрою в державі та передбачає верховенство парламенту в законодавчій сфері
Дадажонов М. [4]	інститут, в якому дістала нормативно-правове закріплення система народного представництва у формі представницької демократії; реалізація демократичних засад і одна з найважливіших цілей сучасної держави
Кривенко Л.Т. [7]	форма державного керівництва, якій властиві провідне становище представницького органу в системі державних органів, контроль парламенту за виконавчою владою, поділ праці законодавчої та виконавчої, привілейоване становище депутатів та їхня юридична незалежність від виборців
Любченко А.В. [8]	система реалізації народного представництва через обрання народних представників до колегіального законодавчого органу – парламенту
Ріяка В.О. [6]	система формування та діяльності верховного представницького органу держави, а також політико-державних відносин та інститутів, прямо чи непрямо пов'язаних з ним за умови існування в суспільстві демократичного режиму; форма державного управління суспільством, якій притаманні керівна роль представницького органу в системі органів держави, контроль парламенту за виконавчою владою, поділ діяльності законодавчої та виконавчої, привілейоване становище депутатів та їх юридична незалежність від виборців
Росенко М.І. [10]	у вузькому сенсі парламентаризм – це процес організації представницької влади, функціональна характеристика якого проявляється в представницькому значенні, законодавчих та контрольних повноваженнях, що здійснюються за допомогою реалізації принципів народного представництва, виконує функцію легітимації влади; в широкому сенсі парламентаризм – спосіб організації державної влади, структурно і функціонально заснований на принципах верховенства закону, поділу і незалежності влади
Шаповал В.М. [12]	система взаємодії держави і суспільства, для якої характерними є визнання провідної або особливої і досить істотної ролі в здійсненні державно-владних функцій загальнонаціонального, колегіального, постійно діючого представницького органу
Шемшученко Ю.С. [13]	система організації і функціонування державної влади з особливою роллю парламенту, причому місце парламенту серед інших державних органів і його діяльність визначають характер і зміст парламентаризму
Шляхтун П.П. [14]	форма взаємодії громадянського суспільства і держави, що ґрунтується на визнанні провідної ролі парламенту; представницьке начало в управлінні; тип державного режиму

терної для певного тимчасового етапу, а в реальному часі – рівня сучасного державного стану.

Головними сутнісними ознаками сучасного парламентаризму є: поділ влади

і взаємодія між її гілками, верховенство парламенту, взаємодія громадянського суспільства і держави, представницьке начало, наявність розвинутого громадянського суспільства, де громадяни мають

активну громадську позицію, більшу незалежність парламенту, демократичне виборче законодавство [11].

Унікальна природа парламентаризму полягає в тому, що парламент, будучи одночасно органом державної влади і виразником суспільних інтересів і думок, несе відповідальність перед народом за якість прийнятих законів. Він покликаний виступати потужним і надійним інструментом, використовуючи який, суспільство реалізує великомасштабні завдання, забезпечуючи тим самим його поступальний розвиток, створюючи необхідні основи і гарантії для гідного і благополучного існування громадян. Саме він повинен шляхом законотворчості встановлювати і підтримувати в країні необхідний правовий порядок, стверджувати режим законності.

Парламентаризм має певну універсальність, здатність знаходити різні форми в залежності від характеру державності, соціально-політичних та економічних умов. Іншими словами, парламентаризм має таке значення, яке відповідає вимогам часу, що, у свою чергу, визначаються рівнем розвитку держави.

Беручи до уваги, що парламентаризм являє собою складне соціально-політичне та державно-правове явище суспільства, що є особливою системою управління державою, структурно і функціонально ґрунтується на принципах поділу влади та верховенства закону при провідній ролі парламенту в цілях реалізації конституційного закріплення повновладдя народу, ми спробуємо проаналізувати особливості сучасного парламентаризму.

Розподіл влади, що припускає рівність її гілок, переважно спрямований не на забезпечення їх фактичної рівності, що, за твердженням багатьох дослідників, вважається недосяжним, а на недопущення надмірної концентрації такої влади в одних руках, узурпація влади і, взагалі, запобігання відриву влади від її джерела в особі народу [5].

Таке розуміння поділу влади активно використовується на практиці, яка характеризується відсутністю абсолютної ізоляції влади. Так, виконавча влада в ряді країн уповноважена приймати акти, що носять силу закону; у сферу законодав-

чої влади можуть втручатися суди, які за достатніх підстав мають право оголосити закон неконституційним і позбавити його юридичної сили. Одним із прикладів втручання законодавчої влади у сферу діяльності виконавчої та судової влади є передбачена законом можливість імпічменту президенту, суддям, вищим посадовим особам за вчинені ними під час виконання службових обов'язків тяжкі злочини.

У зв'язку із цим ключовим завданням розподілу влади залишається забезпечення балансу відносин, що не виключає частковий збіг діяльності органів державної влади. Згаданий баланс забезпечує неможливість установаження одноосібного центру управління державою, що загрожує узурпацією влади і підривом демократичних засад.

Сучасність привнесла таке явище, як посилення виконавчої влади, що одночасно поставило питання послаблення впливу парламенту, змішання функцій управління і законотворчості.

До ще більшого утвердження розуміння виконавчої влади як визначальної сили в системі поділу влади призвело ускладнення соціальних та політичних відносин, на які парламент об'єктивно не завжди може реагувати з належною оперативністю, зважаючи на особливості організації його діяльності. Однак такі явища, на нашу думку, не можуть однозначно свідчити про глибоку кризу чи навіть втрату парламентаризму. По-перше, посилення виконавчої влади багато в чому відбувається об'єктивно. По-друге, ослаблення парламенту не означає його втрату.

Адже парламентаризм може передбачати такий поділ влади, за якого парламент, незважаючи на посилення виконавчої влади, володіє характеристикою незалежного, самостійного органу державної влади, фактично здатного здійснювати свою діяльність у системі заявлених стримувань і противаг.

Подібне посилення виконавчої влади може розглядатися як часткова поступка «пальми першості» в системі поділу влади виконавчої влади. Однак у разі такого розуміння необхідно забезпечити неможливість допущення захоплення всієї повноти влади однієї її гілкою, в даному випадку – виконавчої.

У зв'язку із цим таке змішання влади має відповідати ряду вимог:

- по-перше, фактичне посилення виконавчої влади має носити об'єктивний характер. Іншими словами, суспільно-політична ситуація повинна об'єктивно свідчити про неможливість функціонування парламенту без втручання виконавчої влади. У результаті втручання стає засобом «розрядки» напруги в діяльності парламенту в умовах нестабільності;

- по-друге, таке втручання повинно мати контрольований характер. Так, наприклад, про контрольованість ситуації може свідчити затверджена політика делегування повноважень уряду;

- по-третє, діяльність уряду повинна мати підконтрольний характер. Це означає, що, навіть незважаючи на тимчасове посилення виконавчої влади, позиція парламенту повинна характеризувати його як орган, здатний аналізувати діяльність уряду, і котрий володіє такими повноваженнями, які надають можливість коригування політики за її явно недемократичної спрямованості [5].

Крім того, положення парламенту має бути таким, щоб за умови зміни фактичної ситуації, яка призвела до посилення виконавчої влади в сторону стабілізації, він знову міг реанімувати своє першорядне становище.

Верховенство парламенту в умовах сучасності означає:

- провідне значення парламенту тільки у сфері діяльності, позначеної законодавчо. У зв'язку із цим, за умови функціонування інституту парламентаризму, парламент займає верховне становище у сферах представництва і законодавства, та, взагалі, в діяльності, що забезпечує положення парламенту як повноцінного учасника системи стримувань і противаг;

- існування фактичної можливості парламенту брати до уваги суспільні інтереси і реалізовувати їх у межах законодавчої діяльності. В результаті парламентаризм виводить парламент як орган, що має пріоритетне значення в управлінні державою у зв'язку з володінням ним характеристиками представника суспільних інтересів.

Таким чином, посилення виконавчої влади за умови функціонування інституту

парламентаризму має супроводжуватися фактичним збереженням реальності використання парламентом своїх повноважень, тобто збереженням за ним можливості реалізації свого призначення в сприятливих для нього умовах.

Висновки і пропозиції. Отже, сучасний парламентаризм у загальному вигляді являє собою властивість поділу влади, що має на меті забезпечення демократичного правління, зосередженого на людському розвитку, внаслідок чого парламент визнається найвищою цінністю в системі органів влади як найбільш наближений до народу орган. Така характеристика парламентаризму дозволяє визначати його як гнучке явище, головне завдання якого – забезпечення народних інтересів і підтримання рівня демократії, характерного для конкретного історичного періоду в позначених державних умовах.

Це, у свою чергу, не виключає можливості зміни балансу відносин у бік виконавчої влади та, по-перше, підкреслює, що таке втручання означало б прагнення підтримки вищезазначеного положення і недопущення дискредитації парламенту в очах народу як неспроможного органу в умовах нестабільності, а по-друге, виводить як визначальну в даному контексті умову реальності володіння парламентом властивих йому повноважень.

Подальші дослідження можуть стосуватися врахування зазначених нами тенденцій у процесі становлення інституту парламентаризму в Україні.

Список використаної літератури:

1. Бандурка О.М., Древаль Ю.Д. Парламентаризм в Україні: монографія. Х.: Ун-т внутр. справ, 1999. 288 с.
2. Барабаш Ю.Г. Парламентаризм в системі демократичних цінностей сучасного суспільства. URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/698.pdf>
3. Георгіца А.З. Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.02. Київ. ун-т ім. Т. Шевченка. К., 1999. 31 с.
4. Дадажонов М. Парламентаризм як основа розвитку держави: теорія і практика Республіки Таджикистан: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 «Теорія та істор. держ. упр.». К., 2007. 17 с.

5. Дюльденко И.А. К вопросу о сущности и условиях современного парламентаризма. URL: <http://naukarus.com/k-voprosu-o-suschnosti-i-usloviyah-sovremennogo-parlamentarizma>
6. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посіб. / М.С. Горшенюва, К.О. Закоморна, В.О. Ріяка та ін.; за заг. ред. В.О. Ріяки. К., 2007.
7. Кривенко Л.Т. Парламент і парламентаризм: теоретичні основи. Парламентаризм в Україні: теорія і практика: матер. міжнар. наук.-практ. конф. К., 2001. С. 246–251.
8. Любченко А.В. Політико-управлінські засади становлення інституту парламентаризму в сучасній Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец 25.00.01 «Теорія та істор. держ. упр.»; НАДУ при Президентові України. К., 2014. 23 с.
9. Основи вітчизняного парламентаризму: підручник для студ. вищ. навч. закл.: у 2 т. / за заг. ред. В.А. Гошовської. К.: НАДУ, 2011. Т. 2. 340 с.
10. Росенко М.І. Теоретико-методологічні засади механізмів розвитку парламентаризму в контексті становлення демократичного врядування в Україні: автореф. дис. ... д-ра. наук з держ. упр.: спец 25.00.02 «Механізми держ. упр.». Х., 2012. 36 с.
11. Сурай І.Г., Гончар В.В. Сутнісні ознаки сучасного парламентаризму. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2016-1/doc/4/02.pdf>
12. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2008. 480 с.
13. Шемшученко Ю.С. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму. Право України. 1998. № 1. С. 17–20.
14. Шляхтун П.П. Парламентаризм: словник-довідник. К.: Парламентське видавництво, 2003. 151 с.

Боднар П. О. Особенности современного института парламентаризма

В статье охарактеризовано понимание понятия «парламентаризм» современными украинскими исследователями. Показана специфика функционирования парламентаризма под влиянием тенденции усиления исполнительной власти, что одновременно поставило вопрос ослабления парламента, смешение функций управления и законотворчества. Определены особенности современного института парламентаризма в условиях соблюдения принципов разделения властей и верховенства парламента.

Ключевые слова: парламентаризм, сущность парламентаризма, парламента, верховенство парламента, разделение властей.

Bodnar P. Features of the modern institute of parliamentarism

The article describes the understanding of the concept of «parliamentarism» by modern Ukrainian researchers. The specifics of the functioning of parliamentarism under the influence of the tendency of strengthening the executive power is shown, which simultaneously raised the issue of weakening the parliament, confusing the functions of government and lawmaking. The peculiarities of the modern institution of parliamentarism in the conditions of observing the principles of separation of powers and the supremacy of the parliament are determined.

Key words: parliamentarism, essence of parliamentarism, parliament, supremacy of parliament, separation of powers.

О. В. Іваненко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права,
історії та теорії держави і права
Навчально-наукового інституту права
імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом

БЮРОКРАТІЯ ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: АСПЕКТИ СПІВВІДНОШЕННЯ

Стаття присвячена дослідженню визначення аспектів співвідношення таких понять, як бюрократія та державне управління. Автор акцентує увагу на тому, що бюрократія як явище державної дійсності є настільки складним, що апріорі неправильним було б зводити його аналіз до того, щоб аргументувати свою позицію про те, чи є остання негативним або позитивним соціальним феноменом. Оскільки саме жорстка диференціація наукових поглядів на проблематику бюрократії з точки зору усвідомлення її як контруправління (негативний аспект) або фахово змодельованої та філігранно налагодженої системи публічного адміністрування (позитивний аспект), створює термінологічну та світоглядно-ідеологічну плутанину.

Ключові слова: бюрократія, державне управління, функції держави, контруправління, виконавча влада, органи держави, управлінський апарат, система державного управління.

Постановка проблеми. Досліджуючи проблематику державного управління, постійно стикаємося із такою суміжною категорією, як бюрократія. Перше відчуття, з яким пов'язується використання терміна «бюрократія», зазвичай має негативний характер й асоціюється із системою, головною метою функціонування якої є штучне ускладнення та гальмування канцелярських процедур. Проте таке явище державно-правової дійсності також часто розглядається як форма управління державою. Під бюрократією іноді розуміється й певний прошарок державних посадовців, які є дотичними до правлячої верхівки та абсолютно індиферентними до потреб суспільства [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика бюрократії активно дискутувалася такими науковцями, як: О. Вергун, Б. Гаєвський, В. Горбатенко, І. Кресіна, В. Пугач, В. Ребкало, В. Скрипнюк, В. Токовенко, В. Храмов, О. Шморгун, В. Цветков тощо. Дослідження цього феномена як явища державно-політичної дійсності завжди стикалося із неймовірними труднощами, насамперед аморфністю са-

мого поняття, оскільки нині наявна неймовірна кількість часом суперечливих один одному дефініцій поняття бюрократії.

Мета статті – проаналізувати наявні нині наукові погляди щодо визначення природи та сутності таких явищ державно-політичної дійсності, як бюрократія та державне управління, та визначити аспекти їх співвідношення з метою уникнення у подальшому термінологічної та світоглядно-ідеологічної плутанини.

Виклад основного матеріалу. Виходячи із етимологічного значення слова «бюрократія», його зазвичай використовують як синонім державного управління. Також цим терміном іноді позначається раціонально організована система державного управління, де працюють державні службовці високого рівня кваліфікації. Таке прочитання бюрократії здебільшого пов'язується із Максиміліаном Карлом Емілем Вебером (нім. Maximilian Carl Emil Weber), який вкладав у розуміння цієї категорії жорстку організацію владних структур; правила та приписи, наявність яких забезпечує раціональність роботи; по суті бюрократи мають бути ефективним інструментом управління суспільством.

Найбільш уживаним у політичній лексиці, звичайно, є використання цього терміна у суто негативному плані для позначення дефектних форм державного управління, наприклад, роздутість та надзвичайна ускладненість державного управлінського апарату, заформалізованість процесів та процедур, підміна законів підзаконними актами, консерватизм, протекціонізм, закритість тощо, тобто одним словом конструювання.

У наукових колах прийнято вважати часом виникнення терміна «бюрократія» 40-і роки XVIII століття. Вперше останній, який, до речі, не мав негативного відтінку, було вжито таким французьким економістом-фізіократом, як Жак Клод Марі Венсан, маркізом де Гурне (фр. Jacques Claude Marie Vincent, marquis de Gournay), який використовував його для позначення виконавчої влади.

Проте зародки бюрократії сягають надзвичайно глибше. Прийнято вважати, що однією із найдавніших та найрозвинутіших бюрократій світу є китайська, надзвичайно розгалужений та потужний адміністративний апарат якої сформувався ще у III столітті до нашої ери. Засновником такої форми управління китайською державою є Цинь Шихуанди, Ин Чжэн (259–210 до н. е.), який протягом нетривалого часу свого володарювання спромігся закласти фундамент імперської державності та соціально-економічної системи Китаю, що проіснувала майже чотири століття [2]. Запровадження такої форми організації органів державного управління було зумовлено необхідністю створення міцного управлінського апарату, який був би здатен на належному рівні здійснювати управління імперією.

У тому форматі бюрократія являла собою специфічний соціальний інститут, сутнісними ознаками якого були такі: сувора заборона на спадкову передачу влади та майна; базисом бюрократичного чиновницького апарату (мандаринату) був «ши», тобто прошарок соціуму, який складався із наукової еліти, інтелігенції, оскільки освіченість та ерудиція у той час визнавалися у Китаї найвищою цінністю і зумовлювали отримання високих звань та відзнак; відсутність жодного протек-

ціонізму щодо просування посадовців по кар'єрних сходах; основою державної влади був мандаринат, представники якого були відібрані із числа найбільш здібних юнаків та мали фахову підготовку; у 1369 році була введена екзаменаційна система, яка стала запорукою підготовки державних службовців найвищого ґатунку і т. ін. [3].

До специфічних ознак китайської бюрократії, на наш погляд, можна віднести такі: сувора фіксація фінансової винагороди державних службовців; чітко структурована ієрархія посадовців, у якій кожний із них займав конкретне місце залежно від посади та ступеня зайнятості; сувора підзвітність; тотальна формалізація всієї управлінської діяльності (документальне оформлення рішень); облік та контроль – невід'ємна частина всієї управлінської діяльності. Крім того, з огляду на аграрну спрямованість давньокитайського господарювання, управлінський апарат мав вирішувати надзвичайно складні завдання технічного характеру, насамперед, пов'язані із водними ресурсами.

В основу побудови давньокитайської субординаційної структури державного управління було покладено певні положення конфуціанства, зокрема в частині того, що закони як регулятори суспільних відносин були віднесені за ступенем дієвості на другий план через їх знеособленість, а тому не могли розглядатися як дієві засоби правового регулювання; розгалужена система підготовки державних службовців; «де-юре» правова рівність щодо можливості будь-якому громадянину стати державним службовцем, проте, насправді, лише високий рівень освіченості був ключовим у цьому питанні.

Слід відзначити, що головною метою отримання спеціальної освіти (та за її результатами складання іспитів) було ідеологічне виховання майбутніх державних посадових осіб у дусі беззаперечної відданості імператорові, наявному державному устрою, вченню Конфуція з прочитанням його предків та ідеєю гармонії у суспільстві. Як наслідок, було створено фахово змодельовану та філігранно налагоджену систему державного управління, яка стала міцним фундаментом для забезпечення

сталості суспільного ладу у Китаї, який, до речі, проіснував до початку XX століття, тобто протягом майже 2 тисяч років, переживши різного роду соціальні кризи та іноземні інтервенції тощо.

Заради справедливості слід зазначити, що в усі часи китайське суспільство не сприймало бюрократів позитивно. Проте мало місце усвідомлення того, що бюрократія є феноменом реальної дійсності, який виник та еволюціонує синхронно із найдавнішими формами держави та соціального управління. Попри різноманітні часові модифікації та трансформації форм державного управління, єдиною константою залишалося те, що державне управління генетично передбачає складні форми своєї організації з розгалуженою структурою, і чим більш ускладненими є такі форми, тим потужнішими є вкраплення бюрократичних деформацій, тим сильнішими є переплетення їх кореневих систем. Створюється враження замкненого кола.

На підтвердження цієї тези слушно буде згадати неймовірний вірш Бо Цзюйї (Bai Juyi, або trad. написання 蕭蘭) «Спрашиваю у друга» [4], де автор розповідає про таке: садівник посадив орхідею (символ добра, найкращого, досконалості), але вона проросла, а разом із нею чортополох (символ зла, недосконалості, найгіршого); їхні корені та пагони сплелися так, що неможливо стало викоринити злу рослину, не пошкодивши шляхетної; як наслідок, вони співіснують; ключовим питанням стає, яким чином поливати орхідею, не поливаючи чортополох.

Справді, риторичне запитання: що робити, коли, поливаючи орхідею, ми підживлюємо рослину-паразита; проте, якщо вирвати бур'ян, загине вся краса разом із ним.

На наш погляд, слід відійти від дискусії про бюрократію у бінарному дискурсі (негативне або позитивне явище). Сучасні соціологи та фахівці у галузі державного управління майже одностайні у тому, що бюрократизація взаємин між членами суспільства у здійсненні державного управління має розглядатися як невід'ємний факт реальної дійсності. Тому з метою вийти на рівень конструктиву у цьому питанні пропонуємо сформулювати чітку позицію стосовно розуміння терміна «бюрократія»,

оскільки це надасть можливість сформулювати сутність державного управління та принципів його здійснення, а також специфічних рис об'єктивації останніх.

