

Юридичні науки

НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП



МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП

Засновано у 2001 р.

Випуск 2(25)

Київ
ДП «Видавничий дім «Персонал»
2010

УДК 330-339;321.7;159.9
ББК 65.9(4УКР)29-2я43
М58

Редакційна колегія

Захожай В. Б., д-р екон. наук, проф. — головний редактор
Головатий М. Ф., д-р політ. наук, проф. — заступник головного редактора
Саввич І. Г., канд. філол. наук — відповідальний редактор

Економічні науки

Захожай В. Б., д-р екон. наук, проф., Дахно І. І., д-р екон. наук, проф., Дмитренко Г. А., д-р екон. наук, проф., Куроченко О. В., д-р екон. наук, проф., Пила В. І., д-р екон. наук, проф., Радзівеський О. І., д-р екон. наук, Федоренко В. Г., д-р екон. наук, проф., Шостак Л. Б., д-р екон. наук, проф., Швець В. Я., д-р екон. наук, проф., Баєва О. В., д-р біол. наук, проф.

Політичні науки

Антонюк О. В., д-р політ. наук, проф., Бабкіна О. В., д-р політ. наук, проф., Бідзюра І. П., д-р політ. наук, Варзар І. М., д-р політ. наук, проф., Головатий М. Ф., д-р політ. наук, проф., Гончаренко О. М., д-р іст. наук, Піляєв І. С., д-р політ. наук, Хижняк І. А., д-р іст. наук, проф., Шуба О. В., д-р політ. наук, проф.

Психологічні науки

Балл Г. А., д-р психол. наук, проф., Лігоцький А. О., д-р пед. наук, проф., Ложкін Г. В., д-р психол. наук, проф., Приходько Ю. О., д-р психол. наук, проф., Синьов В. М., д-р пед. наук, проф., Чернуха Н. М., д-р пед. наук, проф., Чуприков А. П., д-р мед. наук, проф.

Юридичні науки

Александров Ю. В., канд. юрид. наук, проф., Ануфрієв М. І., канд. юрид. наук, проф., Бородін І. Л., д-р юрид. наук, проф., Бандурка О. О., д-р юрид. наук, проф., Корнієнко М. І., канд. юрид. наук, проф., Марчук В. М., д-р юрид. наук, проф., Подоляка А. М., д-р юрид. наук, Юлдашев О. Х., д-р юрид. наук

Рекомендовано до друку Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 1 від 27 січня 2010 р.)

Міжрегіональна Академія управління персоналом.

Наукові праці МАУП / Редкол.: В. Б. Захожай (голов. ред.) та ін. — К. : МАУП, 2001. — Вип. 1. —

К. : ДП «Вид. дім «Персонал», 2010. — Вип. 2(25). — 270 с.: іл. — Бібліогр. в кінці ст.

У збірнику наукових праць публікуються статті науковців, які займаються проблемами розвитку економіки, політології, психології і права.

Для науковців, викладачів, студентів, а також усіх, кого цікавить розвиток науки в Україні.

Збірник “Наукові праці МАУП” зареєстровано Державним комітетом інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України (свідоцтво від 11.04.02 за № 6048, серія КВ) як наукове видання, в якому висвітлюються результати наукових досліджень в галузях економіки, політології, соціології, психології, права, матеріалів наукових конференцій.

Вищою атестаційною комісією України “Наукові праці МАУП” визнано як фахове видання з економічних і психологічних наук (за постановою Президії ВАК України № 1-05/6 від 14 червня 2007 р.).

ББК 65.9(4УКР)29-2я43

© Міжрегіональна Академія
управління персоналом (МАУП), 2010
© ДП «Видавничий дім «Персонал», 2010

ЗМІСТ

ЕКОНОМІЧНІ НАУКИ	5	Кім Л. С. Концептуальні підходи до стратегічного управління персоналом	72
Малащук Д. В. Дослідження і функціонування нейромереж на валютному ринку	5	Цуцулескі Александар Структурні зміни на міжнародному ринку туристичних послуг	76
Хачатрян О. Проблеми регулювання національних фінансових систем в умовах глобалізації	9	Нгуен Куинь Май Секьюритизація в “Большой Восточной Азии” и дипломатические стратегии Вьетнама	84
Атакишиев М. Д., Салимов С. М. Роль енергетики в стратегії устойчивого розвитку Азербайджанской Республики	15	Кєсковскі З. В. Комунікативний менеджмент та його роль в інформаційному забезпеченні системи державного управління Болгарії	90
Юсеф Н. Н. Перспективи розвитку міжнародних економічних відносин України та Сирії	24	Жанкевіч Л. В. Розвиток господарського контролю: історичний аспект	96
Задорожний В. П. Державне управління інвестиційним процесом як об’єкт дослідження в науковій літературі	28	Захожай О. А. Еволюція наукових підходів до аналізу місця і ролі держави в ринковій економіці	101
Ейсмонт В. С. Сучасна парадигма державного регулювання економіки та її сфер	34	Газанфаров Єльчін Муслім огли Методичні підходи до формування системи фінансової безпеки банку	107
Куслії В. О. Інвестиційний потенціал України в контексті інноваційного розвитку	44	ПОЛІТИЧНІ НАУКИ	116
Ручка Н. В. Екологічна економіка і промислова екологія – теоретичні засади стійкого екологічно безпечного розвитку суспільства	47	Медвідь Ф. М. Інформаційна безпека України: генеза і становлення	116
Мельник П. П. Еколого-економічні проблеми в галузі рослинництва	53	Мусали Ерол Салех-оглу Проблеми і тенденції розвитку модернізаційних процесів в Україні	123
Головач Н. В. Сучасні аспекти визначення професійної спрямованості студентів напряму “Менеджмент”	57	Луценко М. О. Взаємозв’язок демократії та громадянського суспільства в Україні	130
Рижиков В. С. Значення економічної культури юриста в стабілізації макроекономіки	62	Серпінський А. О. Україна в системі монополярного і мультиполярного світу	134
Рожкова Е. М. Методологічні основи організації обліку на підприємствах промисловості	67	Приймак Ю. В. “Використання” демократичного досвіду людства в процесі здійснення демократичних реформ в Україні	139

Безсмертний А. В. Взаємозв'язок політичної, світоглядної, моральної та правової культури	147
---	-----

Доброва О. В. Ознаки сучасного політичного процесу в Україні	154
---	-----

Стельникович А. С. Конституція України та практична ідея становлення соціально-правової держави	157
--	-----

ПСИХОЛОГІЧНІ НАУКИ	162
---------------------------------	-----

Шконда В. В., Кальянов А. В. Компетентнісно орієнтований підхід до підготовки майбутніх фахівців	162
---	-----

Сидорук О. О. Методи психологічного впливу на особистість у правоохоронній діяльності	167
--	-----

Леоненко Н. О. Суб'єктивні уявлення студентів про професійну підготовку та психологічні умови і чинники сформованості професійно значущих якостей у майбутніх медичних психологів	173
--	-----

Николин І. М. Чинники формування ідентичності в процесі професійного становлення особистості	180
---	-----

ЮРИДИЧНІ НАУКИ	185
-----------------------------	-----

Юлдашев О. Х., Курко М. Н. Методологічні засади вдосконалення адміністративно-правового забезпечення державного управління (на прикладі сфери інноваційного розвитку)	185
--	-----

Пантюхін В. О. Концептуальний підхід до розвитку кадрового потенціалу в сучасній Україні.....	191
--	-----

Дорошев А. О. Проблемні аспекти забезпечення інформаційної безпеки держави	194
---	-----

Ткаліч А. О. Роль омбудсмена в системі захисту прав людини і громадянина	199
---	-----

Мигалевич В. В. Розуміння корупції як передумова її подолання	204
--	-----

Дукоскі С. М. Міжнародно-правові зобов'язання Республіки Болгарія у сфері захисту права на свободу совісті та віросповідання	209
--	-----

Котеньова О. В. Порядок розрахунку штрафних санкцій за порушення правил здійснення господарювання	214
---	-----

Куртакова А. О. Соціальне партнерство: об'єктивні передумови виникнення соціального партнерства, теоретичні аспекти соціального партнерства	219
--	-----

Ібрагімов Абіл Самаддін оглы Правові засади Європейського Союзу в соціальній сфері	225
---	-----

Вихристюк О. С. Нормативно-правове забезпечення регулювання економічної безпеки підприємств	231
---	-----

Корона С. О. Правові та організаційні засади системи державного управління у забезпеченні економічної безпеки і запобіганні економічній злочинності	237
---	-----

Мурашкіна Т. А. Парламентські аналітичні служби в інформаційному забезпеченні законодавчого процесу	244
---	-----

Коломієць О. А. Правова культура в житті українського суспільства на сучасному етапі	250
---	-----

Гавриленко Ю. М. Становлення українського трудового права: історичний аспект	254
---	-----

Абдуллаев Самир Айдын оглы Современный международно-правовой статус Каспийского моря.....	259
--	-----

Відомості про авторів	266
------------------------------------	-----

УДК 351/354

О. Х. ЮЛДАШЕВ
М. Н. КУРКО

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (на прикладі сфери інноваційного розвитку)

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 2(25), с. 185–190

Важливим чинником удосконалення адміністративно-правового забезпечення державного управління, розвитку інноваційного потенціалу, інноваційної активності території є подальше вдосконалення нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади шляхом використання методів, напрацьованих у рамках теорії менеджменту (на прикладі сфери інноваційного розвитку).

В умовах перехідного періоду і кризової ситуації в нашому суспільстві все більшого значення набувають методи впливу державних органів та органів місцевого самоврядування на різні сфери життя і процеси, що відбуваються. Детальний розгляд методів, які могли б з метою підвищення ефективності управління використовуватися в роботі місцевими органами виконавчої влади, — методів, напрацьованих у теорії менеджменту, системного аналізу, — має не тільки науково-методологічне, а й важливе практичне значення. Адже саме використання цих методів сприятиме вдосконаленню роботи органів державного управління.

Заслуговує на увагу трансформація методів державного управління, яка відбувається у найрозвиненіших країнах світу. Цю трансформацію деякі фахівці розглядають як свого роду всесвітню революцію в державному управлінні, що створює певні перспективи і виклики для України.

Вважаємо за доцільне обґрунтувати вдосконалення адміністративно-правового забезпечення державного управління, діяльності органів державної виконавчої влади, шляхом використання методів, напрацьованих у рамках теорії менеджменту (на прикладі сфери інноваційного розвитку).

Щодо наукових досліджень і публікацій з проблем методів діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, то ці питання досліджувались як вітчизняними, так і зарубіжними вченими, зокрема: В. Аверьяновим, О. Андрійко, Ю. Битяком, Л. Вороною, І. Голосніченко, Є. Додіним, Р. Калюжним, І. Коліушко, В. Колпаковим, А. Комзюком, О. Крупчаном, О. Кузьменко, В. Нагребельним, Н. Нижник, М. Орзіхом, О. Рябенко, В. Сіренко, М. Тищенко, О. Фрицьким, В. Цветковим, Ю. Шемшученко та ін.

Серед робіт зарубіжних авторів, які досліджували методологічні засади державного управ-

ління, вирізняються дослідження як класиків (Ч. Бернарда, М. Вебера, С. Опнера, Ф. Тейлора, А. Файоля, С. Янга), так і сучасних авторів (Т. Аресона, Р. Барро, Д. Гринвуда, Г. Джонсона, У. Скотта, Д. Уїлсона). Водночас цілком виправданим видається звернення до компаративної адміністративістики, практики використання методів, напрацьованих у сфері державного управління зарубіжних країн, теорії менеджменту. У цьому сенсі надзвичайно цінним джерелом є також роботи таких авторів, як Б. Боземан, Л. Осборн, П. Пластрік, Т. Пітерс, Л. Моргунов, Д. Строссман, Р. Уотермен та ін.

Змістовний аналіз поняття адміністративно-правового забезпечення державного управління в Україні, проведений українськими адміністративістами, свідчить, що воно включає сукупність адміністративно-правових норм, які визначають принципи, завдання, форми та методи розвитку нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, вдосконалення їх владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси, та оптимізації внутрішньоорганізаційної діяльності державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень [1].

Найменш дослідженими і водночас надзвичайно важливими є методи розвитку нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади [2].

У державному управлінні більшою мірою використовуються досягнення з теорії і практики менеджменту. Для сучасного українського адміністративного менеджменту, що здійснюється Президентом України, органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, характерні значна нестабільність, непевність та дедалі вища динаміка з мінімізації соціальних програм. Адже великий зовнішній борг та фінансовий дисбаланс обмежують простір для можливих маневрів влади. У цьому контексті традиційні владні структури (як в центрі, так і на місцях) та методи управління стають менш ефективними. Щоб підвищити саму здатність органів влади та управління, включаючи місцеве самоврядування, потрібно ефективно управляти та якісно виконувати адміністративні функції, проводити необхідні радикальні зміни. Одним з можливих напрямів підвищення ефективності виконавчої влади є використання в процесі публічного управління методів і моделей, напрацьованих у рамках теорії менеджменту. На Заході, де такого роду методи та моделі давно використовуються, цей напрям

позначають як “поява і розвиток моделі “Нового державного менеджменту”.

Зазначається, що серед численних підходів до організації процесу публічного управління “Новий публічний менеджмент” зіграв особливу роль у зв’язку з високим ступенем орієнтації цієї моделі на ефективність, тобто результативність процесу управління. Нова модель державного управління є результатом тривалого періоду пошуків його ефективності, який, як вважають деякі дослідники, почався в кінці 40-х років XX ст., коли найбільші держави зіткнулися з недоліком ресурсів перед лицем глобальних проблем. Основні риси нової моделі державного управління запозичені у недержавному секторі економіки. Їх оформлення в організаційну модель та ідеологію практики державного апарату відбулося у другій половині 70-х років XX ст., які зазвичай пов’язують з внутрідержавними ініціативами прем’єр-міністра Великобританії М. Тетчер і президента США Р. Рейгана.

Як відзначає Л. В. Сморгунов, основною причиною модернізації державного апарату були бюджетний дефіцит і всезростаючий тиск на державні витрати низки чинників соціального порядку, зумовлених збільшенням кількості пенсіонерів при катастрофічному зниженні економічно активного населення, підвищенням безробіття і постійним зростанням споживчих очікувань населення не тільки щодо загальних стандартів життя, а й щодо стандартів суспільних послуг, які надаються державою [3].

Таким чином, уряди розвинених країн (незалежно від того, які політичні сили їх формували) пішли на часткову або радикальну перебудову системи управління публічним сектором, що свідчить про наявність загальної потреби в реформах органів виконавчої влади, хоча і в різний час, і з різною інтенсивністю.

Найвищий ступінь інтенсивності у проведенні реформ відмічений в англосакських країнах. У центрі реформ було поставлено проблему ефективності в усіх її формах — економічній, соціальній, організаційній. Наприклад, у США до середини 90-х років практично всі штати повідомили про здійснені заходи із підвищення якості управління. Водночас відзначимо, що при введенні нової моделі управління відбувалася серйозна політична боротьба, оскільки з моменту початку обговорення політиками нововведень і до моменту ухвалення реальних політичних рішень у кожній країні минав певний проміжок часу. Наприклад, у Великобританії М. Тетчер і її консервативна партія при-

йшли до влади в 1979 р., і лише з 1986 р. з'явилися позитивні зміни. У 1982 р. один з міністрів уряду М. Тетчер запропонував увести нову управлінську ініціативу, яка не дала позитивних результатів, тож уже через 4 роки було запропоновано переглянути цю ініціативу і зробити наступні кроки. Результати стали відомі тільки в 1988 р., а потім було зроблено реальні дії з перетворення системи управління. Тобто минуло шість років, поки уряд зміг випробувати, вивчити і втілити свої ініціативи в життя. Або також при зміні моделі місцевого самоврядування у Великобританії у 1986 р. було розпущено раду Великого Лондона через те, що лейбористи, які перебували в опозиції, заважали проведенню реформ уряду консерваторів. Отже, в західних країнах при спробах змін у системі управління, так само як і в нашій країні, були сили, які просували відповідні реформи, так і сили, які перешкоджали цьому процесу.

У документах Світового банку ("Держава у світі, що змінюється") підкреслюється важливість ефективного державного управління для забезпечення сталого економічного розвитку: "Підвищення добробуту людей вимагає збільшення ефективності роботи держави, тобто її здатності ефективно виконувати та сприяти виконанню колективних дій. На цьому основоположному твердженні базується стратегія того, як зробити будь-яку державу більш надійним та ефективним партнером у справі розвитку країни..."

Основоположники державного менеджменту Девід Осборн і Тед Геблер зазначали: "Найбільш підприємливі уряди підтримують конкуренцію між надавачами послуг. Вони дають владу громадянам, передаючи контрольні функції від бюрократії самій громаді. Вони вимірюють ефективність своєї роботи не витраченими зусиллями, а досягнутими результатами. Вони керуються власними цілями — своїм завданням, а не власними правилами та нормативними актами. Вони вважають своїх клієнтів замовниками та пропонують їм вибір — між школами, між освітніми програмами, між варіантами житла. Вони попереджують проблеми, не чекаючи, поки вони з'являться, а не просто пропонують свої послуги, коли проблеми вже є. Вони спрямовують свої зусилля на те, щоб заробляти гроші, а не просто витрачати. Вони децентралізують владу, запроваджуючи активну громадську участь в управлінні державою. Вони надають перевагу ринковим механізмам перед бюрократичними. І вони прагнуть не просто керувати, а каталізувати роботу всіх секторів, — державного, приватного

та громадського, — щоб розв'язати проблеми, які стоять перед ними".

На думку цих авторів, перетворення всіх рівнів і ланок державного управління базується на десяти головних принципах:

1. Стимулююче управління: регулювати, а не керувати.
2. Управління, зосереджене на інтересах суспільства: уповноважувати, а не служити.
3. Конкуруюче управління: використання конкуренції в системі організації адміністративних послуг.
4. Управління, кероване власною місією: перебудова організацій, що керуються правилами і нормами.
5. Управління, орієнтоване на результат: пріоритетність забезпечення результату, а не адміністративного процесу й самоцільного дотримання встановлених правил.
6. Управління, орієнтоване на споживача: первинними є потреби споживача, а не бюрократії.
7. Добропорядне і дбайливе управління: збереження та примноження благ замість їх марнотратства.
8. Передбачливе управління: профілактика замість терапії.
9. Децентралізоване управління: командна праця замість ієрархічного підпорядкування.
10. Проринкове управління: послідовні зміни на ринкових засадах.

У 90-х роках XX ст. системі адміністративно-державного управління були характерні такі головні структурні елементи:

- розробка, здійснення та оцінювання державних програм з використанням сучасних методів соціально-політичної і соціально-економічної діагностики, ідентифікації й розпізнавання образів, агрегування інформації та її комп'ютерної обробки (за допомогою методів математичного моделювання соціальних процесів під час розробки управлінських рішень на локальному, регіональному і національному рівнях);
- прогнозування та облік у практичній діяльності позитивних і негативних тенденцій у розвитку суспільних явищ, розробка заходів щодо локалізації й усунення недоліків, визначення потреб у змінах і нововведеннях та здійснення практичних дій щодо їх реалізації;

- аналіз, узагальнення та інтерпретація соціальних, політичних і економічних показників, що характеризують становище населеного пункту, регіону і цілої країни;
- організація і проведення емпіричних досліджень із вивчення соціально-політичних і соціально-економічних процесів у регіоні або цілій країні для пошуку й вироблення оптимальних управлінських рішень та їх ухвалення;
- застосування раціональних прийомів пошуку, обробки, зберігання й використання необхідної соціальної, політичної, економічної і наукової інформації.

Особливо важливим є вдосконалення адміністративно-правового забезпечення державного управління, використання методів, напрацьованих у рамках теорії менеджменту, у сфері розвитку інноваційного потенціалу, інноваційної активності території.

За сучасного формування глобальної економічної системи на постіндустріальних засадах економічне зростання окремих країн та їх міжнародна конкурентоспроможність визначальною мірою обумовлюються інтелектуалізацією основних факторів виробництва та наявністю потужного інноваційного потенціалу.

Досвід високорозвинених країн світу засвідчує, що створення постіндустріального суспільства можливе лише на інноваційній основі при максимальному використанні інноваційного потенціалу регіонів та з урахуванням особливостей кожного з них. З цього приводу М. І. Маниліч зазначає, що найсучаснішим вважається регіонально-комплексний підхід до розуміння соціально-економічної сутності регіону. Значення зазначеного підходу зростає у зв'язку з реформуванням управління економічною і соціальною сферами в регіонах на основі розширення їхніх прав, самоврядування і самофінансування [5].

Необхідність переходу України до інноваційної стратегії розвитку доводить М. Павловський. Він зазначає, що важливим у цьому процесі є належне забезпечення державного регулювання економіки [6]. На думку Л. К. Семів, інноваційний шлях розвитку пов'язаний з конкурентоспроможністю економіки і передбачає ефективне функціонування науково-технічної, виробничої, фінансової, соціальної, мотиваційної, духовної сфер, природного середовища життєдіяльності людини та важливих суспільних інститутів [7]. У зв'язку з цим домінуючим принципом в інноваційно-інвестиційній політиці регіону стає принцип “клас-

терності”. Кластерний підхід дає можливість активізувати діяльність регіональної ланки управління із залученням місцевих фінансів. Як зазначає М. П. Бутко, сучасному регіональному розвитку бракує ефективності використання матеріальних та інтелектуальних ресурсів, рівня прибутковості виробництва, досконалої структури експорту та детінізації економіки. Тому значна увага має приділятися переходу регіонів виключно до інноваційної моделі розвитку [8]. До того ж, щоб не втратити інноваційний потенціал, окремі складові якого є конкурентоспроможними на світовому економічному просторі, необхідно на належному рівні розвивати політику інноваційної якості людських ресурсів.

Слід зазначити, що нині плідно працюють у напрямі дослідження інноваційної складової регіонального розвитку, яка пов'язана з оцінюванням конкурентоспроможності, такі вчені: М. Долишній, М. Чумаченко, Д. Стеченко, І. Лукінов, Я. Побурко, В. Пила та ін.

Регіональна інноваційна стратегія є потужним інструментом для успішного розвитку місцевої економіки, особливо доцільною вона є для регіонів, що мають високий інноваційний потенціал. Головна ж мета — це дослідження функціонування регіональної інноваційної системи, яка передбачає створення в регіонах належної інноваційної інфраструктури, підтримки венчурних підприємств, а також інститутів для партнерського співробітництва між дослідницькими установами, комерційними компаніями та місцевими органами влади.

Надзвичайно важливим для України, в контексті становлення і розбудови її національної інноваційної системи та інтеграції у світовий науково-технічний простір, є узагальнення досвіду країн Європейського Союзу щодо створення єдиного інноваційного простору. Як відомо, із середини 90-х років Європейська Комісія стимулює і підтримує розробку регіональних інноваційних стратегій, з допомогою яких більш як 120 європейських регіонів отримали підтримку досвідчених консультантів з аналізу інноваційного потенціалу та розробок регіональних інноваційних стратегій. Завдяки регулярним європейським конкурсам фінансувались регіональні інноваційні проекти, причому депресивні території отримували 75 % фінансових засобів. Крім того, значних зусиль ЄС докладає при створенні мережі для обміну інформацією між регіонами [9].

Управління інноваційною політикою на рівні регіону необхідно здійснювати програмно-ці-

льовими та економічними методами. Адже регіоналізація дає змогу залучати в господарський механізм додаткові фактори розвитку суб'єктів господарювання, що зумовлено територіальним поділом праці, нерівномірністю розвитку продуктивних сил, а також — наукового потенціалу регіонів. Необхідно визначити довгострокову стратегію інноваційного розвитку регіонів та розробити регіональні науково-технічні програми, що користуються регіональною підтримкою. Економічні методи управління мають охоплювати: пряме фінансування, пільгове кредитування інноваційних проектів, фінансову підтримку інфраструктури тощо.

Існує доволі багатий досвід ефективної регіональної економічної підтримки інноваційних процесів, який може бути застосований і в Україні. Особливе значення належить регіональному податковому стимулюванню, яке має різні цілі: залучення фінансових засобів у наукомісткі виробництва; сприяння венчурному бізнесу; залучення підприємств та висококваліфікованих наукових кадрів у депресивні регіони; створення потужних високотехнологічних кластерів, технополісів, інноваційної інфраструктури та ін. Тому потрібно звільняти малі інноваційні підприємства від сплати місцевих податків на визначений термін, а також різні позабюджетні фонди, які інвестують свої засоби в інноваційні проекти регіону.

З метою підвищення статусу регіональних наукових центрів важливо залучати до співпраці всі організації та інститути, які займаються інноваційною діяльністю і мають вільні кошти. До того ж потрібно створити потужну систему фінансування інноваційної діяльності з усіх можливих джерел. Ними можуть бути регіональні венчурні фонди, бюджети, засоби юридичних та фізичних осіб, іноземні інвестиції тощо. Управління процесами регіональної підтримки венчурного бізнесу доцільно здійснювати силами обласних держадміністрацій з допомогою науково-координаційних рад, експертних органів. Ради визначатимуть фінансування науково-технічних та інноваційних проектів регіону, а також міру допомоги венчурним структурам. Крім того важливо створити центри розвитку венчурного бізнесу при органах виконавчої влади, при науково-координаційній раді.

Необхідна всебічна підтримка розвитку міжрегіонального співробітництва у сфері науково-технічної діяльності. Для реалізації пріоритетів розвитку надзвичайно важливим є міжрегіональний обмін результатами наукової діяльності. Розши-

рення співробітництва варто проводити завдяки створенню спільних підприємств у високотехнологічних галузях промисловості та залученню коштів іноземних інвесторів.

Отже, важливим чинником вдосконалення адміністративно-правового забезпечення державного управління, розвитку інноваційного потенціалу, інноваційної активності території є подальше вдосконалення нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади. Потрібно підвищити здатність органів влади та управління, в тому числі місцеве самоврядування, ефективно управляти та якісно виконувати адміністративні функції, проводити необхідні радикальні зміни. Одним з можливих напрямів підвищення ефективності виконавчої влади є використання в процесі публічного управління методів і моделей, що напрацьовані в рамках теорії менеджменту.



Література

1. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні. — Рукопис. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук за спец. 12.00.07. — Одеська нац. юрид. акад., Одеса, 2008. — С. 23. — С. 9.
2. Кузьменко О. О. Менеджмент в органах державної податкової служби України // Наук. вісн. Нац. ун-ту ДПС України. — 2008. — № 3 (42). — С. 179–183; Кузьменко О. О. Концепція "раціональної бюрократії" у галузі державного управління // Наук. вісн. Нац. акад. ДПС України. — 2006. — № 3 (34). — С. 160–165.
3. Сморгунів Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции "governance" // Полит. — 2003. — № 4; Комаровский В. С., Сморгунів Л. В. Политико-административное управление: Учебник. — М., 2004. — 372 с.
4. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading, Mass. 1992; Осборн Д., Пластик П. Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства. — М., 2001.
5. Манилич М. І. Трансформація регіонального економічного механізму: Моногр. — Чернівці: Книги — XXI, 2004. — С. 13.
6. Павловський М. А. Макроекономіка перехідного періоду: Український контекст. — К.: Техніка, 1999. — С. 168.
7. Семів Л. К. Стратегія інноваційного розвитку держави та її вплив на людські ресурси // Регіональна економіка. — 2004. — № 2. — С. 8.
8. Бутко М. П. Передумови трансформації та механізми регулювання регіональних економік // Економіка і прогнозування. — 2004. — № 2. — С. 101.
9. Колодко, Гжегож В. Глобалізація і перспективи розвитку постсоціалістичних країн. — К.: Основні цінності, 2002. — С. 60.

Обґрунтовується, що важливим чинником вдосконалення адміністративно-правового забезпечення державного управління, розвитку інноваційного потенціалу, інноваційної активності території є подальше вдосконалення нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади шляхом використання методів, напрацьованих у рамках теорії менеджменту (на прикладі сфери інноваційного розвитку).

Обосновывается, что важным фактором совершенствования административно-правового государственного управления, развития инновационного потенциала, инновационной активности территорий является дальнейшее совершенствование нормотворческой и распорядительной деятельности органов исполнительной власти путем использования методов, наработанных в рамках теории менеджмента (на примере сферы инновационного развития).

In the article grounded, that the important factor of perfection of the адміністративно-правового providing of state administration, development of innovative potential, innovative activity of territory, is subsequent perfection of rule-making and prescriptive activity of organs of executive power by the use of methods, produced within the framework of theory of management (on the example of sphere of innovative development).

Надійшла 24 квітня 2010 р.

КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО РОЗВИТКУ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 2(25), с. 191–193

Висвітлено актуальні для України питання кадрового забезпечення державної служби, а також визначено загальні принципи та підходи до підвищення ефективності кадрової політики.

Структурна перебудова економіки країни неможлива без створення ефективного механізму управління розвитком його кадрового потенціалу, наукового розроблення методів кадрового забезпечення державних структур.

Актуальність цього питання посилюється тим, що на державні органи влади поступово переноситься вся вага проведених у країні реформ. Усе це відбувається на тлі специфічної, персоніфікованої кадрової політики, зростаючих протиріч між збільшенням чисельності керівників, затрачуваними на їхню підготовку і зміст ресурсами та кінцевими соціально-економічними результатами їхньої діяльності; диспропорцій, що посилюються, між цілями й завданнями проведених реформ і ступенем використання кадрових ресурсів; невідповідності між професійно-кваліфікаційною динамікою кадрів і нових функцій системи управління, напрямками і темпами розвитку державних органів влади.

Через низький рівень професійної підготовки державних кадрів особливо значущою є теоретична і практична розробка соціально-економічних механізмів підготовки фахівців для державної служби.

Аналізуючи відповідну наукову літературу, варто зазначити, що проблемам управління кадровим потенціалом, концепції, практиці і перспективам його розвитку, створенню позабюджетних джерел фінансування кадрового забезпечення, системі пошуку і відбору керівних кадрів приділяється недостатньо уваги. Практично відсутня методологія розробки й створення ефективної системи управління кадровим потенціалом.

Розглядаючи різні складові поняття “кадровий потенціал” як джерела якісних зрушень в економічному та соціальному розвитку, робимо висновок, що еволюція категорії відображає глибокі зміни змісту всієї системи понять, у центрі якої розташований працівник як головна продуктивна сила. Економічний аспект, у свою чергу, означає результативність, ефективність діяльності й відповідний підхід із цих позицій до всіх якостей працівника. Нині в теорію і практику входять та отримують економічну оцінку тією або іншою формою конкретні якісні характеристики кадрового потенціалу — чисельність, структура, знання, професійний склад, кваліфікація, навички, накопичений виробничий досвід; особисті якості: здоров'я, професіоналізм, здатність до творчості, моральність, різнобічний розвиток, активність тощо.

На нашу думку, поняття кадрового потенціалу варто розглядати в контексті з поняттям потенціал взагалі. Тоді кадровий потенціал — це можливості певної категорії службовців, фахівців, інших груп працівників, які можуть бути залучені в процесі трудової діяльності відповідно до посадових обов'язків і поставлених перед суспільством, регіоном, державою цілей на певному етапі її розвитку. Такий підхід до визначення кадрового потенціалу дає можливість всебічного аналізу будь-якої категорії кадрів на основі об'єктивних економічних законів відповідно до обраного об'єкта, предмета дослідження, а також його цілей і завдань.

На сучасному етапі розвитку України, коли відбувається процес перерозподілу повноважень від державного Центру на регіональний і місце-

вий рівні, на ці два рівні влади покладається основна вага у вирішенні питань управління кадровим потенціалом.

В умовах соціально-економічних реформ, що відбуваються в Україні, істотно змінюється структура і завдання органів державної влади, ускладнюється управлінська діяльність, зростає персональна відповідальність посадових осіб державної служби за прийняті рішення. Ці зміни зумовлюють підвищення вимог до рівня професійної компетентності керівників і фахівців, нормативне закріплення цих вимог у законах України, указах Президента України, постановах уряду тощо.

У прийнятих раніше нормативних документах, що регламентують діяльність державних службовців, визначені основні напрями кадрової політики, пріоритети й першочергові завдання. Це дає можливість провести оцінку кадрового потенціалу органів державної влади, розробити систему формування кадрового резерву по основних посадах державної служби, впритул підійти до створення системи перепідготовки та підвищення кваліфікації. Однак, аналіз діяльності комітетів і управлінь адміністрацій областей, державних установ, органів місцевого самоврядування не дає підстави стверджувати, що кадровій роботі приділяється достатньо уваги й виділяється достатньо фінансових коштів. Окремі спроби впорядкувати сферу роботи з кадрами, як правило, непослідовні й фрагментарні, тому й не дають високого результату.

У цілому ситуація у сфері кадрового забезпечення державної служби характеризується такими рисами:

- відсутністю цільової системи підбору кадрів;
- відсутністю прогнозування потреби в кадрах;
- відсутністю спрямованої системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації, що певною мірою обумовлено відсутністю стимулів підвищення ділової і професійної кваліфікації.

За таких умов зрозуміло, що без проведення цілеспрямованої роботи з удосконалення кадрового забезпечення органів державної влади процес реформування затягнеться на довгі роки.

Нині найважливішим напрямом кадрової політики стає відновлення державного апарату, підвищення професійної кваліфікації кадрів, що сприятиме створенню професійного, стабільного й авторитетного для суспільної думки корпусу державних службовців.

Кадрова політика вимагає концептуального підходу. Сьогодні необхідно створити систему, яка дасть можливість оптимально управляти кадровим потенціалом як окремого органу державної влади, так і держави в цілому. На наш погляд, концепція розвитку кадрового потенціалу може складатися з таких етапів:

1. Визначення мети і завдань концепції.

Мета концепції — вдосконалення і розвиток кадрового потенціалу органів державної влади та приведення його у відповідність зі стратегією розвитку суспільства (регіону, країни) характером вирішуваних завдань і вимогами чинного законодавства.

Основними завданнями концепції можуть стати:

- створення правового простору, достатнього для забезпечення легітимності діяльності з розвитку кадрового потенціалу органів державної влади;
- створення інфраструктури, що забезпечує розвиток кадрового потенціалу на всіх рівнях державної виконавчої влади;
- комплектування організаційних структур, що проводять роботу з персоналом, досвідченими й компетентними фахівцями;
- методичне забезпечення діяльності з управління персоналом органів державної влади;
- організаційне, матеріально-технічне і фінансове забезпечення роботи з персоналом.

2. Визначення принципів концепції.

Основними принципами роботи з кадрами органів державної влади, на нашу думку, мають стати:

- безумовний пріоритет в організації роботи з персоналом стратегічних цілей реалізації основних положень державної політики;
- постійна адаптація цілей і завдань кадрової роботи до змінних політичних, соціальних та економічних умов;
- підвищення престижу державної служби, розробка систем різнобічної мотивації і стимулювання кадрів;
- залучення нових фахівців, розширення соціальної бази органів державної влади;
- безперервність освіти кадрів;
- регулярне оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади, їхніх підрозділів, окремих керівників і фахівців;
- налагодження ефективних горизонтальних і вертикальних взаємозв'язків, обмін досвідом та інформацією;

- удосконалення організаційних структур державних органів, методів і технологій кадрової роботи.

3. У ході реалізації концепції можна виділити такі етапи:

- забезпечення правового поля для реалізації основних положень концепції; розробка єдиних нормативних документів, що регламентують кадрову роботу (Положення про розвиток персоналу, Положення про підрозділи, посадові інструкції керівників і фахівців), і стандартів діяльності державних службовців;
- інвентаризація кадрів органів державної виконавчої влади, створення відповідного електронного банку даних (наприклад, упровадження в роботу кадрових служб програмного комплексу кадрової інформації, збирання й обробка даних про персонал; розробка системи критеріїв оцінювання ефективності діяльності підрозділів і окремих фахівців державних органів тощо);
- підготовка і запуск процедур формування стійкого резерву розвитку й конкурсного набору на заміщення вакантних посад державних службовців;
- створення і реалізація цільової програми підвищення кваліфікації фахівців на поточний рік (наприклад, розробити графік атестації і провести атестаційні процедури державних службовців; розробити й впровадити системи планування індивідуального професійного розвитку і роботи з резервом на висування тощо).

Таким чином, запропонований концептуальний підхід, на нашу думку, має розв'язати низку певних проблем, що існують у галузі підготовки державних службовців України:

- підвищення статусу та престижу державної служби, подолання плінності кадрів і задіяння мотиваційного механізму для професійного зростання державних службовців;
- забезпечення належних гарантій, соціального і матеріального статусу державних службовців;
- підвищення професійності кадрового потенціалу державних органів влади;
- формування державних органів нового типу, спроможних упроваджувати в практичну діяльність інноваційні принципи і підходи, приймати ефективні рішення та забезпечувати якість соціально-економічних перетворень тощо.



Література

1. Закон України "Про державну службу" від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII // ВВР України, 1993. — № 52. — С. 490.
2. Гончарук Н. Т. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток: Моногр. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. — 239 с.
3. Барабанова Н. І., Гацька Л. П., Євтушенко Г. І., Журавський В. Л. Менеджмент персоналу в органах державної податкової служби України: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. — Ірпінь: Акад. держ. податк. служби України, 2003. — 182 с.

Концептуальний підхід до розвитку наукового потенціалу в сучасній Україні полягає в розробці його ефективного механізму управління.

Концептуальный подход к развитию научного потенциала в современной Украине заключается в разработке его эффективного механизма управления.

Conceptual approach to developing personnel potential in contemporary Ukraine lies in constructing its effective mechanism of management.

Надійшла 25 квітня 2010 р.

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 2(25), с. 194–198

Охарактеризовано деякі окремі проблемні аспекти інформаційної безпеки держави. Показано, що міжнародне співробітництво в галузі забезпечення інформаційної безпеки має будуватися на основі поєднання національних інтересів зацікавлених країн в інформаційній сфері.

В умовах глобалізації, стрімкого розвитку новітніх технологій та інформатизації зростають інформаційні потреби людини. Нині інформація є не лише джерелом знання, вона дає можливість стежити за подіями, які відбуваються в усьому світі, а також є засобом здобуття авторитету та влади. Завдяки достовірній та своєчасній поінформованості можна приймати зважені та правильні рішення.

Своєчасне донесення інформації завжди було важливим та складним завданням. Нині дуже актуальним є налагодження системи засекречення, отримання та донесення достовірної інформації. Для досягнення цієї мети необхідна наявність трьох основних елементів — новітні технології, кваліфіковані кадри, відповідне нормативно-правове закріплення.

Дослідженню проблем забезпечення інформаційної безпеки стосовно сучасних міжнародних концепцій безпеки, міжнародної безпеки через співробітництво, інформаційної безпеки в масово-комунікаційній сфері приділялася увага в роботах таких фахівців, як Е. І. Низенко, О. П. Дзюбань, А. М. Прохоров, В. Лисичкин, І. Г. Утюж [5; 6; 8; 9; 13].

Суспільству, незалежно від його політичних, економічних соціальних, культурних та інших характеристик, притаманний масовий характер, тому що в ньому принципово не буває суто індивідуальних подій. Кожний прояв суспільного життя — це масова подія. В неї втягується все більша кількість людей і все більшу роль у житті будь-якого суспільства, що прагне захистити і реалізувати власні національні інтереси, відіграватимуть

саме масові інформаційні процеси, розраховані на масове одночасне сприйняття великими і водночас розосередженими аудиторіями. Тому захист від інформаційно-психологічних агресій є одним із пріоритетних завдань при реалізації усього комплексу національних інтересів України, що, в свою чергу, дає всі підстави говорити про такий різновид національної інформаційної безпеки, як безпека інформаційно-психологічної сфери. Забезпечення її належного рівня неможливе без відповідного адекватного реальності менеджменту викликів, що існують у цій сфері, а також загроз:

- фактична приватизація національного інформаційного простору окремими фінансово-політичними угрупованнями;
- заміна колишньої тоталітарної цензури на сучасну “цензуру грошових мішків”;
- комерціалізація національного інформаційного простору, фінансова заангажованість багатьох ЗМІ;
- тотальна підміна об’єктивної інформації піаром, реальної дійсності — іміджами, соціальних та економічних зрушень до кращого — окремими національними спортивними успіхами;
- слабкість і вторинність національної системи контрпропаганди і нейтралізації недружніх інформаційних дій та інтервенцій. Відсутність системної, науково обгрунтованої, випереджаючої, оперативної та своєчасної системи протидії антиукраїнським інформаційно-психологічним маніпуляціям;
- тенденція до перетворення звичайної інформаційно-політичної боротьби на цивільну

інформаційно-психологічну війну із власним для неї залякуванням електорату і суспільства за допомогою підконтрольних ЗМІ, що призводить до появи масових катастрофічних, апокаліпсичних настроїв, паралізуючого песимізму, масового відчуття неминучості “надзвичайного стану”;

- зростання рівня й інтенсивності явної та прихованої експансії іноземних держав і транснаціональних корпорацій у масову сферу національного інформаційного простору;
- перманентне приховане і явне витіснення національних ЗМІ з внутрішнього інформаційного ринку;
- прицільно спрямована дискредитація і спроби девальвації національних і загальнолюдських духовних цінностей, агресивна пропаганда антихудожніх зразків масової культури, заснованих на аморалізмі й культурі насильства. Демонстрація насильства як єдина можливість найефективнішого засобу розв’язання особистих, суспільних, економічних і соціальних проблем. Показ зла, людських вад і пороків у привабливому вигляді. Надмірність і пряме зловживання багатьма ЗМІ сексуальною тематикою як інформаційною “приманкою”;
- невинуватна експлуатація страху як основного компонента інформаційних повідомлень ЗМІ;
- блокування (комунікативне, адміністративне, фінансове, технічне) діяльності вітчизняних засобів масової інформації з об’єктивного інформування вітчизняної і зарубіжної аудиторії;
- маніпулятивне надання (нав’язування) вітчизняним і зарубіжним ЗМІ брехливої або помилкової інформації про Україну;
- відсутність науково обґрунтованих критеріїв і методів оцінки стану й ефективності забезпечення інформаційно-психологічної безпеки України;
- діяльність, спрямована на протизаконну, насильницьку зміну основ конституційного ладу і порушення цілісності України, розпалювання мовної, соціальної, расової, національної, релігійної неприязні й ворожнечі, їх пропаганда в засобах масової інформації.

Потрібно зазначити, що загрози психологічній безпеці суспільства й держави містяться не лише в суто інформаційній сфері. Кожне покоління переконало, що саме йому випало жити в найбільш

важкий період всієї історії людства, і, все ж таки, саме наші співвітчизники повною мірою можуть претендувати на цю сумну “першість”.

Упродовж буквально кількох років жителям величезної держави довелося стати свідками, учасниками і жертвами двох катастроф планетарного масштабу — Чорнобильської аварії та геополітичної анігіляції своєї країни, яка ще “вчора” здавалася вічною, непорушною і могутньою.

Зникли колишні життєві орієнтири. Миттєво змінилися звичний устрій і повсякденний спосіб життя. Суспільство опинилося в стані глибокого, стійкого, системного соціально-психологічного неврозу. Якщо порівнювати пострадянське суспільство з організмом, то наслідки переходу до ринку і демократії цілком можна кваліфікувати як суспільну політичну травму.

Невпевненість, що виникає у зв’язку з цим, охоплює майже всі соціальні прошарки. У суспільстві все більше з’являється людей, для яких розмір прибутку набагато важливіший, ніж методи його отримання. У цих умовах найбільш поширеними й інтенсивними людськими відчуттями — і суспільними, й індивідуальними — стають тривога, неспокій, страх. І все інтенсивніше використовуються засновані на них політичні технології. Вибірчі кампанії все більше набувають рис справжніх битв.

Все більше з’являється свідчень і підтверджень тому, що нічим і ніким не обмежений і не обмежуваний так званий вільний ринок при всій його початковій (особливо після тотального панування насильницько-зрівняльного розподілу) привабливості не може забезпечити задоволення соціальних потреб основних верств суспільства.

Було б спрощенням бачити загрози інформаційній безпеці виключно у сфері інформаційно-масових процесів. Багато в чому вони породжуються і політичною нестабільністю, і економічними труднощами, і невирішеними соціальними проблемами українського суспільства.

Є підстави стверджувати, що основна проблема забезпечення інформаційної безпеки — це балансування між свободою доступу до інформації та необхідністю її обмеження в загальнодержавних інтересах. Досягнення такого балансу залежить від рівня культурного й економічного розвитку країни. Для цього необхідно застосовувати системний нормативно-правовий механізм, який забезпечить, з одного боку, захист інформаційних прав і свобод, а з другого — демократичний моніторинг і регулювання рівня інформаційної безпеки.

На верхньому рівні нормативно-правової ієрархії має бути документ доктринального характеру, який закріплює основи інформаційної безпеки, тобто визначає системно-концептуальний погляд на сутність, форми і способи вирішення проблеми захисту національних інтересів в інформаційній сфері. Наступним має бути рівень документів, які визначають принципи інформаційної політики при реалізації положень доктрини в усіх інформаційних складових кожної сфери національної безпеки. Таким чином, буде визначена єдина інформаційна політика щодо захисту суб'єктами інформаційної безпеки їхніх об'єктів в усіх сферах життєдіяльності. Далі мають розроблятися документи, які за змістом є конкретними цільовими програмами і планами дій з реалізації принципів єдиної інформаційної політики шляхом створення, використання і розвитку відповідних методів, засобів і технологій [3].

Сучасна Україна стрімко вбирає в себе інформаційну складову, що, з одного боку, відчутно підсилює її демократичний потенціал, а з другого — не менш відчутно створює ряд проблем і вразливих місць для цієї ж демократії. Знання точок інформаційно-психологічної вразливості, вміння захистити їх від недружніх дій, поза сумнівом, слугуватиме успішному виконанню завдань, що стоять перед Україною, зокрема й щодо поліпшення життя всього українського суспільства.

Україна завжди, а особливо впродовж другої половини ХХ ст., була могутньою частиною світового військово-промислового комплексу і сьогодні успадковує та зберігає ідеї та розробки у цій сфері знань [4].

Відповідно до Указу Президента України № 377/2008 від 23 квітня 2008 р. в Інституті проблем національної безпеки розроблено проект “Доктрини інформаційної безпеки України”, який уже оприлюднений на сайті Ради національної безпеки й оборони України. Правовою базою для її розробки і реалізації є Конституція України, Закон України “Про основи національної безпеки України”, Указ Президента України “Про стратегію національної безпеки України”, інші закони України, а також міжнародні угоди, ратифіковані Верховною Радою України, що визначають основи державної політики у сфері інформаційної безпеки.

Доктрина спрямована на забезпечення необхідного рівня інформаційної безпеки України в конкретних умовах даного історичного періоду і призначена для:

- формування ефективної державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки України;
- підготовки вивірених пропозицій для подальшого системного вдосконалення правового, методичного, науково-технічного та організаційного забезпечення інформаційної безпеки України;
- розробки науково обґрунтованих цільових програм і планів дій із забезпечення інформаційної безпеки України, центрів влади й управління, державних і приватних підприємств.

Історичний досвід незалежної України свідчить, що каталізатором успішного практичного розв’язання проблеми національної інформаційної безпеки, врешті-решт, є політична воля — реальна здатність перших осіб до цілеспрямованої організації та об’єднання зусиль влади, бізнесу і громадян для побудови сучасного інформаційного суспільства. У зв’язку з цим нагадаємо вислів Уїнстона Черчілля: “Політичний діяч думає про майбутні вибори, а державний діяч — про майбутнє покоління”. Цей вислів набуває особливої актуальності в наших умовах.

На думку Е. І. Низенко, розвиток комп’ютерних технологій і їх використання в багатьох сферах економіки є на сьогодні одним з головних факторів її ефективності. Проте прогрес в інформаційній сфері створив і потенційні загрози у вигляді розроблення нових та вдосконалення вже відомих методів наукового шпигунства.

Збирання інформації про розробки високих технологій завжди було і залишається одним з пріоритетів у діяльності розвідок світу. Для отримання цінної інформації застосовуються всі доступні засоби і методи, серед них і різні типи аналізаторів [8, 9].

Захист інформації не обмежується технічними методами. Проблема є значно ширшою. Основний недолік захисту — люди, і тому надійність системи безпеки залежить в основному від ставлення до неї. Крім цього, захист повинен постійно вдосконалюватися разом з розвитком комп’ютерної мережі.

Нині узагальнену теорію безпеки інформації поки не створено. Застосовувані на практиці підходи й засоби нерідко страждають від істотних недоліків і не мають оголошену надійність. Тому необхідно володіти достатньою підготовкою й кваліфіковано орієнтуватися в усьому спектрі питань забезпечення інформаційної безпеки, розуміючи їх комплексний і взаємообумовлений характер.

Особливе місце в забезпеченні інформаційної безпеки держави займає національне співробітництво держав у даній сфері. Через ряд причин політичного й історичного характеру, через розбіжності у рівні розвитку національних економік і суспільства, національні інтереси окремих держав можуть не повністю збігатися між собою, що створює об'єктивні передумови для формування кожною державою своїх національних систем забезпечення інформаційної безпеки. Водночас глобальність процесів інформаційної взаємодії між громадянами різних держав, транскордонність комп'ютерної злочинності роблять необхідним об'єднання зусиль різних держав у боротьбі з тими загрозами, з якими вони не в змозі впоратися самостійно [5].

Це робить необхідним пошук “точок зближення” між державами в галузі забезпечення інформаційної безпеки, закріплення сукупних інтересів і спільне проведення заходів щодо їхнього захисту переважно на основі двосторонніх і багатосторонніх угод. На наш погляд, таке співробітництво могло б розвиватися у таких напрямках:

1. Прискорення розробки міжнародних принципів, які були б спрямовані на зміцнення безпеки глобальних інформаційних і телекомунікаційних систем і сприяли б боротьбі з інформаційним тероризмом і криміналом.
2. Розробка узгоджених стратегій і державної політики в галузі забезпечення інформаційної безпеки, а також заходів і механізмів, пов'язаних з їх реалізацією, включаючи вдосконалювання форм, методів і засобів виявлення, оцінки й прогнозування загроз інформаційній безпеці, а також системи протидії цим загрозам.
3. Розвиток міжнародного співробітництва в галузі заборони розробки, поширення і застосування інформаційної зброї.
4. Удосконалення й уніфікація нормативної правової бази забезпечення інформаційної безпеки держав, включаючи механізми реалізації прав і свобод громадян в інформаційній сфері, форми і способи реалізації правових норм, що стосується взаємодії держави із засобами масової інформації.
5. Розширення взаємодії з міжнародними органами й організаціями при вирішенні науково-технічних і правових питань забезпечення безпеки інформації в міжнародних інформаційних і телекомунікаційних системах.

6. Забезпечення необхідного рівня технологічної незалежності держав у найважливіших сферах інформатизації і зв'язку, що визначають їх безпеку.
7. Розвиток науково-практичних основ забезпечення інформаційної безпеки з урахуванням сучасної геополітичної ситуації й існуючих загроз застосування інформаційної зброї.
8. Розробка критеріїв і методів оцінки ефективності систем і засобів забезпечення інформаційної безпеки, уніфікація сертифікації цих систем і засобів.
9. Розвиток національних систем підготовки кадрів у галузі інформаційної безпеки й інформаційних технологій і надання взаємодопомоги в цих питаннях.
10. Зміцнення взаємодії правоохоронних органів держав щодо запобігання комп'ютерним (інформаційним) злочинам.

Забезпечення інформаційної безпеки — необхідна умова формування інформаційного суспільства. З огляду на це здатність держави, суспільства, особистості забезпечити з певною ймовірністю достатні й захищені інформаційні ресурси та інформаційні системи для підтримки своєї життєдіяльності й довіри до них характеризують їхню готовність до гідного й рівноправного партнерства в умовах нової суспільно-економічної формації — інформаційного суспільства.

Поширення й використання інформаційних технологій і засобів зачіпає інтереси усієї міжнародної спільноти, і тільки широке міжнародне співробітництво здатне забезпечити їх безпечне застосування в інтересах кожної держави. Міжнародне співробітництво в галузі забезпечення інформаційної безпеки має будуватися на основі поєднання національних інтересів зацікавлених країн в інформаційній сфері, їхніх уявлень про загрози цим інтересам, методи і засоби протидії загрозам.

Отже, поки в країні не настане політична, економічна, а відповідно й соціальна та інформаційна стабільність, не вдосконалиться законодавство, безпека інформаційного простору України перебуватиме під масовими впливами як внутрішніх, так і зовнішніх сил.

Комплексний характер проблем інформаційної сфери потребує по-новому визначити загрози безпеці та оцінити їхню небезпеку, розробити теоретичні й методологічні основи напрямів протидії з огляду на національні інтереси кожної країни, з якою спілкуємось. Потрібна широка загальнона-

ціональна дискусія фахівців державних інституцій та громадських структур, що займаються питаннями інформатизації держави та підготовки кадрів з метою розробки концепції та стратегії розвитку інформаційного законодавства України. Вони мають віддзеркалити системне бачення нашого інформаційного простору в єдності всіх елементів його інфраструктури, ефективного використання потенціалу інформаційних ресурсів, форм та засобів інформаційно-комунікаційних технологій як складових інноваційних проєктів розвитку України в глобальному вимірі.



Література

1. Закон України "Про основи національної безпеки України" // ВВР України. — 2003. — № 39. — С. 351.
2. Глобальная информатизация и социально-гуманитарные проблемы человека, культуры, общества: Материалы круглого стола, Москва, октябрь 2000 г. / Под ред. В. И. Добренкова. — М.: Изд-во МГУ. — 2001. — С. 34–41.
3. Горбулін В. П., Биченок М. М., Копка П. М. Актуальні проблеми системного забезпечення інформаційної безпеки України // Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. "Форми та методи забезпечення інформаційної безпеки держави". — К.: Нац. акад. СБ України. — 2008. — С. 79–85.

4. Держкомінформ започатковує державну програму "Журналіст" // Телекритика. Режим доступу: <http://www.telekritika.ua/media-rinok/regulyuvanny/verhovna-rada>

5. Дзьобань О. П. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення): Моногр. / О. П. Дзьобань. — Х.: Константа. — 2006. — 440 с.

6. Низенко Е. І., Каленяк В. П. Забезпечення інформаційної безпеки підприємництва: Навч. посіб. — К.: МАУП. — 2006. — 133 с.

7. Низенко Е. І. Загальнотеоретичні характеристики окремих напрямів захисту конфіденційної інформації від злочинних посягань // Наук. пр. МАУП. — К.: МАУП. — 2007. — Вип. 1 (15). — С. 127–132.

8. Лисичкин В., Шелепин Л. Третья мировая (информационно-психологическая) война. — М.: Ин-т соц.-полит. иссл. АСН. — 2000. — 304 с.

9. Прохоров А. М. Політичні технології як інформаційно-психологічне маніпулювання свідомістю / А. М. Прохоров // Політична культура: теорія, проблеми, перспективи. — К.: ПАРАПАН. — 2004. — С. 215–218.

10. Соболь О. Свобода особистості в інформаційному соціумі // Філософська думка. — 2002. — № 5. — С. 40–58.

11. Судоргин О. Новая роль информационного пространства в XXI веке // Власть. — 2009. — № 1.

12. Сухов А. Социальная психология безопасности. — М.: Академия. — 2002. — 256 с.

13. Утюж І. Г. Формування глобального інформаційного суспільства — виклик часу // Нова парадигма (Альманах наукових праць). — 2003. — Вип. 30. — С. 122–133.

Розглянуто деякі проблемні аспекти інформаційної безпеки, а також особливості інформаційної безпеки як однієї з головних складових національної безпеки України. Розкрито основні напрями національної політики України в галузі інформаційної безпеки.

Рассмотрены некоторые проблемные аспекты информационной безопасности, а также особенности информационной безопасности как одной из главных составляющих национальной безопасности Украины. Раскрыты основные направления национальной политики Украины в области информационной безопасности.

The article specifies some problematic aspects of informative security. Also features are examined informatively safety as one of main constituents of national safety of Ukraine. It is exposed basic directions of national policy of Ukraine concerning information security.

Надійшла 26 квітня 2010 р.

РОЛЬ ОМБУДСМАНА В СИСТЕМІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 2(25), с. 199–203

Охарактеризовано роль та значення омбудсмана в системі захисту прав людини в Україні, окреслено перспективи розвитку цього органу відповідно до вимог підвищення рівня гарантованості прав громадян, а також проаналізовано можливі напрями вдосконалення організації діяльності омбудсмана у сфері захисту прав людини.

Необхідним елементом становлення України як правової держави стало запровадження в структуру органів державної влади нових елементів, покликаних підвищити рівень забезпечення та захисту прав людини і громадянина, сприяти реалізації конституційних прав, забезпечувати контроль за діяльністю виконавчих та інших органів державної влади щодо дотримання ними принципів законності та пріоритету прав людини і громадянина.

Одним із важливих кроків у цьому напрямі стало запровадження й діяльність в Україні інституту омбудсмана, або, як його було визначено на законодавчому рівні, — інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. І це цілком зрозуміло, адже серед існуючих на сьогодні механізмів парламентського захисту прав людини в багатьох країнах світу, одне з ключових місць посідає інститут омбудсмана. Більше того, зараз правомірно говорити не просто про установлену роль омбудсмана в системі парламентських органів захисту прав людини і громадянина, а й про дедалі відчутніше підвищення його ваги в структурі органів державної влади більшості зарубіжних країн.

Багато корисної та цікавої інформації з цієї теми можна відшукати у працях таких авторів, як К. О. Закоморна [2], В. Ф. Погорілко [7], Ю. С. Шемшученко [12], О. О. Миронов [6], В. Е. Чиркін [11], Г. Ф. Стадник [9], О. В. Марцеляк [5].

Фактично правомірність тези про тісний зв'язок функціонування цього парламентського

інституту з правами людини і громадянина впливає навіть з суто формально-логічного аналізу його назви. Так, наприклад, описуючи зміст діяльності омбудсмана, російський дослідник А. С. Автономов пише, що омбудсман — “це незалежний державний орган, метою якого є захист прав та законних інтересів людини, що порушуються діями чи бездіяльністю адміністративних органів і посадових осіб” [1].

Втім, розгляд питань, пов'язаних із специфікою функціонування окремих органів державної влади в галузі забезпечення і захисту прав людини, передбачає не лише фіксацію факту дотримання цілей і завдань того чи іншого органу до захисту прав людини, а й безпосередній аналіз тих механізмів, що дають змогу їм ефективно виконувати конституційний припис про те, що права і свободи людини та їх гарантії повинні визначати зміст і спрямованість діяльності держави. Також до ретельнішого аналізу практики захисту прав людини українським омбудсманом нас підштовхує й те, що за даними соціологічних досліджень значна частина громадян України не вважає діяльність омбудсмана ефективним способом захисту їхніх прав і свобод (красномовним фактом, який про це свідчить, є те, що лише 2 % опитаних експертами Інституту соціології НАН України громадян України, які знають про існування цього органу, вважають, що він здатен реально захистити їхні права) [8].

Таким чином, спробуємо охарактеризувати роль та значення омбудсмана в системі захисту прав людини в Україні, окреслити перспективи

розвитку цього органу відповідно до вимог підвищення рівня гарантованості прав громадян.

Фактично вже перше звернення до аналізу чинного законодавства дає можливість дійти висновку про надзвичайно важливу роль вітчизняного омбудсмена у процесі захисту прав людини. Так, у ст. 101 Конституції України чітко зазначається, що парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради з прав людини [4]. Це ж саме положення підтверджується в разі звернення до Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини” від 23 грудня 1997 р. [3]. Зокрема, в ст. 3 Закону метою парламентського контролю, який здійснюється омбудсманом, названо: 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина органами державної влади і місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу.

Таким чином, про реалізацію в Україні “сильної” моделі омбудсмена свідчать такі факти: а) високий конституційний статус омбудсмена; б) його широка юрисдикція, що поширюється на органи державної влади і місцевого самоврядування; в) запровадження єдиної моделі омбудсмена на національному рівні; г) гарантії незалежності омбудсмена; ґ) повноваження щодо проведення проваджень і перевірок, у тому числі з власної ініціативи; д) можливість безпосереднього звернення до омбудсмена широких верств населення.