Активне використання такого терміна, як бюрократія у здійсненні державного управління, припадає на XIX століття, а вже його розлогий науковий аналіз широкому загалові надав у 30-ті роки німецький філософ того часу Георг Вільгельм Фрідріх Гегель (нім. Georg Wilhelm Friedrich Hegel). Основні положення було викладено у «Філософії права» [5, с. 279–378], де розкривалися питання визначення державних управлінців як особливого прошарку суспільства, що має специфічні ознаки, функції та структуру.

На переконання науковця, держава в особі виокремлених ним у специфічний соціальний прошарок посадовців є, на відміну від громадянського суспільства, носієм всезагального блага. Стосовно розуміння природи та сутності громадянського суспільства у цьому сенсі Гегель дотримувався поглядів Гоббса, що воно є ареною боротьби приватних інтересів, де всі воюють проти всіх. У зв'язку із цим громадянське суспільство, яке постійно перебуває у стані боротьби та конфлікту інтересів, саме має відчутти потребу у пошуку суспільного балансу та його досягнення завдяки роботі державних управлінців. Оптимальною формою досягнення зазначеного балансу має стати чітко та ієрархічно вибудована система державного управління. При цьому Гегель виходить із розуміння державної бюрократії як головної управлінської складової частини суспільства – квінтесенції високої державної свідомості, освіченості, професіоналізму та відповідальності. На його переконання, державні управлінці – базис держави щодо забезпечення законності та інтелігентності [5, с. 336].

Вчений виходив із того, що власні інтереси державних службовців мають співпадати із всезагальним інтересом. Досягнення загальнодержавних цілей, визнання, легітимність бюрократії та довіра до неї з боку громадянського суспільства перебувають у прямій залежності від політичної культури та соціально-політичної поведінки цього прошарку. Саме цим

зумовлюється вимога приділяти значну увагу освіченості та рівню професійної підготовки бюрократів як фахівців високого ґатунку, а також як свідомих громадян своєї держави, оскільки вони мають бути свідомі того, які до них висувуються вимоги та які перед ними стоять завдання [6, с. 57].

Заслугує на увагу позиція тогочасного політичного діяча та мислителя Алексіса-Анрі-Шарль Клереля де Токвіля (фр. Alexis-Charles-Henri Clérel de Tocqueville), який сформулював такі тези: сутнісною ознакою всіх новітніх політичних систем є централізація, всемогутність державної влади, а також одноманітність її законів; особливістю європейських урядів, які спираються у своїй діяльності на потужний бюрократичний апарат, є активне втручання у всі сфери суспільного життя із спробами максимально їх регламентувати; єдиною реальною можливістю обмеження влади бюрократичного апарату є розвиток представницьких інститутів та громадських об'єднань, непідконтрольних центральній адміністрації [7, с. 483].

Над проблемою бюрократії замислювався й Джон Стюарт Мілль (англ. John Stuart Mill), який розглядав останню як єдину реальну альтернативу представницькій системі. Він проаналізував «плюси» і «мінуси» бюрократичної системи управління, що надало йому можливість сформулювати такі висновки: головним недоліком цієї системи є відсутність можливостей для проявлення індивідуальної ініціативи особистості; виключно в умовах демократії можуть з'явитися «соціальні ліфти»; представницьке управління – найкраща форма здійснення державного управління, проте виконавча влада має формуватися із числа фахово підготовлених у цій галузі людей, а не призначатися через народне волевиявлення [8, с. 112].

У межах нашого дослідження слід окремо зупинитися на розгляді позиції Карла Гайнриха Маркса (нім. Karl Heinrich Marx) стосовно проблематики бюрократії. Попри те, що ця тематика не відносилася до сфери його безпосереднього інтересу, К. Маркс сформулював надзвичайно цінні тези, які не втратили актуальності й в умовах сьогодення. Його увага зверталась на про-

яви бюрократичних відносин як всередині власне самої бюрократії, так і між бюрократією та суспільством [9, с. 205], а саме:

- у бюрократичних структурах реалізується так зване замкнене коло управлінської неефективності, коли посадовці вищого рівня покладаються у всіх питаннях на підлеглих у частині розуміння специфічних нюансів; нижча ж ланка управлінського апарату цілком довіряє в частині розуміння всезагального державного інтересу своїм керівникам; таким чином, вони за взаємною згодою вводять один одного в оману [9, с. 271, 272];

- бюрократичним структурам притаманна безвідповідальність. У такому разі йдеться про те, що будь-яка управлінська система природно прагне виключити себе із переліку причин соціального занепаду. А тому влада постійно намагається зняти з себе вину за соціальні протиріччя та конфлікти, пояснивши їх виникнення специфікою природи суспільства та людей загалом. Зрештою державне управління як невід'ємний елемент зв'язку держави і суспільства виноситься за «дужки» наукового аналізу та критики [9, с. 269];

- характерною рисою свідомості представників бюрократії є ототожнення суспільства із державою та державним управлінням і саме це зумовлює той факт, що бюрократичні взаємини у їх середовищі породжують обожнювання наявної держави, влади, апарату державного управління тощо [9, с. 271];

- критикуючи позицію Гегеля стосовно того, що державні службовці мають на меті досягнення всезагального блага, К. Маркс стверджує, що для окремо взятого посадовця генеральні цілі держави затьмарюються власними, наприклад, кар'єрне зростання, саме тому бюрократія функціонує, насамперед, для досягнення цілей своїх представників і жодним чином не для загального благоденства [9, с. 272];

- використовуючи категорію відчуження у здійсненні аналізу бюрократичної свідомості та психології, К. Маркс доходить висновку про те, що привілейоване становище бюрократії є безпосереднім джерелом містифікації свідомості останньої. Бюрократична свідомість, на його думку, є різновидом магії, формулою ре-

лігійного поклоніння, знаряддям містифікації та омани себе та інших. Проблема криється у тому, що державні управлінці через власну соціальну обмеженість часто не здатні розпізнати за видимістю реальну дійсність, за наявним порядком речей істинний, а тому апіорі сприймають визначений певними законами порядок як еквівалент природного порядку [9, с. 271];

- бюрократія не є окремим соціальним прошарком, а тому врешті-решт вона завжди перебуває у залежності від того чи іншого панівного класу, хоча й прагне до автономії у реалізації власних інтересів, які досить часто входять у резонанс із інтересами «господаря», тобто панівного класу [10, с. 295];

- вплив бюрократичного апарату прямо пропорційний зрілості та силі основних соціальних класів, що утворюють суспільство, а тому, коли соціальні сили, що перебувають у конфлікті, нарешті знаходять точки дотику, створюються умови для встановлення бюрократичних режимів [11, с. 151].

Якщо стисло, то сутністю марксистського підходу до проблематики бюрократії є розуміння останньої як соціального організму-паразиту, ієрархічно організованого, відірваного від суспільства та неприродної для нього системи державного управління, яка є результатом соціальних протиріч, конфліктів та антагонізму, а також об'єктивацією організаційно-управлінського й політичного відчуження, що головними цілями свого функціонування вбачає власне збереження, репродукцію, служіння інтересам панівного класу [8, с. 123].

У межах дослідження проблематики бюрократії заслуговує на увагу концепція Томаса Вудро Вільсона (англ. Thomas Woodrow Wilson) та Франка Джонсона Гуднау (англ. Frank Johnson Goodnow), базові положення якої в частині здійснення державного управління становлять науковий інтерес й нині, а саме:

- розподіл повноважень органів державного управління на законодавчі, виконавчі, судові не відповідає реальному стану сучасного управління, оскільки державно-владні структури нині виконують, на думку В. Вільсона, дві базові функції,

а саме: політичну, сутністю якої є формулювання загальних напрямів та законів функціонування держави та суспільства (її виконавцями є політичне керівництво); та адміністративну, яка спрямована на створення всіх умов для реалізації першої функції (її виконавці – державні управлінці); такі функції не можуть існувати ізольовано або бути виключною прерогативою певних відомств, тому логічно було б визначитися із тим, які відомства виконують політичну функцію, а які адміністративну (причому другі контролюються першими та підпорядковуються їм);

- адміністративна діяльність щодо здійснення державного управління має бути абсолютно поза політикою, перетворивши бюрократію на інструмент професійного управління з притаманними їй принципами ієрархії та розподілу функцій;

- зміна політичного керівництва держави не має жодними чином тягнути за собою зміну адміністративного апарату;

- офіційні особи, які відповідальні за формування державної політики, мають обиратися або призначатися обраними офіційними особами на короткий проміжок часу, а державні управлінці – на основі оцінки професійних якостей та перебувати на посаді до тих пір, доки вони зберігають технічну компетентність та ефективність;

- головним завданням апарату державного управління визнавалася оперативна та компетентна реалізація рішень будь-якої групи політичних лідерів – народних обранців [8, с. 143].

Резюмуючи зазначене вище, хотілося б зробити висновок про те, що бюрократія як явище державної дійсності є настільки складним, що апіорі неправильним було б зводити його аналіз до того, щоб аргументувати свою позицію про те, чи є остання негативним або позитивним соціальним феноменом. На наш погляд, саме жорстка диференціація наукових поглядів на проблематику бюрократії з точки зору усвідомлення її як контруправління (негативний аспект) або фахово змодельованої та філігранно налагодженої системи публічного адміністрування (позитивний аспект), створила термінологічну та світоглядно-ідеологічну плутанину.

Ми пропонуємо у подальшому виходити із розуміння того, що бюрократія є невід'ємною частиною державної дійсності і має дуалістичну природу. Це явище можна порівняти із людиною. Людина – це складна система, яку утворюють сукупність як позитивних, так й негативних якостей. Людина – це добре?! Звичайно, так. Проте гарною ми називаємо ту людину, яка здійснює свою діяльність відповідно до тієї соціальної ролі, яку вона для себе обрала. Виконує свої функції вчасно, фахово, працюючи тим самим на загальне благо.

Від чого залежить, якою буде людина? Від факторів внутрішнього та зовнішнього впливу.

У цьому розрізі нам видається необхідним наголосити на факторах саме зовнішнього впливу. Це соціум, родина, вимоги та стандарти, невідворотність відповідальності. Якщо зазначені фактори чинять позитивний вплив на становлення людини, в процесі її становлення створюється баланс між негативними та позитивними її «генами» та формується «геном» ефективної людини сучасного ґатунку.

Аналогічно, на наше переконання, відбуваються й процеси у державному управлінні. Якщо ми маємо бажання отримати гарний апарат державного управління, і у цьому ми солідарні з Лі Куан Ю, необхідно залучити до нього гарних людей; наскільки б гарною не була система державного управління, некомпетентні лідери принесуть своєму народові лише шкоду [12].

Слід розуміти, що бінарність природи бюрократії є природною, адже так само як у подвійному ДНК ланцюжку, навпроти аденіна завжди буде стояти тимін, а навпроти гуаніна – цитозин; так само бідна держава, яка віддано намагається побороти корупцію, злочинність та тероризм, ніколи не зможе зробити це за допомогою суду присяжних; так само й збідніла держава, керівництво якої прагне стати власником свого народу, ніколи не дасть змогу ЗМІ бути вільними у своїх висловлюваннях тією мірою, яка б створила можливість опозиційним силам зруйнувати фундамент самої держави. Тому необхідно ставити питання у такій площині: бюрократія – це невід'ємна частина державної дійсності, яка має як позитивну, так й негатив-

ну сторони свого прояву, але наскільки ефективною вона може бути залежить від мети її функціонування, факторів впливу як зовнішніх, так й внутрішніх, а також рівня розвитку суспільної свідомості та зрілості громадянського суспільства.

Висновки і пропозиції. Наостанок хотілося б навести висловлювання Творця сінгапурського дива Лі Куан Ю стосовно сутності управлінської діяльності загалом, а саме одна із найкращих систем була створена та запроваджена у англо-голландській компанії «Шелл» (Shell). Переважно вони приділяли увагу тому, що вони називали «поточною оцінкою потенціалу» (currently estimated potential) людини. Така оцінка визначалася трьома факторами: здатністю людини до аналізу, розвитком уяви, наявністю здорового глузду. Разом вони утворювали інтегральний показник, який у компанії «Шелл» називали «вертольотне бачення», яке відображало здатність людини бачити факти і проблеми у більш масштабному контексті, виокремлюючи при цьому критично важливі деталі. Група, яка проводить оцінку, включає людей, добре знайомих з кандидатом. Це надало можливість досить чітко ранжувати кандидатів, які мали приблизно однакові здібності, згідно з рівнем їхнього «вертольотного бачення» [13]. Саме такий підхід має, на наш погляд, використовуватися під час відбору державних управлінців.

Винятково у тому разі, коли державне управління здійснюватиметься на фаховій основі висококваліфікованими спеціалістами, уся діяльність яких спрямована на якісну реалізацію функцій держави, можна сподіватися на те, що держава, зокрема й Україна, має перспективу.

Резюмуючи зазначене вище, пропонуємо у подальшому виходити із розуміння того, що бюрократія та державне управління є тотожними поняттями. Державне управління може розглядатися як фахово змодельована та філігранно налагоджена система ідеологічно вихованих у дусі відданості інтересам держави посадових осіб, які мають високий рівень спеціальної підготовки та отримали свої посади відповідно до знань та досвіду на конкурсній основі, та є базисом держави щодо забезпечення законності та реалізації її функцій.

Список використаної літератури:

1. Главный образовательный портал. URL: <https://obrazovanie.guru/gosudarstvo-i-pravo/o-byurokratii-i-byurokratizme-prostyimi-slovami.html>obrazovanie.guru
2. Проект портал Хронос. URL: https://pravitelimira.ru/biograf/bio_c/cin_shi.php
3. Бюрократия в Древнем Китае. URL: https://www.e-reading.club/chapter.php/1049641/249/Polischuk_-_Lekcii_po_kulturologii.html
4. Библиотека всемирной литературы. URL: <https://books.google.com.ua/books>
5. Гегель. Философия права. М.: Мысль, 1990. 524 с.
6. Спиридонова В.И. Бюрократия и реформа (анализ концепции М. Крозье). М., 1997. С. 57.
7. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке: Пер. с франц./ Предисл. Гарольда Дж. Ласки. (Tocqueville Alexis de). М.: Прогресс, 1992. 554 с.
8. Агеев О.В., Устилкин С.В. Бюрократия и политика: учебное пособие. Нижний Новгород, 2003. С. 112.
9. Маркс К., Энгельс Ф. Соч 2-е изд. Т.4. М.: Политиздат, 1955. URL: http://publ.lib.ru/ARCHIVES/M/MARKS_Karl,_ENGEL'S_Fridrih/_Marks_K.,_Engel's_F..html#024
10. Арон Р. Этапы развития социологической мысли. М., 1993. С. 295.
11. Зверев А.Ф. Анализ социальной природы бюрократии в работах К. Маркса. Социологическое исследование. 1986. № 1. С. 151.
12. Ли Куан Ю. Из третьего мира – в первый. История Сингапура 1965–2000. М., 2017. 576 с.
13. На пути из третьего мира в первый. Взгляды и убеждения Ли Куан Ю. Издательство «Манн, Иванов и Фербер». М., 2016. 304 с.

Иваненко Е. В. Бюрократия и государственное управление: аспекты соотношения

Статья посвящена исследованию определения аспектов соотношения таких понятий, как бюрократия и государственное управление. Автор акцентирует внимание на том, что бюрократия как явление государственной действительности является настолько сложным, что априори неправильным было бы сводить его анализ к тому, чтобы аргументировать свою позицию о том, что последняя является отрицательным или положительным социальным феноменом. Поскольку именно жесткая дифференциация научных взглядов на проблематику бюрократии с точки зрения осознания ее как контруправления (негативный аспект) или профессионально смоделированной и филигранно отлаженной системы публичного администрирования (положительный аспект) создает терминологическую и мировоззренчески-идеологическую путаницу.

Ключевые слова: бюрократия, государственное управление, функции государства, контруправление, исполнительная власть, органы государства, управленческий аппарат, система государственного управления.

Ivanenko O. Bureaucracy and public administration: aspects of correlation

The article is devoted to the study of the definition of aspects of the correlation of such concepts as bureaucracy and public administration. The author draws attention to the fact that bureaucracy as a phenomenon of state reality is so complex that it would be a priori incorrect to reduce its analysis to argue its position about whether the latter is a negative or positive social phenomenon. Since it is the rigid differentiation of scientific views on bureaucratic problems from the point of view of its recognition as counter-patrolling (negative aspect) or professionally modeled and filigreedly developed public administration system (a positive aspect) creates a terminological and ideological confusion.

Key words: bureaucracy, state administration, state functions, counter-correction, executive power, state bodies, administrative apparatus, public administration system.

С. І. Крук

кандидат педагогічних наук,
начальник Головного управління Державної служби України
з надзвичайних ситуацій у Рівненській області

ХАРАКТЕРИСТИКА НАЦБЕЗПЕКИ У КОНТЕКСТІ ПРІОРИТЕТІВ ІНСТИТУЦІЙНО-ПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ

У статті здійснено аналіз наукових засад щодо переваг застосування інституційного підходу як дієвого державно-управлінського інструментарію у сфері національної безпеки. Серед переваг цього підходу запропоновано виокремлювати такі: залучення публічних інституцій (державних і недержавних), перерозподіл ризику, використання позабюджетних фондів тощо.

Ключові слова: державне управління, інституційна діяльність, національна безпека, органи державної влади.

Постановка проблеми. У червні 2018 року Президент України підписав Закон України «Про національну безпеку України» (21.06.2018 р.), який є результатом виконання положень Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287 [4], та інших нормативно-правових документів. Цими документами [там само] передбачено здійснення комплексного вдосконалення законодавства щодо питань національної безпеки й оборони України, унормування структури цього сектору, системи управління, координації та взаємодії його органів, а також удосконалення державної системи стратегічного планування, якісне її вдосконалення через запровадження системи демократичного цивільного контролю над органами сектору безпеки й оборони, посилення парламентського контролю у цій сфері тощо (курсив наш – С. К.). Усе це є свідченням необхідності дослідження особливостей інституційного забезпечення національної безпеки в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізу та розв'язанню проблем державного управління в контексті забезпечення системи безпеки в умовах невизначеності присвячені наукові роботи О. Борисенко, С. Белая, А. Дегтяра, С. Домбровської, О. Євсюкова, О. Іляш, В. Коврегін, С. Майстра, С. Полторака,

А. Помази-Пономаренко, І. Приходька, В. Садкового, Г. Ситника, В. Степанова та ін. [1–3].

Не применшуючи напрацювань і наукових здобутків цих науковців, відзначимо, що є необхідність в обґрунтуванні наукових засад використання інституційного підходу як перспективного державно-управлінського інструменту в забезпеченні національної безпеки, що й становить мету нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Становлення демократичної України відбувається в складній внутрішньополітичній і міжнародній обстановці. Суперечливі тенденції в реформуванні країни, неоднозначний вплив на цей процес різних зовнішніх і внутрішніх факторів істотно ускладнюють проблему її самоідентифікації в сучасному, активно мінливому світі [3]. З точки зору основних ціннісних орієнтирів Україна зробила свій усвідомлений важливий вибір: громадянське суспільство, соціальна та правова держава, ринкова економіка тощо. Це зумовлює необхідність переосмислення проблем безпечного і сталого розвитку України, аналізу складних соціальних явищ і процесів у суспільстві відповідно до потреб життя, умов нинішнього етапу еволюції [1]. Разом із тим уся складність процесу перетворень в Україні сконцентрована в проблемі забезпечення її безпеки, яка є, з одного боку, умовою, а з іншого – головною метою реформування української держави на сучасному етапі.

До речі, як загрози національній безпеці закріплені різні негативні чинники розвитку суспільства та держави (див. Стратегію нацбезпеки України, Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» тощо [4]). Проте їх подолання не може бути забезпечене самою лише діяльністю державних органів сектору безпеки, необхідна активізація громадянського суспільства. Крім того, закріплення на законодавчому рівні переліку загроз національній безпеці України та заходів реагування на них має відповідати практикам держав-членів Європейського Союзу та НАТО, що ускладнює визначення пріоритетів державної політики у сфері національної безпеки та вчасну реакцію на зміни безпекової ситуації.

Вітчизняне законодавство про безпеку має чітко розмежовувати повноваження державних органів, насамперед, органів сектору безпеки, забезпечувати міжвідомчу координацію, зокрема за умов тривалої агресії проти України, яка частково здійснюється у так званих «гібридних» проявах. При цьому слід конкретизувати аспекти «цивільного контролю». Новий Закон України «Про національну безпеку України» має усунути невиправдане розділення законів України «Про основи національної безпеки України» і «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [4], оскільки забезпечення цивільного демократичного контролю є невід'ємним складником реалізації державної політики у сфері національної безпеки.

У продовження відзначимо, що Закон України «Про національну безпеку України» [там само] передбачає комплексне стратегічне управління в зазначеній сфері, що включає й планування. Свого часу планування у сфері оборони відбувалося з урахуванням положень, зокрема Закону України «Про організацію оборонного планування». Водночас є необхідність комплексного законодавчого врегулювання планування у сфері цивільної безпеки та його узгодження з процесами планування у сфері оборони. Потребують правового закріплення зв'язок між рішеннями вищих органів державної влади у сфері національної безпеки, діяльністю органів

сектору безпеки, спрямованих на їх реалізацію, виділенням відповідних ресурсів для забезпечення такої діяльності, спеціальні процедури парламентського контролю за процесами планування у сфері національної безпеки тощо.