Зрозуміло, що подібний статус омбудсмена в системі захисту прав людини і громадянина передбачає і надання йому доволі широких повноважень. Так, згідно зі ст. 13 Закону, омбудсман має право: 1) невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем’єр-міністром України, головами Конститу-

ційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором України, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об’єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовими та службовими особами; 2) бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, колегії прокуратури України та інших колегіальних органів; 3) звертатися до Конституційного Суду України з поданням: про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав і свобод людини і громадянина; про офіційне тлумачення Конституції України та законів України; 4) безперешкодно відвідувати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, бути присутнім на їх засіданнях; 5) на ознайомлення з документами, у тому числі і секретними (таємними), та отримання їх копій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, об’єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, органах прокуратури, включаючи справи, які знаходяться в судах; 6) вимагати від посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності сприяння проведенню перевірок діяльності підконтрольних і підпорядкованих їм підприємств, установ, організацій, виділення спеціалістів для участі у проведенні перевірок, експертиз і надання відповідних висновків; 7) запрошувати посадових і службових осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства для отримання від них усних або письмових пояснень щодо обставин, які перевіряються по справі; 8) відвідувати у будь-який час місця тримання затриманих, попереднього ув’язнення, установи відбування засудженими покарань та установи примусового лікування і перевиховання, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх тримання; 9) бути присутнім на засіданнях судів усіх інстанцій, у тому числі на закритих судових засіданнях, за умови згоди суб’єкта права, в інтересах якого судовий розгляд

оголошено закритим; 10) звертатися до суду із заявою про захист прав і свобод людини і громадянина, які за станом здоров'я чи з інших поважних причин не можуть цього зробити самостійно, а також особисто або через свого представника брати участь у судовому процесі у випадках та порядку, встановлених законом; 11) направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів; 12) перевіряти стан додержання встановлених прав і свобод людини і громадянина відповідними державними органами, в тому числі тими, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

Однак, якщо діюча в Україні модель омбудсмена описана як "сильний омбудсман", то в чому саме причина того, що в масовій свідомості цей орган державної влади досі не сприймається як ефективний механізм захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина? Вважаємо, відповідь на це запитання слід шукати водночас у кількох площинах.

По-перше, не може не привернути до себе увагу той факт, що згідно з проведеними у 2003 р. соціологічними опитуваннями лише чверть громадян знають про сам факт існування цього органу державної влади в Україні. І це після того як інститут омбудсмена функціонує в Україні більш ніж п'ять років. У цьому розумінні проблеми із захистом конституційних прав людини і громадянина, особливо коли це пов'язано не так із превентивно-правовою роботою омбудсмена, зумовленою його власною ініціативою, як з відновленням порушених органами державної влади прав конкретних осіб, виявляються тісно переплентеними із загальною проблемою низького рівня правової освіти та правової культури, банальним фактом незнання громадянами тих можливостей, які передбачені Конституцією України та чинним законодавством щодо забезпечення і захисту прав людини і громадянина. Тому, однією із складових підвищення ефективності захисту прав людини і громадянина, який реалізується омбудсманом, є підвищення рівня правової освіти населення, широке розповсюдження відомостей про діяльність цього органу державної влади. Тут безумовний вплив на підвищення ефективності захисту прав людини Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини матиме реалізація Національної програми правової освіти населення, яка була затверджена Указом Президента України від 18 жовтня 2001 р. [10], і основними завданнями якої було чітко визначено: а) підвищення рівня

правової підготовки населення, насамперед учнівської та студентської молоді, громадян, які перебувають на державній службі, обрані народними депутатами України, депутатами місцевих рад, викладачів правових дисциплін та журналістів, які висвітлюють правову тематику; б) створення належних умов для здобуття громадянами знань про свої права, свободи і обов'язки; в) широке інформування населення про правову політику держави та законодавство; г) забезпечення вільного доступу громадян до джерел правової інформації; г) вдосконалення системи правової освіти населення, збереження та розвиток вітчизняних традицій у цій сфері.

Але низький рівень правової освіти населення є загальним чинником, який, власне, впливає на процес захисту прав громадян усіма органами державної влади (хоча у випадку судових і правоохоронних органів все ж таки здебільшого спрацьовує вкорінене у масовій правовій свідомості сприйняття суду, органів внутрішніх справ та прокуратури як органів охорони і захисту прав людини). Тому, говорячи про проблеми захисту прав людини виключно стосовно інституту омбудсмена, слід шукати не лише загальні, а й спеціальні причини.

До них варто віднести такі. По-перше, звертаючись до реальної практики функціонування омбудсмена в Україні, слід відзначити відносно низький кількісний склад його апарату. Не випадково, що під час виступів обох претендентів на посаду омбудсмена у 2007 р. (Н. Карпачова та Є. Захаров), обидва претенденти наголошували на необхідності збільшення чисельності апарату з метою створення розгалуженої системи громадських приймалень омбудсмена в усіх областях України. Безумовно, як свідчить досвід функціонування багатьох державних установ, збільшення кількісного складу працівників їх апарату далеко не завжди має своїм наслідком підвищення ефективності їх роботи (більше того, зростання кількості апарату часто призводить до ефекту бюрократизації та надмірної формалізації органів державної влади). Однак у випадку функціонування інституту омбудсмена, як він зараз забезпечується в Україні, можна твердити, що недостатні організаційні ресурси (відсутність необхідної кількості високодосвідчених спеціалістів-юристів у складі апарату, нерозвиненість інституту місцевих представників омбудсмена, неможливість всебічного і повного проведення розслідувань тощо) логічно призводять до феномена надмірної завантаженості цього органу державної влади, і відповідно — до зниження ефективності

його правозахисної діяльності. До того ж відсутність регіональних представництв омбудсмана сприяє нівеляції відмінностей між специфікою правозахисної діяльності у різних регіонах нашої держави (адже, як впливає зі щорічних доповідей омбудсмана, в різних регіонах України ми часто стикаємося не лише з універсальними проблемами в галузі захисту прав людини, а й з доволі специфічними питаннями, що викликані характером адміністрування в тих чи інших регіонах держави). У цьому контексті, підвищення ефективності захисту прав людини і громадянина в діяльності омбудсмана може відбуватися одразу ж у кількох напрямках: а) формування регіональних представництв омбудсмана та інституту регіональних представників, які б частково наділялись повноваженнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; б) формування інституту спеціалізованих омбудсманів (омбудсман з прав дитини, омбудсман з прав національних меншин тощо).

Іншим можливим напрямом підвищення ефективності правозахисної діяльності омбудсмана в Україні слід назвати розширення його повноважень. На перший погляд, український омбудсман і так є достатньо “сильним”. Втім, компаративно-правове дослідження різних моделей функціонування цього інституту свідчить, що в багатьох випадках коло повноважень зарубіжних омбудсманів є значно ширшим. У цьому сенсі цікаво звернутися до досвіду Швеції, де омбудсман наділений правом ініціювати відкриття кримінальної справи проти будь-якої посадової особи в межах своєї юрисдикції, якщо для цього є вагомі підстави. На нашу думку, наділення вітчизняного омбудсмана таким правом надало б йому ефективнішої можливості реагування на факти порушення прав людини з боку посадових осіб. Причому фактором впливу в цьому випадку, як свідчить досвід тієї ж Швеції, стане не так реальне відкриття маси кримінальних справ проти чиновників, як сама можливість застосування у їх відношенні зазначеної суворої міри покарання. Можливо, в цьому разі численні посадовці уважніше прислуховуватимуться до рекомендацій омбудсмана й оперативніше реагуватимуть на його зауваження та виявлені ним порушення.

Також потребує на своє вдосконалення система зв'язків між омбудсманом та іншими органами державної влади. Звісно, жодним чином не маються на увазі можливості впливу інших органів влади на діяльність омбудсмана та зниження гарантованості його незалежності. Йдеться про дещо інше. А саме — внутрішня цілісність

інституту прав людини потребує на існування такої ж цілісності та системності і в діяльності тих органів держави, які покликані їх захищати. При цьому належність цих органів до різних гілок державної влади не може трактуватись як аргумент на користь їх функціональної автономності у процесі захисту прав людини.

Крім щойно означених напрямів удосконалення організації діяльності омбудсмана у сфері захисту прав людини, часто називають й інші. Серед них згадують наділення вітчизняного омбудсмана правом законодавчої ініціативи, чітке юридичне врегулювання статусу омбудсмана в кримінальному та цивільному процесі, розширення функціонального поля діяльності омбудсмана тощо. У зв'язку з цим подекуди лунають застереження щодо небезпеки надмірного посилення цього органу державної влади, які, у свою чергу, часто гальмують реальний розвиток цього інституту. На нашу думку, розв'язання цієї проблеми може виглядати таким чином. Річ у тім, що всі трансформації інституту омбудсмана в Україні є не самодостатньою метою, що продиктована певними непрозорими мотивами тих чи інших посадовців, а лише засобом посилення гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. Тому будь-які розмови про “надмірну силу омбудсмана” як чинник дестабілізації в системі державної влади є абсолютним нонсенсом, оскільки правова держава сильна настільки, наскільки їй вдається захищати права людини. Таким способом витлумачене “посилення” окремих органів державної влади (у тому числі й омбудсмана) не лише не суперечить базовим принципам правової держави, а навпаки — впливає з них і постає як умова її успішної розбудови.

Таким чином, можемо твердити, що розвиток в Україні інституту омбудсмана став логічним наслідком конституційно визначеної орієнтації на побудову правової, демократичної держави. Завдяки специфічним повноваженням, що виокремлюють цей орган державної влади з-поміж інших правозахисних органів, його запровадження дало змогу значно посилити гарантії захисту прав людини, надати кожній особі ширші можливості щодо захисту порушених прав. Завдяки таким своїм властивостям, як незалежність, відкритість та доступність, інститут омбудсмана посів чинне місце в системі правозахисних органів державної влади України. При цьому органічне поєднання формально-процедурних моментів з вимогами керуватися власною совістю і справедливістю (як це зазначено у присязі омбудсмана) робить цей інститут значно ближчим до громадян, сприяє

підвищенню його авторитету, формує його образ як надійного захисника прав людини від свавілля та зловживань представників державної влади та апарату численних установ і відомств.

Щоправда, аналіз тієї ситуації, яка складається в Україні, змушує нас визнати й те, що неусталеність у самій системі державної влади, наявність численних пробілів у законодавстві, загальний дух нехтування правами людини, який досі властивий багатьом державним органам влади та окремим посадовим особам, а також відсутність імперативних правових засобів впливу омбудсмена на відповідні органи державної влади, суттєво ускладнюють здійснюваний вітчизняним омбудсменом захист прав людини. До того ж слід відзначити, що протягом останнього часу досить рельєфно проявилась ще одна вкрай небезпечна і неприпустима, з нашої точки зору, тенденція до політизації функціонування цього інституту, коли на нього здійснюється системний тиск з боку окремих політичних партій та політичних сил.



Література

1. Автономов А. С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. — М.: ООО "Инфограф", 1999. — 384 с.

2. Закоморна К. О. Особливості законодавчого регулювання діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини // Право України. — 2000. — № 1. — С. 47–50.

3. Закон України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" від 23 грудня 1997 р. // ВВР України. — 1998. — № 20. — Ст. 99.

4. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня. 1996 р. — К.: Преса України, 1997. — 80 с.

5. Марцеляк О. В. Інститут омбудсмена: теорія і практика. — Х.: УВС, 2004. — 450 с.

6. Миронов О. О. Восстановление нарушенных прав граждан. — М.: Юриспруденция, 2002. — 200 с.

7. Погорілко В. Ф. Органи державної влади України. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — 592 с.

8. Саєнко Ю. М. Права людини та підзвітність органів влади в Україні. — К.: ПЦ "Фоліант", 2003. — 184 с.

9. Стадник Г. Ф. Важливість діяльності Уповноваженого з прав людини за міжнародними та європейськими стандартами прав людини // Право України. — 2005. — № 3. — С. 28–30.

10. Указ Президента України "Про Національну програму правової освіти населення" від 18 жовтня 2001 р. // Офіц. вісн. України. — 2001. — № 23. — Ст. 1921.

11. Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. — М.: Юрист, 2002. — 320 с.

12. Шемшученко Ю. С. Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — 656 с.

Окреслюючи специфіку правозахисної діяльності омбудсмена, слід наголосити на тому, що численні зауваження, які можуть бути спрямовані на здійснення омбудсменом своїх контрольних та правозахисних функцій, пов'язані не так з недоліками в роботі цього органу парламентського контролю, як з тими об'єктивними факторами, які перешкоджають ефективному розвитку загальної системи захисту прав людини і громадянина в Україні.

Очерчивая специфику правозащитной деятельности омбудсмена, следует отметить многочисленные замечания, которые могут быть направлены в сторону осуществления омбудсменом своих контрольных и правозащитных функций, связанных не только с недостатками в работе этого органа парламентского контроля, но и с объективными факторами, которые препятствуют эффективному развитию общей системы защиты прав человека и гражданина в Украине.

Outlining the specificity of remedial activities of the ombudsman, it should be noted that many comments that could be directed towards the implementation ombudsman's supervisory and remedial functions, related not with the deficiencies in the work of this body of parliamentary control, but with those objective factors that impede the effective development general system of protection of human and civil rights in Ukraine.

Надійшла 27 квітня 2010 р.

РОЗУМІННЯ КОРУПЦІЇ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЇЇ ПОДОЛАННЯ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 2(25), с. 204–208

Розглянуто визначення, сутність та зміст корупції.

Прийняття Верховною Радою України нових антикорупційних законів відкрило нову, хочеться сподіватися, золоту сторінку в історії боротьби держави з корупцією. Одним з нових, встановлених цим законодавством, є прогресивне за змістом і суттю визначення самого терміну “корупція”. Але, варто глибше проаналізувати і дати відповідь на запитання: що таке корупція? Адже для ефективної боротьби із цим злом передусім необхідно з’ясувати сутність та зміст цього явища.

Для розуміння сутності та змісту корупції велике значення відіграє етимологія слова “корупція”. Тому важливо зазначити, що в науковій літературі існує кілька різноманітних варіантів походження терміну “корупція”. Деякі вчені вважають, що цей термін походить від сполучення латинських слів “correi” (кілька учасників зобов’язальних відносин з приводу одного предмета) і “tumpere” (ламати, пошкоджувати, порушувати, скасовувати). У результаті чого утворюється сукупний самостійний термін “corruptio”, який передбачає діяльність кількох осіб, метою яких є “гальмування” належного ходу судового процесу або процесу управління справами суспільства.

Інші науковці цей термін також поєднують з іншим латинським словом — “corruptio”, яке тлумачиться як “підкуп, продажність громадських і політичних діячів, посадових осіб”.

С. І. Ожегов дає таке тлумачення корупції: “Корупція — підкуп хабарами, продажність посадових осіб, політичних діячів”.

Крім підкупу і продажності, енциклопедичні словники тлумачать латинське слово “corruptio” ще й як псування і розбещування.

Деякі енциклопедичні видання пояснюють корупцію як процес, пов’язаний з прямим використанням посадовою особою прав (повноважень), наданих їй посадою, з метою особистого збагачення, включаючи в цей процес підкуп чи-

новників і громадсько-політичних діячів, давання хабарів і т. п.

Автори вітчизняного юридичного словника-довідника пропонують розглядати корупцію як одну з форм зловживання владою, пов’язану з підкупом посадових осіб [1, 308].

В окремих енциклопедіях корупція відверто називається конкретним злочином, який полягає у прямому використанні посадовою особою прав, пов’язаних з її посадою, з метою особистого збагачення.

М. І. Мельник характеризує корупцію як складне і багатоаспектне соціальне явище, що складається із цілого комплексу протиправних, а в певних випадках і неетичних дій [2, 9]. Цю думку підтримують О. Г. Кальман та І. О. Христич, визначаючи корупцію як соціально-правову категорію, яка відображає корупційні дії, що пов’язані з використанням уповноважених державних осіб свого службового становища для незаконного отримання матеріальних та інших благ як щодо себе, так і стосовно інших фізичних і юридичних осіб [3, 86].

Таким чином, енциклопедичні визначення, які повинні характеризуватися чіткістю, точністю, лаконічністю і однозначністю цих визначень, не дають виразної і однозначної уяви про корупцію з юридичної точки зору.

На нашу думку, таке розмаїття визначень “корупції” свідчить про її багатоаспектність і про потребу більш детального вивчення цієї проблеми з метою формування інтегрованої дефініції, але на даному етапі вивчення цього питання ми приєднуємось до наведеного вище визначення, яке дають О. Г. Кальман та І. О. Христич.

Характеризуючи вживання терміну “корупція” з точки зору суто юридичної науки, слід зазначити, що: в юридичній літературі вченими висловлюється широке коло думок відносно ро-

зуміння сутності такого явища, як корупція. При цьому інколи можна побачити не тільки загальні, нечіткі формулювання, а й такі, що виключають одне одного. Як справедливо зауважив російський дослідник О. І. Мізерій, думка якого заслуговує на увагу, існує багато різних визначень поняття “корупція”, але повної ясності і правової точності до цього часу немає.

У переважній більшості випадків під корупцією розуміють підкуп і продажність посадових осіб, що охоплюється таким кримінально-правовим поняттям, як “хабарництво”. Але слід зазначити, що й при цьому існують різні підходи. Деякі автори вважають, що під корупцію підпадає будь-яке одержання хабара. Наприклад, П. М. Панченко розглядає і розуміє корупцію як систему систематично скоюваного організованого хабарництва.

Інші дослідники стверджують, що хабарництво лише набуло рис такого антисоціального явища, як корупція.

Багато авторів, з якими важко не погодитись, вважають помилковим зведення корупції до хабарництва. Так, на думку В. С. Лукомського, підкуп посадових осіб (хабарництво) є лише однією зі складових корупції. А. А. Аслаханов визнає хабарництво одним з найбільш поширених і небезпечних видів корупції. При цьому він зазначає, що хабарництво не завжди виступає як вид кримінально караної корумпованої поведінки, оскільки корупція — це насамперед “хвороба” державного чиновницького апарату. У цьому розумінні корупція — це акт правопорушення з боку державних службовців. П. С. Матишевський, характеризуючи хабарництво, вважає, що “воно є складовою корумпованості багатьох ланок державного апарату”.

Корупція — соціальний феномен, який відповідає політичній природі автократій і “псевдodemократій”. На думку А. І. Долгової, вона характеризується продажністю державних та інших службовців і на цій основі вони використовують в особистих (або вузькогрупових, корпоративних) інтересах офіційні службові повноваження, прерогативи, пов’язані з ними авторитет і можливості [2, 141].

Поряд з використанням влади або посадових повноважень корупцією визнається використання авторитету посади та пов’язаних з нею можливостей, але задоволення інтересів третіх осіб шляхом неправомірного використання офіційних повноважень, авторитету влади та інших можливостей, які надає посадовій особі її посада, являє

собою корупцію лише тоді, коли такі інтереси є груповими. Отже, за таким підходом задоволення інтересу однією особою іншої не є корупцією.

Вважаємо, що такий підхід є необґрунтованим, оскільки кількість осіб, інтереси яких задовольняються в результаті дій посадової особи, не мають суттєвого значення для визнання їх корупційними, а лише підкреслюють ступінь суспільної небезпеки такого діяння. Головне, як зазначалось вище, що при цьому приватним інтересам необґрунтовано надається перевага над інтересами суспільства або держави.

Корупція розглядається і як елемент (ознака) або різновид організованої злочинності. На відміну від вже зазначених підходів, прибічниками цієї наукової доктрини корупція розглядається не як самостійне явище, а зводиться до структурного елементу, системоутворюючої ознаки або різновиду організованої злочинності. Корупційними проявами можуть визнаватися хабарництво, інші посадові зловживання, але тільки в рамках організованої злочинності.

Усі ці визначення поняття корупції обмежуються загальними ознаками і характеризуються відсутністю чітких формулювань, які б дали можливість виділити суттєві ознаки цієї правової категорії. Це, наприклад, визначення корупції як акту правопорушення державних службовців або як системи відповідних стосунків між певними посадовими особами та кримінальним середовищем на основі протиправної діяльності цих посадових осіб на шкоду державним та суспільним інтересам тощо.

Цікавою є думка Б. Г. Розовського: “Понятие коррупции многоаспектно. Но ее суть можно выразить, если использовать обобщение, сделанное несколько лет назад Президентом Украины Л. Д. Кучмой: “Разворовывают государство на законном основании”. В реалиях сегодняшнего дня коррупция — это прежде всего создание в корыстных интересах правовой базы для деятельности, не отвечающей интересам общества” [2, 76].

Наведені вище точки зору відображають доктринальне розуміння корупції як правової категорії і воно тільки з одного боку характеризує це поняття. Для з’ясування інших підходів стосовно визначення цього поняття, необхідно розглянути розуміння корупції з точки зору вітчизняного законодавця, а також в актах міжнародно-правового характеру.

Поняття корупції у загальноприйнятому розумінні цього явища вперше було сформульовано 34-ю Сесією Генеральної Асамблеї ООН у 1979 р.

Співробітниками цієї організації корупції було надане таке визначення: “Виконання посадовими особами будь-яких дій або ж бездіяльність у сфері виконання їх посадових повноважень за винагороду у будь-якій формі в інтересах того, хто надає цю винагороду, як з порушенням посадових інструкцій, так і без їх порушення”.

Першою спробою офіційно, на законодавчому рівні закріпити поняття “корупція” було прийняття Закону України “Про боротьбу з корупцією” [4], що дало можливість надати поняттю “корупція” нормативно-правового характеру. Ст. 1 цього Закону встановлювала, що під корупцією в цьому Законі розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Далі надавався вичерпний перелік корупційних діянь, а саме:

- а) незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості;
- б) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

Аналізуючи наведене визначення, варто відмітити такі ознаки корупції: корупція визначається як діяльність; ця діяльність супроводжується протиправним використанням службових повноважень; коло цієї діяльності обмежується сферою державного управління; за своєю спрямованістю вона носить виключно корисливий (матеріальний) характер. Виявляється вона у формі, подібній до отримання хабара, зловживання владою або посадовим становищем, але не тотожна їм. Це доводить суттєву неповноту та невідповідність реаліям сьогодення цього визначення. Саме тому доцільно зазначити, що це визначення є невдалим і погодитися з тими вченими і практиками, які вважають передбачене у Законі України “Про боротьбу з корупцією” поняття “корупція” не зовсім вдалим.

На підтвердження цього доречним буде навести таку цитату: “Зовсім інше відображення

це поняття знаходить у Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 роки, затвердженій указом Президента України від 24 квітня 1998 р. № 367/98. У ній сказано, що у правовому відношенні корупція становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних діянь, інших правопорушень (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушення етики поведінки посадових осіб, пов'язаних із вчиненням цих діянь” [5, 23].

Про те, що це поняття не можна визнати досконалим і універсальним, оскільки воно відображає розуміння корупції у вузькому сенсі і може бути застосоване лише у контексті зазначеного закону, відзначали і окремі автори Закону України “Про боротьбу з корупцією” [6, 85].

Однак, незважаючи на власну недосконалість, це визначення все ж відіграло свою позитивну роль у загальному розумінні поняття “корупція”, і крім того, сприяло подальшому пошуку шляхів удосконалення визначення цього поняття на законодавчому рівні. Результатом наукових розробок стало подання низки законопроектів з цього питання.

У першому з них — проекті Закону України “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про боротьбу з корупцією” (реєстраційний № 1035 від 13 травня 1998 р.) — корупція визначається “як сукупність корупційних діянь та діянь, пов'язаних з корупцією, неправомірним використанням посадовою чи службовою особою, уповноваженою на виконання функцій держави, свого посадового або службового становища в особистих цілях, з метою отримання матеріальних благ, послуг, пільг та інших переваг, що є несумісним з правовим порядком в Україні”.

Таке визначення поняття “корупція” також не можна назвати вдалим. Тавтологією і порушенням елементарних законів логіки є таке визначення корупції, як “сукупність діянь, пов'язаних з корупцією”.

У наступному законопроекті, з аналогічною першою назвою (реєстраційний № 5039 від 14 лютого 2000 р.), корупцію пропонувалось визначити як “незаконне одержання від фізичних і юридичних осіб матеріальних благ, подарунків, послуг, пільг, переваг або іншої вигоди матеріального чи нематеріального характеру особою, уповноваженою на виконання державних функцій чи прирівняною до неї особою у зв'язку з виконанням наданих їй повноважень або використанням свого посадового становища”.

Це визначення відрізняється від передбаченого в законі та пропонуваного попереднім проектом низкою суттєвих моментів. Корупцією пропонувалось визнавати отримання не лише вигоди матеріального, а й нематеріального характеру. Це змінювало встановлений принциповий підхід відносно розуміння сутності корупції, оскільки передбачалось, що мотиви суб'єкта корупції можуть мати і нематеріальний характер. Конструктивне значення має й те, що зазначене визначення спирається на зовсім інше, по суті, розуміння самого суб'єкта корупції — до кола суб'єктів корупції пропонувалося віднести не лише державних службовців, депутатів, посадових осіб державних органів, а й посадових осіб та інших службовців державних підприємств, установ, організацій, які не мають статусу державного службовця, кандидатів у депутати та на інші виборні посади, деякі інші категорії осіб.

Усі ці спроби вдосконалити поняття “корупція” стали однією з передумов прийняття 11 червня 2009 р. Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції” [7], який набрав чинності 18 липня 2009 р., але відразу в дію введений не був. Ст. 1 цього Закону встановлює, що корупція — це використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки /пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/ пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей; при цьому неправомірною вигодою є грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги матеріального або нематеріального характеру, що їх обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, без законних на те підстав.

Це формулювання поняття “корупція” можна вважати свого роду довгоочікуваним проривом в організації протидії корупційним проявам. Це визначення, з одного боку, узагальнює, а з другого — деталізує цю категорію, що надає більш широке коло можливостей застосовувати останнє при притягненні винних осіб до відповідальності за корупційні діяння. При цьому вважаємо, що доцільним буде доповнити це формулювання словосполученням: “а також створення умов, які цьому сприяють”, і викласти в такій редакції: “Корупція — це використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим

можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки /пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/ пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей, “а також створення умов, які цьому сприяють”; при цьому неправомірною вигодою є грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги матеріального або нематеріального характеру, що їх обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, без законних на те підстав”.

Для розуміння цієї концепції пропонується розглянути ситуацію, змодельовану на вольовому рівні. Особа 1 звертається до Особи 2 (суб'єкта корупційних діянь) для вирішення питання, яке за Законом має вирішуватися позитивно для Особи 1. Особа 2 свідомо використовує надані їй службові повноваження та пов'язані з цим можливості з метою створення умов, за яких воля Особи 1, яка спрямована на законне вирішення свого питання, знищується, та не знаходячи іншого виходу, Особа 1 змушена “йти назустріч” Особи 2, також вчиняючи корупційне правопорушення. Саме створення умов, завдяки яким існує можливість настання корупційних проявів, є первинною дією корупційного характеру, не менш небезпечною, ніж безпосередньо одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки /пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/ пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей.

Отже, маємо невтішний висновок, адже на законодавчому рівні визначення терміну “корупція” не досягло певної досконалості. Вважаємо необхідним внесення зазначених змін до антикорупційного законодавства з метою детальнішого розуміння сутності корупції, що дасть можливість визначити ефективні шляхи її подолання.



Література

1. Юридичний словник-довідник / За ред. Ю. С. Шемшученка. — К.: Феміда, 1996. — 696 с.

2. *Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність*: Зб. матер. наук.-практ. семінару / [Редкол.: В. В. Сташис (гол. ред.) та ін.]. — Х.: Східно-регіональний центр гуманітарно-освітніх ініціатив, 2003. — 312 с.

3. Кальман А. Г. Христич И. А. Понятийный аппарат современной криминологии: Терминологический словарь / Под общ. ред. В. Х. Голины. — Изд-во ООО ТО "Гимназия" 2005. — С. 272.

4. Закон України "Про боротьбу з корупцією" / ВВР України. — 1995. — № 34 (22.08.95). — Ст. 266.

5. Камлик М. І., Невмержицький Є. В. Корупція в Україні. — К.: Т-во "Знання", КОО, 1998. — 187 с.

6. Вісник Академії правових наук України. — 1997. — № 3.

7. Закон України "Про засади запобігання та протидії корупції" // Голос України. — 2009. — 18 лип. — № 132.

Досліджено визначення, сутність та зміст корупції, проаналізовано її формулювання на законодавчому рівні. Запропоновано внести зміни до законодавства, яке регулює питання боротьби з корупцією для об'єктивного, повного та всебічного розуміння цієї категорії.

Исследовано определение, сущность и содержание коррупции, проанализирована ее формулировка на законодательном уровне. Предложено внести изменения в законодательство, регулирующие вопросы борьбы с коррупцией для объективного, полного и всестороннего понимания этой категории.

The article explored the definition, nature and content of the corruption, analyzed its formulation at the legislative level. We propose to amend the legislation that governs the fight against corruption to an objective, full and comprehensive understanding of this category.

Надійшла 28 квітня 2010 р.

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ РЕСПУБЛІКИ БОЛГАРІЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВА НА СВОБОДУ СОВІСТІ ТА ВІРОСПОВІДАННЯ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 2(25), с. 209–213

Розглядаються сучасні міжнародно-правові зобов'язання Болгарії у сфері захисту релігійних прав.

Республіка Болгарія як суб'єкт міжнародного права та рівноправний учасник міжнародного спілкування співпрацює з іншими державами світу та міжнародними організаціями у галузі прав людини та має міжнародно-правові зобов'язання у сфері захисту релігійних прав. Міжнародно-правове співробітництво Болгарії у цій сфері складається з визнання Болгарією повного обсягу міжнародно-правових стандартів права на свободу совісті і віросповідання та їх ретельної й ефективної імплементації в національному законодавстві.

Норми чинних міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких було надано Народними зборами Болгарії [1], визнаються частиною законодавства Болгарії, про що свідчить Конституція Республіки Болгарія у ст. 4(5) [1]. Особливу роль тут також відіграє ст. 31 Конституції Болгарії, яка передбачає, що права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними [1]. Це означає, що каталог прав і свобод людини може бути поповнено з інших джерел, якими можуть бути як міжнародно-правові акти, так і міжнародно-правові звичаї про права людини, в яких сформульовані права і свободи, не закріплені в Конституції [1]. Міжнародно-правові зобов'язання Болгарії мають впливати з її членства в міжнародних організаціях, чинних міжнародно-правових договорів, згоду на обов'язковість яких дала Болгарія, та міжнародно-правових звичаїв.

На сьогодні міжнародно-правові зобов'язання Болгарії у сфері захисту права на свободу віросповідання на практиці безпосередньо впливають з її участі в міжнародних організаціях, які відіграють провідну роль у галузі міжнародно-

правового захисту прав людини, а саме ООН, Раді Європи та ОБСЄ. Укладені в рамках цих організацій міжнародні договори, а також інші норми, викладені в їх резолюціях, є основним джерелом зобов'язань Болгарії у сфері захисту цього права.

Зобов'язання в рамках ООН. Відповідно до ст. 55 Статуту ООН Болгарія має визнавати, поважати та сприяти дотриманню прав людини. В рамках ООН було прийнято цілу низку договорів, які так чи інакше стосуються права на свободу совісті та віросповідання. Наведені нижче договори, відповідно до Конституції Республіки Болгарія, створюють зобов'язання Болгарії у сфері захисту цього права на універсальному рівні, а саме:

- Загальна декларація прав людини 1948 р. — ст. 2, 7, 18 та 29 (2);
- Міжнародний Пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 р. — ст. 2 (2) та 13 (3);
- Конвенція про попередження злочину геноциду та покарання за нього 1948 р.;
- Конвенція про статус біженців 1951 р. — ст. 2 (2), 3 та 4;
- Конвенція про права дитини 1989 р. — ст. 2, 14, 20 (3) та 29 (d);
- Декларація про ліквідацію всіх форм нетерпимості та дискримінації на підставах релігії або переконань 1981 р.;
- Декларація про права людини, осіб, які не є громадянами країни, в якій вони проживають 1985 р. — ст. 5 і 7;
- Декларація прав осіб, які належать до національних чи етнічних, релігійних та мовних меншин 1992 р.

Зазначені документи передбачають чіткі, обов'язкові для Болгарії стандарти права на свободу совісті та віросповідання на універсальному рівні. Визначаючи ці стандарти, слід наголосити, що перелічені декларації 1981, 1985 та 1992 р. цілком базуються на МПГПП, їх норми розтлумачують значення відповідних статей Пакту — ст. 18 та, за аналогією, ст. 27, — а їх виконання гарантується юридично-обов'язковою силою Пакту для держав, що його ратифікували, а також спеціальними процедурами ООН — Спеціальним доповідачем зі свободи релігії чи переконання. Ці декларації вважаються доказом міжнародно-правового звичаю [2, 92]. У свою чергу, Болгарія визнає юридичну силу зазначених декларацій — Верховний Суд і Конституційний Суд Болгарії посилаються на їх норми у своїй практиці [1].

Відповідно до ст. 4(5) Конституції Болгарії ці зобов'язання є частиною її національного законодавства і мають пріоритет перед нормами національного права [1].

Болгарія має звертати увагу на виконання цього широкого переліку зобов'язань у процесі звітування перед системою механізмів контролю за дотриманням прав людини, яка існує в універсальному міжнародному праві, учасницею якої є Болгарія. У сфері захисту права на свободу віросповідання на Болгарію поширюються повноваження таких механізмів:

1) утворених відповідно до Статуту ООН — Ради з прав людини [3] та спеціальних процедур, зокрема Спеціального доповідача зі свободи релігії чи переконання. У процесі приведення норм національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів Болгарія має звертати увагу на рекомендації, що містяться в доповідях Спеціального доповідача зі свободи релігії та віросповідання, а також на зауваження, зроблені іншими спеціальними процедурами;

2) утворених відповідно до деяких зазначених вище конвенцій, стороною в яких є Болгарія, зокрема Комітету з прав людини, Комітету з економічних, соціальних та культурних прав, Комітету з прав дитини та Комітету з ліквідації расової дискримінації. Болгарія має надсилати до комітетів періодичні доповіді про стан виконання зобов'язань за відповідними договорами. Доповіді мають містити чітку інформацію про практичну імплементацію норм відповідних договорів.

Зобов'язання Болгарії в рамках Ради Європи. Зобов'язання Республіки Болгарія в рамках Ради Європи у сфері захисту права на свободу совісті та віросповідання впливають з її членства в Раді

Європи та з конвенцій, укладених у рамках цієї організації, до яких приєдналася Болгарія.

Болгарія ратифікувала Статут Ради Європи 5 травня 1992 р. Відповідно до ст. 1 Статуту мета Ради Європи досягається за допомогою органів Ради шляхом обговорення питань, що становлять спільний інтерес, шляхом укладання угод та здійснення спільних заходів у сфері захисту та збереження і подальшого здійснення прав людини і основних свобод [4, ст. 1 *a, b*]. Органами Ради Європи, відповідно до ст. 10, є Комітет Міністрів та Парламентська асамблея. Відповідно до своєї статутної компетенції Комітет Міністрів може приймати висновки у формі рекомендацій урядам країн — членів Ради та просити уряди країн — членів Ради інформувати його про заходи, вжиті щодо таких рекомендацій (ст. 15(*b*)). Парламентська асамблея може обговорювати будь-яке питання та виносити рекомендації щодо будь-якого питання, яке відповідає меті й компетенції Ради Європи, визначеним у гл. I Статуту. Вона також обговорює будь-яке питання та може виносити рекомендації щодо будь-якого питання, яке Комітет Міністрів надсилає їй для підготовки висновку (ст. 23 (1(*a*))). Резолюції та рекомендації Комітету Міністрів та ПАРЕ не є юридично обов'язковими, проте вони є авторитетним тлумаченням та баченням імплементації норм конвенцій, прийнятих Радою Європи, яким не можуть нехтувати уряди країн — членів Ради [5, 545]. Як член Ради Європи Болгарія має звертати увагу на рекомендації її органів у процесі приведення національного законодавства у сфері захисту права на свободу совісті та віросповідання у відповідність до стандартів цієї міжнародної організації.

Болгарія ратифікувала низку договорів, укладених у рамках Ради Європи, які стали частиною національного законодавства Болгарії, певні норми яких безпосередньо торкаються права на свободу совісті та віросповідання, а саме:

- Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.;
- Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 2000 р.;
- Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 р.

Наступні документи органів Ради Європи у сфері захисту права на свободу совісті та віросповідання мають також виконуватися Болгарією:

- Резолюція ПАРЕ № 1466 (2005) “Про виконання обов'язків та зобов'язань Бол-

гарією” та п. 269–271 відповідної доповіді Комітету з питань виконання обов’язків та зобов’язань держав — членів РЄ;

- Резолюція ПАРЕ № 1179 (1999) “Про виконання обов’язків та зобов’язань Болгарією” та п. 51–55 відповідної доповіді Комітету з питань виконання обов’язків та зобов’язань держав — членів РЄ;
- Рекомендація № 1805 (2007) “Про святотатство, релігійні образи, промови ненависті проти осіб на підставі їх релігії”;
- Резолюція № 1510 (2006) “Свобода висловлення та повага до релігійних переконань”;
- Рекомендація № 1556 (2002) “Релігія та зміни в Центральній та Східній Європі”;
- Рекомендація № 1412 (1999) “Незаконна діяльність сект”;
- Рекомендація № 1178 (1992) “Про секти та новітні релігійні рухи”;
- Рекомендація № 816 (1977) “Про право на відмову від військової служби на підставі переконань”.

Республіка Болгарія також ухвалила Закон “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”, ст. 2 якого зазначає, що рішення Суду у справах проти Болгарії є обов’язковими для виконання Болгарією, а ст. 17 зобов’язує національні суди застосовувати при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права.

Як повідомило болгарське Міністерство юстиції, уряд Болгарії направив касаційну скаргу у Велику палату Європейського суду з прав людини в Страсбурзі у справі “Священний Синод Болгарської православної церкви (митрополит Іннокентій та ін.) проти Болгарії” у встановлених Європейською конвенцією по захисту прав людини і основних свобод терміни [6].

Основні акценти в аргументації касаційної скарги, направленої у Велику палату ЕСПЛ:

1. Уряд республіки Болгарії оскаржив рішення Страсбурзького суду у справі “альтернативного” Синоду Іннокентія перед Великою палатою ЕСПЛ, оскільки винесена ухвала в частині, в якій констатується порушення ст. 9, зачіпає істотні моменти в тлумаченні і вживанні Конвенції, а також істотні проблеми загального характеру, внаслідок чого в наявності є передумови ст. 43 п. 2 Європейської Конвенції з прав людини [6].

Рішення, оскаржене урядом, знаходиться в протиріччі з практикою Суду і водночас не базується на фактах по казусу.

2. Уряд вважає, що рішення стосується таких істотних моментів тлумачення і вживання Конвенції:

- можливість оцінки Судом за критеріями Конвенції фактів і дій держави, подіям до входу в силу ЕКПЛ в Республіці Болгарії 7 травня 1992 г.;
- документи, що належать до казусу, на які Суд посилається при обґрунтуванні свого рішення і, зокрема, Статут Болгарської Православної Церкви; роль канонічного права і його визнання з боку держави при вживанні ст. 9;
- обов’язки держави з урахуванням принципу невтручання в життя релігійних спільнот;
- обсяг оцінки Суду, що стосується дій держави;
- вживання принципів правової безпеки, а також правомочності по охороні правового і суспільного спокою;
- використання різних критеріїв відносно держав у “перехідному” періоді.

3. Рішення Суду створює суспільне занепокоєння в Болгарській державі і болгарському суспільстві, а також у всьому православному світі, оскільки стосується питань великої суспільної значущості, що належать до канонів православ’я. Рішення ЕСПЛ стосується найістотніших проблем загального характеру для всіх віросповідань і церков, їх існування на основі єдиного устрою та управління, заснованих на канонах.

4. У своїй скарзі болгарський уряд підтримує раніше висловлену позицію, яка полягає в тому, що не було порушень з боку держави відносно прав позивачів за ст. 9, яка тлумачиться самостійно і зважаючи на ст. 11. Оцінка Суду, що стосується наявності порушень з боку Болгарської держави за ст. 9 ЕКПЛ, ґрунтується на цілком помилковій презумпції, що дії держави чинилися в умовах існуючого розділення в БПЦ.

Суд через своє тлумачення намагається відрегулювати відносини в болгарському суспільстві, зважаючи на історичні традиції, канонічне право і канонічну спадкоємність, які стосуються устрою БПЦ.

5. У протиріччі з принципами ст. 9 Конвенції і зі встановленою судовою практикою рішення Суду блокує будь-яку можливість держави здійснювати які б то не було дії із захисту релігійних прав громадян на підставі свого національного законодавства — Закону про віросповідання від 2002 р. [524] і через дії своїх органів — прокуратури і МВР.

У конкретному казусі держава не вчинила правопорушень, оскільки вона прийняла *ex lege* як законного представника органу БПЦ, сформованого за канонами Православ'я, і своїми діями захистила легітимні інтереси.

Дії держави були пропорційні бажаній меті, і причини, на які посилалася національна влада, є релевантними і достатніми — правова безпека і збереження правового і суспільного світу. Правова система будь-якої держави має створювати однакові умови громадянам для реалізації ними своїх релігійних прав. Водночас вона повинна створювати й умови дотримання всіх останніх законів.

У зв'язку з цим державні органи, що діяли в 2004 р., мали законну підставу за реальної необхідності скасовувати свої повноваження за наявності конкретних вимог — у випадку від БПЦ — для охорони її власності від осіб, яких Церква не вважає такими, що належать до неї. Уряд підкреслює, що прокуратура згідно зі ст. 127 Конституції Республіки Болгарія наділена правами стежити за дотриманням законів у країні. Прокуратура була зобов'язана після того, як належним чином була поінформована скаргою Синоду, підписаною Патріархом Максимом, зробити необхідні дії із припинення порушень закону.

6. Порушуючи правила Суду, було надано оцінку подій до набуття чинності Конвенції у Болгарії, що призвело до неточних політичних оцінок і до неприпустимого політизування самого рішення. Суд проігнорував і принцип змагальності в судочинстві. ЕСПЧ не коментує, чи відповідає “організація-позивач” канонічному праву або чинному законодавству, а припускає її легітимність і таким чином неприпустимо втручається у внутрішній устрій суспільних відносин, пов'язаних з БПЦ на конституційному і законодавчому рівні.

7. Допущення і застосування дискримінаційного підходу Суду до оцінювання справи і суперечливості з його вже встановленою практикою у схожих справах ставить серйозні запитання, які стосуються принципу застосування однакових стандартів відносно релігійних громад в країнах — членах Ради Європи, і може створити умови для серйозного і неприпустимого конфлікту при тлумаченні і застосуванні розпоряджень Конвенції. В аргументації оскарження використовуються і вищезгадані рішення Суду зі співвідношених казусів [6].

Зобов'язання Болгарії в рамках Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ). Акти ОБСЄ є “м'яким” правом, фіксують певний

рівень відносин між країнами-учасниками та їх політичні зобов'язання. З приводу того що вони не є зобов'язаннями правового характеру, їх не можна посилювати судовими заходами, та вони не підлягають ратифікації як міжнародні договори. Болгарія є учасницею основних актів цієї організації і визнає відповідні стандарти із захисту права на свободу совісті та віросповідання. Участь Болгарії в ОБСЄ врегульовано з Меморандумом про взаєморозуміння між урядом Болгарії і ОБСЄ щодо створення нової форми співробітництва.

Організацію з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), яка раніше називалася Радою з безпеки і співробітництва в Європі (РБСЄ), було започатковано як політичний консультативний орган, до якого увійшли країни Європи, Центральної Азії та Північної Америки. У січні 1995 р. вона набула статусу міжнародної організації.

Знаменною віхою у розвитку процесу РБСЄ став Стокгольмський документ 1986 р. про заходи зміцнення довіри й безпеки, положення якого були доповнені і розвинуті в документах, ухвалених у Відні в 1990 і 1992 рр. На Гельсінській зустрічі в липні 1992 р. країни-учасниці прийняли рішення заснувати у Відні Форум РБСЄ з питань співробітництва в галузі безпеки (FSC), під егідою якого нині відбувається діалог з питань безпеки та переговори щодо контролю над озброєннями, роззброєння та зміцнення довіри і безпеки.

У руслі контролю над звичайними озброєннями, під час відкриття саміту РБСЄ в Парижі 19 листопада 1990 р., 22 країни НАТО та тодішньої Організації Варшавського договору підписали далекосяжний Договір про звичайні збройні сили в Європі (ЗЗСЄ), який обмежує цю категорію сил в Європі від Атлантичного океану до Уральських гір. Договір набув чинності 9 листопада 1992 р. 10 липня 1992 р. в рамках Гельсінського саміту РБСЄ було підписано Заклучний акт Договору ЗЗСЄ — 1 А, яким вводились обмеження щодо чисельності звичайних збройних сил та запроваджувались додаткові стабілізаційні заходи.

Усі установчі документи ОБСЄ приділяють особливу увагу гарантіям прав людини та основоположних свобод. У рамках організаційної структури ОБСЄ було також створено Бюро з демократичних інститутів і прав людини, яке сприяє співробітництву держав-учасниць та контролює виконання їх зобов'язань у сфері “людського виміру”, тобто комплексу норм та заходів з прав людини та демократії, який є ширшим, ніж традиційні права людини. Бюро проводить щорічні зустрічі з імплементації зобов'язань у сфері люд-

ського виміру. У рамках Бюро діє Консультативна нарада експертів з питань релігії та віросповідання, яка складається з 60 членів, призначених країнами — членами ОБСЄ.

Параграфи 1 і 3 Принципу VII Декларації принципів взаємовідносин між державами-учасницями, яка є складовою частиною Заключного акта Наради з безпеки і співробітництва в Європі від 1 серпня 1975 р., безпосередньо стосуються свободи думки, совісті, релігії та переконань: держави-учасниці зобов'язались поважати права людини та основні свободи, враховуючи свободу думки, совісті, релігії та переконань для всіх, без дискримінації за ознаками раси, статі, мови та релігії, та визнавати і поважати свободу особи сповідувати релігію чи віру як одноособово, так і спільно з іншими, діючи відповідно до веління власної совісті.

У § 7 Принципу держави-учасниці зобов'язалися діяти у галузі прав людини та основних свобод відповідно до цілей та принципів Загальної декларації прав людини та Міжнародних пактів про права людини [65, 7]. У рамках співробітництва в гуманітарних справах та контактах між людьми держави-учасниці підтвердили, що релігійні культи, установи та організації, які діють у конституційних рамках держав-учасниць, та їх представники можуть здійснювати між собою контакти, зустрічі та обмін інформацією у сфері їх діяльності [7, 42].

У Паризькій хартії для нової Європи держави-учасниці підтвердили, що кожна людина без будь-якої дискримінації має право на свободу думки, совісті, релігії та переконань [8], а самотність релігійних меншин має захищатися. Зобов'язання

держав гарантувати права людини, та, зокрема, релігійні свободи, відображені й в інших установчих документах Організації [9, ч. IV; 160].



Література

1. Конституция на Република България. — В сила от 13.07.1991 г. Обн. ДВ. бр.56 от 13 Юли 1991г., изм. ДВ. бр.85 от 26 Септември 2003г., изм. ДВ. бр.18 от 25 Февруари 2005г., изм. ДВ. бр.27 от 31 Март 2006г., изм. ДВ. бр.78 от 26 Септември 2006г., изм. ДВ. бр.12 от 6 Февруари 2007г. — <http://www.bcnl.org/doc.php?DID=78>
2. Маланчук П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом. — Х.: Консум, 2000. — 592 с.
3. A/RES/60/251 (2006). // <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/502/66/PDF/N0550266.pdf?OpenElement>
4. Малишко В. М. Конституційне право людини на свободу світогляду і віросповідання: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. М. Малишко; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2005. — 18 с.
5. Van Dijk, Peter. Theory and Practice of the European Convention on Human Rights / Peter van Dijk, G.J. H. van Hoof. — The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1998. — 850 p.
6. <http://www.krotov.info/acts/21/2000/2009bolgar.htm>
7. Заключительный акт Совещания по сотрудничеству и безопасности в Европе от 1 августа 1975 г. — Режим доступа: http://www.osce.org/documents/html/pdfiohtml/4044_ru.pdf.html
8. Паризька хартія для нової Європи — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_058
9. Паризький документ про подальший розвиток інститутів та структур СБСЄ від 1992 р. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_083

Міжнародно-правові зобов'язання у сфері релігійних прав Болгарії, яка є членом багатьох міжнародних організацій, мають визнання повного обсягу міжнародно-правових стандартів права на свободу совісті і віросповідання та їх імплементацію у національному законодавстві.

Международно-правовые обязательства в сфере религиозных прав Болгарии, которая является членом многих международных организаций, подразумевают признание полного объема международно-правовых стандартов права на свободу совести и вероисповедания и их имплементацию в национальном законодательстве.

International law obligations in sphere of the religious rights for Bulgaria, which is a member of many international organisations, mean a recognition of full volume of international law standards of the freedom of worship and creed, and implementation of them in the national legislation.

Надійшла 28 квітня 2010 р.

ПОРЯДОК РОЗРАХУНКУ ШТРАФНИХ САНКЦІЙ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ЗДІЙСНЕННЯ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 2(25), с. 214–218

В умовах ринкової економіки питання забезпечення, а також належного виконання зобов'язань сторонами за господарським договором, є достатньо актуальними, оскільки розвиток договірних відносин між господарюючими суб'єктами набув стрімких темпів і потребує досконалого правового регулювання.

Проблеми забезпечення зобов'язань завжди перебувають у центрі уваги всіх учасників господарської діяльності при укладенні та виконанні господарських договорів, оскільки прописані в договорі умови забезпечення виконання зобов'язань багато в чому залежать від домовленості сторін.

Проаналізуємо особливості відшкодування штрафних санкцій за порушення господарських договорів, розглянемо співвідношення стягнення штрафних санкцій та збитків, а також підстави зменшення передбаченого розміру штрафних санкцій, оскільки ці питання не були достатньо дослідженими в світлі новітнього законодавства України.

Отже, коли до рук керівника господарюючого суб'єкта потрапляє будь-який господарський договір, він повинен його уважно вивчити щодо визначеного забезпечення виконання зобов'язань, які можуть бути в ньому передбачені, а також які видатки при невиконанні або неналежному виконанні він понесе надалі. Чинне законодавство передбачає, що учасники господарських відносин несуть господарсько-правову відповідальність за порушення у сфері господарювання шляхом застосування до правопорушників господарських санкцій на підставах і в порядку, передбачених Господарським кодексом України (надалі — ГК), Цивільним кодексом України (надалі — ЦК), іншими нормативно-правовими актами і самим договором. До способів забезпечення виконання зобов'язань законодавець відносить неустойку, гарантію, поруку, заставу, завдаток, притримання та інші, передбачені договором або законом види (ст. 546 ЦК України). Розглянемо питання щодо

застосування неустойки у вигляді штрафу або пені в господарсько-договірних відносинах.

Однією з форм майнової відповідальності за порушення господарського договору є штрафні санкції, які покладаються на сторону договору за невиконання чи неналежне виконання взятого на себе зобов'язання. Застосування такої форми відповідальності в господарських відносинах набуло значного поширення, оскільки вона є зручним засобом спрощеної компетенції втрат кредитора, які зумовлені невиконанням чи неналежним виконанням боржником своїх зобов'язань [7, 664].

Відомо, що сторони договору не завжди виконують, або неналежним чином і у встановлений строк виконують взяті на себе зобов'язання. Це може бути пов'язане з рядом обставин — “несумлінність” чи інші підстави, пов'язані з фінансовим становищем однієї зі сторін, з метою того, щоб унеможливити передбачені в такому випадку втрати, господарюючі сторони включають до договору умови про відповідальність, відповідно узгоджуючи їх між собою. Якщо умови за договором будуть порушені однією зі сторін, інша може отримати матеріальне відшкодування (неустойку). Остання одночасно є і способом забезпечення виконання зобов'язання, і мірою відповідальності. З моменту підписання договору, який забезпечується неустойкою, і до моменту порушення зобов'язання неустойка є способом забезпечення виконання зобов'язань.

Неустойка — це один із традиційних, найпоширеніших видів забезпечення виконання зобов'язань у цивільному праві. Неустойкою визнається грошова сума або інше майно, які борж-

ник повинен передати кредиторів у разі порушення боржником зобов'язання.

Привабливість неустойки, її широке застосування в цілях забезпечення договірних зобов'язань пояснюється насамперед тим, що вона являє собою зручний спосіб спрощеної компенсації втрат кредитора, зумовлених невиконанням або неналежним виконанням боржником своїх обов'язків.

У цьому розумінні неустойці притаманні такі риси:

- можливість стягнення неустойки за сам факт порушення зобов'язання, коли відсутня необхідність надання доказів, які б підтверджували завдання збитків та їх розмір (ст. 549 ЦК України);
- можливість для сторін за своїм розумінням сформулювати умови договору про неустойку, за винятком так званої законної неустойки (ст. 550 ЦК), у тому числі в частині її розміру, порядку обчислення, тим самим пристосовуючи її до конкретних взаємовідносин сторін та посилюючи її цілеспрямований вплив.

Відповідно до ст. 552 ЦК України при сплаті неустойки боржник не звільняється від виконання своїх зобов'язань за договором.

Відповідно до ст. ГК України штрафними санкціями визначаються господарські санкції у вигляді грошової суми (неустойка, штраф, пеня), яку учасник господарських відносин зобов'язаний сплатити у випадку порушення ним правил здійснення господарської діяльності, невиконання господарського зобов'язання належним чином.

Чинним законодавством (ст. 552 ЦК України) передбачені такі види неустойки:

- штраф (здійснення обчислення як правило у відсотках від суми порушеного зобов'язання, але не може встановлюватися і в третій грошовій сумі чи у вигляді майна);
- пеня (обчислення у відсотках від суми прострочено платежу і стягується за кожен день прострочення грошового зобов'язання).

Роль пені, на відміну від штрафу, полягає в тому, що її застосування можливе тільки при простроченні виконання зобов'язання; її завдання — дисциплінувати одну із сторін договору для своєчасного виконання обов'язків. Пеня носить триваючий за часом характер і є "тривалою неустойкою", що стягується за кожний наступний період прострочення невиконаного в строк зобов'язання.

У цивільному законодавстві є нові правила обчислення неустойки. Якщо раніше такі прави-

ла були відсутні у законодавстві, і відповідно до звичаїв ділового обігу вона обчислювалась або у вигляді відсотків від суми договору або його невиконаної частини, або в кратному відношенні до суми невиконаного або неналежно виконаного зобов'язання, або в твердій, вираженій в грошових одиницях сумі, то згідно зі ст. 549 ЦК штраф та пеня обчислюється лише у відсотках.

Норма, яка встановлює таке положення, не є диспозитивною, тобто сторони не в змозі змінити її положення та встановити у договорі штраф або пеню у вигляді твердої суми або в кратному відношенні до суми зобов'язання.

Так, наприклад, розмір пені за прострочення виконання грошових зобов'язань не може перевищувати подвійної облікової ставки НБУ, що діяла на момент (період), за який сплачується пеня (ст. 3 Закону України "Про відповідальність за несвоєчасне виконання грошових зобов'язань" від 22.11.1996 р. № 543/96-ВР).

Слід звернути особливу увагу на те, що коли неустойка встановлена законом, то вона застосовується незалежно від того, передбачили її сторони, укладаючи договір, чи ні [4].

Положення Господарського кодексу України (ч. 2 ст. 231) за порушення строків виконання зобов'язання, що фінансується за рахунок держбюджету, передбачають стягнення пені у розмірі 0,1 % вартості товарів (робіт, послуг) за кожний день прострочення. А за прострочення понад 30 днів — додатково стягується штраф у розмірі 7 % вказаної вартості продукції, виконаних робіт, наданих послуг (якщо інше не передбачено договором чи законом).

Зазначене дає можливість визначити співвідношення неустойки та збитків. Відтак, щоб отримати неустойку за господарським договором, кредитор не потрібно доводити наявності збитків, завданих йому невиконанням або неналежним виконанням зобов'язання (ст. 550 ЦК України).

Слід наголосити на тому, що сплата неустойки не позбавляє кредитора можливості зажадати від боржника також і відшкодування збитків (ст. 552 ЦК України). Так боржник, який порушив зобов'язання, має відшкодувати кредиторі завдані йому збитки, а також передбачену чинним законодавством чи господарським договором упущену вигоду (ст. 22, 623 ЦК України).

Наведене дає підстави дійти висновку, що в договорі важливо чітко формувати порядок стягнення неустойки та визначати її співвідношення щодо відшкодування збитків.

Важливою особливістю правового регулювання господарських відносин є порядок відшкодування збитків та неустойки. За загальним правилом (ст. 232 ГК України), якщо за невиконання або неналежне виконання зобов'язання встановлено штрафні санкції, то збитки відшкодовуються в частині, не покритій цими санкціями. Таким чином, законодавець закріпив застосування залікової неустойки у випадку, якщо інше не встановлено законом або договором.

Отже, у договорі сторони можуть передбачити стягнення неустойки у повному розмірі незалежно від відшкодування збитків (“штрафна неустойка”); обов'язок відшкодувати збитки лише в тій частині, в якій вони не покриті неустойкою (“залікова неустойка”); стягнення неустойки без права на відшкодування збитків (“виключна неустойка”); можливість за вибором кредитора стягнення неустойки або відшкодування збитків (“альтернативна неустойка”).

Слід пам'ятати, що при нарахуванні штрафних санкцій важливо також враховувати і строк позовної давності. Отже, для стягнення неустойки чинним законодавством (ст. 258 ЦК України) установлений строк позовної давності — 1 рік. Згідно з п. 6 ст. 232 ГК України нарахування штрафних санкцій за прострочення зобов'язання припиняється через 6 місяців від дня, коли зобов'язання має бути виконане, якщо інше не передбачено законом або договором.

Наприклад, господарським договором передбачено, що за надані послуги замовник повинен здійснити виплату до 12.03.08. Отже, 12.09.08 є останнім днем нарахування суми штрафних санкцій за прострочення оплати наданих послуг. А 12.03.09 — останній день, коли можна звернутись до суду за їх стягненням.

Нині характерним є те, що мають місце випадки, коли у договорі відсутні умови та порядок відповідальності сторін договору.

У випадках, коли у договорі не зазначено розміру відповідальності, кредитор має право вимагати від боржника сплати боргу з урахуванням встановленого індексу інфляції за весь час прострочення платежу (лист Верховного Суду України “Про деякі питання, пов'язані із застосуванням індексу інфляції” від 12.05.1999 р. № 02-5/223), а також 3 % річних від простроченої суми, оскільки це прямо передбачено чинним законодавством (ст. 625 ЦК України) [6].

Важливо зазначити, що вказану норму слід застосовувати саме відносно того боржника, який зобов'язаний сплатити на користь кредитора пев-

ну суму грошових коштів. За цих обставин відсотки справляються тільки за використання чужих грошей (536 ЦК України), а тому лише гроші зазнають інфляції. Договором чи законом може бути встановлений інший розмір відсотків, у такому випадку боржник буде зобов'язаний сплатити саме цей розмір, а не 3 %, передбачені ЦК України.

Відповідно до положень ЦК України та ГК України за прострочене грошове зобов'язання сторонам надано право одночасно стягнути і неустойку (пеню чи штраф), і відсотки, оскільки чинним законодавством це не обмежено.

При цьому слід зазначити, що відповідно до норм чинного законодавства (ст. 550 ЦК України) відсотки на неустойку не нараховуються.

Слід наголосити на тому, що при нарахуванні штрафних санкцій необхідно використовувати тільки офіційні показники індексу інфляції, оскільки він нараховується не на кожен день місяця, а в цілому на місяць, а тому боргове зобов'язання, що виникло до 15-го числа місяця, — розраховується з урахуванням індексу інфляції цього місяця, а після 15-го числа — з наступного місяця року [3].

При стягненні “інфляційних” та “річних” у судовому порядку слід враховувати строк позовної давності.

За таких обставин, інфляційні втрати будуть відшкодуванням збитків, а “річні” — платою за користування чужими грошима. Тому обидва випадки передбачають використання загального строку позовної давності — 3 роки.

Чинним законодавством передбачено такі розрахункові формули штрафних санкцій (див. табл. 1–3).

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що регулювання особливостей виконання господарських договорів після прийняття ГК України перейшло на якісно новий рівень. Вважаємо, що невідповідність норм ГК України основним принципам і положенням ЦК України є не зовсім правильною, оскільки в самому ЦК України передбачається, що в законодавстві може бути встановлено особливості регулювання господарських відносин.