Крім того, важливим є уточнення ролі та місця органів державної влади, які здійснюють державну політику у сфері зовнішньополітичної діяльності з метою підтримки необхідного рівня безпеки України та її позитивного іміджу на міжнародній арені. Усе це покликаний врегулювати новий Закон України «Про національну безпеку України» [там само], який містить шість розділів, аналізу положень якого й присвячена ця наукова праця.

У Розділі I подано визначення термінів, які використовуються у сфері нацбезпеки й оборони.

У Розділі II закріплено правові засади та принципи державної політики у сфері національної безпеки й оборони, фундаментальні національні інтереси України, серед яких такі: забезпечення державного суверенітету і територіальної цілісності, інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північно-Атлантичного договору.

Розділ III визначає засади та механізми цивільного демократичного контролю, повноваження у здійсненні такого контролю законодавчої, виконавчої й судової влади, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

Розділ IV визначає інституціональні засади державної політики у сфері нацбезпеки, зокрема склад сектору безпеки й оборони, правовий статус основних органів, що входять до його складу, а також управління та координацію у сфері національної безпеки.

Розділ V регулює планування у сфері національної безпеки й оборони, визначає основні документи довгострокового планування, зокрема Стратегію національної безпеки України, Стратегію воєнної безпеки України, Стратегію громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегію кібербез-

пеки України, Національну розвідувальну програму, а також порядок їх формування та реалізації у документах середньострокового та короткострокового планування. При цьому правила і процедури, передбачені у проекті закону, спрямовані на мінімізацію ризиків вчинення корупційних правопорушень, зокрема шляхом чіткішого визначення правового статусу органів влади та посадових осіб, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері національної безпеки, а також запровадження механізмів парламентського контролю.

Розділ VI визначає перехідні положення, наприклад, щодо введення в дію правових норм, якими визначають нові правила затвердження кандидатури Міністра оборони України тощо.

Варто відзначити, що принциповою відмінністю Закону України «Про національну безпеку України» є те, що він передбачає розвиток держави в умовах воєнного конфлікту, зовнішньої агресії, а також містить положення, якими передбачено дії в умовах воєнного стану. Автори цього документа намагалися прописати, хто кому буде підпорядковуватися, хто за що відповідатиме і хто буде нести відповідальність за тих чи інших умов.

Наступна особливість цього закону стосується оборонного бюджету України, що передбачає здійснення бюджетного планування на основі спроможностей. Як зазначив старший оборонний радник Стівен Сільверстайн (США), максимально ефективне використання наявних коштів і розумна ієрархія пріоритетів – квінтесенція оборонного бюджетування. У НАТО його планують таким чином: «на що ми нині витрачаємо кошти – на що в наступному періоді – скільки залишилося – як ми можемо правильно використати залишок». Одним із найважливіших положень нового Закону є чітко визначений річний обсяг видатків на фінансування сектору безпеки та оборони України. Він має становити не менше 5% запланованого обсягу ВВП, з яких не менше 3% має йти виключно на сили оборони. Розмір видатків на оборонно-промисловий комплекс має бути не менше 0,5%.

При цьому особливу увагу привертають положення Закону України «Про національну безпеку України», які стосуються національних інтересів та їх оптимізації. Погоджуємося із О. Євсюковим, що інтереси є системоутворюючими категоріями у сфері системи безпеки [2]. Порівнюючи новий Закон України «Про національну безпеку України» із Законом України «Про основи національної безпеки України», стає очевидно, що чинний правовий документ містить скорочений перелік національних інтересів. Наприклад, у старій версії був пункт «розвиток духовності, моральних засад, інтелектуального потенціалу Українського народу, зміцнення фізичного здоров'я нації, створення умов для розширеного відтворення населення, збереження та зміцнення інституту сім'ї». Або одним з пріоритетних національних інтересів в Україні було визнано «гарантування вільного розвитку, використання і захисту російської, інших мов національних меншин України (це до питання утиску чийхось мов). Ці поняття для кожного українця настільки суб'єктивні, що в новому законі [4] вирішили об'єднати їх у три глобальні сфери національних інтересів:

- державний суверенітет і територіальна цілісність;
- розвиток економіки, громадянського суспільства та зростання рівня та якості життя населення;
- інтеграція в ЄС та членство в НАТО (правильніше сказати, рух у цьому напрямі) (рис. 1).

Варто відзначити, що Закон України «Про національну безпеку України» [4] (як і нова Воєнна доктрина України) визначає сили безпеки й оборони. До них входять такі інституції: Міноборони; ЗСУ; МВС; Нацгвардія; Нацполіція; Держприкордонслужба; Державна міграційна служба; Державна служба з надзвичайних ситуацій; СБУ; Управління держоховони; Держслужба спецзв'язку та захисту інформації; державна спеціальна служба транспорту; Апарат РНБО; розвідувальні органи; центральний орган виконавчої влади з військово-промислової політики та інші органи. Серед усіх цих інституцій одне з визначальних місць займає Президент України.



Рис. 1. Мнемонічне представлення взаємодії системи національної безпеки й інтересів
Джерело: авторська розробка

Разом із тим уточнення потребує місце Міністерства закордонних справ (МЗС) України серед зазначених державних інституцій, а також ролі Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), зважаючи на реформаційні тенденції, які відбуваються в її межах. Це уточнення має стосуватися, зокрема, Розділу IV аналізованого Закону. Оскільки він, як зазначалося вище, визначає інституціональні засади державної політики у сфері нацбезпеки (склад сектору безпеки й оборони, правовий статус основних органів, що входять до його складу, а також управління та координацію у сфері національної безпеки).

Висновки. Отже, на підставі аналізу наукових напрацювань і законодавства України у сфері національної безпеки було встановлено, що для неї притаманно поширення впровадження інституційного підходу. Серед переваг цього підходу запропоновано виокремлювати такі: залучення публічних інституцій (державних і недержавних), перерозподіл ризику настання тих чи інших небезпек, використання позабюджетних фондів для зміцнення економічних позицій держави тощо. Водночас визначено, що потребує

доопрацювання вітчизняне законодавство у частині конкретизації шляхів підвищення ефективності центрального та регіонального рівнів національної безпеки силами МЗС України та ДСНС України. Усе це становитиме предмет наших подальших наукових пошуків.

Список використаної літератури:

1. Домбровська С. М., Помаза-Пономаренко А. Л., Лукиша Р.Т. Інституціональна державна політика соціально-економічного розвитку регіонів України в умовах ризиків. Харків: НУЦЗУ, 2018. 216 с.
2. Євсюков О.П. Науково-теоретичні визначення сутності та змісту безпеки держави. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2017. Вип. 2 (7). С. 22–28.
3. Майстро С.В. Особливості інституційного механізму державного управління системою цивільного захисту в різних країнах. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2017. Вип. 2 (7). С. 407–415.
4. Законодавство України // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://rada.gov.ua/>

Крук С. И. Характеристика нацбезопасности в контексте приоритетов институционально-политической деятельности государства

В статье проведен анализ научных основ о преимуществах применения институционального подхода как эффективного государственно- управленческого инструмента в сфере национальной безопасности. Среди преимуществ этого подхода предложено выделять следующие: вовлечение публичных институций (государственных и негосударственных), перераспределение риска, использование внебюджетных фондов и т. п.

Ключевые слова: государственное управление, эффективный инструмент, аутсорсинг, риск, ЧС, безопасность.

Kruk S. The characteristics of national security in the context of priorities of institutional and political activity of the state

The scientific framework concerning the advantages of using institutional approach as an effective state management instrument in the sphere of national security was analyzed. It was determined to allocate among them the following instruments: involvement of public institutions (state and non-state), redistribution of risk, use of extra-budgetary funds, etc.

Key words: public administration, institutional activity, national security, public authorities.

УДК 354:328.185:303

А. М. Новак

кандидат економічних наук,
докторант кафедри соціальної й гуманітарної політики
Національної академії державного управління
при Президентіві України

РЕАЛІЗАЦІЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В ПРОЦЕСІ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ АСПЕКТ

Статтю присвячено дослідженню сучасної проблематики раціоналізації національної політики в умовах публічного управління для трансформації владних відносин. Проаналізовано зміни організаційно-правових засад функціонування системи публічного управління. На цій основі встановлено напрями реалізації національної антикорупційної політики у сучасних умовах державотворення. Обґрунтовано зміст сучасної трансформаційної парадигми публічного управління, у межах якої антикорупційна політика виступає одним із визначальних складників.

Ключові слова: державна влада, корупція, національна антикорупційна політика, органи влади, публічне управління.

Постановка проблеми. Становлення і розвиток системи публічного управління в умовах побудови демократичної, правової держави відповідно до європейських стандартів належного врядування натеper реалізується шляхом виконання завдань Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», яка інтегрує засади реалізації напрямів державотворення, гарантування прав і свобод людини, забезпечує трансформацію системи управління державою та формує реальні стандарти розвитку України. Стан державної політики у сфері запобігання корупції впливає на загальне сприйняття реформ в Україні як населенням, так і зовнішнім середовищем. Тобто вирішення проблеми мінімізації корупційних проявів свідчитиме про успішність реформування публічного управління в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За результатами аналізу наукових джерел, у галузі державного управління проблема корупції здебільшого досліджується в контексті аналізу нормативно-правового регулювання механізмів функціонування органів влади (В. Авер'я-

нов, М. Білинська, О. Бусол, С. Дубенко, М. Мельник, Т. Мотренко, В. Олуйко, О. Прохоренко, В. Соловійов, С. Телешун, В. Трощинський та ін.), ефективності професійної діяльності посадовців (Н. Липовська, С. Серьогін), впливу корупції на соціально-політичні процеси (В. Баштанник, М. Камлик, Є. Невмержицький, С. Рогульський, Р. Тучак). Важливо враховувати також методологічний потенціал праць як вітчизняних, так і зарубіжних учених за напрямом дослідження трансформаційних процесів у публічному управлінні. В актуальності обраної теми дослідження переконує також ступінь наукової розробки проблеми реформування державного управління. Із вітчизняних дослідників проблеми вважаємо за необхідне виділити праці В. Андрійчука, В. Богдановича, В. Бодрова, О. Валевського, В. Василенка, В. Голуб, В. Дрешпака, М. Дудченка, В. Князева, В. Козакова, А. Колодій, В. Колпакова, А. Комзюка, Т. Крушельницької, В. Лугового, Я. Малика, Н. Нижник, В. Ребкало, І. Розпутенка, Г. Ситника, В. Ткаченка, В. Тертички. Напрями реформування державного управління окремо дослідили В. Бакуменко, М. Білинська, Л. Гаєвська, Ю. Кальниш, С. Кравченко, С. Майборо-

да, В. Стрельцов. Достатньо широкий діапазон наукового інтересу сягає вивчення глобальних властивостей корупції, макронаслідків, до яких вона призводить на верхньому рівні, до розуміння індивідуальних культурних і психологічних факторів, що сприяють або перешкоджають корупційному поведінню на нижньому рівні. Саме тому вибір тематики статті був зумовлений необхідністю комплексного дослідження феномена корупції, зокрема як соціально-політичного явища, і, виходячи саме з цього, визначити, крім правових, інші механізми протидії цьому явищу.

Мета статті – дослідити взаємозв'язок трансформаційних процесів у системі державного управління та особливостей реалізації національної антикорупційної політики, виокремити базові суперечності реалізації такої політики в умовах конституційних змін. Також важливо обґрунтувати роль правових механізмів державного регулювання як базового складника національної антикорупційної політики.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні в Україні фактично вибудована єдина система нормативного правового забезпечення протидії корупції, починаючи від законодавчих актів та до нормативних актів органів публічної влади. Із питання нормативно-правового забезпечення на державному та регіональному рівнях заходів щодо протидії корупції можна зробити однозначний висновок, що натеper прийняті базові закони або підзаконні нормативні правові акти, комплексно регулюють профілактику та протидію проявів корупції в діяльності органів публічної влади.

Загалом, проблема запобігання корупції в органах публічної влади є однією з найактуальніших для нашої держави, при цьому об'єктивні фактори її розвитку свідчать про те, що корупція створює суттєву небезпеку для життєдіяльності суспільства, тому сьогодні масштаби її поширення становлять реальну загрозу національній безпеці. Саме тому завдання запобігання корупції розглядаються нині як загальнодержавні та пріоритетні, оскільки ефективна боротьба з цим негативним суспільним явищем можлива лише за умов створення та реалізації належ-

них механізмів організаційно-правового забезпечення здійснення реформ, спрямованих на попередження корупції в органах влади та активну участь у них громадянськості.

Дослідження напрямів раціоналізації національної антикорупційної політики варто поєднати у трьохелементну схему «запобігання корупції – державні реформи – права людини». Як правильно зазначають В. Авер'янов, В. Баштанник, О. Пушкар, суб'єктивні права громадян у сфері державного управління – це надані й гарантовані державою, а також закріплені в адміністративно-правових нормах форми можливої (дозволеної) поведінки у правовідносинах, які забезпечені кореспондуючим обов'язком іншого суб'єкта правовідносин. Права громадян у сфері державного управління (суб'єктивні права) – це можливість певної поведінки; можливість, надана особі, яка володіє адміністративною правоздатністю і адміністративною дієздатністю; можливість, надана з метою задоволення інтересів у сфері державного управління і вирішення завдань, поведінка, що реалізується у правовідносинах; поведінка у певних рамках, межах [1; 2; 3]. У сфері державного управління суб'єктивні права й обов'язки об'єднує спільна адміністративно-правова природа, існування в адміністративних правовідносинах, наявність меж у поведінці, належність особам, які мають адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність, наявність державних гарантій [4].

Головними досягненнями України у 2017 стало збереження макроекономічної стабільності, забезпечення подальшого економічного зростання та продовження системних інституційних реформ, при цьому сфери реформування, в яких досягнуто помітного успіху, зокрема охорона здоров'я, пенсійна, освітня реформи, реформа державного управління, децентралізація є однією з найуспішніших сьогодні реформ в Україні та такою, що наближається до успішного завершення. На цьому тлі національна антикорупційна політика характеризується досягненнями та певними суперечностями. Так, здійснюються заходи з дерегуляції бізнесу, змінено

систему державних закупівель, посилено вимоги щодо декларації майна державних чиновників. Тобто сформовано державну антикорупційну вертикаль: функціонують Національне агентство запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, законодавчо закріплено формування Вищого Антикорупційного Суду. Водночас варто вказати на певні суспільні протиріччя, що поступово трансформуються у дихотомії публічного управління, що мають взаємний вплив. По-перше, у суспільстві не сформовано усталеного негативного ставлення до корупції, до того ж досить часто йдеться про соціально прийнятний (мінімальний) рівень корупційності у сфері публічного управління. По-друге, законодавчі норми у сфері регулювання національної антикорупційної політики є достатньо суперечливими, при цьому залишаються досить дискусійним у професійному та експертному середовищі. По-третє, інституціональна взаємодія суб'єктів запобігання корупції залишається предметом суспільного обговорення та є досить умовною, при цьому йдеться про систему органів влади: 1) створених лише для реалізації національної антикорупційної політики; 2) що здійснюють окремі повноваження у сфері запобігання корупції; 3) що здійснюють загальне управління на центральному та регіональному рівні; 4) що забезпечують розроблення та прийняття відповідних нормативно-правових актів.

На нашу думку, суперечливість оцінювання результатів та наслідків реформ зумовлена короткотривалим перебігом, що не дозволяє правильно сформулювати стратегічну мету реформування. Водночас відсутність концептуальних розробок у сфері реформування та науково обґрунтованого стратегічного реформування, наявних стратегічних документів, що містили б передбачення власні умови та можливості, аналіз зарубіжного досвіду. За відсутності таких складників реформування публічно-управлінська діяльність може мати дискретний характер, низьку ефективність, і, як наслідок, формувати закриту адміністративну систему, в межах якої реформування має перманентний харак-

тер. Вирішення такої системної проблеми в публічному управлінні має спиратися, на думку Н. Нижник, на три принципи: перший – розподіл функцій формування і реалізації певної політики; другий – зміна статусу посадових і службових осіб, законодавче закріплення такого статусу (за відсутності поняття «прирівнені за статусом»); третій принцип – підвищення ефективності публічних послуг» [5].

Досвід боротьби з корупцією (як вітчизняний, так і міжнародний) свідчить, що ліквідувати її повністю (як соціальне зло) майже неможливо. Реальною метою антикорупційної політики має стати реальне зменшення рівня та локалізація корупції в суспільстві, зміна її характеру, обмеження її впливу на соціально-політичні та економічні процеси. В Україні корупція виступає однією з головних проблем, яка потребує невідкладного розв'язання. Вона становить значну загрозу демократії, реалізації верховенства права, національній безпеці, становленню громадянського суспільства.

Актуальність аналізу інституціонального складника антикорупційної політики особливо важлива в сучасних умовах проведення системних реформ, серед яких один із головних напрямів – курс на європейську інтеграцію, що є сьогодні головною і необхідною умовою ефективного розвитку держави. Адже саме він визначає нові орієнтири геополітичної стратегії у контексті забезпечення демократизації та відповідної оптимізації всіх сфер суспільного життя. Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського та інформаційного суспільства, європейська інтеграція України, проведення політичної, адміністративної та економічної реформ вимагають рішучих дій з боротьби з корупцією. На сучасному етапі розвитку суспільства в умовах стрімких суспільно-політичних перетворень, питання удосконалення державної антикорупційної політики набуває першочергового значення, оскільки боротьба з корупцією активно впливає на суспільне життя і великою мірою формує певний вектор подальшого розвитку держави.

Ініційована Президентом України у 2015 р. конституційна реформа протя-

гом останніх років виявила низку протиріч між метою формування і засобами реалізації національної антикорупційної політики. На нашу думку, ефективним засобом її реалізації може виступати розроблення спеціального нормативно-правового акту (на рівні закону) щодо засад такої політики, принципів, інститутів та повноважень, мети та певного очікуваного результату. Прийняття такого документа забезпечить не лише конституційність форм і засобів антикорупційної політики, а й сприятиме зростанню довіри і поваги суспільства до діяльності органів влади, тобто забезпечить легітимність державної влади.

Отже, йдеться про запровадження такого алгоритму державно-управлінських реформ, результатом якої виступатиме нова система публічного управління, а інститути в такій системі взаємодіють між собою. Тобто сучасна національна антикорупційна реформа має самостійно забезпечити становлення нової моделі публічного управління, а не блокувати перебіг реформ. Водночас реалізація національної антикорупційної політики має відбуватися у контексті загальнодержавних трансформаційних зрушень і надавати процесу реформ позитивного змісту, мінімізуючи конфлікти суб'єктів публічного управління.

Саме тому процес формування національної (державної) антикорупційної політики в Україні потребує довгострокової стратегії, тактики та конкретних заходів антикорупційної діяльності в системі публічного управління. При цьому завжди основою якісних змін у сфері державної політики протидії корупції є комплекс законодавчих актів щодо формування (або трансформації) законодавчих норм у сфері протидії корупції, що досягається шляхом ухвалення дієвих норм антикорупційного законодавства.

Висновки і пропозиції. Уважаємо, що розроблення теоретико-методологічного обґрунтування шляхів реалізації антикорупційної політики України на основі врахування національних особливостей та кращого зарубіжного досвіду. При цьому особливий акцент варто робити на методологічних основах та практичних аспектах протидії корупційним проявам

у системі публічної влади сучасної України. Наукове дослідження проблеми корупції в органах публічної влади нині включає такі напрями: інституціонально-правовий (достатність законодавчих і нормативних засобів і методів протидії корупції), організаційно-управлінський (функціональність у розподілі владних повноважень і контроль за використанням посадовими особами), аксіологічний (ціннісні орієнтації державних службовців), етико-культурний (моральний стан соціально-професійного середовища державної служби) тощо. Усе це створило умови для розвитку методологічної бази в сучасних дослідженнях проблеми корупції в органах публічної влади.

На основі комплексного характеру методології проведеного дослідження проблем протидії корупції встановлено, що у процесі формування та реалізації національної антикорупційної політики слід передбачити застосування таких методів: системний підхід (для розкриття впливу корупції на суспільство та систему органів публічної влади, дослідження дезорганізаційного та реорганізаційного впливів корупції); інституціональний метод (для визначення системи інститутів публічного управління, метою діяльності яких закріплено запобігання та протидія корупції, усунення наслідків корупційних діянь); морфологічний метод (для опису форм і проявів корупції в органах публічної влади); феноменологічний метод (для дослідження суб'єктивного сприйняття корупції, її соціокультурних, зокрема психологічних, соціальних, ментальних передумов); порівняльно-історичний метод (під час аналізу історичних форм корупції і в Україні забезпечує проведення ретроспективного аналізу соціальної психології народу, його соціокультурної ментальності, зміни в якій завжди відстають від динаміки соціально-економічної сфери); компаративний метод (імплементація зарубіжного досвіду формування антикорупційної політики, впровадження стандартів міжнародних та міжурядових організацій у сфері протидії корупції); емпіричний метод (спостереження, опитування, експертного оцінювання, статистичний та контент-аналіз, моделювання тощо).