Відомо, що штраф і пеня є різновидами неустойки, кожен з яких має свої особливості за підставою виникнення і методом обчислення залежно від характеру порушень зобов'язання. Особливості застосування штрафу полягають у тому, що штраф обчислюється тільки у відсотках і тільки від суми порушеного зобов'язання; він являє собою грошову суму, яка одноразово виплачується порушником зобов'язання.

Таблиця 1

Пеня — ч. 3 ст. 549 ЦК України
 $\text{Сума пені} = \text{Сума боргу} \times (\text{подвійна ставка НБУ} / 100 / 365) \times \text{кількість днів}$

№ накладної	Дата видачі	Сума за накладною	Строк сплати	Сума залишок	Дата виплати	Сума виплати	Термін прострочення (з / по)	Кількість прострочених днів	Пеня

* Обов'язково використовується розмір облікової ставки НБУ за період прострочення.

Таблиця 2

3 % річних — п. 2 ст. 625 ЦК України
 $\text{Сума пені} = \text{Сума боргу} \times (3\% / 100 / 365) \times \text{кількість днів}$

№ накладної	Дата видачі	Сума за накладною	Строк сплати	Сума залишок	Дата виплати	Сума виплати	Термін прострочення (з / по)	Кількість прострочених днів	№ в день 3 %	Сума % за період (3 %)

* Якщо договором не передбачено відсотків за прострочення, то використовуються загальновстановлені 3 %.

Таблиця 3

Інфляційні втрати — рекомендації Верховного Суду України від 03.04.1997 р. № 62-97
 $\text{Розмір інфляційних втрат} = (\text{сума боргу} \times (\text{розмір інфляції} / 100) - \text{сума боргу}) / \text{кількість днів в місяці} \times \text{кількість днів}$

Рік	Місяць	Період нарахування		Показник індексу інфляції	Сума заборгованості (грн)	Кількість днів у місяці	Кількість днів, на які нараховується індекс інфляції	Сума розміру інфляції (грн)
		з	по					

* Обов'язково використовується офіційний річний (за кожний місяць різний) показник індексу інфляції на період прострочення.

Основною умовою застосування штрафу є те, що штраф може встановлюватися за будь-яке порушення зобов'язання. Пеня ж, у свою чергу, є неустойкою, яка обчислюється у відсотках від суми несвоєчасно виконаного грошового зобов'язання за кожний день прострочення виконання.

Як і штраф, пеня обчислюється тільки у відсотках і є триваючою неустойкою, тобто грошовою сумою, яка нараховується за кожний день прострочення. Відмінність пені від штрафу полягає в тому, що пеня може встановлюватися за несвоєчасне виконання тільки грошового зобов'язання.

Слід зазначити, що суперечні норми ЦК і ГК України не є перешкодою до укладення та виконання господарських договорів. Адже крім встановлених, існує ще й право договору, отже там, де цивільне і господарське законодавство зайшли в глухий кут, варто широко користуватися можливостями договірних відносин.

Негативним у регулюванні штрафних санкцій у господарських відносинах є відсутність встановлення межі таких санкцій для негрошових зобов'язань, оскільки це обумовлює різне становище контрагентів господарського договору, що не завжди є виправданим. Крім того, на наш погляд, потрібно систематизувати підходи до співвідношення неустойки і збитків у господарському та цивільному праві.



Література

1. Конституція України, Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // ВВР України від 23.07.1996 р. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV // ВВР України від 03.10.2003 р. — 2003. — № 40. — Ст. 356.
3. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV // ВВР України від 02.05.2003 р. — 2003. — № 18. — Ст. 144.
4. Закон України "Про відповідальність за несвоєчасне виконання грошових зобов'язань" від 22.11.1996 р. № 543/96-ВР.
5. Лист Верховного Суду України "Рекомендації щодо порядку застосування індексу інфляції" від 03.04.1997 р. № 62-97.
6. Лист Верховного Суду України "Про деякі питання, пов'язані із застосуванням індексу інфляції" від 12.05.1999 р. № 02-5/223.
7. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право: Кн. 1: Общие положения. — 2-е изд. — М.: Статут, 2003. — 848 с.
8. Черешнюк В. Н. Штрафні санкції за порушення господарських договорів // Підприємництво, господарство і право. — 2006. — № 7. — С. 83–87.

Чинне господарське і цивільне законодавство України потребує систематизації та вдосконалення правового регулювання нарахування штрафних санкцій за невиконання або неналежне виконання господарських зобов'язань, оскільки у даній сфері відносин відсутні межі зазначених санкцій для негрошових зобов'язань.

Действующее хозяйственное и гражданское законодательство Украины нуждается в систематизации и усовершенствовании правового регулирования расчета штрафных санкций за неисполнение или неудовлетворительное выполнение хозяйственных обязательств, поскольку в данной сфере отношений отсутствуют пределы обозначенных санкций для неденежных обязательств.

Existing economic and civil legislation of Ukraine requires systematization and improvement of legal regulation of charging penalties for not performance or proper execution of commercial commitments in this area because there are no relations beyond these sanctions are not liabilities.

Надійшла 29 квітня 2010 р.

СОЦІАЛЬНЕ ПАРТНЕРСТВО: ОБ'ЄКТИВНІ ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА, ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ СОЦІАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 2(25), с. 219–224

Розглянуто поняття соціального партнерства як особливого інституту соціальної правової держави, зміст і роль в узгодженні інтересів працівників, роботодавців і влади на користь усього суспільства, проаналізовано сучасний стан соціального партнерства в Україні, причини і проблеми довготривалого розвитку соціального партнерства, що гальмують формування ринкових соціально-трудових відносин, викладено основні шляхи його вдосконалення.

У соціально-економічних відносинах формуються різноманітні інтереси (інтереси найманої праці, інтереси капіталу та інтереси суспільства), які за своїм змістом можуть не збігатись або ж бути протилежними та внутрішньо суперечливими. Тому існує потреба їх вирішення шляхом застосування найконструктивніших методів взаємодії та співпраці профспілок, роботодавців і урядових структур. Одним із найефективніших чинників врегулювання соціальних суперечностей вважається соціальне партнерство. Його можна визначити як систему відносин між роботодавцями, їх організаціями і об'єднаннями та найманими працівниками, профспілковими організаціями та їх об'єднаннями й органами виконавчої влади, що складаються у процесі співробітництва, пошуку компромісів і підготовки ними узгоджених рішень з питань соціально-трудових відносин.

Оскільки в умовах економічної кризи в суспільстві спостерігається соціальна напруженість, то, зрозуміло, що основним завданням соціального партнерства є забезпечення соціального миру в суспільстві. З цього випливає і його мета:

- зниження гостроти соціальних конфліктів, сприяння погодженню інтересів роботодавців і найманих працівників;
- забезпечення активної ролі держави в переговорному процесі з питань встановлення умов праці;
- забезпечення взаємної зацікавленості найманих працівників і роботодавців у поліп-

шенні економічного становища і сприяння взаєморозумінню між ними;

- забезпечення належних умов праці і житлово-побутового, культурного, медичного обслуговування, організаційного оздоровлення і відпочинку працівників.

Теоретичні основи соціального партнерства розроблялися багатьма вченими. В основу їхніх поглядів покладені взаємовідносини між основними класами суспільних систем.

У науковій літературі розглядається два шляхи вирішення соціальних конфліктів: по-перше, знищення приватної власності на засоби виробництва і державне управління підприємствами; по-друге, погодження інтересів власників і найманих робітників.

Школи та представники, які вивчали соціальне партнерство:

Марксистська школа стверджувала, що між капіталістами і робітниками існують непримиренні інтереси і розв'язати їх можна революційним шляхом, тобто шляхом зміни суспільного ладу.

У роботах авторів таких політичних орієнтацій, як соціалісти, ліберали та ін., стверджується про можливість щодо погодження класових інтересів.

Класична школа внесла вклад у розвиток ідеї і практику суспільного партнерства. Представники класичної школи економічної науки Ш. Фур'є (1772–1837), А. Сен-Сімон (1760–1825), Р. Оуен (1771–1858). Так, Ш. Фур'є писав про необхідність

конструктивного співробітництва між працею і капіталом. А Джон Стюарт Міль (1806–1873) зазначив, що відносини між хазяями і працівниками поступово витіснятимуться відносинами партнерства в одній із двох форм: у деяких випадках виникне об'єднання працівників з капіталістами, в інших — об'єднання працівників між собою.

Відомий економіст А. Маршал (1842–1924) займався проблемами співробітництва між працею і капіталом. Він писав, що “співробітництво між капіталом і працею таке ж обов'язкове, як і співробітництво між прядильниками і ткачами”.

Значний вклад у теорію і практику соціального партнерства внесений німецькими економістами Вільгельмом Репке (1899–1966), Альфредом Мюллером-Армаком (1901–1978) і Людвігом Ерхардом (1897–1977). Вони розробили концепцію соціального ринкового господарства, яка базується на поєднанні конкуренції, економічної свободи підприємств і активної політики держави в перерозподілі доходів та організації соціальної сфери.

Отже, соціальне партнерство — це особлива система відносин, що виникає між найманими робітниками і роботодавцями за посередницької ролі держави щодо погодження економічних інтересів у соціально-трудовій сфері та врегулювання соціально-трудових конфліктів. Існуючу систему соціального партнерства називають “трипартизмом”, оскільки в регулюванні соціально-трудових відносин беруть участь три сторони: організації, які представляють інтереси найманих робітників, об'єднання роботодавців і держава.

Слід наголосити, що вагомою ланкою у розвитку соціального партнерства було створення у 1919 р. Міжнародної організації праці (МОП) з метою встановлення і збереження соціального миру і регулювання соціально-трудових відносин та захисту прав людини.

МОП — організація з трьохстороннім представництвом. Кожна країна представлена урядом, працівниками і підприємцями. За роки свого існування МОП накопичила практичний досвід розвитку переговорного процесу і регулювання виникаючих соціально-трудових проблем і конфліктів на основі трьохсторонніх переговорів і угод.

Відомо, що МОП внесла значний теоретичний вклад у розробку питання щодо соціального партнерства. Її розробки викладені в основних документах: деклараціях, конвенціях і рекомендаціях.

Слід наголосити на тому, що МОП розробила принципи цивілізованих відносин між партнерами. Найважливішими з них є:

- свобода слова та свобода об'єднання — необхідна умова постійного прогресу суспільства;
- злиденність у будь-якому місці — загроза для населення;
- загальний і міцний мир може бути лише на основі соціальної справедливості;
- ненадання в якій-небудь країні працівникам людських умов праці є перешкодою для інших країн, які бажають поліпшити становище трудящих;
- всі люди, незалежно від раси, віросповідання і статі, мають право на матеріальне благополуччя і духовний розвиток в умовах свободи і демократії, сталості економіки і рівних можливостей.

МОП розробила 10 програмних завдань, серед них:

- повна зайнятість і підвищення життєвого рівня;
- зайнятість працюючих на роботах, де вони можуть отримати задоволення і проявити свою майстерність;
- гарантія навчання і переміщення працівників, включаючи міграцію;
- можливість справедливого розподілу і оплати праці;
- право на колективні переговори;
- розширення систем соціального забезпечення;
- забезпечення охорони праці;
- захист добробуту дітей і матерів;
- забезпечення необхідного споживання та існування;
- створення рівних можливостей у галузі загальної і професійної освіти.

МОП розробила близько двадцяти конвенцій і рекомендацій, які дали можливість багатьом країнам розробити свій механізм колективно-договірного регулювання соціально-трудових відносин. Серед них:

- Конвенція № 98 (1949 р.) про права на організацію і ведення колективних переговорів.
- Рекомендація № 92 (1951 р.) про добровільне примирення і арбітраж.
- Рекомендація № 113 (1960 р.) про консультації у галузевому і національному масштабі.
- Конвенція МОП № 144 про тристоронні консультації.
- Рекомендація № 152 (1976 р.) про тристоронні консультації.

- Конвенція № 154 (1981 р.) про колективні переговори.
- Рекомендація № 163 (1981 р.) про колективні переговори та ін.

Таким чином, МОП розробляє теоретичні і практичні основи формування і регулювання соціально-трудових відносин на міжнародному рівні.

Процес законодавчого закріплення колективно-договірної системи у більшості країн Заходу розпочався на початку 60–70-х років ХХ ст. Окремі норми колективно-договірної системи було внесено до датського Цивільного кодексу в 1907 р., швейцарського Кодексу зобов'язань у 1911 р. У подальшому, із процесом виділення норм трудового права в окрему галузь права (законодавства), набуло поширення прийняття спеціальних законодавчих актів з колективно-договірного регулювання трудових відносин. У Норвегії такий акт прийнято у 1915 р., Німеччині — у 1918 р., Фінляндії — у 1924 р. У 1948 р. Міжнародна Організація Праці прийняла Конвенцію № 87 про свободу асоціації і захист права на організацію, у 1949 р. — Конвенцію № 98 про застосування принципів права на організацію і ведення колективних переговорів, Рекомендації № 91 про колективні договори (1951), № 94 — про консультації та співробітництво між підприємцями і трудящими на рівні підприємства (1952), № 113 — про консультації та співробітництво між державною владою та організаціями підприємців і трудящих (1960), Конвенцію № 154 про сприяння колективним переговорам (1981). Україна ратифікувала у різні роки зазначені міжнародно-правові акти, таким чином, вони входять до системи національного законодавства і є обов'язковими до виконання.

У країнах з розвинутою ринковою економікою ідеологія соціального партнерства глибоко проникла в соціально-трудові відносини, хоча його моделі в різних країнах відрізняються організаційно-правовим механізмом [3].

На сьогодні відомі дві моделі соціального партнерства — трипартизм і біпартизм. У тих країнах, де роль держави в регулюванні трудових відносин невелика (США, Канада, Великобританія), практикується двостороння співпраця між об'єднаннями роботодавців і організаціями трудящих. Держава може виступати в такій соціальній моделі в ролі арбітра або посередника при виникненні соціальних конфліктів. Найбільш поширений трипартизм — тристороння співпраця — у Франції, ФРН, Швеції, Австрії, при якому

держава відіграє активну роль щодо соціального партнера [13; 14].

У країнах Центральної та Східної Європи з кінця 80-х років спостерігається докорінне оновлення трудового законодавства. Першими результатами цієї роботи були: Закон про страйки, зміни в законодавстві щодо профспілок (1991 р.) та поправки до Трудового кодексу (1992 р.) в Угорщині; Закон про колективні переговори (1990 р.) в колишній Чехословаччині; Закон про профспілки та вирішення трудових конфліктів (1991 р.) в Польщі; румунські закони про колективні договори, трудові конфлікти та профспілки (1991 р.); поправки до Трудового кодексу в Болгарії (1993 р.). Уже деякі з цих змін були предметом тристоронніх консультацій. У літературі вже відзначалось, що в посттоталітарних державах, у тому числі і в Україні, впровадження соціального партнерства відбувається “зверху”, а не “знизу”, за вирішальної ролі держави [7].

Склалися і конкретно-історичні умови до затвердження колективно-договірної форми регулювання соціально-трудових відносин. Це — економічні наслідки Першої і Другої світових війн, світова економічна криза 1929–1933 рр., “холодна війна” та посилення соціально-політичного антагонізму класів і соціальних груп після Другої світової війни на тлі успіхів радянської системи в галузі розв'язання соціальних проблем. Усі ці фактори сукупно і склали основу виникнення соціального партнерства.

Підґрунтям зародження системи соціального партнерства в Україні стали:

- Кодекс законів про працю України (1971 р.).
 - Господарський кодекс України (2003 р.).
 - Декрет Кабінету Міністрів України “Про оплату праці” (1992 р.).
 - Указ Президента України “Про національну раду соціального партнерства” (1993 р.).
- Закони України:
- “Про охорону праці” (1992 р.).
 - “Про колективні договори і угоди” (1993 р.).
 - “Про оплату праці” (1995 р.).

Подальшим розвитком законодавчого забезпечення регулювання соціально-трудових відносин в Україні стало прийняття законів:

- “Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)” (1998 р.).
- “Про профспілки, їх права та гарантії діяльності” (1999 р.).
- “Про організації роботодавців” (2001 р.).

За сприяння сторін соціального партнерства Верховною Радою України було ухвалено закони, які передбачають перехід до управління зазначеними видами страхування на тристоронній основі: держава–роботодавці–профспілки [12]:

- “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від нещасних випадків на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності”.
- “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття”.
- “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням”.

Верховною Радою України у травні 2001 р. прийнято Закон України № 2436-III “Про організації роботодавців”. Цей закон визначає такі організаційні форми організацій роботодавців: місцеві, обласні, республіканські, всеукраїнські. Практика закріплення прав роботодавців окремим законом характерна для міжнародного досвіду, а також витікає із зобов’язань України як члена МОП. Україною ратифіковано вже 58 конвенцій МОП.

Триває робота з підготовки законопроекту “Про соціальне партнерство”. Деякі з ратифікованих Україною конвенцій і рекомендації МОП спеціально розроблені для сприяння поширенню соціально-договірного процесу, а саме:

- конвенція № 87 “Про свободу об’єднань й захист прав об’єднуватися в профспілки” (1950 р.);
- конвенція № 98 “Про право на організацію і проведення колективних переговорів” (1949 р.);
- конвенція № 135 “Про представників працівників” (1971 р.);
- конвенція № 154 “Про проведення колективних переговорів” (1981 р.);
- конвенція № 173 “Про захист вимог працівників у випадку неплатоспроможності роботодавця” (1992 р.) [17].

На сьогодні в Україні найбільшою організацією роботодавців є Федерація роботодавців (ФРУ), яка є єдиною структурою, що має членські організації в усіх регіонах країни. Усього ж в структуру ФРУ входять понад 5000 підприємств, об’єднані довкола 500 регіональних і галузевих організацій працедавців. ФРУ має зв’язки і за кордоном, оскільки є членом Міжнародної організації роботодавців (МОП), в яку входять об’єднання

працедавців 115 країн світу. МОП координує позиції роботодавців, які беруть участь у роботі генеральних конференцій МОП, у тому числі при розгляді питань про представництво національних об’єднань працедавців у керівних органах МОП. 5 квітня 2008 р. ФРУ, уряд і профспілки підписали Генеральну угоду на 2008–2009 рр., в рамках якої сторони взяли на себе близько 250 обопільних зобов’язань у сфері соціально-економічної політики, в тому числі розробку проєктів законодавчих актів та інших нормативних документів, які стосуються сфери економічних і соціально-трудових відносин [6; 16].

Ще однією важливою складовою системи соціального партнерства України є профспілки. Виробничі профспілки були поширені в Україні ще до революції 1917 р. і в перші роки після неї, а також у СРСР до 1989–1991 рр.

Нині в Україні існує низка як традиційних, старих за походженням профспілок, більшість яких об’єднує Федерація профспілок України, так і різноманітних “нових” профспілок: вільних підприємців, фермерів, молодіжних, жіночих тощо [15].

Упродовж 2004 р. Міністерством юстиції України було зареєстровано 5 всеукраїнських профспілок та 1 профспілкове об’єднання, після чого на 1 січня 2005 р. їх кількість в Україні становила 106. Більшість всеукраїнських профспілок та їх об’єднань, зареєстрованих у країні впродовж 13 років незалежності, діють у дещо обмеженій кількості сфер. Переважно це транспортна галузь, паливно-енергетичний, агропромисловий комплекси та сфера підприємництва. Зокрема, 8 професійних спілок об’єднують працівників транспортної галузі, 8 — паливно-енергетичного комплексу, 7 — підприємців малого та середнього бізнесу, 5 — авіаційної галузі, 5 — водного господарства, 4 — машинобудування, 3 — агропромислового комплексу. В Україні також зареєстровано 12 об’єднань професійних спілок — конгресів, ліг, федерацій тощо [18].

Довгостроковими цілями діяльності профспілок є забезпечення повної зайнятості; поліпшення умов праці; стабільне зростання заробітної плати; стабільність угод між роботодавцями і найманими працівниками, з подальшим вдосконаленням їх змісту. Їх реалізація потребує приділення додаткової уваги керівними органами профспілкових організацій таким напрямом: дослідження нормативної бази щодо вирішення поточних завдань; наближення цілей профспілкових організацій до вирішення питань, які турбують її членів на різ-

них рівнях; постійне вивчення потреб членів профспілкових організацій; збільшення чисельності членів профспілкових організацій; контроль за дотриманням колективних угод; підвищення якості професійного навчання членів профспілок тощо.

Підбиваючи підсумки, можна зазначити:

1. Соціальне партнерство — це особлива система відносин, що виникають між найманими робітниками і роботодавцями за посередницької ролі держави, погодження економічних інтересів у соціально-трудовій сфері та врегулювання соціально-трудових конфліктів.
2. Великий вклад у теорію і практику соціального партнерства внесли представники марксистської та класичної школи, а також німецькі економісти.
3. Було створено Міжнародну організацію праці (МОП) у 1919 р. з метою встановлення і збереження соціального миру і регулювання соціально-трудових відносин, захисту прав людини.
4. Процес законодавчого закріплення колективно-договірної системи в більшості країн Заходу розпочався на початку 60–70-х років XX ст.
5. Підґрунтям зародження системи соціального партнерства в Україні стали: Кодекс законів про працю (1971 р.), Декрет Кабінету Міністрів України “Про оплату праці” (1992 р.), Указ Президента України “Про національну раду соціального партнерства” (1993 р.)
6. В Україні досі триває робота з підготовки законопроекту “Про соціальне партнерство”.
7. На сьогодні в Україні найбільшою організацією роботодавців є Федерація роботодавців.
8. Ще однією важливою складовою системи соціального партнерства України є профспілки.
9. В Україні до цього часу не прийнято новий Трудовий кодекс, тоді як в Російській Федерації він діє з 2001 р.

Для подальшого вдосконалення системи соціального партнерства в Україні доцільним є:

- прийняття нового Трудового кодексу;
- залучення до системи партнерських відносин соціальних груп і прошарків, які в неї ще не включені;
- реформування законодавчих і нормативних актів з питань соціального партнерства і соціально-трудових відносин, з метою приве-

дення їх у відповідність із нормами міжнародного права;

- прискорення ухвалення законодавчих актів, які безпосередньо стосуються системи соціального партнерства та її складових;
- проведення додаткових заходів з боку держави щодо мотивації роботодавців до участі в соціальному діалозі;
- проведення заходів із підвищення поінформованості широких мас суспільства про соціальне партнерство;
- відновлення різноманітних форм участі робітників в управлінні підприємствами — рад трудових колективів, виробничих рад, груп якості тощо;
- формування суспільної свідомості щодо рівності обох партнерів — підприємця і робітника;
- створити відповідні умови для поліпшення роботи профспілок.



Література

1. Конституція України, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // ВВР України від 23.07.1996 р. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV // ВВР України від 02.05.2003 р. — 2003. — № 18. — Ст. 144.
3. Зарубіжний досвід соціального партнерства // Україна: аспекти праці. — 1998. — № 1. — С. 38–43.
4. Киселев И. Я. Сравнительное и международное трудовое право. — М.: Дело, 1999. — 253 с.
5. Колот А. М. Соціально-трудові відносини: теорія і практика регулювання. — К.: КНЕУ, 2005. — 230 с.
6. Лазарев В. Необходимость институализации работодателей // Человек и труд. — 2001. — № 4. — С. 66–68.
7. Ляшенко Т. Соціальне партнерство: шлях до ринкової держави // Юрид. вісн. — 1999. — № 18. — 6–12 травня.
8. Маршалл А. Принципы экономической науки. — М.: Прогресс, 1993. — 360 с.
9. Миль Дж. Основы политической экономии. — М.: Недра, 1980. — Т. 3. — 300 с.
10. Петюх В. М. Ринок праці: Навч. посіб. — К.: Вид-во КНЕУ, 1999. — 287 с.
11. Понизов В. РТК — базовый институт отечественной системы социального партнерства, функционирующий в интересах человека труда // Человек и труд. — 2008. — № 2. — С. 4–8.
12. Процаков В. Як зміцнити соціальне партнерство // Праця і зарплата. — 2003. — № 48. — С. 4–5.
13. Семигин Г. Ю. Социальное партнерство в современном мире. — М., 1996. — 208 с.
14. Соціальне партнерство: яким йому бути? // Голос України. — 1996. — 6 трав.

15. Цвих В. Профспілки. Від "школи комунізму" до соціального партнерства // Віче. — 2002. — № 1. — С. 34–38.

16. Шилко С. Федерация работодателей не даст власти расслабиться. — [http:// www.jobsmarket.ru/](http://www.jobsmarket.ru/)

17. Офіційний сайт Національної служби посередництва і примирення. — <http://www.nspp.gov.ua>

18. Офіційний сайт Міністерства юстиції України. — <http://www.minjust.gov.ua>

Проаналізовано феномен соціального партнерства як дієвої системи регулювання соціально-трудових відносин, яка постала внаслідок еволюції суспільства індустріально розвинених держав та в результаті якої непримиримі класові протистояння трансформуються у протиріччя та конфлікти значно нижчого рівня, що вирішуються профспілковими організаціями і об'єднаннями роботодавців за умови контролю держави. Окремо акцентується увага стосовно становлення та розвитку соціального партнерства в Україні.

Проанализировано феномен социального партнерства как действенной системы регулирования социально-трудовых отношений, которая возникла в результате эволюции общества индустриально развитых государств, вследствие чего непримиримые классовые противостояния трансформируются в противоречия и конфликты более низкого уровня, которые можно решить с помощью профсоюзных организаций и объединений работодателей при условии контроля государства. Отдельно акцентируется внимание относительно становления и развития социального партнерства в Украине.

The article examines the social partnership as a efficient regulating system of social-working relations, emerging as a result of social evolution in industrial countries. Under its influence the uncompromising class oppositions transformed into low-intensity conflicts and can be resolved by trade unions under the condition of state's control. The author emphasise the process of formation and development of social partnership in Ukraine.

Надійшла 30 квітня 2010 р.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 2(25), с. 225–230

Досліджується еволюція соціальної політики Європейського Союзу, вивчаються основні правові принципи об'єднаної Європи.

Результатом інтеграційних процесів в Європі стало створення Європейського Союзу. Установчими актами, на яких побудований Євросоюз, є Римська угода про заснування Європейського співтовариства 1957 р. з протоколами та змінами, внесеними такими документами: Договором про злиття 1965 р.; Єдиним європейським актом 1986 р.; Договором про Європейський Союз 1992 р.; Консолідованими договорами про Європейський Союз та про заснування Європейського співтовариства 1997 р.; Актами про приєднання 1975 р. (Велика Британія, Ірландія, Данія), 1979 р. (Греція), 1985 р. (Іспанія, Португалія), 1994 р. (Австрія, Фінляндія, Швеція), Ніццьким Договором 2001 р., п'ятим Договором про приєднання 2004 р., Договором про приєднання Болгарії та Румунії до Європейського Союзу від 25 квітня 2005 р. [1, 15].

Процес розширення ЄС, розвиток міжнародних зв'язків та глобалізація в цілому зумовлюють розширення діапазону дій у сфері соціальної політики, інтенсивному розвитку її зовнішнього виміру та правовому оформленню її досягнень (*acquis communautaire*) [2, 738–776].

Дискусія щодо правової природи Євросоюзу має важливе значення для вивчення його соціальної політики. Якщо Євросоюз вважати державою навіть у процесі становлення, то соціальну політику Євросоюзу можна вважати певним видом державної соціальної політики, а її правове забезпечення — певним видом національно-правової регламентації соціальних відносин. Якщо Євросоюз вважати міжнародною організацією, тоді його соціальна політика полягає у координації соціальної політики держав — членів Євросоюзу шляхом встановлення відповідних стандартів.

Виходячи із розуміння Євросоюзу як утворення *sui generis* у сучасному міжнародному праві, для розуміння сутності його соціальної політики слід проаналізувати її правові засади.

Природа як Європейських Співтовариств, так і Європейського Союзу, була і є предметом чисельних наукових дискусій. Так, дискусії правової природи Європейського Співтовариства розвивалися в рамках трьох основних теоретичних шкіл: теорії федерації [3, 10], міжнародно-правової теорії [4, 9–36] та автономної теорії, сформованої правом тлумачної діяльності Суду ЄС у справах 26/62 *van Gend and Loos* [45, 39–42] та 6/64 *Costa/E. N. E. L.* [5, 72]. Після підписання Маастрихтської угоди особливо гостро постало питання правової природи Європейського Союзу, оскільки із тексту угоди її не можна визначити. Сутність проблеми, як правильно зазначає Й. Вайлер, полягає у пошуках критеріїв розмежування компетенції між Європейським Співтовариством, Європейським Союзом та їх державами-членами [6, 2403–2480]. Щодо правової природи Європейського Союзу існує кілька теоретичних підходів до питання: Євросоюз як спільнота незалежних держав [6, 145]; Євросоюз як міжнародна міжурядова організація *sui generis*; Євросоюз як специфічне міжнародне утворення без міжнародної правосуб'єктності; Євросоюз як “державна у процесі становлення”. З правової точки зараз Євросоюз, згідно із концепцією, закладеною у ст. 3 Договору про ЄС, на нашу думку, слід вважати об'єднанням держав-членів і наднаціональних Європейських Співтовариств, утворенням *sui generis* у сучасному міжнародному праві, які зобов'язані координувати свою діяльність у певних сферах суспільного життя.

Для пояснення структури складного правового явища як Європейський Союз використовують концепцію “трьох опор” [7, 46]. Три складові Договору про ЄС (ДЄС): договори про заснування трьох Європейських Співтовариств, а також введені Маастрихтською угодою Спільна зовнішня політика і політика безпеки та Співпраця у сфері юстиції та внутрішніх справ, — становлять, відповідно, першу, другу та третю “опори”. При цьому, слід зазначити, що співробітництво держав-членів у рамках другої та третьої опор здійснюється переважно способами, характерними для класичного міжнародного права, а отже елемент федералізму (наднаціональності), що є якісною ознакою системи права Європейських Співтовариств, їм не притаманний. Це дає можливість зробити висновок, що право Європейських Співтовариств є складовою права Європейського Союзу.

У праві ЄС відносно права держав-членів існують дві доктрини, які не знайшли свого відображення в установчих договорах ЄС, але були розвинені Судом ЄС. Це — доктрина прямої дії права ЄС та верховенства права ЄС.

У широкому значенні доктрина прямої дії означає, що особи можуть посилалися у національних судах на положення права ЄС, які мають обов’язкову силу, та які є достатньо зрозумілими, чіткими та безумовними, щоб бути розглянутими в суді. У вузькому значенні пряма дія означає можливість положень права ЄС надавати права особам [8, 178–182].

Першою справою Суду ЄС щодо прямої дії положень договору була справа *Van Gend en Loos* [9]. Суд ЄС у цій справі встановив дві найголовніші речі: по-перше, Співтовариство створює новий правовий порядок міжнародного права, задля якого держави-члени обмежили свої суверенні права, хоча й у певних сферах, та суб’єктами якого є не тільки держави-члени, а також їх громадяни; по-друге, встановив критерії існування прямої дії положень Договору. Ця справа була першою, де Суд ЄС визнав існування вертикальної прямої дії Договору (у відносинах між державою та особами).

У подальших справах Суд ЄС розвинув доктрину прямої дії. Наприклад, справа *Defrenne v. Sabena* [10] стосувалася нерівної оплати праці між чоловіками та жінками. Пані Дефренн звернулася до суду з позовом проти свого роботодавця, посилаючись на ст. 119 ДЄЕС. Це була перша справа, яка визнала існування горизонтальної прямої дії положень Договору (у відносинах між особами).

Таке формулювання було доволі революційним. Але воно не містило чітких пояснень, яким чином тепер співвідносяться національне право та право ЄС.

У рішенні по справі *Internationale Handelsgesellschaft* [11] Суд ЄС пішов ще далі, визнавши, що конституційне право держав-членів не повинно та не може ставити під сумнів чинність актів, прийнятих на рівні Співтовариства. А в рішенні по справі *Simmenthal* [12] було встановлено чітку характеристику доктрини верховенства права ЄС, а також визначено інструкції, як діяти національним судам у випадках, коли національне право суперечить європейському.

Принцип верховенства права ЄС над національним правом держав-членів нині розглядається на зразок неписаного, основного правила, що діє в рамках ЄС.

У контексті цього дослідження соціальну політику Євросоюзу та соціальну політику Європейського Співтовариства можна вважати ідентичними поняттями, оскільки її правове регулювання здійснюється за допомогою установчих договорів як Європейського Співтовариства, так і Євросоюзу.

Унаслідок внесення у 1992 р. змін та доповнень до Договору про заснування Європейського Економічного Співтовариства 1957 р. відбулася трансформація ЄЕС з чистого інтеграційного економічного об’єднання держав у таке, метою якого стало сприяння міждержавному співробітництву у сфері освіти, науки, культури, охорони навколишнього середовища, а також і в сфері соціальних відносин. Так, згідно зі ст. 3 Договору про Європейське Співтовариство у редакції 1992 р. основною метою заснування Європейського Співтовариства є економічна інтеграція держав-членів, у ст. 3 також зазначено, що діяльність Співтовариства повинна охоплювати соціальну політику та Європейський Соціальний Фонд, а також сприяння координації міждержавного співробітництва у сфері зайнятості, формування політики у соціальній сфері, посилення економічного і соціального співробітництва, заходи у сферах енергетики, охорони навколишнього середовища, соціального забезпечення та захисту і туризму. Така зміна цілей була відображена і в назві: ЄЕС було перейменовано на Європейське Співтовариство.

Наміри ЄС, поряд із єдиним економічним простором, що виправдав себе, побудувати єдиний соціальний простір, який би функціонував за фіксованими юридичними нормами, зумовлені

прагненням відповідати вимогам часу, викликам XXI ст. Ці моменти в міру еволюції ЄС знаходять відображення у перегляді його установчих документів: Маастрихт (1992), Амстердам (1997), Ніцца (2001), Хартія основних прав ЄС та Соціальний порядок денний (*Agenda*), схвалені Ніццьким самітом 2000 р., Конституція ЄС визначили напрями розвитку соціальної політики на XXI ст. [2, 738, 739].

Процес європейської інтеграції є динамічним явищем, тому саме це передбачає внесення змін та доповнень до установчих актів ЄС. У 1992 р. було укладено Маастрихтську угоду, складовою якої є Протокол про соціальну політику [13] (далі — Протокол) та доданий до Протоколу Договір про соціальну політику [14, 13] (далі — Договір). Слід зазначити, що ці два міжнародні документи є складовою права ЄС, зокрема Протокол про соціальну політику є складовою вторинного права [15], тоді як Договір про соціальну політику є міжнародним договором 11 держав — членів ЄС [16], що зумовлює його особливий статус у системі права ЄС.

Протокол про соціальну політику уповноважив 11 держав — членів Євросоюзу, за винятком Великої Британії, використовувати органи, механізми та процедури Європейського Співтовариства для розв'язання спільних проблем у сфері соціальної етики. Слід, однак, зазначити, що у випадку колізії між нормативно-правовими актами Ради з імплементації Протоколу та основними засадами права ЄС перевагу матимуть норми права Співтовариств. Протокол про соціальну політику став додатковим джерелом для активізації формування соціальної політики ЄС без участі Великої Британії при формуванні її правового забезпечення на рівні Європейського Співтовариства.

Подібні положення містить і Договір про соціальну політику. У ст. 1 Договору предметом співробітництва між державами-членами та Європейським Співтовариством визначено підвищення рівня зайнятості, поліпшення умов життя та праці, надання належного соціального захисту, сприяння діалогу між адміністрацією підприємств та трудящими, боротьбу із соціальним відчуженням. Окрім цього, Європейська Комісія повинна заохочувати держави-члени до координації їх співробітництва у сфері соціальної політики (ст. 5), а на держави-члени покладено обов'язок забезпечити дотримання принципу заборони дискримінації у сфері оплати праці (ст. 6) [17].

На підставі цього Договору держави-члени уповноважені використовувати інституційну систему Європейського Співтовариства для досягнення мети міждержавного співробітництва у сфері соціальної політики. Зокрема, згідно зі ст. 2 Договору до обов'язків Європейського Співтовариства належить підтримка заходів держав-членів щодо поліпшення умов праці, гігієни праці, охорони здоров'я, безпеки трудящих, створення консультативних механізмів, заборони дискримінації за ознакою статі щодо доступу до ринку праці і поведіння на робочому місці та залучення осіб, виключених із ринку праці, до трудової діяльності. З метою виконання завдань, визначених у п. 1 ст. 2 Договору, Європейське Співтовариство прийняло директиви на підставі ст. 249 ДЄС, які встановлюють мінімальні стандарти і які повинні уникати встановлення будь-яких обмежень адміністративного, фінансового або правового характеру для діяльності малих та середніх підприємств (ст. 2, п. 2).

У Договорі закріплено принцип однастайності при прийнятті рішень Радою ЄС з такого кола питань: соціальна безпека і соціальний захист трудящих, захист трудящих у випадку закінчення строку дії трудового договору, представництво та колективний захист інтересів трудящих у випадку страйку, бойкоту та використання трудящими права на асоціацію, умови праці громадян третіх країн, які легально перебувають на території Європейського Співтовариства, та фінансові внески для підвищення рівня зайнятості і створення нових робочих місць без порушення положень про Європейський Соціальний Фонд (ст. 2, п. 3 Договору). Згідно з п. 4 ст. 2 Договору його держави-учасниці мають право делегувати виконання положень Договору на рівень адміністрації підприємств та трудящих на їх прохання, залишаючи за державами обов'язок контролю належної імплементації відповідних директив (ст. 2, п. 5). Тут слід також зазначити, що відповідальність за неімплементацію або неналежну імплементацію директив нести будуть держави-члени.

Чергові зміни і доповнення до Договору про ЄС (ДЄС) були внесені в Амстердамі у 1997 р. [18, 103–343], які набули чинності у березні 1999 р. і є чинними до сьогодні. У преамбулі Договору про ЄС наголошується на особливому значенні принципів свободи, демократії, дотримання принципу поваги основних прав і свобод людини для діяльності ЄС. Зазначено, що ЄС надає великої уваги дотриманню основних соціальних прав, як вони сформульовані в Європейській Соціаль-

ній Хартії 1961 р. та Хартії Європейських Співтовариств про основні соціальні права трудящих 1989 р. Соціальний характер ЄС зафіксовано у ст. 2 Договору 1997 р. [19].

Амстердамський саміт, закріпивши за керівними інститутами ЄС право на встановлення мінімальних соціальних стандартів та їх зміну, підтвердив право держав-членів приймати більш високі нормативи та свої методи розв'язання соціальних проблем (ст. 137, п. 2 та 5). Амстердамський договір 1997 р. включив до основного тексту Соціальні угоди та Соціальний протокол, що були раніше додатками до Маастрихтського договору [2, 742].

У преамбулі до ДЄС 1997 р. також зазначено, що міждержавне співробітництво сприятиме економічному та соціальному прогресу їх країн; сталому поліпшенню рівня життя та умов зайнятості; об'єднанню національних економік і їх гармонійному розвитку шляхом надання підтримки окремим відсталим районам; створенню і підтримці високого наукового та освітнього рівня та постійне підвищення професійної кваліфікації населення своїх країн. Соціальні цілі Європейського Співтовариства було конкретизовано у ст. 2 ДЄС: високий рівень зайнятості і соціального забезпечення, рівноправність чоловіків та жінок, піднесення рівня життя та якості, економічне та соціальне згуртування держав-членів, які, у свою чергу, далі були деталізовані у нормах ДЄС. Так, ст. 39–42 ДЄС регулює вільне пересування робочої сили, ст. 47 ДЄС стосується визнання дипломів для осіб, які займаються самостійною трудовою діяльністю, ст. 125–130 ДЄС — зайнятості, ст. 136–145 ДЄС — саме соціальної політики, ст. 146–148 ДЄС — діяльності Європейського Соціального Фонду. Соціальний вимір у ЄС мають аграрна політика (ст. 32–38 ДЄС), регіональна політика (ст. 158–159 ДЄС), культурна політика (ст. 151 ДЄС), політика асоціацій (ст. 182–188 ДЄС), положення про дослідження і технологічний розвиток (ст. 163–173 ДЄС), екологічна політика (ст. 174–176 ДЄС), політика розвитку (ст. 177–181 ДЄС), охорона прав споживачів (ст. 153 ДЄС), трансєвропейські мережі (ст. 154–156 ДЄС), освітня політика (ст. 149 ДЄС), політика у сфері охорони здоров'я (ст. 152 ДЄС).

Європейська соціальна ідея, яка була присутньою на всіх етапах європейської інтеграції, втілювалася в Європейську соціальну модель, що трансформувалася у чітку політику, яка має юридичну базу і займає своє законне місце поряд з

економічною, регіональною та зовнішньою політикою ЄС [20, 26]. З розширенням сфери її дії виникла необхідність удосконалення механізму функціонування соціальної політики, розширення компетенції наднаціональних органів, створення нових структур.

Таким чином, соціальну політику наприкінці 90-х років ХХ ст. не тільки було оголошено одним із пріоритетів ЄС, вона змогла спиратися на адекватну нормативну базу. Більше того, маючи таку базу та досвід реалізації кількох дострокових соціальних програм, Євросоюз зміг перевести соціальну політику на комплексне програмування. Засади його було закладено у Ніцці (саміт грудня 2000 р.). Було погоджено Хартію основних прав громадян Європейського Союзу, яка значною мірою розширила положення Хартії 1989 р. та поширила її дію на всіх громадян Співдружності. Хартія основних прав ЄС увійшла до тексту Конституції [2, 742].

Комплексне проведення заходів у соціальній сфері передусім сприяє встановленню єдиних на всій території Співтовариства прав людини у трудових відносинах, прав на пенсії, допомоги по безробіттю, а також інших форм соціального забезпечення, що і є головним завданням соціальної політики Європейського Союзу.

Забезпечення соціально-економічних прав нерозривно пов'язане із становленням інституту прав людини як самостійного інституту права ЄС. У свою чергу, соціальне право ЄС нерозривно поєднане з розвитком спільної соціальної політики і утвердженням соціально-економічних прав людини. Прийняття законодавства, спрямованого на поліпшення умов праці і забезпечення прав трудящих, є одним з головних досягнень ЄС у соціальній сфері. Треба наголосити, що Європейський Союз є насамперед економічним об'єднанням, тому в установчих документах, регламентах, директивах, рішеннях інститутів увага зосереджувалася передусім на забезпеченні соціально-економічних прав. Таким чином, в основі соціальної політики країн — членів Європейського Союзу лежить визнання соціально-економічних прав громадян [21, 69–75].

Треба зазначити, що пошуки нових рішень щодо спільної соціальної політики відбувалися і за участю організаційних форм ЄС. Рада ЄС 30 жовтня 1989 р. приймає за пропозицією Європейської Комісії та після консультацій з Економічним і Соціальним Комітетом та Європейським Парламентом Хартію основних соціальних прав трудящих ЄС, яка стала пер-

шою спробою міждержавного співробітництва з питань соціального забезпечення і захисту населення у рамках ЄС. Пізніше було прийнято Хартію основних прав Європейського Союзу 2000 р. [22], яка не лише стала важливим кроком у формуванні нормативної бази здійснення соціального забезпечення та захисту на рівні ЄС, а й мала вагоме значення для визначення правової природи ЄС і чіткого визначення перспектив його подальшого розвитку у світлі підписання у 2004 р. Договору, що запроваджує Конституцію для Європи.

Саміт у Ніцці 2004 р. прийняв новий Соціальний порядок денний, який відбиває пріоритетні цілі соціальної політики ЄС на наступні роки, а саме: розв'язання проблеми зайнятості та зменшення безробіття, захист прав трудящих в умовах економіки, що змінюється, гендерна рівність, ліквідація зубожіння та боротьба із будь-якою дискримінацією. Серед завдань, які потрібно вирішувати соціальній політиці, також стимулювання активності та підвищення якості робочої сили, боротьба із соціальною маргіналізацією та пом'якшення наслідків демографічних змін, спричинених старінням населення Європи. Особливу увагу приділено мірам, спрямованим на підвищення активності жінок на ринку праці, поліпшення можливостей для гармонізації професійних та сімейних обов'язків. Документ ввів поняття "соціальні індикатори", за якими має оцінюватися соціальна ситуація в ЄС та рівень соціального захисту окремих груп населення [2, 743, 744].

Еволюція соціальної політики відображає не тільки етапи її розвитку, а й послідовне створення нормативної бази, здатної забезпечити втілення цієї соціальної політики в життя [2, 744].

Таким чином, соціальні питання є предметом постійного піклування Європейського Союзу. Євросоюз є координатором та ініціатором всіх дій держав-членів з цього питання. Основні зусилля Євросоюзу спрямовані на створення єдиної правової бази соціальної політики. Засоби регулювання соціальної політики в рамках Євросоюзу передбачають формування каталогу основних соціальних прав громадян держав-членів, а також шляхом прийняття нормативних актів органами Євросоюзу (регламентів та директив), які мають пряму дію права ЄС, яка уможливорює захист прав фізичних осіб у суверенітеті національним нормам, несумісним з правом ЄС.



Література

1. Кравчук І. В., Парапан М. В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС. — К.: Вид. дім "Слово", 2004. — 320 с.
2. *Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека.* — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2007. — 960 с.
3. Boulouis J. Droit institutionnel de l'Union europeene. — P., 1995.
4. Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право: Моногр. — М.: Изд-во РУДН, 2000. — 436 с.
5. Hummer W., Simma B., Vedder C. Europarecht in fallen. — Baden-Baden: NOMOS, 1993. — 860 s.
6. Weiler J. H. H. The Transformation of Europe // The Yale Law Journal. — June 1991. — № 8. — Vol.100. — P. 2403–2480.
7. Гнатовський М. М. Європейський правовий простір. Концепція та сучасні проблеми / Київ. нац. ун-т, Ін-т міжнар. відносин. — К.: Вид. дім "Промінь", 2005. — 224 с.
8. Paul Craig and Grainne De Burca. EU Law: Text, Cases, and Materials- — 3rd ed. — Oxford: Oxford University Press, 2003. — 178–182 s.
9. Case 26\62, NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen [1963] ECR 1.
10. Справа 147/77, Defrenne v. Sabena [1978] ECR 1365.
11. Case 11\70, Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr und Vorratsstelle fur Getreide und Futtermittel [1970] ECR 1125.
12. Case 106\77, Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA [1978] ECR 629.
13. Пашков А. В. Европейская социальная политика: Моногр. — К.: Глобус. — 133 с.
14. Петров Р. А., Опейда З. Й., Федорчук Д. Е., Вакуленко А. О. Вступ до права ЄС. — Донецьк, 2001. — С. 13.
15. Ильин Ю. Д. Лекции по истории и праву Европейского Союза. — Х.: Фирма "Консум", 1998. — 156 с.
16. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу: Навч. посіб.: Пер. з англ. — К.: Т-во "Знання", КОО, 2002. — 381 с.
17. Питерс Д. Введение в законодательство о социальной защите в странах — членах Европейского Сообщества. Leaven, 1994. — 57с.
18. Право Европейского Союза: правовое регулирование торгового оборота: Учеб. пособ. / Под ред. проф. В. В. Безбаха. — М.: Зерцало, 2000. — 400 с.
19. Трудовое и социальное право Европейского Союза: документы и материалы. — М.: Права человека, 2005. — 98 с.
20. Каргалова М. В. От социальной идеи к социальной интеграции. — М., 1999. — С. 26.
21. Смирнова Е. С., Смирнов М. Г. Европейское гражданство и решение вопросов национальной, социальной и культурной политики в рамках коммунитарных структур Европейского Союза // Московский журн. междунар. права. — 2002. — № 3. — С. 69–75.
22. Право Европейского Союза: Учеб. для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. — М.: Юрист, 2002. — 925 с.

Соціальне питання посідає важливе місце в політиці об'єднаної Європи. Нині ведеться активна робота зі створення єдиної правової бази соціальної політики.

Социальный вопрос занимает важное место в политике объединенной Европы. В настоящее время ведется активная работа по созданию единой правовой базы социальной политики.

The social problem takes the important place in the politician of incorporated Europe. Now active work on creation of uniform legal base of social policy is conducted.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ПІДПРИЄМСТВ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 2(25), с. 231–236

Досліджується законодавство державного регулювання економічної безпеки в передових країнах, проведений порівняльний аналіз із законодавством України.

Практика державного регулювання національної економіки розвинених країн засвідчує, що найкращих результатів можна досягти за ринкових умов у поєднанні з ефективною регулятивною функцією держави. Економічна безпека підприємства не є винятком — найефективніше забезпечення економічної безпеки підприємства неможливе без грамотного та ґрунтового відповідного державного регулювання. Держава має значний вплив на формування економічної безпеки підприємства. Використовуючи прямі та непрямі важелі втручання, вона створює та регулює економічні умови діяльності підприємств, призначені для захисту економічних інтересів держави та національної економіки.

В Україні основою нормативно-правової бази економічної безпеки та регулювання банкрутства є Конституція України [1]. Ґрунтуючись на основних засадах Конституції, уряд України будує державну політику. Для реалізації одного з її напрямів в Україні створено Раду національної безпеки та оборони, яка займається координацією органів виконавчої влади у сфері національної безпеки.

З метою системного підходу до захисту економічних інтересів у 1997 р. Верховною Радою України було прийнято Концепцію національної безпеки України [8]. У прийнятій Концепції розглядаються основи національної безпеки України, об'єкти та принципи забезпечення національної безпеки, загрози національній безпеці, основні напрями державної політики національної безпеки України та система національної безпеки України. Звісно, ця концепція не здійснює прямого впливу на економічну безпеку підприємства, але опосередкований вплив має.

У світлі опосередкованого впливу на економічну безпеку підприємств цікавим є дослідження міжнародних законодавчих актів.

Так, одним з основоположних актів щодо банкрутства підприємств є Європейська конвенція “Про деякі міжнародні аспекти банкрутства” [9]. Цей документ у випадку відкриття процедури банкрутства в одній з держав, що приєдналися до Конвенції, регулює таке:

- здійснення деяких повноважень конкурсного керівника відносно розпорядження майном боржника на території інших держав — учасниць Конвенції;
- відкриття вторинного банкрутства в інших державах-учасниках;
- передавання інформації кредиторам, які перебувають на території інших держав-учасниць, і порядок подання ними претензій до боржника.

Також цим документом пояснюються міжнародні аспекти відкриття справи про банкрутство, непрямої міжнародної компетенції, часткової оплати вимог кредиторів, багато уваги приділяється питанню вторинного банкрутства підприємств.

У світлі розгляду питань економічної безпеки на міжнародному рівні цікавою є методологія, яка запропонована Комісією ООН за програмами розвитку (UNDP) з аналізу економічної безпеки держави. Згідно з цією методикою рівень національної безпеки визначається трьома факторами: рівнем економіки, рівнем освіти та правами людини [16].

Рівень економіки вимірюється у ВВП на душу населення, рівень освіти — кількістю років, протягом яких вчиться в даному суспільстві “середньостатистична” людина, права людини

характеризуються спеціальним індексом, який розраховується за спеціально затвердженою методикою.

Рівень національної безпеки, визначений таким чином, є одним з індикаторів стану безпеки держави. Зниження цього рівня є сигналом для уряду щодо вжиття відповідних заходів.

Для дослідників з питань економічної безпеки також являє інтерес Заключний акт Наради з безпеки і співпраці в Європі (Хельсінкі, 1 серпня 1975 р.) [10], який чинний і до сьогодні. Так, у розділі “Економічна і комерційна інформація” держави-учасниці вищезгаданого акта, вважаючи, що економічна інформація за своїм характером повинна була б забезпечувати відповідний аналіз ринків та розробку середньострокових і довгострокових прогнозів, сприяючи тим самим встановленню стійких торгових потоків і кращому використанню торгових можливостей, виражаючи готовність поліпшувати якість і розширювати обсяг та розповсюдження економічної і відповідної адміністративної інформації, сприятимуть регулярній і за можливості в більш короткі терміни публікації та розповсюдженню економічної і комерційної інформації, зокрема:

- статистичних даних про виробництво, національний доход, бюджет, рівень споживання та продуктивності праці;
- статистичних даних про зовнішню торгівлю;
- законів і регламентів, що стосуються зовнішньої торгівлі;
- інформації, що використовується для економічного прогнозування з метою сприяння розвитку торгівлі;
- іншої інформації, корисної для ділових людей у комерційних контактах, наприклад, періодично видаваних довідників, переліків і, коли це можливо, структурних схем фірм та організацій, що займаються зовнішньою торгівлею;
- заохочуватимуть роботу з гармонізації статистичних номенклатур, що проводиться в міжнародному плані, особливо в рамках Європейської економічної комісії ООН.

В Україні, на жаль, на сьогодні відсутні ґрунтовні законодавчі розробки, що регулюють економічну безпеку підприємства. З існуючих законодавчих актів найбільше уваги приділяється питанням банкрутства підприємств.

Більш-менш комплексно та широко деякі аспекти економічної безпеки підприємства висвітлює Господарський кодекс України [2]. У цьому

документі у ст. 19 висвітлюється державний контроль та нагляд за господарською діяльністю, де говориться, що держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання у різних сферах.

Слід зазначити, що законодавче регулювання в Україні найбільше спрямоване на процедуру банкрутства та антимонопольне регулювання. Перед тим як дослідити український досвід державного регулювання банкрутства, доцільно розглянути зарубіжний досвід з цього напрямку.

У США процедура банкрутства та відновлення фінансового стану боржника остаточно сформувалася тільки у другій половині ХХ ст., однак ідея судового регулювання неспроможності суб'єктів господарювання існує в цій країні вже давно [12–14]. Перші відповідні положення з'явилися ще в ХVІІІ ст. Так, уже в 1787 р. Конституційний Конвент США надавав Конгресу повноваження приймати законодавчі акти, які складуть єдину національну правову базу для розв'язання суперечок кредиторів з боржниками. Це було зроблено для того, щоб відійти від англійської практики, де при певних обставинах за оголошення неспроможності підприємства або фізичної особи передбачалася смертна кара. Законодавство США щодо банкрутства в більшості випадків дає можливість юридичним і фізичним особам, які самостійно заявили про свою неспроможність, звільнитися від більшої частини свого боргу, а підприємствам, що серйозно займаються своєю діяльністю, надається можливість реорганізувати виробництво, знайшовши знову фінансову стабільність.

Також однією з найбільш розвинених країн у плані державного регулювання банкрутства є Франція. До 1967 р. процес банкрутства у Франції майже повністю зводився до ліквідації підприємства-боржника, всі його засоби йшли на погашення боргів [11]. Закон “Про банкрутство” 1967 р. і подальший відповідний Декрет передбачали можливість захисту підприємства та укладання угоди з кредиторами. Але практично ці можливості майже не використовувалися, і лише 2–3 % розглядів справ за даною категорією у період дії Закону 1967 р. вирішувалися компромісом. Решта справ закінчувалася ліквідацією боржників.

У 1985 р. у Франції було прийнято новий закон, що стосується неспроможності підприємств (Закон “Про конкурсне управління, ліквідаторів і експертів за визначенням стану підприємств” від 25.01.85 № 85-98), який передбачав більший захист підприємств, багато в чому обумовлений проблемою збереження робочих місць.

За французьким законодавством, банкрутом може бути визнана як фізична особа, так і юридична. Розглядом справ про неспроможність займаються в основному комерційні суди.

Можливі ініціатори справи про банкрутство стандартні в багатьох країнах. Ними є сам боржник, його кредитори і прокурор. У Франції та Великобританії, до того ж, провадження справи про неспроможність може бути почате з ініціативи суду.

Провадження справи про неспроможність починається у тому випадку, коли боржник неспроможний сплатити борги. Мінімальну суму несплачених боргів законодавством Франції (як і Німеччини) не встановлено.

Законодавство Франції укрупнено виокремлює три варіанти розвитку подій при порушенні справи про банкрутство:

1. Реорганізація підприємства.
2. Передавання підприємства-боржника в орендне управління іншому суб'єкту господарювання.
3. Ліквідація підприємства шляхом його продажу.

Також необхідно відзначити соціальний захист працівників підприємств, що перебувають у кризі. Працівники підприємства-боржника, за законом 1985 р., отримали “надпріоритет” над рештою категорій кредиторів, їм збережено заробітну платню до 60 днів. Крім того, за клопотанням кредитора суд може встановити позачерговий порядок покриття боргу.

Для повноти висвітлення цього питання докладно розглянути законодавчу базу Німеччини, де розрізняють три види банкрутства: просте, злісне, особливо тяжкий випадок банкрутства [11; 12].

У разі простого банкрутства боржник через власну недбалість не знає про наближення чи настання банкрутства або легковажно викликає його своїми діями. Злісним банкрутство буде визнане у тих випадках, коли в умовах надмірної кількості боргів особа ховає, знищує частину майна, які у разі розпродажу підлягають відчуженню на користь кредиторів, або укладає ризиковані спекулятивні чи явно збиткові угоди, продає товари за явно заниженою ціною, а також приховує права інших осіб чи визнає явно вигадані права. Особливо тяжким випадком банкрутства визнаються дії винної особи в корисливих інтересах або свідоме створення для багатьох осіб загрози розорення, втрата довірених йому майнових цінностей.

Нині з урахуванням усіх поправок та змін Закон України “Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом” [4] встановлює умови, порядок відновлення платоспроможності суб'єкта підприємницької діяльності-боржника або визнання його банкрутом і застосування ліквідаційної процедури, повного або часткового задоволення вимог кредиторів.

Цей закон дає визначення ряду термінів: неплатоспроможність, боржник, банкрутство, суб'єкт банкрутства (банкрут), кредитор, конкурсні кредитори, поточні кредитори, грошове зобов'язання, безспірні вимоги кредиторів, досудова санація, розпорядження майном боржника, розпорядник майна, санація, реструктуризація підприємства, керуючий санацією, арбітражний керуючий, мирова угода.

Слід також відзначити, що останніми поправками у цей Закон внесено певні зміни щодо підприємств гірничо-металургійного комплексу. Так, шостим абзацом ст. 5 цього Закону визначається, що справи про банкрутство гірничих підприємств (гірничодобувні підприємства, шахти, копальні, кар'єри, розрізи, збагачувальні фабрики, шахтовугледобувні підприємства), створених у процесі приватизації та корпоратизації, у статутних фондах яких частка держави становить не менше 25 % і продаж акцій яких розпочався, можуть бути порушені не раніше ніж через рік від початку виконання плану приватизації(розміщення акцій).

Для більш повного дослідження питання державного регулювання діяльності підприємств, з метою забезпечення їх економічної безпеки, необхідно розглянути законодавчі акти України, що безпосередньо стосуються діяльності підприємства. Серед широкої різноманітності подібних законодавчих актів слід виділити Господарський кодекс України [2]. У цьому документі значна увага приділяється обмеженню монополізму в економіці, неправомірним угодам між суб'єктами господарювання, дискримінації суб'єктів господарювання, недобросовісній конкуренції, неправомірному використанню ділової репутації суб'єкта господарювання, створенню перешкод суб'єктам господарювання у процесі конкуренції, комерційній таємниці. Також окремо слід відзначити, що в цьому законодавчому акті приділяється увага заходам щодо запобігання банкрутству суб'єктів підприємництва, однак ці заходи не деталізуються.

Отже, на сьогодні економічна безпека підприємства недостатньо регулюється державою. В не-

обхідному обсязі відсутні відповідні законодавчі акти, що, звісно, негативно впливає на рівень економічної безпеки підприємств.

Слід зауважити, що державне регулювання діяльності підприємств може здійснювати як позитивний, так і негативний вплив на рівень їхньої економічної безпеки. Результати цього дослідження узагальнено в табл. 1, 2.

Для завершення дослідження доцільним буде висвітлення зарубіжного досвіду державного регулювання економічної безпеки підприємства.

Держава через систему податків, субсидій, кредитів, механізм банкрутства тощо реалізує свою політику, яка може підвищувати або знижувати

рівень економічної безпеки підприємства. Для забезпечення стабільної роботи підприємств і, як наслідок, підвищення рівня їх економічної безпеки велике значення має грамотна та ґрунтовна політика у сфері податків, у сфері матеріальної та фінансової допомоги держави суб'єктам господарювання.

До найважливіших елементів державної підтримки, які часто використовуються у світовій практиці, належать:

- участь у змішаних підприємствах;
- фінансування підприємств, які особливо важливі для економічної безпеки країни;
- надання пільгових кредитів тощо.