У процесі реалізації антикорупційної політики в Україні вагомим завданням виступає визначення стратегії, тактики та конкретних заходів антикорупційної діяльності. Отже, основою національної антикорупційної політики слід визначити вдосконалення антикорупційного законодавства, поширення суспільного негативного ставлення до корупції, причин її виникнення та поширення. Установлено, що ефективність національної політики запобігання та протидії корупції в Україні, крім наявності відповідної політичної волі, вимагає належного законодавчого забезпечення, формування дієвої системи державних органів, забезпечення належної координації антикорупційної політики, превентивних заходів запобігання корупції, а також їх подолання.

Список використаної літератури:

1. Авер'янов В. Державне управління. Європейські стандарти. Досвід та адміністративне право : монографія. Київ: Юстініан, 2007. 288 с.
2. Баштанник В. Результативність та ефективність механізмів державної антикорупційної політики в умовах модернізації влади // Публічне адміністрування : теорія та практика: електрон. зб. наук. пр. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2012. № 2. URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2012_2/12bvvsar.pdf.
3. Пушкар О. Реалізація європейських стандартів публічного управління щодо забезпечення прав людини та напрямів їх упровадження в Україні. Публічне адміністрування: теорія та практика: ел. зб. наук. пр. / редкол.: С.М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2010. 1(3). URL: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2010_1/. 7 с.
4. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: навч. посіб. / Н. Нижник, С. Дубенко, В. Мельниченко та ін.; за заг. ред. проф. Н. Нижник. Київ Вид-во УАДУ, 2005. 164 с.
5. Нижник Н., Лемак В. Постсоціалістична держава: теоретико-правові проблеми: монографія. Ужгород: УжНУ, 2003. 104 с.

Новак А. М. Реализация национальной антикоррупционной политики в процессе трансформации системы публичного управления: организационный аспект

Статья посвящена исследованию современной проблематики рационализации национальной антикоррупционной политики в условиях трансформации системы публичного управления. Проанализированы изменения организационно-правовых основ функционирования системы публичного управления. На этой основе определены направления реализации национальной антикоррупционной политики в современных условиях. Обосновано содержание современной трансформационной парадигмы публичного управления, в рамках которой антикоррупционная политика выступает базовой составляющей модернизации институтов власти.

Ключевые слова: государственная власть, коррупция, национальная антикоррупционная политика, органы власти, публичное управление

Novak A. Implementation of the national anti-corruption policy in the process of transformation of the public administration system: the organizational aspect

The article is devoted to the study of modern problems of rationalization of the national anti-corruption policy in the conditions of transformation of the public administration system. Changes in the organizational and legal foundations of the functioning of the public administration system are analyzed. On this basis, the directions for the implementation of the national anti-corruption policy in modern conditions have been determined. The content of the modern transformational paradigm of public administration is substantiated, within the framework of which anti-corruption policy is the basic component of the modernization of the institutions of power.

Key words: state power, corruption, national anti-corruption policy, authorities, public administration.

П. Д. Петренко

кандидат юридичних наук

РОЛЬ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

У статті встановлено роль органів виконавчої влади щодо забезпечення процесів і механізмів євроінтеграції; проаналізовано компетенцію в цій сфері уряду України; визначено роль Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, Урядового офісу з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України в процесі забезпечення інтеграції України в європейський простір.

Ключові слова: інтеграція, асоціація, органи виконавчої влади, уряд, координація політики євроінтеграції.

Постановка проблеми. Із підписанням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014 Україна не лише підтвердила обрання такого напрямку зовнішньої політики, як європейська інтеграція, з метою набуття членства в Європейському Союзі (далі – ЄС), але й взяла на себе певні зобов'язання, в тому числі щодо здійснення ряду реформ у державі, імплементації до 2025 року біля 350 європейських актів (рішень, регламентів, директив). У цих умовах від ефективного виконання гілками влади своїх завдань та функцій, своєчасності прийняття рішень, обрання векторів розвитку та модернізації залежить подальше виконання цих зобов'язань, включаючи швидкість подолання кризових явищ у суспільстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання поглиблення європейської інтеграції, напрямків реформування і адаптації законодавства України до законодавства ЄС, ролей органів влади у відповідних процесах вже неодноразово були предметом досліджень науковців, таких як: О.Ф. Андрійко, Р.В. Волчецький, О. Оржель, Є.В. Пономаренко, О.М. Руденко, С.В. Сорока, Ю.С. Шемчушенко, І.В. Яковюк та інші.

Реалізація політики європейської інтеграції передбачає скоординовану взаємодію ряду суб'єктів. Для окремих із них ви-

конання завдань євроінтеграційного курсу є єдиним завданням, для реалізації якого їх було створено. Для інших забезпечення євроінтеграційних процесів складає лише частину компетенції. Роль Кабінету міністрів України в процесі європейської інтеграції не була досі визначена, що зумовлює актуальність даного дослідження.

Метою даної статті є аналіз ролі уряду України в процесі європейської інтеграції з метою набуття членства в Європейському Союзі (далі – ЄС). Задля досягнення означеної мети вбачається доцільним визначення ролі органів виконавчої влади в числі суб'єктів забезпечення процесів і механізмів євроінтеграції; аналіз компетенції в цій сфері уряду України; визначення ролі Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, Урядового офісу з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України в процесі забезпечення інтеграції України в європейський простір.

Виклад основного матеріалу. О.М. Руденко констатує, що діяльність, узгодженість та координованість дій державних органів всередині країни набуває особливої уваги в умовах європейської інтеграції: для кожної держави членство в ЄС несе додаткові зобов'язання. Наприклад, щоденно близько 120 документів надходять із ЄС до національних адміністрацій; щорічно для участі в переговорах у Брюсселі необхідно підготувати до 600 національних позицій; кожного разу національну позицію необхідно: – узгодити між міністерствами, відомствами, парламен-

том, громадянським суспільством та бізнесом усередині держави; – порівняти з позицією ЄС та позиціями 26 інших держав-членів; щорічно уряди держав-членів повинні забезпечити виконання, впровадження і дотримання від 500 до 600 рішень, прийнятих ЄС [1, с. 14].

Провідну роль для виконання вказаних та інших процедур і механізмів євроінтеграції відведено органам виконавчої влади. Із приводу їх ролі О. Оржель вказує, що «розвинуті інституції в національних системах державного управління є важливими як для ЄС, так і для держав-членів і їх громадян. ЄС не має виконавчих органів і виконання рішень покладає на держави-члени, чия неспроможність імплементувати нормативно-правові акти ЄС, слідкувати за їх дотриманням, вживати заходи проти порушників може звести нанівець зусилля представників органів ЄС та національних урядів [2, с. 25]. Із цього приводу Є.В. Пономаренко вказує, що «євроінтеграція має стати першочерговим пріоритетом для всіх гілок і рівнів влади в Україні, а найперше – для органів виконавчої влади. Це пов'язано з рядом причин, зокрема з тим, що: органи виконавчої влади є суб'єктами, відповідальними за практичне втілення в життя рішень, які приймає Верховна Рада України та Президент України, в тому числі й у сфері євроінтеграції; останні володіють найбільшою кількістю ресурсів (фінансових, організаційних, людських тощо), необхідних для успішного виконання євроінтеграційних завдань України; органи виконавчої влади, так би мовити, пронизують усю державу, будучи, як наслідок, максимально наближеними до населення країни, без підтримки яким інтеграційних планів України останні приречені на невдачу» [3, с. 30].

Кабінет Міністрів України приймає активну участь у забезпеченні євроінтеграції. Згідно з підп. 1 ст. 116 Конституції України саме Уряд забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України.

Як відомо, Україна від початку незалежності лише певною мірою успадкувала зовнішню політику, яку проводив Радян-

ський Союз, тому швидко актуалізувалася потреба розроблення нової європейської політики, як вважають С.В. Сорока та Р.В. Волчецький. Вже в Постанові Верховної Ради УРСР від 25 грудня 1990 року «Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України у сфері зовнішніх відносин» уряду було доручено спрямувати зусилля на забезпечення безпосередньої участі Української РСР у загальноєвропейському процесі та європейських структурах. А після проголошення незалежності України відразу надійшла реакція Європи: 2 грудня 1991 року з'явилася Декларація Європейських Співтовариств щодо України, де було відзначено демократичний характер Всеукраїнського референдуму та пролунав заклик до України підтримувати з ЄС відкритий і конструктивний діалог [4, с. 196]. І на сьогодні ми констатуємо, що законодавець чітко відносить Україну до числа європейський держав, про що зазначено, наприклад, у ч. 1 ст. 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 № 2411-VI [5], в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27.06.2014 (далі – Угода про асоціацію 2014 року) [6] та в інших актах законодавства України. А серед основних завдань зовнішньої політики (ч. 2 ст. 11 вказаного Закону) назване «забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір із метою набуття членства в Європейському Союзі». Щодо внутрішньої політики, то згідно зі ст. 3 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 № 2411-VI [5] однією із засад політики у сфері розбудови державності визначена «модернізація системи державної служби з урахуванням європейського досвіду на принципах професійності та політичної нейтральності». У ст. 6 зафіксовано засади внутрішньої політики у сфері національної безпеки і оборони, серед яких – «удосконалення системи демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією держави та правоохоронними органами, забезпечення їх відповідності ви-

могам європейських інституцій». До числа засад внутрішньої політики в економічній сфері (ст. 7) віднесені «перехід на європейську модель ринкового нагляду, якості та безпеки продукції; впровадження європейських підходів у сфері делегування функцій держави суб'єктам господарювання», «переведення українських газо-, нафтотранспортних і електричних мереж на умови функціонування, що діють у державах Європейського Союзу». Серед основних засад внутрішньої політики в соціальній сфері (ст. 8) визначено забезпечення гарантованих Конституцією України прав і свобод громадян на основі впровадження європейських стандартів соціального захисту. У гуманітарній сфері передбачено реформування та розвиток вітчизняної системи вищої освіти і науки, забезпечення їх інтеграції в європейський та світовий освітній і науковий простір, запровадження принципів та стандартів Болонського процесу у вищих навчальних закладах України (ст. 10). Щодо зовнішньої політики, то серед основних завдань (ч. 2 ст. 11 вказаного Закону) назване «забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір із метою набуття членства в Європейському Союзі».

Таким чином, із точки зору такого повноваження Кабінету Міністрів України, як забезпечення здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, ми можемо визначити провідну роль Уряду в процесі євроінтеграції. Дана теза підтверджується і шляхом аналізу такого повноваження Кабінету Міністрів України, як виконання Конституції і законів України, актів Президента України. Справа в тому, що ряд законів України прямо визначають завдання євроінтеграції (наприклад, Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу 18.03.2004 № 1629-IV» [7], Угода про асоціацію 2014 року та інші). А Голова Держави згідно зі ст. 106 Конституції України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [8] здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави. Президент України бере участь у самітах Україна – ЄС та видає ряд указів, спрямованих на реалізацію євроін-

теграційної політики України. Наприклад, Указ Президента України з приводу Національного плану дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки від 12.03.2013 № 128 «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Або ж іншим прикладом може бути ухвалене 12 березня 2013 року Рішення Ради національної безпеки та оборони «Про невідкладні заходи щодо європейської інтеграції України», введене в дію в той же день Указом Президента України № 127. Згідно з його приписами перед Кабінетом Міністрів, МЗС, Мінекорозвитку та Мінюстом поставлено завдання вжити заходів із метою виконання вимог ЄС [9, с. 373].

Активну роль у процесі забезпечення євроінтеграційних процесів в Україні відіграє Прем'єр Міністр України. Насамперед, зауважимо, що саме Прем'єр Міністр України очолює делегацію України на засіданнях Ради Асоціації. Окрім цього, згідно з положеннями Постанови Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1365 він є головою Координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [10]. Ще в 1998 р. із метою інституційного забезпечення процесу адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу Постановою Кабінету Міністрів України було засновано Міжвідомчу координаційну раду. Як її найважливіші завдання були визначені: координація діяльності міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади в забезпеченні адаптації законодавства України до законодавства ЄС; вироблення пропозицій щодо стратегії адаптації законодавства України до норм і стандартів ЄС; розроблення рекомендацій до проектів законів, інших нормативно-правових актів щодо реалізації положень Угоди про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами та Україною, забезпечення реалізації основних документів Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС тощо [11, с. 10]. На сьогодні ряд із числа цих завдань вже виконано, але процес адаптації не завершено. І зараз вже Координаційна рада з адапта-

ції законодавства України до законодавства Європейського Союзу активно забезпечує взаємодію органів державної влади та недержавних інституцій під час виконання завдань у сфері адаптації, а також розробляє пропозицій щодо розвитку співробітництва з ЄС у сфері адаптації; формує єдині підходи до провадження діяльності з адаптації; визначає перелік органів виконавчої влади, відповідальних за організацію роботи з адаптації; готує щорічний план заходів із виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та розглядає стан його реалізації (п. 3 Положення про Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1365) [10].

Досліджуючи роль Кабінету Міністрів України в процесі євроінтеграції, не можна оминати увагою і Першого віце-прем'єр-міністра України. Він не тільки є заступником голови Координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства ЄС, але і є головою Координаційного центру з виконання плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, що є постійно діючим допоміжним органом Кабінету Міністрів України, утвореним із метою узгодження діяльності центральних органів виконавчої влади в рамках виконання плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, який ухвалено 22 листопада 2010 р. на саміті Україна – Європейський Союз у м. Брюсселі [12].

На вищому рівні системи органів виконавчої влади не можна оминати увагою Урядовий офіс із питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України, який здійснює організаційне, експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України у сфері європейської інтеграції відповідно до ч. 2 ст. 1, ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Створення і функціонування офісу можна вважати підґрунтям для забезпечення належної організації реалізації завдань

у сфері європейської інтеграції та виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони [12], оскільки основними завданнями Урядового офісу є: координація діяльності органів виконавчої влади з розроблення та здійснення заходів, спрямованих на виконання Угоди про асоціацію, інших міжнародних договорів України з питань європейської інтеграції і домовленостей між Україною та ЄС; планування, проведення моніторингу та оцінки ефективності та результативності виконання завдань у сфері європейської інтеграції; координація діяльності органів виконавчої влади з розроблення проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, спрямованих на виконання Угоди, інших міжнародних договорів України з питань європейської інтеграції і домовленостей між Україною та ЄС; удосконалення системи та механізмів координації діяльності органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції.

Висновки. Уряд України, в тому числі в особі Прем'єр Міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, через функціонування Урядового офісу з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України відіграє провідну роль у питаннях здійснення курсу європейської інтеграції в Україні з метою набуття членства в ЄС. Створення і діяльність Урядового офісу з питань європейської інтеграції є вирішальним кроком на шляху зміни децентралізованої моделі координації політики євроінтеграції на централізовану модель, чим вирішується ряд питань забезпечення плідної взаємодії, чіткого, якісного, у визначені строки виконання Україною зобов'язань, взятих у рамках політики європейської інтеграції.

Список використаної літератури:

1. Руденко О.М. Державне управління та державна служба в країнах ЄС в контексті європейської інтеграції України: навч.-метод. К.: НАДУ, 2013. 68 с.
2. Оржель О. Європеїзація систем публічного адміністрування країн Центральної та Східної Європи у контексті підготовки до членства в ЄС. Вісник Національної

- академії державного управління при Президентові України. 2010. Вип. 2. С. 22–30.
3. Пономаренко Є.В. Центральні органи виконавчої влади у системі суб'єктів забезпечення євроінтеграційних процесів в Україні. *Право і Безпека*. 2009. № 2. С. 30–36.
 4. Сорока С.В., Волчецький Р.В. Еволюція взаємовідносин України з Європейським Союзом // *Світова та європейська інтеграція*. Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2008. 340 с. С. 196–215.
 5. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 № 2411-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. С. 1452. Ст. 527.
 6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. *Офіційний вісник України*. 2014 р. № 75. Т. 1. С. 83. Ст. 2125.
 7. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 № 1629-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367.
 8. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
 9. Європейська інтеграція. Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів та слухачів магістерської підготовки за напрямом «Державне управління» / Кол. авт.; за заг. ред. проф. І.А. Грицяка та Д.І. Дзвінчука. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013. 464 с.
 10. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 15 жовтня 2004 р. № 1365. *Офіційний вісник України*. 2004. № 42. С. 35. Ст. 2763. Код акту 30394/2004.
 11. Яковюк І.В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: проблеми теорії і практики // *Європейський Союз і Україна: особливості взаємовідносин на сучасному етапі*. Х.: Оберіг, 2012. С. 5–47.
 12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Координаційного центру з виконання плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» від 07.02.2011 № 77. *Офіційний вісник України*. 2011. № 9. С. 39. Ст. 421. Код акту 54824/2011.
 13. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції» від 13.08.2014 № 346. *Офіційний вісник України*. 2014. № 66. С. 67. Ст. 1847. Код акту 73586/2014.

Петренко П. Д. Роль Кабинета Министров Украины в процессе европейской интеграции

В статье установлена роль органов исполнительной власти относительно обеспечения процессов и механизмов евроинтеграции; проанализирована компетенция в этой сфере правительства Украины; определена роль Премьер-министра Украины, Первого вице-премьер-министра Украины, Правительственного офиса по вопросам европейской интеграции Секретариата Кабинета Министров Украины в процессе обеспечения евроинтеграции.

Ключевые слова: интеграция, ассоциация, органы исполнительной власти, правительство, координация евроинтеграции.

Petrenko P. The Role of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the European Integration Process

The article established the role of the executive authorities in the number of subjects to ensure European integration processes and mechanisms; analyzed competence in this area the Government of Ukraine; defines the role of the Prime Minister of Ukraine, First Vice Prime Minister of Ukraine, the Government Office for European Integration of the Cabinet of Ministers of Ukraine Secretariat in the number of subjects to ensure European integration.

Key words: integration, association, bodies of executive power, Government, coordination of European integration.

УДК 321.01:005.591.4

В. Г. Пугач

кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри філософії та політології
Міжрегіональної Академії управління персоналом

«ПРИСМЕРК» НАЦІОНАЛЬНОЇ ДЕРЖАВИ: ОСОБЛИВОСТІ ДИСКУРСУ ДРУГОГО МОДЕРНУ

Статтю присвячено дискурсам трансформації держави, котрі спрямовані на пошуки її нової онтології у добу глобалізації. Досвід концептуального осмислення зазначеної проблеми презентований у цій статті напрацюваннями У. Бека та Ф. Фукуями. Теоретичні розвідки згадуваних дослідників, зберігаючи актуальність держави, дають підґрунтя для подальших дослідницьких пошуків щодо дискусійної за характером проблеми трансформації національної держави, її ролі з урахуванням викликів постсучасності. Рефлексуючи націю-державу в контексті глобалізації й транснаціоналізації суспільних відносин, дослідники пропонують концепти «космополітичної держави» (У. Бек) та «сильної держави» (Ф. Фукуяма).

Ключові слова: глобалізація, національна держава, космополітична держава, сильна держава, трансформація, транснаціоналізація.

Постановка проблеми. Масштабність глобалізації, її всеохопний характер, а також те, що у своїй «екзистенції» вона вміщує одночасно як розвиток, так і руйнацію» [1, с. 11], зберігають актуальність та евристичність глобалізаційної парадигми як для досягнення реального, так і для обрису траєкторій майбутнього розвитку. Наріжне значення процеси глобалізації мають для діагностики стану сучасної держави, для розуміння певних фундаментальних процесів, котрі зумовлюють трансформацію її функціонального призначення. В умовах «стиснення світу» держава втрачає свій звичний статус, скорочується сфера її впливу, зазнають ерозії традиційні моделі й концепції державного управління, «глобальне усуває націю-державу як визначальну оправу соціального життя» [2, с. 18]. За таких обставин істотно підвищується затребуваність нової оптики для концептуального осмислення інституту держави, набувають актуальності та важливості альтернативні погляди на форми її існування, релевантні реаліям глобалізації.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Інтелектуальне поле дослідження сучасної держави вирізняється

різноманітністю підходів та поглядів, подібно до того, як вирізняється строкатістю і неоднозначністю думок проблематика глобалізації. «Одні стверджують, що це процес, який триває вже кілька століть, другі вдаються до його опису (як характеристики сучасності); у деяких дослідженнях наголос робиться на економічних аспектах глобалізації, формуванні фактично єдиного світового ринку товарів і послуг, в інших – на розвитку схожих поведінкових стандартів, використанні спільних комп'ютерних програм, технологій навчання тощо» [1, с. 11].

Державознавча проблематика у «глобальній оправі» виразно артикулюється у наукових розвідках багатьох сучасних авторитетних дослідників. Пріоритетною цариною задекларована проблематика постає у теоретичних доробках німецького дослідника У. Бека, на думку якого, наступною новою ідеєю після комунізму та неолібералізму в умовах глобалізації повинна постати й розвиватися ідея космополітизму. «Космополітичний погляд, – зауважує Бек, – пов'язаний із тим, яким чином засадничі національно-державні інституції відкриватимуться (і чи відкриватимуться взагалі) у довгостроковій перспективі назустріч глобальним викликам часу. Він пов'язаний із тим, яким буде

ставлення до меншин, іноземців, маргіналів. Насамперед він пов'язаний із фундаментально впливовою та активною роллю держави й уряду в цих взаємозв'язках, із проблемою, яку ставить в епоху глобалізації захист прав людини в різних групах із метою укріплення та перебудови демократії. Він пов'язаний із питанням функціональних еквівалентів держави, зокрема з питанням, «яко запобігти актам насильства, що є наслідком розчарувань і пригнічень людей» [3, с. 32]. У дослідженнях відомого американського футуролога Ф. Фукуями набула чіткого обрисів ідея сильної держави. Американський дослідник побудову сильної держави зараховує до переліку найбільш важливих проблем світової спільноти. На кризі «держави та громадянського суспільства у тому вигляді, в якому вони сформувалися в індустріальну епоху», наголошує іспанський соціолог М. Кастельс. На його переконання, глобалізація капіталу, децентралізація владних повноважень, поширення «мережевої логіки» створюють «нову геометрію влади», що може призвести до виникнення нової форми держави – «мережевої держави». Крім цього, подібно до інших дослідників, Кастельс зауважує на поступовій втраті національною державою свого суверенітету. Останній завжди починається з контролю інформації, а такий контроль, на думку іспанського дослідника, нині повільно, проте впевнено піддається ерозії [4, с. 209].

Окремих аспектів функціонування нації-держави в умовах глобалізації у своїх доробках торкається американський політолог Т.В. Люк. Він наголошує, що «більшість націй-держав існують як щось тільки трішки більше від симуляції держав – зі своїми прапорами, національними гімнами, арміями та національними авіалініями, але їхнє виживання забезпечує чужа валюта, енергетична система, дипломатія, торговельні зв'язки, флот або експорт продовольства» [5, с. 144–145]. Ослаблення нації-держави є очевидним фактом і для нідерландського дослідника Я. Н. Пітерзе. На його думку, це має прояв у ослабленні «національної економіки» в контексті економічного глобалізму й занепаді патріотизму в культурній площині» [6, с. 78].

Власні міркування з окресленої проблематики висловлювали й інші зарубіжні дослідники, зокрема З. Бауман, З. Бжезинський, С. Гантінгтон, Е. Тоффлер.

Мета статті полягає у виявленні специфіки сучасного теоретичного дискурсу щодо проблеми трансформації національної держави в умовах глобалізації.

Виклад основного матеріалу. Британський історик Е.Дж. Гобсбаум, указуючи на гнучку структуру нації-держави, відмовляє їй у вічності: «у кращому випадку вона нестабільний історичний конструкт, уперше придуманий у Європі в кінці Тридцятирічної війни, де він був використаний як економічне, лінгвістичне, політичне й географічне вмістлище модерності» [5, с. 139]. Модерна епоха, за Гобсбаумом, позначена виникненням окремих національних держав, котрі створювалися «навколо конкретних націй, мали свою мову й культуру, зберігали уряд, який легітимізував себе як виразника національної волі, національних традицій або інтересів» [5, с. 139]. Проте нині підвалини національної держави надломалися. Під впливом глобалізації, як підкреслює Бек, оформилися нові межі й новий простір дії: «політика вийшла за межі кордонів і держав, унаслідок чого з'явилися нові гравці, нові ресурси, незнайомі правила, нові суперечності й конфлікти» [3, с. 39]. Тобто відбулося «переступання національно-державних рамок суспільної організації». За таких обставин, на думку Бека, вкрай актуальним та важливим постає питання космополітичної переорієнтації у визначенні держави, політики, влади й панування. Для цього варто усвідомити хибність методологічного націоналізму, якому Бек закидає п'ять системних помилок.

Отже, зауважуючи, що «новий космополітичний реалізм відчувається у повітрі», Бек пропонує космополітичну концепцію, в межах якої наводить власну візію нової форми держави – космополітичної держави. Остання є політичною відповіддю на глобалізацію і фундується принципом національної індиферентності, робить можливим співіснування національних ідентичностей за принципом конституційної толерантності [3, с. 142]. Теорія й поняття

космополітичної держави, за Беком, протистоять, по-перше, небезпечним ілюзіям самодостатньої національної держави, по-друге, неоліберальному уявленню про державу з мінімально регульованою економікою, по-третє, нереальним спокусам єдиної світової держави [3, с. 145]. Крім цього, саме космополітична держава «робить висновки з історії правого та лівого терористичних режимів ХХ століття, а також з історії невинного насильства колоніалізму та імперіалізму» [3, с. 145].

За задумом Бека, у космополітичній державі національне не заперечується, а відмежовується від держави. У ній долається обмеженість уявлення про національну батьківщину як гомогенну, територіально окреслену і таку, котра протистоїть іншим культурам. Відбувається це засобом культивування «уявлення про подвійну батьківщину». Саме за таких умов виникає космополітична спільнота, яка впливає на державну політику і тим самим стає можливим транснаціональний устрій. «На шлях до космополітичної держави, – пише Бек, – ступають там, де демократія і права людини є вищими за автократію та націоналізм, тому точиться боротьба за визнання та розв'язання проблем людей іншої культури, де наново узгоджуються і поєднуються загальні й приватні права, права більшості й меншин» [3, с. 144].

Примітною особливістю теорії Бека є те, що в ній заперечується теза про несумісність та протистояння глобалізації та державного суверенітету. Вимірюючи останній здатністю до політичних перетворень (підвищення добробуту громадян, подолання безробіття, боротьба зі злочинністю, захист довкілля, соціальна безпека тощо), німецький дослідник посилення суверенності держави виводить через послаблення (втрату) її автономії. «Здатність урядів до політичного керування, – зазначає Бек, – підвищується разом із досягнутим завдяки міждержавним угодам, добробутом, зі зростанням технологічного та економічного потенціалу. Отже, розділений і наново з'єднаний суверенітет не послаблює, а посилює суверенність окремих держав» [3, с. 141]. Така візія, в межах якої розводяться поняття «суверенітет» й «автономія», спрямована проти методо-

логічного націоналізму, який ототожнює ці поняття, що дозволяє, висловлюючись словами Бека, «теоретично і практично вирватися з національної пастки».

Таким чином, для Бека, космополітичне – це одночасне визнання схожості та відмінностей, відповідальність за планету в цілому. «Світові проблеми людей іншої культури, – стверджує Бек, – мають бути представлені та почуті у політичній спільноті. Вони повинні мати в ній свій голос у політичному та культурному аспектах. Для національно налаштованих людей це звучить як абсолютна утопія, однак у багатьох суттєвих рисах сьогодні це вже стало реальністю» [3, с. 143–144].

У контексті концептуального осмислення ролі держави у «загальносвітовій п'єсі під назвою «Глобалізація» доцільно звернути увагу на інший погляд із цієї проблеми, представлений концепцією сильної держави Ф. Фукуями. У ній автор торкається питань розбудови та ефективності функціонування адміністративно-управлінської системи у країнах, які розвиваються, що є вкрай актуальним та важливим у контексті сучасного українського державотворення.

Зважаючи на те, що впродовж кількох останніх десятиліть у світовій політиці привалювала, окрім інших, тенденція критики «великих урядів» та обмеження активності держави на користь приватного сектора та громадянського суспільства, американський футуролог припускає критичне й скептичне сприйняття з боку деяких думки про необхідність побудови сильної держави. Проте саме слабкість та руйнація держав, як переконаний Фукуяма, є джерелом багатьох найбільш серйозних світових проблем. Подібно до інших дослідників, він визнає факт руйнації принципів суверенітету та недоторканості національної держави, які становлять основу Вестфальської системи. Недотримання цих принципів Фукуяма пов'язує зі зростанням впливу внутрішньої політики та управління окремої держави на інші країни. Указується на те, що «слабкі» держави або держави-«невдахи» є джерелом міжнародної нестабільності й становлять небезпеку для інших держав. Саме погане управління призводить до порушення

суверенітету, адже «проблеми, які слабкі держави створюють для себе та інших, збільшують імовірність того, що якась із країн міжнародної системи захоче втрутитися у внутрішні справи цих слабких країн усупереч бажанню» [7, с. 163]. При цьому примітно, що сучасна дискусія точиться не навколо проблеми дотримання принципу суверенітету, а щодо того, хто і на якій підставі вирішує, що суверенітет порушений. Ця суперечка, в основі якої лежать розбіжності в розумінні джерела демократичної легітимності на міжнародному рівні, зафіксувала величезну прірву між європейцями та США. Якщо останні демократичну легітимність пов'язують із конституційною демократичною державою, то для європейців демократична легітимність витікає «з волі міжнародного співтовариства», а не з волі окремої держави. Схожі розбіжності фіксуються й у поглядах на державу: європейська візія тлумачить її захисником суспільних інтересів, які мають пріоритет щодо особистих інтересів громадянина, натомість американський погляд ґрунтується на локківському розумінні, в межах якого суспільний та приватний інтереси не розмежовуються. Тобто «європейці вважають міжнародні організації хранителями всезагального блага, вищого за бажання окремих держав... Із точки зору Сполучених Штатів, навпаки, делегування влади як на національному, так і на міжнародному рівні значно більше обмежено» [7, с. 184–185]. Стосовно цих розбіжностей Фукуяма висловлюється так: визнає правильність європейського погляду в абстрактному сенсі, але відмовляє в цьому з точки зору праксису. Аргументуючи свою позицію, футуролог наводить думку авторитетного американського політолога, історика, публіциста Р. Кагана. Він зазначає, що європейці, на відміну від американців, переконанні у тому, що живуть «у кінці історії» (у світі, який управляється засобом законів, норм та міжнародних угод і в якому припиняють своє існування політика з позиції сили та «реальна політика»). Але у своєму переконанні європейці, за Каганом, мають рацію наполовину: «для себе всередині Євросоюзу, де суверенітет поступається наддержавним організаціям вони створи-

ли світ кінця історії. Але вони не розуміють того, що мир та безпека в «мильній бульбашці» гарантовані в кінцевому підсумку американськими військовими силами» [7, с. 194–195].

Головним питанням світової політики після 11 вересня 2001 року, як підкреслює Фукуяма, стало «не зменшення державності, а її посилення». Знищення держави (як для окремих суспільств, так і для світового співтовариства) – це «прелюдія не до утопії, а до катастрофи». Отже, для майбутнього світового порядку найголовнішим є навчитися будувати державу [7, с. 198–199]. «Ті, хто виступає за «присмерк державності» (чи є вони прихильниками вільного ринку або віддані ідеї багатосторонніх угод), повинні пояснити, що саме замінить силу суверенних національних держав у сучасному світі» [7, с. 199]. Різноманітні міжнародні організації та інститути, неурядові структури, транснаціональні корпорації та інші учасники міжнародної взаємодії, які демонструють високий ступінь активності й намагаються перерозподілити управлінські функції держави на свою користь, для Фукуями не становлять «ясної відповіді» на питання щодо альтернативи суверенній національній державі. Отже, дослідник закликає до спроби знову зрозуміти те, як зробити її сильною та успішною.

Отже, визнаючи провідною проблемою сучасного світу слабкість державних та управлінських інститутів країн, що розвиваються, Фукуяма пропонує алгоритм створення національної держави. Він виокремлює три стадії (фази). Перша – «постконфліктна перебудова» – структура держави зруйнована і необхідна її докорінна перебудова. На цій стадії зовнішня допомога полягає у забезпеченні стабільності. У разі настання відносної стабільності відбувається перехід на другу стадію державного будівництва, в межах якої основною метою є створення власних державних органів, які були б здатні функціонувати без зовнішньої підтримки. Третя стадія є продовженням попередньої в аспекті подальшого зміцнення держави та її інститутів. На цій стадії влада стабілізувалася, проте вона ще не здатна ефективно виконувати низку важливих державних функцій.

Пропонуючи власний погляд щодо процесу створення держави, Фукуяма робить низку зауважень, які є важливими для успішного державно-управлінського проектування. Стверджується, що успіх побудови сильної держави зумовлений «потужною внутрішньою потребою». Недостатня внутрішня потреба у державних організаціях або реформах внутрішньодержавних відносин «перетворюється на головну перешкоду для створення таких структур» [7, с. 68]. Крім цього, наголошується на обмежених можливостях імпорту існуючих знань та практик реформування державних структур. Тобто Фукуяма заперечує існування універсальної моделі організаційних структур як у приватному, так і у суспільному секторах. Тому державно-публічне адміністрування для нього є швидше мистецтвом, аніж наукою. Щодо цього американський футуролог пише: «Більшість вдалих рішень проблем публічного адміністрування, незважаючи на наявність деяких спільних рис у структурах формальних відносин, не можуть розглядатися як безумовно «найкращі практики», оскільки повинні містити величезну кількість специфічно контекстних даних» [7, с. 81–82]. Ці та інші зауваження, висловлені Фукуямою не є істиною в останній інстанції, проте вони переконливо доводять його думку, що слабкість держави – це «і національне, і міжнародне джерело проблем першого порядку».

Висновки і пропозиції. Сьогодні світ якісно змінився. Настав час невідзначеності й непередбачуваності. Глобалізація й транснаціоналізація суспільних відносин зумовили «кінець знайомого світу». Доводиться констатувати, що комплекс знань, зокрема про державу, накопичений упродовж багатьох століть, є, за влучним порівнянням Е. Тоффлера, «горищем тітоньки Емілі», захаращеним застарілими фактами, ідеями, теоріями та образами. Принципова невідповідність низки вистражданих цивілізацією стандартів до якісно нових умов політико-управлінської дійсності спонукає дослідників реагувати на нові реалії та виклики Другого модерну. Тенденція послаблення національно-державного чинника, «спустошення держа-

ви», зростання кількості та популярності концепцій, у межах яких ставиться під сумнів управлінський потенціал сучасної держави, актуалізують пошуки нової онтології держави, осмислення її управлінських можливостей. У цьому контексті перспективними і такими, що мають теоретичну й практичну цінність, є наукові розвідки з акцентуацією на використанні потенціалу теорії стресостійкості. Крім того, зважаючи на істотні зміни в самій парадигмі держави, існує запит на дослідження з наголосом на виявленні акселераторів кризи національної держави і на цій основі окреслення тенденцій і перспектив її функціонування та розвитку, підвищення ефективності управлінської ролі держави.

Список використаної літератури:

1. Глобальні модерності / за ред. М. Фезерстоуна, С. Леша, Р. Робертсона; Пер. з англ. Т.Цимбала. Київ: Ніка-Центр, 2013. 400 с.
2. Фезерстоун М., Леш С. Глобалізація, модерність і опросторовлення суспільної теорії: вступ. Глобальні модерності / за ред. М. Фезерстоуна, С. Леша, Р. Робертсона; Пер. з англ. Т.Цимбала. Київ: Ніка-Центр, 2013. С. 18–47.
3. Бек У. Влада і контрвлада у добу глобалізації. Нова світова політична економія / пер. з нім. О.Юдина. Київ: Ніка-Центр, 2015. 404 с.
4. Кастельс М. Галактика Інтернет: Размышления об Интернете, бизнесе и обществе / пер. с англ. А. Матвеева. Екатеринбург: У-Фактория (при участии изд-ва Гуманитарного ун-та), 2004. 328 с.
5. Люк Т.В. Новый світовий порядок чи порядки неосвітів: влада, політика й ідеологія в інформаціоналізаційних глобаліностях. Глобальні модерності / за ред. М. Фезерстоуна, С. Леша, Р. Робертсона; Пер. з англ. Т.Цимбала. Київ: Ніка-Центр, 2013. С. 135–157.
6. Пітерзе Я.Н. Глобалізація як гібридизація. Глобальні модерності / за ред. М. Фезерстоуна, С. Леша, Р. Робертсона; Пер. з англ. Т.Цимбала. Київ: Ніка-Центр, 2013. С. 73–105.
7. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке / пер. с англ. О.Э. Колесникова и др. Москва: АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2007. 220 [4] с.

Пугач В. Г. «Закат» национального государства: особенности дискурса Второго модерна

Статья посвящена дискурсам трансформации государства, направленным на поиск его новой онтологии в эпоху глобализации. Опыт концептуального осмысления данной проблемы представлен в статье наработками У. Бека и Ф. Фукуямы. Теоретические изыскания упомянутых исследователей, сохраняя актуальность государства, дают основания для последующих научных поисков по проблеме трансформации национального государства, его роли с учетом вызовов постсовременности. Рефлексируя нацию-государство в контексте глобализации и транснационализации общественных отношений, исследователи предлагают концепты «космополитического государства» (У. Бек) и «сильного государства» (Ф. Фукуяма).

Ключевые слова: глобализация, национальное государство, космополитическое государство, сильное государство, трансформация, транснационализация.

Puhach V. "Fall" of the National State: Features of the Discourse of the Second Modern

The article is devoted to the State transformation discourse aimed at finding its new ontology on the era of globalization. The practice of conceptual understanding of this problem is presented in the papers by U. Beck and F. Fukuyama. These researchers' theoretical investigations preserve the relevance of the State while inspiring for further research on the controversial nature and the role of the national state transformation, taking into account the challenges of modernity. Considering the nation-state in the context of globalization and transnationalization of social relations, the researchers propose concepts of "cosmopolitan State" (U. Beck) and "strong State" (F. Fukuyama).

Key words: globalization, national state, cosmopolitan State, strong State, transformation, transnationalization.

О. В. Сергієнкоаспірант кафедри державознавства і права
Національної академії державного управління
при Президентіві України**АТЕСТАЦІЯ ВІДПОВІДАЛЬНИХ ВИКОНАВЦІВ РОБІТ
ЯК СУКУПНІСТЬ ОБ'ЄКТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО
КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ**

Статтю присвячено питанням особливостей атестації відповідальних виконавців робіт як специфічній сукупності об'єктів громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудівної діяльності. Визначено поняття атестації та сертифікації відповідальних виконавців робіт. Розглянуто види об'єктів атестації відповідальних виконавців робіт. Визначено об'єкти громадянського контролю у сфері атестації відповідальних виконавців робіт. Напрацьовано рекомендації щодо здійснення громадянського контролю у сфері атестації відповідальних виконавців робіт.

Ключові слова: містобудування, містобудівна діяльність, об'єкт містобудування, об'єкт архітектури, об'єкт будівництва, атестація, сертифікація, атестація відповідальних виконавців робіт, громадянський контроль, громадянський контроль у галузі містобудування.

Постановка проблеми. Упровадження професійної атестації відповідальних виконавців робіт (послуг) у галузі містобудівної діяльності в Україні пов'язуємо з ухваленням у 1999 році Закону України «Про архітектурну діяльність», яким уперше було передбачено, що відповідальні виконавці робіт (як особи що наділені особливою відповідальністю) повинні підтвердити свою кваліфікацію шляхом проходження професійної атестації та отримання за її результатом кваліфікаційного сертифікату. Система професійної атестації повинна була замінити у будівельній галузі систему ліцензування, яка була успадкована з часів Радянського союзу та забезпечувала попередню кваліфікацію господарювальних суб'єктів на певних етапах створення об'єктів архітектури: проектування та будівництва. Ця система передбачала повну відмову від ліцензування, проте ліцензування у виконання робіт на об'єктах будівництва було збережене. Тому виникла необхідність у розмежуванні систем ліцензування та атестації з метою уникнення «подвійного ліцензування». Саме так і виникла сучасна система атестації відповідальних виконавців робіт у галузі містобудування.

Метою статті є визначення поняття атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури – сукупності об'єктів містобудування та об'єктів громадянського контролю у цій сфері, її складників, виходячи з аналізу правового регулювання таких об'єктів у законодавстві України, практики реалізації таких положень, здійснення групування та структурування, а також напрацювання рекомендацій щодо здійснення громадянського контролю.

Тому завданнями статті є:

- з'ясувати суть поняття атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, сертифікації таких виконавців, змісту в контексті здійснення громадянського контролю та складників такого об'єкта відповідно до норм чинного законодавства України;

- виявити та розглянути особливості кожного об'єкта атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури як об'єкта громадянського контролю у галузі містобудівної діяльності;

- з'ясувати наявність інститутів громадянського контролю за діяльністю органів

державної влади у атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Статтю присвячено висвітленню змісту атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури як сукупності об'єктів громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудування (з урахуванням специфічних рис як процесу особливого галузевого контролю спеціального органу державної влади, його результатів, визначення напрямів удосконалення громадянського контролю щодо органів публічної влади в галузі містобудування).

Дослідження із зазначеної теми знаходимо у роботах В.Б. Авер'янова, Д.Н. Букаренка, М.М. Дьоміна, Г.А. Заблоцького, Є.Є. Ключніченка, П.В. Коваля, Г.І. Лаврика, В.Ф. Макухіна, В.Я. Малиновського, П.А. Мяткова, Д.М. Овсяненка, Т.Ф. Панченка, А.М. Рудницького, Ю.А. Тихомирова, І.О. Фоміна, В.М. Шаповала та інші.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до частини четвертої статті 17 закону України «Про архітектурну діяльність» передбачено, що «відповідальні виконавці окремих видів робіт (послуг) пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, проходять професійну атестацію» [1]. Законодавча плутанина у цьому питанні розпочинається з перших норм закону. Так, відповідно до абзацу 13 статті 1 Закону, результатом атестації є не атестат, а сертифікат, а сертифікат «надає ... повноваження ведення особистої діяльності у сфері архітектурної діяльності...». Оскільки закон не дає визначення поняттю атестація звернемося до Великого тлумачного словника сучасної української мови, у якому під поняттям атестація розуміють «дослідження об'єкта з метою визначення його відповідності певним вимогам, а також видання відповідного документа – атестата» [2, с. 45]. У свою чергу, під сертифікацією розуміється «одержання сертифікату на право чого-небудь...», «офіційна атестація програми...», «підтвердження відповідності якісних характеристик тому рівню, якого вимагають стандарти якості» [2, с. 1310].

Виходячи з аналізу значення слів, очевидно, що результатом атестації зазвичай є атестат, а сертифікат є таким результатом щодо неживих об'єктів, але і в цьому разі кращим є вживання терміна сертифікація. Окрім того, очевидно, що вживання терміна «атестація» як відповідність об'єкта встановленим нормам є виправданим, а якщо посвідчується право зайняття певною діяльністю, то правильним є вживання терміну сертифікат. Зважаючи на те, що відповідальні виконавці робіт атестацію щодо відповідності наявним стандартам пройшли за підсумком навчання у вищому навчальному закладі, то постає питання з'ясування їх набутих навичкам якісним характеристикам у роботі – сертифікації. Але що маємо за фактом?

Відповідно до частини 4 Закону України «Про архітектурну діяльність» установлено, що атестації здійснюються щодо відповідного переліку робіт у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Із прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 23.05.11 № 554 «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг)» [3]. Так, відповідно до абзацу 3 пункту 2 порядку проведення професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єкта архітектури, надано визначення терміна кваліфікаційного сертифікату, під яким розуміють «документ установленого зразка, що підтверджує відповідність виконавця кваліфікаційним характеристикам професій працівників та його спроможність виконувати окремі роботи (надавати послуги), пов'язані зі створенням об'єктів архітектури, що зазначені в цьому документі...», а відповідно до абзацу четвертого зазначеного пункту – терміна професійної атестації виконавця, під яким розуміється «професійна атестація) – процедура, під час проведення якої підтверджується професійна спеціалізація, рівень кваліфікації і знань виконавця». Отже, маємо те, що проводиться повторна атестація спеціалістів, а не перевірка якості робіт та послуг, які вони надають.

Відповідно до частини 5 статті 17 Закону України «Про архітектурну діяльність»,

професійна атестація «проводиться центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архітектури, тобто Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Відповідно до пункту 3 порядку проведення професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єкта архітектури, така атестація проводиться Атестаційною архітектурно-будівельною комісією. Критерієм оцінки є кваліфікаційні характеристики професій працівників. Відповідно до пункту 4 зазначеного порядку, атестаційна архітектурно-будівельна комісія діє на основі положення, затвердженого Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, тобто Кабінетом Міністрів України порядок діяльності комісії визначає Міністерство, яке її і створює.

Таке положення було затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 25.06.2011 № 93 «Про затвердження Положення про Атестаційну архітектурно-будівельну комісію» [4]. Так, відповідно до пункту 1.2 зазначеного положення, ця комісія «є органом, спеціально створеним із метою здійснення професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, на виконання Закону України «Про архітектурну діяльність», що не відповідає відповідним вищезначеним нормам, адже його нормами передбачено, що це повинно бути саме центральний орган влади, а не колегіальний орган, створений центральним органом державної виконавчої влади.

Колегіальність такого органу, зважаючи на те, що до його складу включаються «висококваліфіковані фахівці за напрямками професійної атестації» та «представники відповідних центральних органів виконавчої влади», є покращенням із точки зору інструментів громадянського контролю, оскільки дає можливість представникам громадськості безпосередньо долучитися до процесу здійснення такої атестації, але, з іншого боку, застосуван-

ня у цьому разі колегіальності має ознаки розмивання відповідальності, адже рішення колегіального органу не мають персоніфікованої відповідальності. А до повноважень такого органу віднесено всі повноваження у сфері атестації: видання сертифікатів, відмова видання сертифікатів, переоформлення, позбавлення сертифікату, ведення реєстру атестованих осіб тощо. Окрім того, в структурі цього колегіального органу виділяється особлива роль ще одного колегіального органу – президії, яка складається з голови комісії, його заступників, секретаря комісії та членів комісії за поданням голови комісії. Очевидно, що така структура призводить до фактичного дублювання повноважень самої комісії та її президії, створює умови до перекладання всієї повноти повноважень на президію та фактичного нівелювання роботи інших членів комісії.

Форма сертифікату затверджена наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 15.12.11 № 342 [5].

Тобто робота комісії зводиться до проведення екзаменування осіб, що атестуються на оцінці поданих ними документів. У цьому розумінні очевидною є заміна цієї моделі на систему сертифікації, для проведення якої необхідно створити систему критеріїв оцінки роботи особи, що бажає отримати кваліфікаційний сертифікат й усунути елемент суб'єктивності, який присутній під час проведення атестації.

Проте система сертифікації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, перейшла до іншої моделі.

Відповідно до норм частини 5 статті 17 Закону України «Про архітектурну діяльність», «повноваження щодо проведення професійної атестації можуть бути делеговані саморегулювним організаціям у сфері архітектурної діяльності» з моменту опублікування рішення, яким такі повноваження від центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архітектури, делеговані цим організаціям. Такі повноваження надаються саморегулювним організаціям як робочим органам Атестаційної архітектурно-будівельної комісії [6]. Статус таких органів

надано таким саморегульним організаціям, як Гільдія інженерів технічного нагляду за будівництвом об'єктів архітектури, Гільдії проектувальників у будівництві, Національній спілці архітекторів України, Асоціації експертів будівельної галузі. Абсолютно аналогічні положення закріплені і в Стандарті професійної діяльності 1 «Вимоги до членів всеукраїнської громадської організації «Гільдія проектувальників у будівництві» та до якості виконуваних (надаваних) ними робіт (послуг)» [7], Стандарті професійної діяльності 1 «Вимоги до членів НСАУ та до якості виконуваних (надаваних) ними робіт (послуг)» [8] та Стандарті професійної діяльності 1 «Вимоги до членів всеукраїнської громадської організації «Асоціація експертів будівельної галузі» та до якості виконуваних (надаваних) ними робіт (послуг)» [9].

Окрім того, зазначені саморегульні організації у сфері архітектурної діяльності відповідно до положень частини 3 статті 161 Закону України «Про архітектурну діяльність» «визначають правила і стандарти підприємницької та професійної діяльності, обов'язкові для виконання всіма членами таких організацій, а також передбачають механізм відшкодування збитків, завданих споживачам унаслідок надання членами саморегульної організації товарів, виконання робіт (послуг) неналежної якості», тобто це такі організації, де члени об'єдналися на умовах обмеження особистих прав щодо проведення професійної діяльності на користь правил і стандартів такої саморегульної організації. Так, відповідно до статті 6 Стандарт професійної діяльності 1 «Вимоги до членів Громадської організації «Гільдія інженерів технічного нагляду за будівництвом об'єктів архітектури» та до якості виконуваних (надаваних) ними робіт (послуг)», передбачено, що члени гільдії зобов'язані дотримуватися «вимог містобудівної документації та вихідних даних, законодавства України, будівельних норм, державних стандартів і правил», жодних вищих вимог якості ним не встановлено [10].

Порядок реєстрації саморегульних організацій у сфері архітектурної діяльності був затверджений наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва

та житлово-комунального господарства України від 13.05.2014 № 137 [11]. Серед особливостей створення такої організації є вимоги абзацу шостого пункту 3 цього порядку, згідно з яким такі організації «об'єднують у своєму складі не менше 25 відсотків від загальної кількості фахівців, які отримали кваліфікаційний сертифікат за відповідним напрямом професійної атестації (для об'єднань фізичних осіб) або не менше 25 відсотків від загальної кількості експертних організацій, які здійснюють в усіх адміністративно-територіальних одиницях України експертизу проектів будівництва, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми та значними наслідками, в яких працює не менше 25 відсотків від загальної кількості сертифікованих експертів, які мають право здійснювати експертизу проектної документації, чи не менше 700 юридичних осіб, із яких понад 55 відсотків займають будівельні підприємства, що мають відповідну ліцензію, чи виробників будівельних матеріалів, виробів та конструкцій, сукупна частка яких на ринку не менш як за п'ятьма основними видами продукції перевищує 20 відсотків (для об'єднань юридичних осіб)», тобто таких організацій за кожним напрямом може бути створено не більше ніж чотири (зважаючи на звичний відсоток осіб, які не мають бажання приєднуватися до будь-яких професійних організацій таких саморегульних організацій за кожним напрямом не може бути створено більше трьох), що суттєво обмежує права високопрофесійних фахівців до створення таких організацій. Також норми зазначеного положення за якісний рівень визначили вимоги державних будівельних норм, стандартів і правил, що є вимогою до будь-якої атестації, але не є визначенням якісних показників, відповідно до яких повинна бути проведена саме сертифікація.

Але такий крок є просуванням на шляху розширення інститутів громадянського суспільства, зокрема щодо проведення атестації.

На жаль, до повноважень таких саморегульних організацій належить контроль за діяльністю своїх членів, проте не органів публічної влади в галузі містобудуван-

ня, що суттєво скорочує можливості цього інструменту громадянського контролю, тому не дивно, що сьогодні таких організацій зареєстровано лише чотири [12].

Окремо треба вказати на наявність уже звичних для публічної системи інститутів відкритих реєстрів атестованих відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг) та переліку саморегулювальних організацій, адміністрування яких здійснюється Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Висновки і пропозиції. Зважаючи на викладене вище, можемо зробити такі висновки:

1) атестація відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, є сукупністю особливих об'єктів у галузі містобудування, які становлять об'єкти громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудівної діяльності;

2) ця сфера є одним із прикладів наявності низки інститутів громадянського контролю: колегіальні органи атестації, делегування повноваження атестації саморегулювальним організаціям, реєстри атестованих осіб та саморегулювальних організацій. Проте й ці форма громадянського контролю мають значну обмеженість у своїй діяльності;

3) атестація відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг) пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури через різноплановість нормативно правових актів, якими здійснюється регулювання у зазначеній сфері, має суттєві неузгодженості між собою, враховуючи зміну норм закону підзаконними актами, зокрема підміна центрального органу виконавчої влади на колегіальну атестаційну комісію, плутанина з поняттями атестації та сертифікації тощо;

4) форми громадянського контролю (як публічні реєстри) потребують подальшого доопрацювання у напрямі підвищення інформативності;

5) існує нагальна потреба у законодавчому визначенні інститутів, видів, форм тощо здійснення громадянського контролю у сфері містобудування загалом, так і щодо атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг) пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури зокрема;

6) прийняття Містобудівного кодексу України (як єдиного кодифікованого закону в галузі містобудування) забезпечило б не тільки узгодження відповідних норм права, але б і посилило прозорість у зазначеній сфері, що б посилило громадянський контроль за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування.

Список використаної літератури:

1. Закон України «Про архітектурну діяльність». Відомості Верховної Ради (ВВР). 1999. № 31. ст. 246.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / В.Т. Бусел, М.Д. Василега-Дерибас, О.В. Дмитрієв та ін. Ірпінь: ВТФ «Перун». 2007. 1736 с.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.11 № 554 «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг)». Урядовий кур'єр. 2011. № 99.
4. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 25.06.2011 № 93 «Про затвердження положення про Атестаційну архітектурно-будівельну комісію». Офіційний вісник України. 2011. № 56.
5. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15.12.2011 № 342 «Про затвердження форми та технічного опису бланка кваліфікаційного сертифіката відповідального виконавця окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури». Офіційний вісник України. 2011. № 101.
6. URL: <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/building/profesiynatatestatsiya-u-sferi-arhitekturnoyi-diyalnosti/atetestatsiy-na-arhitekturno-budivelnakomisiya/robochi-organi-atetestatsiynoyi-arhitekturno-budivelnoyi-komisiyi/robochi-organi-atetestatsiynoyi-arhitekturno-budivelnoyi-komisiyi/> (дата звернення 28.08.2018).
7. URL: http://vugip.org.ua/wp-content/uploads/2014/07/SPD_1.pdf. (дата звернення 28.08.2018).
8. URL: <http://nsau.org/Стаття/567/Стандарт-професійної-діяльності-1-Вимоги-до-членів-НКАУ-та-до-якості-виконуваних-надаваних-ними-робіт-послуг>. (дата звернення 28.08.2018).
9. URL: <http://budex.org.ua/index.php/pro-asotsiatsiiu-ua/standarty-profesiinoi>

- diialnosti-ekspertiv. (дата звернення 28.08.2018).
10. URL: <http://www.gitn.org.ua/about/ctandarti-profesiynoi-diyalnosti-inzheneriv-tekhmaglyadu/СТАНДАТП-1-РЕДАГОВАНІЙ.pdf>, (дата звернення 28.08.2018).
11. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 13.05.2014 № 137 «Про затвердження Порядку реєстрації саморегулювних організацій у сфері архітектурної діяльності». Офіційний вісник України. 2014. № 45.
12. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/04/REYESTR-SAMOREGULIVNIH-ORGANIZATSIY-USFERI-ARHITEKTURNOYI-DIYAL%60NOSTI.pdf>, (дата звернення 28.08.2018).

Сергиенко А. В. Аттестации ответственных исполнителей работ как совокупность объектов гражданского контроля в сфере градостроительства

Статья посвящена вопросам особенностей аттестации ответственных исполнителей работ как специфической совокупности объектов гражданского контроля над деятельностью органов публичной власти в сфере градостроительной деятельности. Определено понятие аттестации и сертификации ответственных исполнителей работ. Рассмотрены виды объектов аттестации ответственных исполнителей работ. Определены объекты гражданского контроля в сфере аттестации ответственных исполнителей работ. Наработано рекомендации по осуществлению гражданского контроля в сфере аттестации ответственных исполнителей работ.

Ключевые слова: градостроительство, градостроительная деятельность, объект градостроительства, объект архитектуры, объект строительства, аттестация, сертификация, аттестация ответственных исполнителей работ, гражданский контроль, гражданский контроль в области градостроительства.

Serhiienko O. Attestation of responsible researchers of work as the combination of objects of the public control in the urban development

The article is devoted to the peculiarities of attestation of responsible executors of works as a specific set of objects of public control over the activities of public authorities in the field of urban development activities. The concept of attestation and certification of responsible executors of works is defined. The kinds of objects of attestation of responsible executors of works are considered. The objects of public control in the field of attestation of responsible executors of works are determined. Recommendations on implementation of public control in the field of attestation of responsible executors of work are worked out.

Key words: urban planning, object of architecture, object of construction, attestation, certification, attestation of responsible executors of works, public control, public control in the field of urban planning.

Р. І. Сторожев

кандидат наук із державного управління,
докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ВПЛИВ ТРАНСФОРМАЦІЙНОГО ЛІДЕРСТВА НА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ЛІДЕРСТВА В УКРАЇНІ

У статті здійснено змістовний аналіз впливу трансформаційного лідерства на розвиток інституту лідерства в Україні. Розкривається специфіка сучасних моделей лідерства, зокрема трансформаційного та емоційного лідерства на сучасному етапі, акцентується увага на етичній відповідальності лідера та обґрунтовується важливість розуміння цінностей посадовими особами місцевого самоврядування, створення умов для оптимальної реалізації.

Ключові слова: лідерство, трансформаційне лідерство, інститут лідерства, емоційний інтелект, цінності, довіра, влада, публічне управління, управлінська діяльність.

Постановка проблеми. Поява нової моделі управління актуалізувала потребу як у нових управлінських лідерах, так і в оволодінні лідерськими якостями державними службовцями, що б дозволило адаптуватися до швидких змін. Завдяки розвитку трансформаційного лідерства в Україні актуалізується питання розвитку вітчизняного інституту лідерства, який би мав дієвий та ефективний вплив на публічно-управлінську діяльність в органах державної влади. На думку науковців, інститут лідерства – це визнання ієрархічного способу організації політичного життя суспільства, що характеризується існуванням певних установ, наділених владними повноваженнями та виконуючих специфічні функції [5, с. 8].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розвитку лідерства в організаціях, системі державного управління та публічній службі присвячені праці Б. Басса, Д. Бернса, Р. Дафта, Т. Куна, Ф. Тейлора, Н. Гончарук, А. Ліпенцева, Л. Пашко, П. Петровського, С. Серьогіна, І. Сурай та інших. Однак аналіз впливу трансформаційного лідерства на розвиток інституту лідерства в Україні, який би мав дієвий та ефективний вплив на публічно-управлінську діяльність в органах державної влади та місцевого самоврядування, не розглядався, в чому й полягає актуальність даної наукової розвідки.

Метою статті є дослідження впливу трансформаційного лідерства на розвиток інституту лідерства в Україні, який би мав дієвий та ефективний вплив на публічно-управлінську діяльність в органах державної влади, що і визначило такі завдання статті: здійснити змістовний аналіз поняття «лідерство», «трансформаційне лідерство»; з'ясувати зв'язок між різними складниками; уточнити відмінні риси сучасних моделей лідерства; визначити особливості впливу трансформаційного лідерства на розвиток вітчизняного інституту лідерства, його ціннісні засади.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи питання лідерства, американський дослідник Р. Дафт стверджує, що умовах динамічних суспільних змін та зумовлених ними криз, лідери мають ініціювати адекватні зміни всередині організацій та розвивати потенціал персоналу. Специфіка взаємодії лідера і підлеглих полягає у розумному делегуванні лідером владних повноважень підлеглим, залученні усіх співробітників до вирішення організаційних проблем, створенні сприятливого середовища для співробітників та взаємної підтримки [6, с. 23–25].

Така взаємозалученість лідера і підлеглих впливає на ефективність управлінської діяльності, яка, на думку фахівців із державного управління, залежить не тільки від кількості витрачених зусиль, а й від того, чи правильно визначено мету, на-

прямок руху та пріоритети [5, с. 9]. Ваги набувають уміння поступитися власним, приватним інтересами і діяти лише в інтересах держави та суспільства. За таких обставин лідер повинен виступати каталізатором змін, запрограмувати підлеглих на чітке виконання поставлених завдань, сприяючи оптимальному розкриттю творчого потенціалу та залученості до управлінської діяльності.

Відомий соціолог М. Кастельс, досліджуючи процеси становлення і розвитку інформаційного суспільства, зазначав, що його рисою є поява нової організаційної логіки. Остання зумовлена кризою корпоративної організаційної моделі, заснованої на вертикальній інтеграції та ієрархічності функціонального управління лінійно-апаратною системою, суворому технічному і соціальному поділу праці. На думку вченого, зазначені обставини призвели до появи нових методів управління, за яких розпорядження і накази поступаються місцем переконанню, а контроль – довірі [8, с. 161–162].

У науковій літературі такий тип лідера розглядають у контексті теорії трансформаційного лідерства (transformational leader), основоположником якої виступив Д. М. Бернс – експерт із лідерства, президентський біограф. Згідно з його твердженням, трансформаційне лідерство можна побачити тоді, коли «лідери і послідовники змушують один одного переходити до більш високого рівня моралі та мотивації» [20, с. 4]. Завдяки своїй проникливості і харизмі, трансформаційні лідери здатні надихати послідовників на зміну своїх очікувань, сприйняття і навіть мотивації для того, щоб рухатися разом до досягнення загальних цілей.

Пізніше Б. М. Басс розширив оригінальні ідеї Бернса, розробивши те, що сьогодні називають теорією трансформаційного лідерства Басса. Згідно з Бассом, трансформаційного лідера можна визначити за впливом, який він здатний надавати тим, хто за ним слідує. Трансформаційні лідери, як припустив Басс, викликають довіру, повагу і захоплення у своїх послідовників. У своєму класичному тексті, присвяченому процесу трансформації лідерства, Басс і Ріджіо пояснювали: «Трансфор-

маційні лідери – це ті, хто стимулюють і надихають прихильників на досягнення екстраординарних результатів, а також розвивати свій власний лідерський потенціал. Трансформаційні лідери допомагають іншим розвиватися і перетворюватися в лідерів, відповідаючи потребам окремих послідовників, розширюючи можливості, ототожнюючи особисті цілі і завдання окремих співробітників із завданнями самого лідера, групи, а також більшої організації» [19, с. 19–31]. Дослідники виявили, що цей стиль керівництва може позитивно впливати на групу. Результати досліджень показують, що групи, очолювані трансформаційними лідерами, мають більш високий рівень продуктивності і задоволеності, ніж групи, очолювані лідерами інших типів. Причина, як він вважає, криється в тому, що трансформаційні лідери вважають, що підлеглі можуть робити все можливе для досягнення спільної мети, надихають членів групи і дають все нові і нові можливості.

Ідеї трансформаційного лідерства розвивав у своїх наукових доробках Б. Басс, використовуючи для його опису сукупність чотирьох «І», а саме:

1) *індивідуальний підхід* (Individualized consideration), або лідерство, орієнтоване на розкриття потенціалу. Характеризується турботливим ставленням до підлеглих, створенням умов для задоволення потреб, професійного та особистісного зростання. Працівники в цьому разі прагнуть розвивати свої професійні навички і проявляти ініціативу;

2) *інтелектуальна стимуляція* (Intellectual stimulation), або лідерство шляхом стимулювання мислення людей. Лідер заохочує співробітників розвивати свою уяву, шукати нові творчі шляхи рішення звичних завдань. Такий підхід спонукає людей переглянути власні уявлення, стимулює до пошуку нових способів вирішення проблем. Лідер робить акцент на інтелекті, раціональності і найоптимальнішому способі вирішення поставлених завдань;

3) *надихаюча мотивація* (Inspirational motivation), або лідерство шляхом мотивування. Лідер проектує картину майбутнього, яка одночасно оптимістична і досяжна, заохочує колег до високого рівня

очікувань, зменшує складність завдань шляхом зведення проблеми до ключових питань, використовує просту мову, щоб донести місію організації. Підлеглі об'єднуються, мобілізуються задля реалізації цієї місії;

4) ідеалізований вплив (Idealized influence), або лідерство, що ґрунтується на харизмі. Лідер прагне стати для своїх підлеглих зразком для наслідування, знаходиться в постійному процесі трансформації і саморозвитку. Створює бачення майбутнього та місію, ставить високі цілі, виявляє наполегливість і рішучість у досягненні, інтереси справи ставить понад усе [19, с. 19–31].

Відмінною рисою трансформаційного лідерства від класичних теорій лідерства є чітке уявлення про перспективу та комплекс заходів і дій необхідних для її досягнення. Така модель лідерства ґрунтується на передбаченні, плануванні, комунікації, творчості; згуртуванні групи навколо комплексу переконань і цінностей для досягнення чітких і вимірювальних цілей; одночасному розвитку особистості кожного члена групи і колективу в цілому. Трансформаційне лідерство змінює природу останнього, перетворюючи його на постійний процес навчання лідера тому, як лідирувати краще й ефективніше, причому трансформаційні процеси торкаються усіх складників феномена лідерства [2, с. 33–34].

Тобто, трансформаційне лідерство характеризується такими ознаками, як:

- уміння лідера вести за собою послідовників;
- індивідуальний підхід;
- інтелектуальне стимулювання;
- залучення інших людей до взаємодії, за якої лідер та інші члени групи сприяють взаємному зростанню.

Досліджуючи вплив трансформаційного лідерства на розвиток інституту лідерства в Україні, звернемося до розвідок А. Ліпенцева, який робить висновок, що лідерство – це тип управлінської взаємодії (у цьому разі між лідером і послідовниками), заснований на найбільш ефективному для цієї ситуації поєднанні різних джерел влади, спрямований на спонукання людей до досягнення загальних цілей. Дослідник

стверджує, що лідерство є функцією лідера, послідовників і ситуаційних змінних [11, с. 23].

Таким чином, задля ефективного розвитку вітчизняного інституту лідерства варто використати такі особливості трансформаційного лідерства, як:

- сутність лідера (переконання, характер);
- знання лідера (робота, завдання, знання людської природи);
- дії лідера (впровадження, мотивація, визначення цілей і напрямків руху).

За даними дослідження, проведеного консалтинговою компанією Hay Group, існує 75 основних компонентів, які свідчать про задоволення підлеглих своїм керівником [24]. Їх узагальнення дозволило зробити такі висновки:

1) довіра і впевненість у лідері є ключовим показником задоволеності співробітників організації;

2) ефективні комунікації реалізуються у трьох ключових напрямках:

- допомога співробітникам у розумінні загальної бізнес-стратегії компанії;
- сприяння усвідомленню співробітниками шляхів досягнення ключових цілей організації;
- взаємообмін інформацією щодо двох рівнів діяльності, а саме: а) що робить організація в цілому задля досягнення стратегічної мети, б) що робить для досягнення мети конкретно той підрозділ, де працює та чи інша людина.

Сучасні наукові дослідження лідерства акцентують особливу увагу на моральній, соціальній та етичній відповідальності лідерів, що сприяє формуванню ціннісного напрямку в лідерознавстві. Американський філософ Т. Кун зазначає, що це пов'язано з потребою переходу до етичного керівництва [10, с. 119].

Активно дискутуються питання управлінської етики, етики доброчинності, суб'єктивної етики совісті й міжсуб'єктивної етики діалогу. Етика доброчинності змушує лідера дотримуватися таких 3-х принципів: тримати свої думки під контролем; прагнути тільки до того, що знаходиться у твоїй владі; чинити по справедливості. Суб'єктивна етика совісті полягає у такому імперативі: дій тільки за таким

правилом, щодо якого ти можеш бажати, щоб воно стало всезагальним законом. Із точки зору міжсуб'єктної етики діалогу управління є етичним, якщо керівник може виправдати свої дії перед підлеглими [10, с. 123–125]. Така етика походить від відносин взаємності, партнерства та рівноправ'я між керівником і підлеглим.

Основним мотиваційним джерелом публічно-управлінської діяльності виступають цінності, що визначають як поведінку, так і результати роботи. Цінності, які сповідує та чи інша людина, визначають цінності організації, впливають на формування організаційної культури. Саме тому розуміння цінностей державних службовців, створення умов для оптимальної реалізації є вагомим завданням лідера.

Цінності формуються на основі суспільної практики, індивідуальної діяльності людини в межах певних конкретно-історичних відносин, форм комунікації і мають соціальний характер. У цьому контексті особисті цінності виступають своєрідною конкретизацією цінностей суспільства, причому вид та ступінь цієї конкретизації залежить як від рівня розвитку особистості, так і від позиції особистості в соціальній системі.

Особистісні цінності є тією ланкою, що пов'язує її суспільне та індивідуальне життя. На думку дослідників, саме особистісні цінності, у разі їх усвідомлення, є основними одиницями свідомості, що конституують, визначають головне і порівняно постійне ставлення людини до основних сфер життя – світу, інших людей, самої себе [4, с. 89].

М. Боришевський стверджує, що система цінностей людини є достатньо складною й у своїй структурі містить такі підсистеми, як: 1) моральні цінності; 2) громадянські цінності; 3) світоглядні цінності; 4) екологічні цінності; 5) естетичні цінності; 6) інтелектуальні цінності; 7) валеологічні цінності [3, с. 24–25]. Таким чином, система цінностей визначає сутність як людини, так і певної спільноти, направленість дій і вчинків.

На думку І. Бежа, особистісні цінності утворюють внутрішній стрижень, а також вони здатні виконувати функцію вищого критерію для орієнтації індивіда в світі

й для особистісного самовизначення [1]. Система ціннісних і соціальних орієнтацій, ставлень особистості до суспільства, держави, нації, до себе (як до громадянина) проявляється у її активній громадянській позиції.

Американські дослідники зазначають, що особистісні цінності відображаються у свідомості у формі ціннісних орієнтацій – складних, певним чином згрупованих принципів, які надають злагожденості і спрямованості різноманітним мотивам людського мислення й діяльності в процесі розв'язання спільних людських проблем [23].

Серед досліджень лідерських якостей актуальності набуває теорія «емоційного інтелекту», автором якої є Д. Гоулман. Дослідник доходить висновку, що лідерство завжди має емоційну першооснову. Найбільш ефективними є лідери, які у своїй діяльності вміють поєднувати розум та емоції. Люди з високим емоційним інтелектом краще приймають рішення, ефективніше діють у кризових ситуаціях і краще управляють своїми підлеглими. Д. Гоулман стверджує, що емоційний інтелект включає в себе п'ять основних компонентів: самосвідомість, саморегуляцію (самоконтроль), мотивацію, емпатію (соціальну чуйність) і соціальні навички (управління відносинами) [21, с. 99–101].

Переваги емоційного лідерства полягають у тому, що, з одного боку, поєднується раціональне й афективне в управлінні. Ефективними лідерами не народжуються, як зазначає А. Яго, лідери розвиваються через безперервний процес самоосвіти, освіти, професійної підготовки та досвіду [22, с. 325].

Важливим складником лідерства в публічно-управлінській діяльності є формування довірливих стосунків між лідером та співробітниками. У довідковому виданні поняття «довіра» визначається як ставлення до органів державної влади та посадових осіб, діяльності, яке базується на вірі, переконаності та впевненості громадян у надійності, компетентності, сумлінності, щирості, чесності цієї влади [16, с. 173].

На думку фахівців із державного управління, довіра є умовою цілісної взаємодії людини зі світом, їй притаман-

ні такі функції: 1) упорядкування. Довіра фіксує певне ставлення людини до навколишнього світу, його орієнтацію в ньому в координатах добра і зла, істини і неправди, справедливого і несправедливого тощо. Вона в ціннісних категоріях виражає граничні орієнтації знань, інтересів, переваг різних співтовариств, груп і осіб; 2) редукція (спрощення). Довіра виступає механізмом спрощення, виділення загального значення з безлічі різнорідних, неоднозначних явищ; 3) організація. Довіра закріплює в суспільній свідомості й культурі певні установки й оцінки, мету, заборони та ін., виражені у формі нормативних уявлень; 4) оптимізація відносин і діяльності. За відсутності довіри знижується потенціал соціальних систем, стає неможливою взаємодія акторів; 5) репродукція – взаємопроникнення і взаємний вплив економіки, моральності та політики [7, с. 174].

Висновки і пропозиції. Таким чином, сучасні умови розвитку лідерства продукують нові вимоги до розвитку вітчизняного інституту лідерства, що призводить до впровадження та адаптації в публічно-управлінській діяльності моделей трансформаційного лідерства. Цими засадничими положеннями виступають такі: індивідуальний підхід, інтелектуальне та творче стимулювання, об'єднання навколо спільних цінностей для досягнення чітких і вимірювальних цілей, довіра тощо. Змістовне розкриття окреслених категорій, специфіка в публічно-управлінській діяльності, взаємозумовленість та взаємовплив є предметом для подальших наукових розвідок.

Список використаної літератури:

- Бех І. Виховання особистості: у 2-х кн. Кн. 1: Особистісно орієнтований підхід: теоретико-технологічні засади. Київ: Либідь, 2003. 280 с.
- Бойко О. Трансформаційне лідерство як концептуальна основа формування лідерської компетентності майбутніх офіцерів Збройних Сил України. Військова освіта. 2015. № 2. С. 32–40.
- Боришевський М. Духовні цінності як детермінанта громадянського виховання особистості. Цінності освіти і виховання: наук.-метод. зб. / за ред. О. В. Сухомлинської. Київ: АПН України, 1997. С. 21–25.
- Братусь Б. Аномалии личности. Москва: Мысль, 1988. 301 с.
- Гончарук Н., Сурай І. Лідерство як якісна характеристика особистості чи інституції. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2010. № 1. С. 5–13.
- Дафт Р. Уроки лідерства. Москва: Эксмо, 2006. 480 с.
- Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління. 2011. 748 с.
- Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. Москва: ГУ-ВШЭ, 2000. 608 с.
- Ковбасюк Ю. Розвиток лідерства на державній службі як умова належного врядування. Дайджест Національної академії державного управління при Президентові України. 2014. Вип. 7 (13), липень. С. 3–13.
- Кун Т., Вайблер Ю. Необходимость, подходы и предпосылки этически осознанного руководства подчиненными. Проблемы теории и практики управления. 2004. № 5. С. 119–127.
- Ліпенцев А. Розвиток лідерства в органах публічної влади у контексті завдань надання якісних адміністративних послуг: теоретичні та методологічні аспекти. Ефективність державного управління. 2014. Вип. 38. С. 21–42.
- Лісничий В. Концептуальні засади політичних наук: теорія та історія. Харків: УАДУ ХФ, 2001. 36 с.
- Нестуля О., Нестуля С., Карманенко В. Основи лідерства. Тренінг лідерських якостей та практичних навичок лідера. Уроки видатних підприємців. Київ: Знання, 2013. 358 с.
- Петровський П. Актуальність гуманітарного розуміння держави в українській суспільно-політичній думці початку ХХ століття. Публічне управління: теорія і практика: зб.наук. пр. Харків: Видво «ДокНаукДержУпр», 2011. Вип. 2(6). С. 198–205.
- Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В. Горбатенко; За ред. Ю. Шемшученка, В. Бабкіна, В. Горбатенка. 2-е вид. Київ: Генеза, 2004. 736 с.
- Сичова В. Довіра до влади // Енциклопедичний словник з державного управ-

- ління/ уклад.: Ю. Сурмін, В. Бакуменко, А. Михненко та ін.; за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
17. Філософський енциклопедичний словник/ [Редкол.: В. Шинкарук (голова) та ін.]; НАН України. Ін-т філос. ім. Г.С. Сковороди. Київ: Абрис, 2002. 742 с.
18. Чиркин В.Е. Публичная власть. Москва: Юрист, 2005. 175 с.
19. Bass B. M. From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision. *Organizational Dynamics*. 1990. pp. 19–31.
20. Burns J.M. *Leadership*. New-York: Harpen Row, 1978. 544 p.
21. Goltman D. What Makes a Leader? *Harvard Business Review*. 1998. November-December. Pp. 93–102.
22. Jago A. G. *Leadership: Perspectives in theory and research*. *Management Science*. 1982. № 28 (3). Pp. 315–336.
23. Kluckhohn C., Strodtbeck F. L. *Variations in value orientation*. Evanston, IL: Row Peterson, 1961.
24. Lamb L.F., McKee K.B. *Applied Public Relations: Cases in Stakeholder Management*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 2004. 275 p.
-

Сторожев Р. И. Влияние трансформационного лидерства на развитие института лидерства в Украине

В статье осуществлен содержательный анализ влияния трансформационного лидерства на развитие института лидерства в Украине. Раскрывается специфика современных моделей лидерства, в частности трансформационного и эмоционального лидерства на современном этапе, акцентируется внимание на этической ответственности лидера и обосновывается важность понимания ценностей должностными лицами местного самоуправления, создание условий для их оптимальной реализации.

Ключевые слова: лидерство, трансформационное лидерство, институт лидерства, эмоциональный интеллект, ценности, доверие, власть, общественное управление, управленческая деятельность.

Storozhev R. The impact of transformational leadership on the development of leadership in Ukraine

The article contains a meaningful analysis of the impact of transformational leadership on the development of the leadership institution in Ukraine. The specifics of modern leadership models, in particular, transformational and emotional leadership at the present stage, focuses on the ethical responsibility of the leader and justifies the importance of understanding values by officials of local self-government, creating conditions for their optimal implementation.

Key words: leadership, transformational leadership, leadership institute, emotional intelligence, values, trust, power, public management, management.

УДК 35188:347.43(477)

Ф. І. Терханов

аспірант кафедри права та європейської інтеграції
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ ЯК НАПРЯМ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Проаналізовано публічно-управлінський аспект забезпечення фінансової безпеки в системі національних інтересів. Формалізовано загальні засади сучасного концепту національних інтересів, особливості правового забезпечення фінансової безпеки держави. Визначено особливості організаційного забезпечення фінансової безпеки держави в умовах реформування державного управління. Доведено важливість інституціонального аспекту формування механізму забезпечення фінансової безпеки.

Ключові слова: національна безпека, національні інтереси, організаційне забезпечення, публічне управління, фінансова безпека.

Постановка проблеми. Сучасний процес державотворення в Україні зумовлює необхідність дослідження проблем, пов'язаних із здійсненням цілеспрямованої діяльності органів публічної влади щодо забезпечення фінансової безпеки як основи суверенітету української держави. Особливої гостроти набула проблема забезпечення національних інтересів в умовах зовнішньої агресії з 2014 року, що створює серйозну загрозу становленню України як незалежної, суверенної, демократичної, правової держави. При цьому актуальність дослідження організаційно-правового аспекту становлення та удосконалення політики в умовах реалізації положень Угоди про асоціацію України та ЄС вимагає вирішення проблеми формування засад зовнішньої та внутрішньої політики як складника загальнодержавного курсу на набуття відповідності до критеріїв на вступ до ЄС, принципів Європейського адміністративного простору тощо. Напрямами реалізації такого курсу виступає формування засад національного суверенітету, трансформації державного механізму забезпечення територіальної цілісності, утвердження незалежної української держави, і захисту національних інтересів.

Одним із найважливіших складників національної безпеки України в сучасних умовах є фінансова безпека, яка є основою формування національних інтересів держави. Адже національна безпека держави (як запорука стабільності, незалежності країни та умов ефективної життєдіяльності суспільства) характеризується станом захищеності економіки від загроз із фінансового боку [1]. Фінансова безпека держави – поняття досить складне в економічному контексті та надзвичайно актуальне в політичному. Це пояснюється тим, що вона є результатом практичних заходів із боку законодавчої та виконавчої влади національної держави у сфері фінансів [2]. Водночас фінансова безпека як складник національної реалізує сучасний концепт національних інтересів у процесі реформування системи публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сфера дослідження національних інтересів, національної безпеки, фінансової безпеки виступають предметом багатьох галузей сучасної науки. Із позицій предмета науки державного управління варто виділити наукові розробки таких авторів, як О. Барановський, В. Білоус, О. Бригинець, Ю. Вашай М. Єрмошенко, Н. Кравчук, О. Ладюк, В. Ліпкан, В. Предборський, А. Сухоруков, Г. Ситник та інші.

Більшість дослідників указують на об'єктивну необхідність у сумлінному виконанні суб'єктами міжнародного права зобов'язань, передбачених основними принципами міжнародного права та забезпеченні в такий спосіб ефективного міжнародно-правового регулювання проблем забезпечення національних інтересів, насамперед у сфері фінансової безпеки держави. При цьому практика міжнародного права свідчить про приклади порушень національних інтересів та загроз національній безпеці, незважаючи на рівень нормативного закріплення в універсальних, регіональних міжнародно-правових актах, національному законодавстві держав. Як свідчить міжнародний досвід та досвід України, неналежна імплементація принципів міжнародного права на внутрішньодержавному рівні зумовлює виникнення прогалин у нормативно-правовому забезпеченні реалізації державою національних інтересів.

За наявної гостроти проблематики реалізації засад національних інтересів та національної безпеки завершених праць за цією тематикою у науці публічного управління та адміністрування не підготовлено. Тобто з позицій наукового аналізу маємо сьогодні три основних напрями дослідження забезпечення фінансової безпеки в системі національних інтересів. Перший базується на правовому підході – аналіз виникнення та розвитку основних етапів формування держави та конституційного закріплення комплексу національних інтересів, визначення особливостей кодифікації в міжнародному праві та встановлення нормативного змісту національних інтересів. При цьому інші актуальні питання, зокрема дослідження функціонування механізму міжнародно-правового регулювання фінансової безпеки національної держави, як правило, залишаються поза увагою.

Другий напрям – економічний, який передбачає зосередження уваги на економічних аспектах фінансової безпеки в системі національних інтересів, відповідності до вимог міжнародних економічних організацій, фінансових установ, інститутів ЄС.

Третій напрям, політологічний, фокусується на тих інститутах і процесах, що

формуються у сфері забезпечення фінансової безпеки, ролі держави у міжнародних процесах, особливостях взаємовпливу національних держав та міжнародних організацій.

Мета статті полягає у постановці наукового завдання дослідження особливостей формування інструментів забезпечення фінансової безпеки в системі національних інтересів як напряму реформування публічного управління.

Виклад основного матеріалу. На думку О. Бригинця, особливе забезпечення фінансової безпеки держави ґрунтується на функціонуванні чітко визначеного механізму. Механізмом забезпечення фінансової безпеки держави є система організаційно-правових заходів впливу, що спрямована на попередження та мінімізацію загроз фінансовій безпеці держави [3]. В умовах ринкової економіки фінансова безпека включає:

- стан фінансів і фінансових інститутів, за якого забезпечується гарантований захист національних економічних інтересів;
- гармонійний і соціально спрямований розвиток національної економіки, фінансової системи і всієї сукупності фінансових відносин і процесів у державі;
- готовність і здатність фінансових інститутів створювати механізми реалізації та захисту інтересів розвитку національних фінансів;
- підтримка соціально-політичної стабільності суспільства;
- формування необхідного економічного потенціалу і фінансових умов для збереження цілісності та єдності фінансової системи, навіть за найбільш несприятливих варіантів розвитку внутрішніх і зовнішніх процесів, а також успішного протистояння внутрішнім і зовнішнім загрозам фінансової безпеки [4].

Отже, поняття «економічна безпека» та «фінансова безпека» взаємодоповнюються. Ураховуючи важливість фінансової безпеки у забезпеченні економічної безпеки (та одним із чинників формування національної безпеки держави) розглянемо її більш детально [4].

Безумовно, загострення загроз щодо інших аспектів національної безпеки впливає на рівень загроз фінансової безпеки.

Так, зміни у політичному курсі провідних західних держав загострюють проблему зовнішнього боргу нашої країни, а ускладнення військової ситуації на Сході країни – викликати необхідність збільшення відповідних витрат та підвищити рівень загроз фінансової безпеки. Важливо враховувати тісний взаємозв'язок різних аспектів національної безпеки країни і ключову роль фінансової безпеки у подоланні загроз національним інтересам України [5; 6].

Формування ефективної системи фінансової безпеки створюється на підставі комплексного моніторингу таких основних складників, як бюджетна, валютна, грошово-кредитна, торгова; безпека страхового та фондового ринків; банківська безпека. Тобто має бути повномасштабне та системне відстеження динаміки всіх основних фінансово-економічних процесів у країні. Значну роль у стані економічної та фінансової безпеки, як зазначалось раніше, відіграють зовнішні та внутрішні чинники. Якщо розглянути приклади впливу на динаміку фінансової діяльності підприємств у світі, то можна побачити, що у країнах з розвинутою економікою фінансова неспроможність підприємства на 1/3 зумовлена зовнішніми факторами, на 2/3 – внутрішніми. В Україні сьогодні фінансові негативи залежать від впливу зовнішнього середовища.

Розуміння фінансової безпеки (як об'єкта дослідження) має базуватись на розумінні природи фінансової системи, не обмежуючись лише її функціями розподілу, перерозподілу та акумуляції грошових ресурсів. Фінансова безпека включає конкретні характеристики фінансових інструментів, що відображають характер відносин власності, а сукупність відносин власності та характеристик фінансових інструментів формує рух капіталів та розподіл у межах реалізованої грошової і кредитно-фінансової політики.

Перехід до ринкової економіки зумовив посилення ролі фінансів і визначив нове місце в системі господарювання. Більшість ринкових інструментів належить до елементів фінансового механізму, тобто входить до складу фінансової системи. Проблема збільшення ефективності фінансової сфери в межах підтримки інвес-

тиційної активності для прискорення економічного зростання розпадається на три складники:

- проведення ефективної грошової політики;
- відновлення та реформування банківської системи;
- відновлення та реформування фінансових ринків [2].

У сучасних умовах в Україні використовуються такі шляхи іноземної участі в капіталі вітчизняних організацій: галузеві обмеження (обмеження або заборона доступу іноземних інвестицій у галузі, які визнані особливо важливими для економічного та соціального розвитку держави); заходи щодо компаній, що здійснюють обмежувальну дійову політику, що створює умови конкуренції; вимоги у сфері виробництва, використання місцевих компонентів, передання технологій тощо; розроблення дієвих систем контролю залучення; використання коштів іноземних запозичень. В умовах наближення системи міжнародного права та національних систем права як однієї з характерних рис сучасних міжнародних відносин реалізація сучасного змісту фінансової безпеки як чинника реалізації національних інтересів зміщується в бік внутрішнього законодавства країни.

Водночас визначаються прагнення іноземного капіталу впливати на спрямованість і темпи реалізації найважливіших державних програм у галузі оборони, науки і техніки, витіснити продукцію України з міжнародного ринку, отримати необмежений доступ до стратегічних ресурсів нашої країни, сучасних технологій, нав'язати контракти на поставку застарілих і економічно шкідливих виробництв і технологій.

Ці фактори негативно впливають на стан захищеності економіки України, а в сучасних умовах ще й вимагають унесення серйозних змін в організацію системи забезпечення фінансової безпеки держави, а також у вітчизняне законодавство [7]. Для забезпечення фінансової безпеки України потрібно створити та прийняти фінансову доктрину з використанням досвіду західних держав, у якій основними зумовити:

– комплексний підхід до реформування бюджетного процесу на державному, місцевому рівні та рівні міжбюджетних відносин в аспекті удосконалення результативності бюджетних витрат за рахунок застосування програмно-цільових засад діяльності, орієнтації бюджетної системи на досягнення конкретних результатів (за відповідними програмами положень «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»») [8].

– розроблення поетапного шляху скорочення бюджетного дефіциту за рахунок нарощення власного доходного потенціалу;

– зменшення зовнішнього боргу України шляхом прямого зменшення чистих зовнішніх запозичень уряду та погашення довгострокових запозичень реального сектора економіки;

– забезпечення потреб економічного зростання країни шляхом розроблення та впровадження виваженої грошово-кредитної політики, стабілізації рівня національної грошової одиниці, зниження рівня інфляції;

– припинення відтоку капіталу за кордон за допомогою створення сприятливих умов для реалізації вивезеного капіталу;

– оптимізація структури золотовалютних резервів шляхом нарощення в них частки золота.

На цій основі важливо встановити декілька засадничих положень у сфері організаційно-правового закріплення принципу імперативу фінансової безпеки в системі національних інтересів із позицій сучасних викликів для економічного суверенітету держав. По-перше, цей принцип має бути закріплений у подвійному форматі – у нормах національного права та нормах міжнародного права. По-друге, має бути закріплена система національних інституцій, що забезпечують дотримання принципу та правомочність представляти державу у сфері зовнішньої (зовнішньоекономічної політики). По-третє, організаційно-правовий зміст принципу може бути розкритий через категорії заборони застосування механізму фінансових санкцій у контексті національних інтересів. По-четверте, структуру правового змісту принципу імперативу фінансової безпеки

мають доповнювати: 1) зобов'язуючі норми (зобов'язок поважати економічний суверенітет; зобов'язок держав не визнавати легітимність фінансових інструментів, що реалізуються квазідержавними економічними суб'єктами; зобов'язок не використовувати фінансові інструменти на шкоду іншій державі) та 2) норми заборони (заборона застосування спеціальних форматів фінансового регулювання, що не визнаються іншими суб'єктами у сфері фінансової безпеки; заборона використання фінансових механізмів у контексті загроз державному суверенітету).

Висновки і пропозиції. Отже, проведений аналіз внутрішніх і зовнішніх загроз фінансово-економічної безпеки показав, що в інтересах реального соціально-економічного розвитку України необхідно провести реформи в бюджетній, борговій, валютній, грошово-кредитній, зовнішньоекономічній сферах. Уряд повинен зупинити глобальні відтоки капіталу, функціонування тіньового сектора та ліквідувати державний борг та дефіцит, уживши кардинальні заходи щодо стабілізації фінансової системи і зміцнення фінансової безпеки. Реалізація цих заходів, що охоплюють більшість складників фінансової безпеки, актуальних для України, підвищить рівень економіки за умови повної підтримки на законодавчому, виконавчому і владному рівнях. Також необхідно переглянути та удосконалити діючу нормативно-правову базу в галузі фінансової безпеки України. Слід зазначити, що Україна, маючи величезні багатства та якісний людський потенціал, здатна забезпечити собі конкурентне становище на світовому ринку капіталів та створити ефективний процес економічних відносин (за рахунок не залучених сьогодні природних ресурсів).

Список використаної літератури:

1. Барановський О. (2004) Фінансова безпека в Україні – методологія оцінки та механізми забезпечення, НАН України. URL: <http://www.gbv.de/dms/zbw/505608650.pdf>
2. Білоус В. Правове регулювання інвестиційної безпеки – складник фінансової безпеки держави. Наука і правоохорона. № 1(35). 2017 р. С. 12–20.

3. Бригінець О. Особливості формування механізму правового забезпечення фінансової безпеки України. URL: <http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/32925/1/06-36-41.pdf>.
4. Бригінець О. Діалектика виникнення та теоретико-методологічний інструментарій дослідження фінансової безпеки України. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2016. № 5. С. 23–26.
5. Якушик І.Д., Головій Д.М., Городецька Т.Е., Бузиняр Б.А. Фінансово-економічна безпека: навчальний посібник. Київ: ДП Видавництво «Зовнішня торгівля», 2012. 416 с.
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України, Стратегія: від 26.05.2015 № 287/2015. Офіційний вісник України. 2015. № 43. С. 14.
7. Вашай Ю. Шляхи підвищення рівня фінансової безпеки України на сучасному етапі. Галицький економічний вісник. 2012. № 6 (39). С. 137–144.
8. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015. URL: <http://zakon2/rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

Терханов Ф. И. Обеспечение финансовой безопасности в системе национальных интересов как направление реформирования публичного управления

Проанализирован публично-управленческий аспект обеспечения финансовой безопасности в системе национальных интересов. Формализованы общие принципы современного концепта национальных интересов, особенности правового обеспечения финансовой безопасности государства. Определены особенности организационного обеспечения финансовой безопасности государства в условиях реформирования государственного управления. Доказана важность институционального аспекта формирования механизма обеспечения финансовой безопасности.

Ключевые слова: национальная безопасность, национальные интересы, организационное обеспечение, публичное управление, финансовая безопасность.

Terkhanov F. Ensuring financial security in the system of national interests as a direction for reforming public administration

The public administration aspect of ensuring financial security in the system of national interests is analyzed. The general principles of the modern concept of national interests, the specific features of the legal security of the state's financial security are formalized. The specifics of organizational support for the financial security of the state in the context of the reform of public administration are determined. The importance of the institutional aspect of the formation of the mechanism for ensuring financial security is proved.

Key words: national security, national interests, organizational support, public administration, financial security.

В. Ю. Оксінь

кандидат юридичних наук, перший заступник директора
Науково-дослідного інституту публічного права

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СЕКТОРІВ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

У статті діяльність суб'єктів фінансового управління публічними фінансами місцевого розвитку поділено за видом «вживання» публічних фінансів на чотири умовні сектори: 1) акумулювання публічних фінансів; 2) розподілення публічних фінансів; 3) використання публічних фінансів; 4) контроль за фінансовим забезпеченням місцевого розвитку. Визначено, що розподіл публічних фінансів на місцевий розвиток в більшій мірі здійснюється органами місцевого самоврядування, адже саме органи місцевого самоврядування зобов'язані попередньо оцінити стан місцевого розвитку окремих територій, врахувавши чинники дестабілізації фінансування місцевого розвитку та індикатори впливу на фінансове забезпечення, та на цій основі визначити фінансові потреби окремої території. Доведено, що у секторі використання публічних фінансів на місцевий розвиток беруть участь місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування як розпорядники (суб'єкти виконання) публічних фінансів місцевого розвитку, та територіальні громади, як суб'єкти громадянського суспільства, що є споживачами фінансових ресурсів.

Ключові слова: місцева демократія, місцевий розвиток, місцеве самоврядування, нормативно-правові акти, обов'язки, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, повноваження, принципи, публічне адміністрування.

Актуальність теми. Фінансово-управлінські відносини місцевого розвитку є, на наш погляд, невід'ємною частиною публічного адміністрування цього розвитку. Ця сфера є зовсім недослідженою з погляду вітчизняної науки, при цьому, недостатність фінансування місцевого розвитку підкреслює актуальність цієї проблематики. Відповідно, нестабільність фінансової системи місцевого розвитку негативно впливає на забезпечення низки конституційних прав громадянськості в демократизованому українському суспільстві, тому вивчення сутності фінансово-управлінських правовідносин місцевого розвитку через їх секторну побудову є сучасним та своєчасним науковим викликом.

Огляд останніх досліджень. Сучасними дослідженнями місцевого розвитку в Україні займалися такі вчені як Н. Бодак, В. Журавський, О. Звіздай, О. Петришин, В. Погорілко, О. Ременяк, В. Серьогін, О. Фрицький, О. Чернеженко, О. Ярниш та інші. При цьому, в умовах стрімкого

розвитку суспільних відносин новітні дослідження діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері місцевого розвитку в Україні, зокрема, у секторі фінансово-управлінських відносин, вимагають все більше наукових досліджень.

Мета статті полягає у комплексному аналізі позицій науковців та норм законодавства, на основі якого системно охарактеризувати сектори діяльності суб'єктів фінансового управління публічними фінансами місцевого розвитку в Україні.

Виклад основних положень. На наш погляд, змістом фінансово-управлінських відносин місцевого розвитку в Україні є юридична та організаційна діяльність суб'єктів фінансового управління публічними фінансами місцевого розвитку щодо акумулювання, розподілення, використання таких фінансів, та здійснення контролю, з метою дотримання принципів законності, раціональності, оптимальності та належності в системі фінансування місцевого розвитку. Тобто, діяльність суб'єктів фінансового управління публічними фінансами місцевого розвитку слід поділити за видом «вживання» публічних

фінансів на чотири умовні сектори: 1) акумулювання публічних фінансів; 2) розподілення публічних фінансів; 3) використання публічних фінансів; 4) контроль за фінансовим забезпеченням місцевого розвитку. Перші три сектори (акумулювання, розподілення, використання) мають більш фінансово-управлінську природу, сектор контролю за фінансовим забезпеченням місцевого розвитку має адміністративно-управлінський характер.

Характеризуючи кожен сектор окремо, зокрема, акумулювання публічних фінансів, найперше варто визначити, що в економіці «акумуляція» (лат. *accumulatio* — нагромадження) — це процес поступового накопичення економічним суб'єктом матеріальних ресурсів і грошових засобів; спрямування частки національного доходу на інвестиції та збільшення обсягу оборотних коштів і резервів [1; 2]. Всі процеси з акумуляції фінансових ресурсів до місцевих бюджетів фінансових ресурсів до місцевих бюджетів мають на меті забезпечити органи місцевого самоврядування коштами, достатніми для ефективного виконання покладених на них завдань. Добробут громадян, підтримка соціально незахищених верств населення, охорона здоров'я, культурно-естетичне наповнення життя громадян тощо, на рівні регіонів залежить від дій місцевих органів влади та є основними завданнями органів місцевого самоврядування на місцях, виконання яких безпосередньо залежить від їх фінансової спроможності [3, с. 99].

Акумулювання публічних фінансів місцевого розвитку — це законодавчо-побудований, системний, безперервний процес планування, збирання та накопичення матеріальних ресурсів (фінансів) спеціально-уповноваженими владними та невладними суб'єктами. Відповідно, акумулювання публічних фінансів місцевого розвитку включає не лише збирання коштів (фактично, фінансове забезпечення місцевого розвитку), а також включає стратегічне планування державно-фінансової політики місцевого розвитку, адже для «нагромадження» фінансів необхідно попередньо визначити потреби місцевих територій та можливості фінансової системи.

Щодо системи суб'єктів, які беруть участь в сфері акумулювання публічних фінансів місцевого розвитку, варто вказати, що відповідно до Бюджетного кодексу України, Міністерство фінансів України доводить Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад особливості складання розрахунків до прогнозів місцевих бюджетів та проектів місцевих бюджетів. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи місцевих рад складають прогнози місцевих бюджетів та проекти місцевих бюджетів. Проект місцевого бюджету на плановий бюджетний період ґрунтується на показниках, визначених у прогнозі місцевого бюджету, схваленому у році, що передує плановому. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад зобов'язані надавати необхідну інформацію: центральним органам виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідній сфері — для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників; Комітету Верховної Ради України з питань бюджету — для розгляду цих розрахунків [4].

Тобто, безпосередніми інституціями сектору акумулювання публічних фінансів місцевого розвитку в Україні є: 1) Верховна Рада України (як суб'єкт затвердження державного бюджету); 2) Кабінет Міністрів України; 3) Міністерство фінансів України; 4) Міністерство розвитку громад та територій України; 5) податкові органи, інші органи державної влади та невладні суб'єкти, на яких покладено функції податкового, фінансового та інвестиційного забезпечення місцевого розвитку; 6) органи місцевого самоврядування (як суб'єкти розробки місцевих бюджетів та бюджетів розвитку, суб'єкти встановлення місцевих податків і зборів, фінансування видатків); 7) місцеві державні адміністрації (як суб'єкти підготовки відповідних бюджетів, та суб'єкти регулювання фінансово-економічної та інвестиційної політики); 8) різні суб'єкти громадянського суспільства, які виконують подвійну роль — як споживачі

місцевих фінансів, потреби яких враховують при формуванні державної фінансової політики, та як суб'єкти «поповнення» публічних фінансових ресурсів, які через різноманітні інвестиційні, грантові інструменти фінансують місцевий розвиток.

Наступним сектором для аналізу є розподілення публічних фінансів. Сектор розподілення публічних фінансів на місцевий розвиток характеризується, в першу чергу, діяльністю владних суб'єктів (органів державної влади та місцевого самоврядування).

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» кошти, передані державою у вигляді дотацій та субвенцій, можуть розподілятися Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, міськими (міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення), районними радами між відповідними місцевими бюджетами та використовуватися для фінансування спільних проектів відповідних територіальних громад [4]. Районні та обласні ради затверджують районні та обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм, контролюють їх виконання. При цьому, виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються питання про розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення [4].

Тобто, розподіл публічних фінансів на місцевий розвиток в більшій мірі здійснюється органами місцевого самоврядування, адже саме органи місцевого самоврядування зобов'язані попередньо оцінити стан місцевого розвитку окремих територій, врахувавши чинники дестабілізації фінансування місцевого розвитку та індикатори впливу на фінансове забезпечення, та на цій основі визначити фінансові потреби окремої території.

У секторі використання публічних фінансів на місцевий розвиток беруть участь

місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування як розпорядники (суб'єкти виконання) публічних фінансів місцевого розвитку, та територіальні громади, як суб'єкти громадянського суспільства, що є споживачами фінансових ресурсів.

Статус розпорядників місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування закріплено законодавством, адже, відповідно до Бюджетного кодексу України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів. Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету [5]. За рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради при виконанні місцевих бюджетів обслуговування бюджетних коштів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ може здійснюватися установами банків державного сектору. Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджується керівником місцевого фінансового органу. До затвердження розпису місцевого бюджету керівником місцевого фінансового органу затверджується тимчасовий розпис місцевого бюджету на відповідний період. Керівник місцевого фінансового органу протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням [5].

Останнім сектором змісту фінансово-управлінських відносин місцевого розвитку в Україні є контроль. Контрольними повноваженнями в сфері місцевих фінансів наділені різні державні та громадські інститути. Особливістю фінансового контролю на місцевому рівні є участь великої кількості суб'єктів, залежно від яких його поділяють на контроль органів державного управління, органів влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, відомчий, внутрішній та громадський контроль. Фінансовий контроль органів державного управління – це

контроль з боку органів центральної влади, який може бути застосований щодо будь-якого об'єкту контролю і спрямований на забезпечення виконання законодавства та дотримання інтересів держави в сфері місцевих фінансів. На сьогодні органи державного управління відіграють визначальну роль в забезпеченні фінансового контролю на місцевому рівні. Це зумовлено, по-перше, нерозвиненістю на місцевому рівні інших видів фінансового контролю; по-друге, тим, що переважна частина фінансових ресурсів місцевого самоврядування направляється на виконання делегованих повноважень [6].

На наш погляд, адміністративний сектор контролю за фінансовим забезпеченням місцевого розвитку включає різноманітну діяльність, пов'язану із державним, спеціально-місцевим та громадським контролем за надходженням місцевих коштів та за цільовим використанням коштів місцевого розвитку. До суб'єктів здійснення контролю за фінансовим забезпеченням місцевого розвитку відносяться: – Рахункова палата; – Міністерство фінансів України; – Державна казначейська служба України та її територіальні органи; – Державна ау-

диторська служба України та її міжрегіональні територіальні органи; – спеціальні місцеві фінансові органи; – місцеві державні адміністрації; – органи місцевого самоврядування; – суб'єкти громадянського суспільства, що здійснюють громадський контроль.

Список використаної літератури:

1. Геологический словарь : в 3 т. 3-е изд., перераб. и доп. Санкт-Петербург : ВСЕГЕИ, 2017. Т. 1. 430 с.
2. Редакція ВУЕ Акумуляція. Велика українська енциклопедія. 2018. URL: <https://vue.gov.ua/Акумуляція>
3. Бондарчук Т. Г. Місцеві фінанси: навч. посібн. Київ: ДП «Інформаційне аналітичне агентство», 2013. 529 с.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
5. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50-51. Ст. 572.
6. Кириленко О., Малиняк Б., Письменний В., Русін В. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади. Асоціація міст України. Київ, ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 396 с.

Оксинь В. Ю. Общая характеристика секторов деятельности субъектов финансового управления публичными финансами местного развития в Украине

В статье деятельность субъектов финансового управления публичными финансами местного развития разделена по виду «употребления» публичных финансов на четыре условные сектора: 1) аккумуляция публичных финансов; 2) распределения публичных финансов; 3) использования публичных финансов; 4) контроль за финансовым обеспечением местного развития. Определено, что распределение публичных финансов на местное развитие в большей степени осуществляется органами местного самоуправления, ведь именно органы местного самоуправления обязаны предварительно оценить состояние местного развития территорий, учитывая факторы дестабилизации финансирования местного развития и индикаторы влияния на финансовое обеспечение, и на этой основе определить финансовые потребности отдельной территории. Доказано, что в секторе использования публичных финансов на местное развитие участвуют местные государственные администрации и органы местного самоуправления как распорядители (субъекты исполнения) публичных финансов местного развития, и территориальные общины, как субъекты гражданского общества, которые являются потребителями финансовых ресурсов.

Ключевые слова: местная демократия, местное развитие, местное самоуправление, нормативно-правовые акты, обязанности, органы государственной власти, органы местного самоуправления, полномочия, принципы, публичное администрирование.

Oksin V. General characteristics of sectors of activity of subjects of financial management of public finances of local development in Ukraine

The article the activities of the subjects of financial management of public finances of local development are divided according to the type of "use" of public finances into four conditional sectors: 1) accumulation of public finances; 2) distribution of public finances; 3) use of public finances; 4) control over the financial support of local development.

The distribution of public finances for local development is largely carried out by local governments, as local governments are obliged to assess the state of local development of individual territories, taking into account the factors of destabilization of local development funding and indicators of impact on financial security separate territory. In the sector of the use of public finances for local development, local state administrations and local self-government bodies participate as managers (subjects of implementation) of public finances of local development, and territorial communities as subjects of civil society that are consumers of financial resources.

Key words: local democracy, local development, local self-government, regulations, responsibilities, public authorities, local governments, powers, principles, public administration.