Таблиця 1

Позитивні наслідки впливу державного регулювання на економічну безпеку підприємств

Форми державного регулювання	Наслідки державного регулювання	Результати впливу на економічну безпеку підприємства
Введення різноманіття форм власності	Поява недержавного сектора в економіці	Можливість прояву приватної ініціативи, підвищення зацікавленості в результатах діяльності підприємства
Формування та регулювання фінансового ринку	Поява мережі фінансових посередників	Збільшення кількості джерел інвестиційних ресурсів
Обмеження та регулювання рівня монополізму	Створення умов для конкурентної боротьби	Зниження загрози з боку підприємств-монополістів. Попередження або ліквідація небажаних ринкових структур та небажаної поведінки ринкових агентів. Допомога одним групам економічних агентів за рахунок інших
Обмеження імпорту товарів з метою захисту інтересів вітчизняного товаровиробника	Створення умов для збуту продукції вітчизняних підприємств	Збільшення ємності ринку
Надання державних гарантій при залученні іноземних інвестицій	Збільшення притоку закордонних інвестицій	Збільшення кількості інвестиційних проектів, що реалізуються. Підвищення організаційно-технічного рівня виробництва та конкурентоспроможності продукції. Вихід підприємств на зовнішні ринки

Таблиця 2

Негативні наслідки впливу державного регулювання на економічну безпеку підприємств

Сфера регулювання	Негативні аспекти регулювання	Захисна реакція підприємств	Результати впливу на економічну безпеку підприємства
Податкова сфера	Високі податкові ставки. Відсутність системи податкових пільг	Відсутність прагнення до збільшення прибутку. Приховування частини прибутку	Зменшення обсягів виробництва або його повна зупинка. Високий рівень витрат на виробництво. Відсутність власних інвестиційних ресурсів. Низький організаційно-технічний рівень виробництва. Низький рівень конкурентоспроможності продукції на зовнішніх ринках
Інноваційна сфера	Відсутність субсидій та дотацій підприємствам недержавного сектора	Відсутність технічних та управлінських нововведень	Низький організаційно-технічний рівень виробництва. Висока енергоємність виробництва. Низька продуктивність праці. Неєфективний менеджмент
Інвестиційна сфера	Незначні гарантії іноземним інвесторам. Відсутність сприятливого інвестиційного клімату	Відмова від співпраці з зарубіжними партнерами. Вивіз капіталу за кордон	Відсутність реальної можливості співпраці з іноземними партнерами. Уповільнення динаміки розвитку
Інфраструктура підприємництва	Жорсткі обмеження діяльності	Відмова від послуг інфраструктури підприємництва	Збільшення витрат та низька якість робіт, що виконуються самостійно. Відсутність додаткових інвестицій через нерозвиненість фондового ринку

Прикладом активної підтримки економічної безпеки підприємств, що займаються науковою діяльністю, є досвід Японії, де держава надає кредити для проведення прикладних досліджень. Слід відзначити, що відсоток за використання кредиту безпосередньо залежить від успішності проекту. Якщо проект повністю зазнав краху, то підприємство відсотки взагалі не виплачує, а повертається лише сума кредиту. Подібні дії стимулюють розвиток науки, яка в свою чергу сприяє підвищенню рівня економічної безпеки підприємства [16].

Фінансова підтримка підприємств з боку держави відіграє значну роль у процесі зміцнення економічної безпеки підприємств. Практично в усьому світі широко практикуються субсидії, займи та дотації окремим підприємствам або навіть цілим галузям економіки. В Україні показовим прикладом цього є еколого-економічний експеримент у містах Кривий Ріг, Дніпродзержинськ та Маріуполь, який було проведено наприкінці 90-х років ХХ ст. Основним законодавчим актом, що ініціював проведення цього експерименту, було Розпорядження Президента України "Про еколого-економічний експеримент у містах Кривий Ріг, Дніпродзержинськ та Маріуполь" [6]. Сутність цього експерименту викладено у Постанові Кабінету Міністрів України "Про проведення еколого-економічного експерименту в містах Кривий Ріг, Дніпродзержинськ, Маріуполь і Запоріжжя" [7] та полягає у фінансуванні за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, Державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища заходів, пов'язаних з поліпшенням економічної та екологічної обстановки в містах проведення. Результатом експерименту стало значне піднесення гірничо-металургійної галузі, зокрема в місті Кривий Ріг.

На шляху активізації процесів, що підвищують рівень економічної безпеки підприємств, значних успіхів у 90-ті роки ХХ ст. досягли країни Центральної та Східної Європи [16]. Найпоширенішим засобом підтримки економічної безпеки підприємств у цих країнах були і залишаються дотації. Однак дотації надаються лише успішним або перспективним підприємствам, що є однією із засад економічного піднесення країн у цілому.

Економічна безпека підприємства істотно залежить від конкурентоспроможності його продукції. Чим більш стійке становище підприємства на світовому ринку, тим вищий рівень його економічної безпеки. Тому практично в усіх країнах держава активно заохочує розвиток експорту,

тому що він підсилює в цілому економічну безпеку країни.

Отже, в Україні основною нормативно-правовою базою економічної безпеки та регулювання банкрутства є Конституція України. Однак, на сьогодні економічна безпека підприємства недостатньо регулюється державою. Відсутні в необхідному обсязі відповідні законодавчі акти, що, звісно, негативно впливає на рівень економічної безпеки підприємств.



Література

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // ВВР України. — 1996. — № 30. — С. 141.
2. Господарський кодекс України: станом на 16 січня 2003 р. / ВВР України. Оф. вид. — К.: Парлам. вид-во, 2003.
3. Закон України "Про банкрутство" № 2343-XII: станом на 14 травня 1992 р. / ВВР України. Оф. вид. — К.: Парлам. вид-во, 1992.
4. Закон України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом" № 1499-IV: станом на 17 лютого 2004 р. (зі змінами) / ВВР України. Оф. вид. — К.: Парлам. вид-во, 2004.
5. Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про банкрутство" № 784-XIV: станом на 30 червня 1999 р. / ВВР України. Оф. вид. — К.: Парлам. вид-во, 1999.
6. Розпорядження Президента України "Про еколого-економічний експеримент у містах Кривий Ріг, Дніпродзержинськ та Маріуполь" № 235/97: станом на 11 червня 1997 р. / ВВР України. Оф. вид. — К.: Парлам. вид-во, 1997.
7. Постанова Кабінету Міністрів України "Про проведення еколого-економічного експерименту в містах Кривий Ріг, Дніпродзержинськ, Маріуполь і Запоріжжя" № 715: станом на 28 квітня 1999 / ВВР України. Оф. вид. — К.: Парлам. вид-во, 1999.
8. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України № 2171-III: станом на 21 грудня 2000 р. (зі змінами) / ВВР України. Оф. вид. — К.: Парлам. вид-во, 2000.
9. Європейська конвенція "Про деякі міжнародні аспекти банкрутства": станом на 5 червня 1990 р. — Стамбул, 1990.
10. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1 августа 1975 г.). Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXI. — М., 1977. — С. 544–589.
11. Васильев Е. А. Правовое регулирование несостоятельности и банкротств в гражданском и торговом праве капиталистических государств. — М.: Финансы, 1983. — 148 с.
12. Дахно І. І. Міжнародне економічне право. — К.: МАУП, 2000. — 160 с.

13. Ласк Г. Гражданское право США. — М., 1961. — 280 с.

14. Паксон Эдвин. Принципиальные различия законов о банкротстве США и Российской Федерации // Бизнес Ревю. — № 7. — 1993. — С. 45–51.

15. Проблемы глобальной безопасности. — М.: ИНИОН, 1995. — 492 с.

16. Сухорукова Т. Проблема экономической безопасности предприятия // Бизнесинформ. — 1998. — № 19. — С. 43–46.

Компетентне державне регулювання економічної безпеки є необхідною умовою ефективної роботи підприємства.

Компетентное государственное регулирование экономической безопасности является необходимым условием эффективной работы предприятия.

Competent state regulation of economic safety is a necessary condition of the effective work of the enterprise.

Надійшла 5 травня 2010 р.

ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ І ЗАПОБІГАННІ ЕКОНОМІЧНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 2(25), с. 237–243

Розглядаються важливі принципи державного забезпечення економічної безпеки. Вказуються шляхи вдосконалювання відповідної правової бази в Україні.

Розбудова, самозбереження і прогресивний розвиток України як суверенної держави є неможливим без проведення цілеспрямованої політики щодо захисту її національних інтересів, забезпечення національної безпеки в цілому і в сфері економіки зокрема.

Тому одночасно з формуванням інститутів державності в Україні розпочався активний процес теоретичного осмислення і наукового опрацювання національної економічної безпеки як явища сучасного державно-політичного життя, підготовки і прийняття відповідних рішень і документів у цій сфері. Ефективно працююча правова система є певною мірою продуктом наукових досліджень і практики. Якщо встановлюється адекватний процес сходження від абстракції — категорій державного управління щодо забезпечення національної економічної безпеки — до законів та нормативних стандартів у кодексах України, то дія правової системи підтримується на певному рівні стабільності [1].

З позицій економічної науки можна стверджувати, що фундаментальною причиною кризових явищ в економіці України є недосконалість правових актів або їх відсутність.

У перехідний період закони взагалі характеризуються нестабільністю (тому що їх дія залежить від економічної ситуації у державі) та мають перехідні властивості. Тому, у так званих перехідних законах строк чинності дуже короткий. Вони є неефективними в результаті існуючих протиріч у формуванні правової бази в процесі побудови демократичної держави.

Правове регулювання економіки полягає в упорядкуванні взаємодії та захисті інтересів його учасників шляхом встановлення певних

правил, критеріїв і стандартів. Загальні правила, критерії і стандарти є обов'язковими без винятку для всіх учасників ринку. Порушення правил, критеріїв або стандартів з боку окремих учасників створює загрозу для існуючого порядку на ринку, а відтак зачіпає інтереси всіх учасників [2, 33].

При розгляді істотних характеристик правового регулювання потрібно враховувати два аспекти: будь-яке правове регулювання може розглядатися формально (право, як регулятор) й змістовно (інтереси яких груп або прошарків суспільства цей регулятор обслуговує). Правове регулювання виконує певні функції, що являють собою основні напрями правового впливу та відбивають роль права в упорядкуванні суспільних відносин. Функції права частіше розглядаються у двох площинах: спеціально-юридичній та загально-соціальній [3].

На спеціально-юридичному рівні право виконує регулятивну (розвиток суспільних відносин) та охоронну функції. Регулятивна функція має первинне значення, тому що стимулює найцінніші правові відносини в суспільстві до розвитку. Таку функцію найчастіше забезпечують правові стимули — заохочення, пільги, дозволи, рекомендації та ін. Охоронна функція здійснюється з використанням правових обмежень — заборон, заборони, покарання. Ця функція вторинна і покликана забезпечувати регулятивну функцію, тому що охорона та захист починають діяти лише в разі порушення тих чи інших соціальних зв'язків або при виникненні перешкод [4, 30]. Для їх подолання саме й виникає необхідність у використанні правових обмежень. До загальносоціальних

функцій належать економічні, політичні, виховні, комунікативні тощо.

Традиційно правове регулювання забезпечення національної безпеки здійснюється за допомогою трьох типів правових норм: міжнародних, національних, а також інституційних. В основі поділу на типи лежать відмінності в порядку прийняття відповідних норм. Особливістю міжнародного правового регулювання є те, що воно виникає внаслідок реалізації волі держав, які у правовому контексті є рівноправними і незалежними одна від одної. Міжнародно-правові угоди укладаються державами на добровільній основі. Міжнародно-правове регулювання здійснюється в основному двома способами: у межах окремих міжнародних договорів і в межах міжнародних організацій [2].

У зв'язку з вирішенням питання щодо вступу до Ради Європи в Україні більш активно розпочалося здійснення відповідних заходів щодо запровадження у вітчизняному законодавстві положень основних європейських міжнародних правових актів [5]. Так, 16 січня 1998 р. Україна підписала Європейську конвенцію "Про взаємодопомогу у кримінальних справах", укладену європейськими країнами ще 20 квітня 1959 р., що розширило можливості правоохоронних органів із захисту прав і свобод громадян України. Крім того, в Конституції України зазначено, що норми міжнародного права і міжнародні договори України є складовою її правової системи [6, 3].

Національне правове регулювання здійснюється державою відповідно до нормативних актів держави, які встановлюють повноваження, права й обов'язки тих або інших державних органів. Сукупність таких актів має ієрархічну будову. Найвище місце в цій сукупності посідає Конституція [6, 3]. Усі інші нормативні акти такого роду мають відповідати (не суперечити) Конституції.

Про державний захист прав і свобод громадян чітко говориться у розділі II Конституції України. Для забезпечення національної безпеки в державі діють правоохоронні органи, які створюються, функціонують і розвиваються разом з державою, виконуючи її правоохоронну функцію. Тому держава реалізує свої владні повноваження через відповідні державні органи, які й видають нормативні акти в межах своїх повноважень.

Головними функціями національного правового регулювання економіки є:

- виконання відповідних до визначених цілей повноважень з боку державних органів;

- здійснення цими органами регулятивної функції у межах визначеної їм компетенції;
- видання нормативних актів, забезпечення їх застосування, здійснення контролю за виконанням актів тощо.

Із законодавчого регулювання впливають елементи інфраструктури, хоча кожний з цих елементів має окреме функціональне навантаження.

Одним з елементів структури безпеки ринку є правозастосування, тобто здійснення відповідних заходів щодо протидії та запобігання правопорушенням законодавства у сфері економіки шляхом застосування різноманітних санкцій.

Однією із закономірностей розвитку засобів державного управління забезпечення національної економічної безпеки є переміщення уваги з розвитку функцій контролю та нагляду бік розвитку засобів безпеки ринку. Відмінність останніх виявляється у необхідності якісного збільшення аналітичних функцій органів щодо регулювання, їх прогностичних та моніторингових можливостей, правозастосовних функцій, які, маючи у собі позитивний потенціал функцій контролю та нагляду, повинні значно збільшувати їх можливість і перевести на якісно інший рівень за рахунок здійснення функції безпеки ринку.

Інституційне регулювання здійснюється державними органами внаслідок реалізації повноважень, наданих законами чи підзаконними актами, або внаслідок делегування повноважень відповідним державним органом [2].

Структурна залежність трьох типів правового регулювання виражається таким чином: національне правове регулювання не повинно суперечити міжнародному; інституційне регулювання не повинно суперечити міжнародному і національному правовому регулюванню.

При розробці законодавства про національну економічну безпеку передбачається, що регулювання має сприяти конкуренції. Забезпечення економічної безпеки держави безпосередньо здійснюється за допомогою механізму її реалізації.

Механізм забезпечення економічної безпеки держави — це система організаційно-економічних та законодавчо-правових заходів, яка впроваджується через діяльність системи органів економічної безпеки держави. Цей механізм складається з таких елементів: розробка порогових значень індикаторів загроз та механізмів їх виявлення, опрацювання; проведення постійної аналітико-моніторингової та розвідувальної діяльності щодо стану економіки та тенденцій у соціально-економічних процесах, нагромадження в них потенціала

лу загроз; діяльність держави щодо виявлення та запобігання внутрішнім і зовнішнім загрозам економічної безпеки держави.

Законодавство про забезпечення економічної безпеки держави базується на Конституції України, до нього входять закони України “Про основи національної безпеки України” [78], “Про Раду національної безпеки і оборони України” [8], “Про державну службу” [9, 225], “Про боротьбу з корупцією” [9, 3], “Про службу в органах місцевого самоврядування” [9, 242], “Про міліцію” тощо [6, 207], Кримінальний і Кримінально-процесуальний [10; 6], Бюджетний та Податковий [11], Цивільний та Цивільно-процесуальний [12; 13], Господарський та Господарсько-процесуальний кодекси України [14], Кодекс України “Про адміністративні правопорушення” [15] та інші закони, міжнародно-правові угоди, учасником яких є Україна, а також нормативно-правові акти, що регулюють діяльність фізичних та юридичних осіб у різних сферах господарської діяльності, укази Президента України “Про заходи щодо підсилення контролю за декларуванням прибутків осіб, уповноважених на виконання функцій держави”, “Про додаткові заходи щодо боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом” тощо [16, 163].

Є також низка нормативних актів, в яких містяться конкретні механізми реалізації напрямів, передбачених цими законодавчими актами: “Положення про Єдину державну інформаційну систему у сфері попередження і протидії легалізації (відмивання) доходів, отриманих злочинним шляхом, і фінансування тероризму”; “Вимоги до організації фінансового моніторингу суб’єктами первинного фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії запровадженню в легальний обіг доходів, отриманих злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму”; “Методичні рекомендації з питань розробки банками України програм з метою протидії легалізації (відмивання) грошей, отриманих злочинним шляхом” та ін. [17].

Чимало економічних злочинів в Україні скоюється через недосконалість чинного законодавства, яке регламентує створення (у тому числі державну реєстрацію) суб’єктів господарської діяльності, їх організаційно-структурний та системний устрій, призупинення діяльності, реорганізацію або ліквідацію. Жоден з етапів діяльності цих суб’єктів (від виникнення до ліквідації) не є достатньо регламентованим, має певні недоліки або дефекти правового регулювання, що знаходять відображення в нормативних актах чинно-

го законодавства. Але існують і загальні дефекти правового регулювання, закладені вже на першому етапі — створенні суб’єктів господарської діяльності в момент їх реєстрації [18, 14].

Таким чином, можна зробити висновок, що Україна має позитивні ознаки громадянського суспільства і ринкової економіки, але розбіжності політичного, економічного і правового життя суспільства в поєднанні з невизначеністю його соціальних засад, що зумовлює кризу політичної та економічної систем [19, 67, 68].

Аналіз економічних злочинів в умовах кризи показує, що вони, головним чином, є наслідком політико-владних відносин, розповсюджених на економічний простір, при цьому економічні злочини мають латентний характер і об’єктивно виступають як результат адаптації суб’єктів господарських відносин до реалій України. Трансформація суспільства в Україні змінила ціннісні орієнтири. Домінантою стала субкультура великих потреб [2, 33]. В умовах скорочення валового національного продукту, повної ліквідації “перерозподілу”, державна, господарська й управлінська еліта може вдовольняти свої потреби тільки кримінальним способом.

Спектр законодавчих статей кодексів України має відповідати реаліям і наслідкам економічних злочинів, які в силу своєї системності становлять загрозу державній безпеці. Обґрунтоване судження про можливий стан економічної злочинності, її термін і альтернативи можливо отримати тільки на засадах системного прогнозування, але з урахуванням специфіки економічної злочинності, яка виходить із виняткової складності щодо наявності статистичних даних та відсутності достовірної інформації про об’єкт прогнозування [20, 18, 19].

Перехідне до ринкових відносин законодавство повинно дотримуватися, на думку фахівців із правознавства та юриспруденції [21], таких принципів:

1. Встановлення державного регулювання монопольних галузей економіки, граничних цін і тарифів на життєво важливі товари та послуги.
2. Створення системи гнучкого оподаткування.
3. Стимулювання розвитку підприємництва.
4. Дотримання повної відповідальності суб’єктів підприємництва за борги [22, 75, 76].

Створення правових засад відповідно до Концепції національної безпеки України забезпечує

національну безпеку як організовану сукупність об'єктів: державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями захисту національних інтересів, що проводять узгоджену діяльність у межах законодавства України. В основі державної політики національної безпеки визначено, що головними її об'єктами є: громадянин (його права і свободи); суспільство (його духовні і матеріальні цінності); держава (її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність та недоторканність кордонів). Важливим суб'єктом системи забезпечення національної безпеки є воєнна організація держави, до якої входять усі силові структури держави. Структуру державних органів — елементів системи економічної безпеки наведено у таблиці.

Утворення спеціальних державних органів стало реакцією на зміни у підходах до управління господарською діяльністю та боротьби зі злочинністю. Реформування організаційної структури спеціальних державних органів, що проходило й проходить у міжреформений та реформений періоди, вказує на важливість завдань, що потребують вирішення, а також на низьку ефективність наявних організаційно-структурних установ. Держава не завжди встигає своєчасно реагувати на нові економічні відносини прийняттям відповідних законів щодо боротьби зі злочинністю у сфері економіки. Разом з тим, Верховною Радою України на постійній або тимчасовій основі можуть бути створені необхідні на даному етапі

спеціальні органи для забезпечення економічної безпеки.

Державні органи, які є елементами системи економічної безпеки та беруть участь або виконують певні функції у боротьбі з економічною злочинністю, використовують у своїй роботі відповідні законодавчі акти та норми: Конституцію України, закони України “Про інформацію”, “Про Службу безпеки України”, “Про адвокатуру”, “Про боротьбу з корупцією”, “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів”, “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні”, “Про державну податкову службу”, “Про державну службу”, “Про державну таємницю”, “Про міліцію”, “Про оперативно-розшукову діяльність”, “Про статус суддів”, “Про судову експертизу”, “Про Комплексну програму профілактики злочинності на 2001–2005 рр.” тощо [6; 9; 17].

Основними завданнями та напрямками діяльності державних органів, які являють собою елементи системи економічної безпеки, є: виявлення, розслідування та нейтралізація правопорушень, притягнення винних до відповідальності; запобігання економічним злочинам; мінімізація та нейтралізація негативних соціальних процесів і явищ, що породжують організовану злочинність та сприяють їй, тощо.

Виконання основних функцій державних органів, що є елементами системи економічної безпеки (підрозділи Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю, СБУ та МВС України тощо), дає можливість викрива-

Система державних органів — елементів системи економічної безпеки

Спеціальні державні органи, які здійснюють заходи щодо забезпечення економічної безпеки	Державні органи, які беруть участь або здійснюють відповідні функції забезпечення економічної безпеки
1) спеціальні державні підрозділи Міністерства внутрішніх справ України: • департамент державної служби боротьби з економічною злочинністю; • головне управління по боротьбі з організованою злочинністю	• Рада Національної безпеки і оборони України; • органи внутрішніх справ; • органи Служби безпеки України; • органи прокуратури України; • судові органи України;
2) спеціальні державні підрозділи Служби безпеки України: • управління по контррозвідальному захисту економіки держави; • управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю	• органи і установи виконання покарань; • митні органи і підрозділи Прикордонних військ України; • органи Державної податкової адміністрації України; • державні органи контрольно-ревізійної служби, включаючи і відомчі ревізійні підрозділи державних органів виконавчої влади;
3) спеціальні державні підрозділи Державної податкової адміністрації України	• органи, що входять до структури Антимонопольного комітету; • органи Національного банку України, а також інші кредитно-фінансові установи; • органи, що входять до структури Фонду державного майна, Національного депозитарію та Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку; • відповідні органи і установи, що входять до структури міністерств, відомств та деяких центральних та місцевих органів виконавчої влади

ти організовані злочинні угруповання; виявляти факти корупції; організовувати операції, що спрямовуються на боротьбу з діяльністю організованих злочинних угруповань; взаємодіяти з правоохоронними органами іноземних держав у протидії міжнародним організованим злочинним угрупованням; визначати напрями стратегічної та тактичної діяльності спецпідрозділів; аналізувати оперативну обстановку тощо.

Важливим заходом у розробці державної стратегії із запобігання економічній злочинності, за відсутності у системі законів Закону про профілактику злочинів у сфері економіки, став Указ Президента України “Про Комплексну програму профілактики злочинності на 2001–2005 рр.”, що був розроблений з метою подальшого зміцнення законності та правопорядку в державі та у зв’язку з погіршенням криміногенної ситуації в економічній сфері. Відповідальними за виконання заходів Комплексної програми профілактики злочинності на 2001–2005 рр. [23] були призначені міністерства, центральні та місцеві органи державної влади. У 2006 р. Колегія Рахункової палати перевірила виконання передбачених заходів і за результатами аудиту ефективності виконання Комплексної програми профілактики злочинності на 2001–2005 рр. дійшла висновку, що діяльність відповідних органів щодо виконання заходів зазначеної програми була неефективною, а робота органів влади спрямовувалася на боротьбу з проявами злочинності, а не з її причинами.

Запроваджена Державним комітетом статистики України методологія збирання та поширення даних статистичних спостережень щодо динаміки і структури злочинності не забезпечує всебічної та об’єктивної оцінки реального її стану. Кількісні показники злочинності наводилися Держкомстатом у статистичному збірнику “Злочинність в Україні” в абсолютних цифрах, не беручи до уваги чисельність населення (без урахування демографічних процесів, що відбувалися в регіонах та державі впродовж п’яти років). Подібна методика істотно впливає на аналіз та оцінку реального стану злочинності в державі.

Важливу роль у практичній реалізації економічної безпеки країн, особливо таких, які перебувають на перехідному етапі свого розвитку, відіграє держава та її органи.

Для формування збалансованої державної політики та ефективного проведення комплексу узгоджених заходів щодо захисту національних інтересів у політичній, економічній, соціальній,

воєнній, екологічній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах створюється система забезпечення національної безпеки України.

Система забезпечення національної безпеки — це організована державою сукупність суб’єктів: державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об’єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, які проводять узгоджену діяльність у межах законодавства України.

Правоохоронна система достатньо динамічна, як й інші системи, вона постійно розвивається і вдосконалюється, формує нові структурні елементи та ліквідує застарілі, які втратили функціональне значення [24, 68]. Відомо також, що правоохоронні органи спеціально створюються для виконання правоохоронної діяльності та наділені відповідними повноваженнями. Вони є незалежними один від одного й утворюють єдину систему, системоутворюючим фактором якої є пріоритетне завдання, що полягає у забезпеченні законності та правопорядку [21].

Протидія злочинності в сучасних умовах здійснюється шляхом використання превентивного та виховного впливу кримінального законодавства; застосування кримінально-правових засад; спеціального кримінологічного попередження злочинності (профілактичного запобігання реально можливим злочинам і припинення розпочатої діяльності). Цілком зрозуміло, що чим ефективніший рівень діяльності правоохоронних органів, тим більше можливостей для попередження і припинення злочинів та їх розкриття, тим більше у держави можливостей для захисту прав і свобод громадян, відновлення порушених прав.

Аналіз способів реалізації завдань показує, що кожній функції відповідають найбільш доцільні, вироблені досвідом і закріплені у законі засоби і процедури реалізації. Такі засоби і процедури вибирають і застосовують залежно від змісту заходів боротьби з економічною злочинністю тим або іншим правоохоронним органом, або, залежно від функції, переглядають структуру підрозділів. На сьогодні вже проведено окремі організаційні заходи для розукрупнення правоохоронних відомств із питань забезпечення громадського порядку (МВС) і безпеки (СБУ). Ці заходи мають на меті зосередження зусиль на боротьбі зі злочинністю, у тому числі економічною, а місця позбавлення волі й виконання покарань із МВС передані у підпорядкування Міністерства юстиції України, де створено Департамент з виконання покарань. Функції з виконання судових рішень

також покладені на систему Міністерства юстиції України.

Незважаючи на деякі спроби щодо вдосконалення діяльності органів з протидії злочинності, їх організаційна структура все ще залишається громіздкою. Тому невідкладним завданням стає вдосконалення системи управління національною економічною безпекою у визначених державою стратегічних напрямках, а саме: гармонізації законодавства з питань національної безпеки з відповідним європейським законодавством; розвитку правових засад управління національною безпекою через розробку відповідних законів, концепцій та програм; розробці та прийнятті нових законів, насамперед “Про профілактику злочинності”; посиленні прогностичної функції системи управління національною економічною безпекою; забезпеченні упереджувального отримання інформації для своєчасного виявлення існуючих і нових типів внутрішніх та зовнішніх загроз і розробці дієвих заходів щодо їх запобігання та нейтралізації [25].

На етапі реформування системи національної безпеки вище керівництво органів сектору безпеки та Президент України ставлять за мету створення в державі такої системи забезпечення безпеки України, що має функціонувати на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів, тобто:

- гуманізація кримінального законодавства шляхом декриміналізації деяких кримінально-карних діянь;
- реформування процедури проведення досудового розслідування кримінальних правопорушень;
- забезпечення справедливого проведення кримінального судочинства [26, 200].

Це потребує проведення інституційних змін правоохоронних органів, прийняття нових та внесення змін до чинних законів, адекватного розподілу повноважень між гілками державної влади тощо.

Таким чином, перспективним напрямом удосконалення структури державних органів — елементів системи забезпечення економічної безпеки — має стати оптимізація структурних утворень, яка дасть змогу створити умови для їх взаємодії на регіональному рівні, ліквідації функціонального дублювання, більш чіткого розмежування компетенції та відповідальності між правоохоронними органами й органами виконавчої влади, поліпшення координації їх діяльності. На перший план виходить не протидія та боротьба

з економічною злочинністю, а запобігання злочинним проявам — упереджувальний (стратегічний за своїм змістом) вплив на правопорушення. Наявні проблеми в діяльності розвідувальних органів (підрозділів), аналітичних служб, експертних установ потребують визначення механізмів центрального керівництва та координації їх діяльності, розробки пріоритетних завдань, узгодження стратегічних і тактичних напрямів їхньої діяльності, вдосконалення інформаційно-аналітичної діяльності, а також упровадження в практику роботи правозахисних і правозастосовних органів превентивного реагування на прояви економічної злочинності потребує вдосконалення якісних і кількісних методів діагностики, узгодженості дій усіх суб'єктів забезпечення національної економічної безпеки та розвитку політики ресурсного забезпечення.



Література

1. Брайнин Л. М. Информационное обеспечение предупреждения правонарушений во внешнеэкономической деятельности // Хозяйственно-правовые средства предотвращения экономических преступлений. — Донецк: ИЭПИ НАН Украины, 1996. — С. 53–57.
2. Передборський В. А. Економічна безпека держави: Моногр. — К.: Кондор, 2005. — 391 с.
3. Давыденко В. В. Криминогенные аспекты процесса приватизации // Хозяйственно-правовые средства предотвращения экономических преступлений. — Донецк: ИЭПИ НАН Украины, 1996. — С. 32–35.
4. Коваленко Е. Г. Государственное и муниципальное управление: итоговая государственная аттестация студентов: Учеб. пособие / Под ред. Е. Г. Коваленко. — М.: ИНФРА-М, 2006. — 409 с.
5. Білоус В. Т. Науково-методологічне обґрунтування доцільності запровадження координації управління правоохоронними органами по боротьбі з економічною злочинністю при розробці заходів щодо їх модернізації // Наук. вісн. Академії ДПС України. — 2002. — № 4. — С. 58–65.
6. Уголовный кодекс Украины. — Х.: ООО “Одиссей”, 2001. — 256 с.
7. Єфремов С. Поняття організованої злочинності // Право України. — 2002. — № 9. — С. 89–91.
8. Закон України “Про Раду національної безпеки і оборони України” від 05.03.1998 р. № 198 // ВВР України. — 1998. — № 35. — Ст. 237.
9. Мельник М. І., Редька А. І., Хавронюк М. І. Науково-практичний коментар Закону України “Про боротьбу з корупцією” / За ред. М. І. Мельника. — К.: Атіка, 2004. — 320 с.
10. Кримінально-процесуальний кодекс України. — К.: Вид-во Паливода А. В., 2006. — 200 с.
11. Податковий кодекс України [Проект] // Економіка підприємства. — 2000. — № 7. — С. 5–39.

12. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р. № 1618 // ВВР України. — 2004. — № 40–42. — Ст. 492.
13. Чуб В. І., Судаков О. Є. Економічні злочини в Україні і їх головні детермінанти // Хозяйственно-правовые средства предотвращения экономических преступлений. — Донецк: ИЭПИ НАН Украины, 1996. — С. 18–19.
14. Господарський процесуальний кодекс України. За станом на 25 січня 2007 р. / ВВР України. — Офіц. вид. — К.: Парламент. вид-во, 2007. — 72 с.
15. Кодекс України про адміністративні правопорушення. — К.: Атіка, 2002. — 192 с.
16. Указ Президента України “Про заходи щодо посилення контролю за декларуванням доходів особами, уповноваженими на виконання функцій держави” від 04.02.2003 р. № 73/2003 // Офіц. вісн. України. — 2003. — № 6. — Ст. 224.
17. Законодавство про боротьбу з корупцією. — Х.: ТОВ “Одісей”, 2005. — 308 с.
18. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // ВВР України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356.
19. Теневая экономика и организованная преступность: Материалы науч.-практ. конф. (9–10 июня 1998 г.). — М., 1998. — 391 с.
20. Шевчук В. О. Передумови та загрози “перегріву” ринку нерухомості та механізми його регулювання // Стратегічні пріоритети. — 2006. — № 1. — С. 118–127.
21. Спиноза Б. Избранные произведения: В 2 т. — М.: Госполитиздат, 1957. — Т. 2. — 727 с.
22. Поляков Б. М. Кодификация законодательства Украины как средство укрепления экономического правопорядка // Хозяйственно-правовые средства предотвращения экономических преступлений. — Донецк: ИЭПИ НАН Украины, 1996. — С. 65–66.
23. Комплексна Програма профілактики правопорушень на 2007–2009 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2006 р. № 1767 // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 51. — Ст. 3418.
24. Національна безпека України 1994–1996 рр.: Наук. доповідь Нац. ін-ту стратегіч. досліджень. — К.: НІСД, 1997. — 197 с.
25. Про проект Закону України про профілактику злочинності: Постанова Верховної Ради України від 31.01.1996 р. № 16/96 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // www.pau.kiev.ua
26. Горбулін В. В. Співробітництво Україна — НАТО у сфері імплементації реформування сектору безпеки і оборони: досягнутий прогрес та пріоритети на майбутнє // Стратегічна панорама. — 2006. — № 3. — С. 199–204.

Ефективна робота держави у сфері економічної безпеки має науково-теоретичну основу. Важливе завдання перехідного періоду української економіки — забезпечення реформи економічної безпеки на основі адекватної правової бази.

Эффективная работа государства в области экономической безопасности имеет научно-теоретическую основу. Важная задача переходного периода украинской экономики — обеспечение реформы экономической безопасности на основе адекватной правовой базы.

Effective work of the state in the field of economic safety has a scientific-theoretical basis. The important problem of a transition period of the Ukrainian economy is a maintenance of reform of economic safety on the basis of adequate legal base.

Надійшла 5 травня 2010 р.

ПАРЛАМЕНТСЬКІ АНАЛІТИЧНІ СЛУЖБИ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 2(25), с. 244–249

Пропонується огляд і аналіз діяльності установ аналітико-правового забезпечення законотворчого процесу в провідних країнах світу.

Серед низки установ, які здійснюють інформаційне забезпечення діяльності парламентів, особливе місце відводиться парламентським аналітичним службам, що можуть як входити до складу апарату законодавчого органу, так і діяти відокремлено. Право парламенту утворювати допоміжні органи закріплюється, як правило, на конституційному рівні. Більш детально порядок формування апаратів парламентів визначається їх регламентами або регламентами їхніх палат. Загалом, модель організації апарату визначається обсягом фінансування законодавчого органу, структурою самого парламенту, історичними традиціями та іншими чинниками [1, 9].

Апарати парламентів світу мають доволі різноманітну структуру. Це зумовлено практичними потребами парламентарів, структурою парламентів (одно- чи двопалатні), кількістю обраних депутатів, обсягами роботи, наявними фінансовими ресурсами, цілями та пріоритетами законодавчого органу і, звісно ж, формою держави, її державним устроєм та політичним режимом [1, 24, 45].

У ряді країн (США, Канада, Німеччина, Іспанія тощо) до структури апарату парламенту входять окремі підрозділи — аналітичні служби парламенту. Склад цих служб та їх чисельність може значно різнитись.

Так, скажімо, Дослідницька Служба Конгресу США (*Congressional Research Service*) складається з п'яти управлінь і шести відділів та налічує більше чотирьох тисяч співробітників, а в німецькому Бундестазі у штаті такої служби працює близько сімдесяти співробітників. Існують країни, де штати аналітичних служб складаються з одного-трьох працівників (Фіджі, Маврикій).

В Апаратах Національних Зборів Парламенту Франції, Конгресу депутатів Генеральних Кортесів Іспанії аналітичні функції виконують самостійні служби досліджень та документації, до складу яких входять й інші підрозділи. Парламентська дослідна служба працює в Національній раді Парламенту Австрії, Бюро аналізів і експертиз — у польському Сеймі, Європейський центр парламентських досліджень і документації (*ECPRD*) — у Європарламенті [2, 104]. *ECPRD* є спільним органом, що діє під егідою Європарламенту та Парламентської асамблеї Ради Європи, забезпечує інформаційний обмін між посадовцями парламентів, які є членами Центру. Загалом, до складу *ECPRD* входять представники (кореспонденти) більш ніж сімдесяти парламентських зборів, серед яких є Росія та Україна.

Зазначені аналітичні служби здійснюють інформаційно-аналітичне та інформаційно-комунікативне забезпечення діяльності парламенту, сприяють його ефективній роботі, так само, як і посиленню контролю за виконавчою владою. Так, У. Х. Робінсон (заступник директора Дослідницької служби Конгресу США) зазначає, що поінформована законодавча влада спирається на солідні аналітичні служби, які в змозі запропонувати, у разі необхідності, законотворцям альтернативні рішення загального плану, а також проаналізувати основні політичні та економічні результати прийняття або відхилення тих чи інших законопроектів.

На більш високому рівні розвитку аналітичних служб законодавча влада може перетворитись з поінформованої у незалежну. Для цього необхідно, щоб такі служби були в змозі розробити для

парламенту власні бази даних з ключових проблем та комп'ютерні моделі, а також здійснювати довгострокове прогнозування, ретельно розробляти варіанти розвитку політичної і економічної ситуації, оцінювати можливі наслідки прийняття або відхилення різних законопроектів [3].

Доктор Ааре Каземетс, керівник відділу економічної та соціальної інформації Парламенту Естонії, виділяє такі основні функції парламентської аналітичної служби:

- діяти як акумулятор і зберігач пов'язаної з законодавством інформації, у тому числі щодо баз даних, академічних досліджень, експертів, неурядових організацій;
- діяти як професійний радник і експерт на парламентському інформаційному ринку;
- діяти як інформаційний посередник для різних інформаційних джерел та груп поза парламентом;
- діяти як інформаційний посередник для парламентарів та їхніх помічників;
- готувати опитування громадської думки, соціологічні дослідження тощо, пов'язані з цілями і функціями національного парламенту в громадянському суспільстві;
- діяти як міжнародний координатор і партнер — координувати потоки інформації від колег з дослідницьких служб інших парламентів та міжнародних організацій;
- діяти як дослідник — проводити дослідження і здійснювати аналіз, надавати фактичні дані і коментарі, висловлювати експертну думку, робити звіти тощо, які стосуються законопроектів та іншої парламентської діяльності;
- діяти як фільтр і аудитор різних інформаційних джерел;
- діяти як центр розвитку та інновацій для системи підтримки діяльності парламенту;
- вивчати і передбачати інформаційні потреби парламенту;
- діяти як інвестор інформаційних ресурсів у законотворчому процесі парламенту, включаючи "трансляцію" академічних досліджень у практичні рекомендації;
- діяти як центр зв'язку й інформації, щоб інформувати громадськість [4].

Робота аналітичних служб парламенту побудована на певних принципах, перелік яких та їх змістовні характеристики ми наведемо далі.

Важливим у діяльності аналітичної служби є усвідомлення того, що вона має забезпечувати виключно діяльність парламенту. На практиці ж

такі служби часто виконують дослідження на замовлення уряду, обслуговують запити громадян, преси тощо, що не дає можливості повною мірою зосередити свої ресурси на аналізі діяльності законодавчого органу.

Зосередження зусиль на потребах парламенту реалізується шляхом постійного моніторингу законодавства, підготовки супутніх матеріалів, які використовуються при розгляді найважливіших проблем, що потребують законодавчого врегулювання. Крім того, проводяться консультації з депутатами, комітетами та керівництвом законодавчого органу, аби з'ясувати, які потрібно здійснити дослідження задля того, щоб вони були актуальні і своєчасні та забезпечили фактичну допомогу у законотворчому процесі. Такий підхід дає можливість аналітичній службі розглянути законопроект у парламенті, здійснити збирання матеріалу та провести дослідження, сформулювати модельні політичні механізми (у тому числі із застосуванням комп'ютерної техніки), завдяки чому при розгляді законопроекту можна буде врахувати різні аспекти вирішення певного питання.

Особлива увага у діяльності аналітичних служб приділяється кадровим питанням, виходячи передусім з тієї обставини, що комп'ютерні системи обробки інформації є, по суті, тими засобами, які дають можливість знаходити, обробляти, зберігати, передавати необхідну інформацію. Аналіз отриманої інформації спроможний привести її у логічно обґрунтовану систему залежностей, на основі яких здійснюється прогнозування, виявляються тенденції та формулюються висновки — все це покладається передусім на експерта з властивим йому аналітичним складом розуму та навичками пошуково-аналітичної роботи. Разом з тим, експерти аналітичних служб повинні, крім спеціальної освіти, вміти працювати в політичному середовищі, бути комунікабельними, швидко та якісно виконувати поставлені завдання. Так, усі аналітики Апарату Парламенту Канади мають одну або кілька магістерських ступенів, а також наукові ступені з права, політології, економіки, історії, філософії тощо.

Аналітики Дослідницької Служби Конгресу США у своїй роботі керуються принципами конфіденційності, своєчасності, точності, об'єктивності, виваженості і позапартійності. Дослідницька служба не пропонує Конгресові жодних рекомендацій: її обов'язками є якомога повне забезпечення членів Палати Представників та Сенату інформацією та аналітичними досліджен-

нями, на яких базуватимуться політичні рішення конгресменів [1, 16].

Іншим принциповим аспектом у діяльності парламентських аналітичних служб є те, що вони мають керуватись принципом неупередженості. Оскільки у законодавчому органі представлені різні політичні погляди та вподобання, то продукт, який робить аналітична служба, повинен враховувати такі погляди, бути виваженим, збалансованим. У політичному середовищі служба виконує роль авторитетного експерта, який враховує всі точки зору та надає парламенту кваліфіковану, неупереджену аналітичну підтримку. В іншому випадку, коли позиція аналітичної служби схиляється до підтримки окремих політичних сил або поглядів, її позиція буде ігноруватись або взагалі в послугах такої служби не буде потреби.

Один з ключових моментів діяльності парламентської аналітичної служби, якому приділяється значна увага, — це своєчасність підготовлених матеріалів. Законотворчий процес потребує швидкого вирішення низки питань, а отже неможливість своєчасного проведення дослідження призведе до затягування вирішення питання в цілому. Тож робота дослідницької служби повинна базуватись на уникненні можливих проблем, своєчасній підготовці до них, використанні якісної, перевіреної інформації. Парламент покладається на точність проведеного аналізу, тому навіть орфографічні помилки можуть поставити під сумнів проведену роботу, а наявність фактичних помилок взагалі може звести її нанівець.

Особлива увага у діяльності аналітичних служб приділяється вигляду матеріалів, що готуються для парламентарів. Досвід роботи таких служб свідчить, що аналітичні матеріали, які готуються за запитом депутатів, переважним чином мають невеликий обсяг, адже парламентарі мають стислий графік та обмаль часу для їх вивчення. Як правило, ці матеріали є політично нейтральними, виваженими, уникають чітких акцентів, їх виклад здійснюється доступною мовою, оскільки не всі депутати мають юридичну освіту, чітко і коротко віддзеркалюють зміст досліджуваної проблеми та можливі шляхи її розв'язання. Для акцентування уваги головні тези документа виділяються із загального тексту, використовуються також графічні засоби, такі як графіки, діаграми тощо, що надає наочності матеріалу. На практиці мають місце випадки, коли запити потребують негайного розв'язання, до чого аналітична служба повинна бути готовою, мати необхідний інструментарій, базу даних тощо.

У деяких країнах аналітичні служби залучаються до аналізу головного фінансового документа країни — державного бюджету. Існує позитивний досвід зарубіжних країн (Польща, Словаччина), які мають відповідні відділи у структурі парламентських аналітичних служб, що здійснюють аналіз державного бюджету. До роботи штатних працівників можуть також залучатись співробітники інших відділів служби або сторонні фахівці. Спроможність служби задовольнити аналітичні потреби парламентарів, у тому числі й щодо аналізу бюджету, сприяє підвищенню статусу та рівня довіри до неї.

Матеріали, що готуються службою за запитом народних депутатів, зазвичай мають конфіденційний характер. Тому їх оприлюднення може бути здійснене лише за згодою замовника. На практиці існують також аналітичні матеріали з відкритим доступом. Так, приблизно четверта частина матеріалів від загальної кількості, що підготовлені Аналітичною службою парламенту Австралії, є публічним продуктом та містять примітку "Доповідь для загального розповсюдження". Для забезпечення конфіденційності створені відповідні інструкції, які регламентують повноваження співробітників цих служб парламенту.

Крім того, існують певні обмеження щодо запитів членів парламенту. Як правило, вони встановлюються положенням про відповідну аналітичну службу. На практиці не надається інформація про матеріали, які готувались для окремого парламентарія, не здійснюється пошук персональної інформації про депутата або членів його родини. Також не готуються відповіді на великі, узагальнені запити, на питання, що належать до компетенції інших підрозділів парламенту, та на запити громадськості. Не надаються консультації для особистих цілей з юридичних, фінансових та інших питань, не пов'язаних з діяльністю законодавчого органу, тощо.

В окремих парламентських службах контроль за якістю підготовлених аналітичних матеріалів здійснюється за допомогою спеціальної оціночної форми зворотного зв'язку, яку заповнює замовник після отримання відповідних матеріалів. У таких випадках пропонується відповісти на питання стосовно того, чи задоволений парламентарій підготовленим матеріалом, та які має побажання щодо обслуговування в майбутньому. Зразок форми складається у трьох примірниках та направляється безпосередньо виконавцю, його керівнику та керівнику аналітичної служби. У подальшому на підставі таких оціночних форм про-

водиться атестація службовців парламентських служб [5].

Як показало дослідження, аналітичні служби парламентів різних країн мають певні відмінності стосовно штатної чисельності, складу, структури, покладених на них функцій тощо, проте їх об'єднують спільні принципи, покладені в основу роботи: політична нейтральність, професійність, неупередженість, своєчасність, достовірність, доступність, конфіденційність тощо.

За таких підходів можна стверджувати про значну довіру парламенту до аналітичних матеріалів, підготовлених власними фахівцями, ніж тих, що готуються зовнішніми експертами.

Серед парламентських служб, як правило, не існує чіткого розмежування інформаційно-аналітичних, інформаційно-технічних та інформаційно-комунікативних функцій. Дуже часто на практиці окремі підрозділи виконують кілька функцій (наприклад, відділ інформаційного та програмно-технічного забезпечення апарату Жогорку Кенеш Киргизької Республіки). Проте існують парламентські служби, що розмежували такі функції, наприклад, Канцелярія естонського Рийгікогу до свого складу включає відділ преси та інформації, відділ інформаційних систем та техніки, відділ економічної та соціальної інформації тощо. На нашу думку, така організація має певні переваги, адже функції є чітко визначеними, зникає неминуче у таких випадках дублювання тощо.

В історичному аспекті дослідницькі служби, як правило, зобов'язані своїм походженням парламентським бібліотекам. Якщо звернутись до класичного прикладу діяльності таких служб, а саме Дослідницької служби Конгресу США, то в 1914 р. сенатори та члени Палати Представників визначили особисті обов'язки Бібліотеки перед Конгресом, створивши спеціальний відділ, який з часом отримав назву Довідкової служби у рамках Бібліотеки. Останній було доручено відповідати на запити Конгресу і надавати необхідну інформацію. Більше п'ятдесяти років діяльність цього підрозділу в основному полягала у забезпеченні парламентарів матеріалами і публікаціями, дослідженнями та аналітичними роботами, які готувалися іншими урядовими, приватними організаціями та окремими науковцями.

У 1970 р. Конгрес схвалив закон про реорганізацію Довідкової служби у Конгресову дослідницьку службу. Законом передбачалося, що така служба більше уваги і зусиль приділятиме дослідницькій та аналітичній роботі, яка безпосередньо допомагатиме Конгресові у законо-

творчому процесі. Нині до Дослідницької служби приєднано ще три допоміжні організації Конгресу: Бюджетна служба Конгресу, Служба загального обліку, Служба технологічних досліджень. Разом узяті, ці чотири допоміжні організації дають роботу більш ніж шести тисячам працівників, половина яких працює безпосередньо на Конгрес, надаючи йому доступ до інформації та досліджень [1, 64, 65].

У Російській Федерації парламентом є Федеральні Збори. Згідно зі ст. 10 Конституції Російської Федерації (прийнята всенародним голосуванням 12 грудня 1993 р.) [6] державна влада в Російській Федерації здійснюється на основі розділення на законодавчу, виконавчу і судову. Органи законодавчої, виконавчої і судової влади самостійні. Федеральні Збори відносять до органів законодавчої влади.

На відміну від багатьох європейських країн, де парламентські традиції склалися століттями, в Росії перша представницька установа парламентського типу була створена у 1906 р. після видання царського Маніфесту 17 жовтня 1905 р. Нижньою палатою першого російського парламенту стала Державна Дума, верхньою — Державна Рада. Державна Дума проіснувала недовго (1906–1917 рр.). Після Лютневої революції ні Державна Дума, ні Державна Рада не відновили свою роботу.

Більшовики, які прийшли до влади, розглядали парламент виключно як елемент “буржуазної демократії”, тому відкидали його в умовах диктатури пролетаріату. У радянський період відкидалася ідея розділення влади. Ради проголошувалися єдиновладними органами народного представництва. Але Верховна Рада СРСР не була незалежним органом влади, оскільки лише оформлювала рішення керівництва правлячої партії. Тільки на початку 1990-х років відбувається відродження ідей парламентаризму з обранням З'їзду народних депутатів РРФСР.

У ст. 94 Конституції РФ вказано, що Федеральні Збори — парламент Російської Федерації — є представницьким і законодавчим органом Російської Федерації.

Ст. 11 Конституції РФ закріплюють Федеральні Збори як один з органів державної влади: “Державну владу в Російській Федерації здійснюють Президент Російської Федерації, Федеральні Збори (Рада Федерації і Державна Дума), уряд Російської Федерації, суди Російської Федерації”. Ця стаття поміщена в розділ 1 Конституції РФ, для якої передбачений ускладнений порядок зміни, — перегляд, що забезпечує міцне положен-

ня Федеральних Зборів у системі державних органів.

Положення змінилося з ухваленням Конституції РФ в 1993 р., яка заснувала Федеральні Збори як представницький орган, що здійснює законодавчу владу в Російській Федерації.

Розділ 5 Конституції присвячено Федеральним Зборам. У ньому закріплюються основні положення, що стосуються діяльності Федеральних Зборів, його структура, повноваження і порядок формування палат, статус членів Ради Федерації і депутатів Державної Думи, а так само законодавчий процес у Російській Федерації.

“Конституційне закріплення основ організації і діяльності парламенту РФ має велике значення для розвитку російського парламентаризму. Достатньо високий статус парламенту і “заборони, що є у нього, і противаги” стосовно Президента, виконавчої і судової влади, дають йому можливість забезпечувати стабільне функціонування демократичних інститутів влади в Російській Федерації” [6].

Палати Федеральних Зборів приймають регламенти, в яких деталізується внутрішній розпорядок, структура палат, організація їх діяльності. Регламент спочатку створюється як допоміжний акт, що закріплює процедурні правила реалізації парламентом конституційно закріплених повноважень. Ці акти мають особливо високе значення через відсутність спеціального закону про російський парламент. Регламенти Державної Думи і Ради Федерації є універсальними нормативними актами, які регулюють вельми широкий спектр внутрішнього життя палат, — від порядку формування органів палат до порядку здійснення законодавчих процедур і вирішення інших питань, з якими доводиться стикатися парламентарям у процесі своєї роботи. Цим зумовлюється практична значущість даного виду нормативних актів.

В українському парламенті базовою науково-дослідною установою аналітико-правового забезпечення законодавчої діяльності Верховної Ради України є Інститут законодавства, який здійснює свою діяльність з 1994 р. За цей період в Інституті проведено низку прикладних досліджень, накопичено значний досвід щодо здійснення наукової, аналітичної, експертної, законопроектної роботи, створено систему професійного підвищення

кваліфікації законотворців тощо. Таким чином, і з фінансових, і з практичних міркувань доречно говорити про розвиток інформаційно-аналітичного забезпечення Верховної Ради України виходячи з уже функціонуючої структури, ніж створювати окремий підрозділ, що мав би назву дослідницька служба.

Таким чином, як свідчить світовий досвід, стан та тенденції інформаційно-аналітичного забезпечення парламентської діяльності перебувають у прямій залежності від процесів розвитку парламентаризму та реального народовладдя в державі. Росії та Україні, на нашу думку, слід також посилити міжнародну співпрацю з питань інформаційно-аналітичного забезпечення законотворчої діяльності.



Література

1. Антошук Л. Д. Законотворчість: Організація апарату парламентів. Світовий досвід // Програма сприяння парламенту України. — К.: Заповіт, 2007. — 98 с.
2. Гуринович А. Г. Зарубежный опыт аналитического обеспечения деятельности парламентов // Информационно-аналитическое обеспечение деятельности законодательных органов государственной власти: По материалам семинара-совещания руководителей информационно-аналитических служб аппаратов парламентов государств — участников Содружества Независимых Государств (Москва, 6–7 апр. 2004 г.) / Под ред. С. И. Гайдаржи и др. — М.: Изд-во Государственной Думы, 2004. — 110 с.
3. Аппарат зарубежных парламентов: законодательное обеспечение его структуры и основных направлений деятельности // Аналитический вестник Информационно-аналитического управления Аппарата Совета Федерации (Серия: Основные проблемы социального развития России). — 1999. — № 20 (108). — 72 с.
4. Институт независимых парламентских исследований в зарубежных государствах (По материалам, предоставленным Европейским центром Парламентских исследований и документации) / Отв. за выпуск О. Г. Брицкий // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ (Серия: Актуальные проблемы государственного строительства). — 2004. — № 8 (228). — 44 с.
5. Козлов Д. А. Информационно-аналитическое обеспечение законодательной деятельности в Российской Федерации (конституционно-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. — Коломна, 2005. — 196 с.
6. Конституция Российской Федерации // Российская газета. — 1993. — № 237.

Ефективність роботи аналітичної служби парламенту залежить від ступеня розвитку парламентаризму в країні. При цьому відповідні установи мають зосередитися винятково на забезпеченні парламентської діяльності.

Эффективность работы аналитической службы парламента зависит от степени развития парламентаризма в стране. При этом соответствующие учреждения должны сосредоточиться исключительно на обеспечении парламентской деятельности.

The overall performance of analytical service of parliament depends on degree of development of parliamentarism in the country. Thus corresponding establishments should concentrate exclusively on maintenance of parliamentary activity.

Надійшла 6 травня 2010 р.

ПРАВОВА КУЛЬТУРА В ЖИТТІ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 2(25), с. 250–253

Висвітлюється важливість правової культури в житті сучасного суспільства, розкриваються її поняття та структурні компоненти, їх зв'язок та прояви, а також наслідки взаємодії. Це дає можливість визначити основні проблеми формування і підвищення рівня правової культури та вірогідні шляхи її піднесення в сучасній Україні.

Питання правової культури в житті українського суспільства є актуальною і водночас цікавою темою для дослідження, особливо в сучасних умовах побудови в Україні правової держави. Найважливішою ознакою правової держави, обов'язковою умовою її побудови є високий рівень правової культури населення. Аналіз правової культури необхідний для того, щоб спочатку виділити і описати правові цінності, ідеали та зразки, до яких слід прагнути законодавцю, громадянину і суспільству в цілому. Потім, оцінивши з цієї точки зору реальний стан справ, шукати шляхи і засоби досягнення намічених ідеалів побудови правової держави і суспільства.

Значну увагу цьому питанню було приділено і висвітлено у численних працях науковців, таких як С. В. Береза, В. А. Довбиш, В. З. Довбиш, І. Осика, А. Скуратівський та ін.

Правова культура — це частина загальної культури суспільства або окремої особи.

Правова культура тісно пов'язана з іншими видами культури. Але насамперед зі звичайною, повсякденною вихованістю людини, її адаптацією до порядку, дисципліною, організованістю, повагою до законів країни. Не підготовлену в правовому відношенні людину навряд чи можна назвати культурною. Правова культура — один з найважливіших елементів правової системи суспільства, неодмінна умова нормального функціонування держави [1, 94].

Для того щоб розібратися, яке місце займає правова культура у сучасному суспільстві, необ-

хідно знати, яке місце вона займала в минулому. Високий рівень правосвідомості включає в себе і знання права, і розуміння значення права в житті суспільства. А цього у нас, на жаль, не вистачає навіть законодавцям, політичним лідерам, керівникам громадських організацій. Річ не в тім, що вони не знають права, проблема в тому, що вони не рахуються з ним. А це вже зневага. Низький рівень правової культури, нерозвиненість у населення юридичних традицій часто переходить у відвертий правовий нігілізм, заперечення необхідності і цінності права, що має глибоке коріння у нашому суспільстві ще з минулих часів. З покоління в покоління в Україні проявляється неповага до закону і суду, терпимість до сваволі [3, 9].

До революції 1917 р. більшість діячів літератури, мистецтва, науки нігілістично ставилися до права. Для них величезне значення мав моральний аспект. В умовах кріпосного права в суспільних відносинах панувало свавілля, посилене низькою культурою населення. Після реформ 60-х років XIX ст. правова дійсність змінилася, але ці зміни глибоко не проникли в суспільство. Рівень правової культури залишився доволі низьким. Під час революції 1917 р. стара феодально-буржуазна правова система була зламана, а нова не могла бути створена за короткий час. Потрібен був тривалий період становлення нової правової системи. Переворот відбувався в складних умовах загострення класової боротьби, при сильному впливі дрібнобуржуазної стихії, з ухилом у бік

анархії, невизнання законності. До того ж було ясно, що в умовах громадянської війни (період військового комунізму) систематизація права і встановлення законності здійснювалися надзвичайно важко. У період нової економічної політики (НЕП) стало зрозуміло, що потрібно змінити уявлення про соціалізм і переглянути погляди на революційну законність. Деформація соціалізму, диктаторський режим і масові репресії були тією реальністю, яка погубила паростки правової культури, що виникли в Україні. У цей період найбільшого поширення набув правовий нігілізм. Існували й обставини ідеологічного характеру, що діяли не лише за часів культу, а й пізніше; з точки зору марксизму-ленінізму право, як і держава, уявлялося як негативне явище суспільного життя, яке має відмерти в найближчому майбутньому. Ідеологи марксизму-ленінізму в 20-ті роки XX ст. відкидали необхідність права, вважали, що “право — такий же опіум для народу, як і релігія”, вірили, що після повалення капіталізму і самодержавства країна увійде в нове суспільство. Все це було засновано на правовому нігілізмі народу [4, 154].

Правовий нігілізм є надзвичайно поширеним явищем і тепер. Інший бік питання — волютаристське ставлення до законодавства. Усе це перебуває у сфері правосвідомості — правової ідеології та правової психології.

Негативний вплив на правильну оцінку права має й те, що у вітчизняній науці, починаючи з 30–40-х років XX ст., склалося нормативістське розуміння права. Воно розглядається як знаряддя держави, як засіб управління, як щось, що знаходиться в руках держави і спрямоване проти населення. І коли певна частина наших теоретиків права почала звертати увагу на інше розуміння права, офіційна ідеологія поставилася до цього негативно. Але ж головне призначення права в тому, що воно має служити людині, яка володіє невід’ємними правами і свободами. Право обмежує владу, яка повинна рахуватися з його основами і моральністю. Але про це говорилося дуже мало. Така обставина посилювала правовий нігілізм, неповагу до суду і закону. Якщо у свідомості людей існує нігілістичне ставлення до права, то про високу правову культуру не може бути й мови [6, 389].

Крім високого рівня правосвідомості, правова культура включає в себе і всі реальні досягнення в галузі правового життя суспільства (законодавство, його рівень, техніку, ступінь цивілізованості його змісту). У нас не було цивілізованого законодавства. Якість законів і способи їх реалізації як і

раніше залишаються на низькому рівні. Можна запропонувати хороший закон, але якщо з точки зору юридичної техніки він буде незадовільним, реалізувати його неможливо.

Правова культура, так само як і політична культура, є неодмінним елементом демократії. Без них демократія може перетворитися на анархію. А це загрожує згубними наслідками для суспільства і держави, у тому числі і для всього світового правопорядку. Свавілья і безправ’я призводять до масових порушень прав і свобод особистості, до заперечення самої потреби та цінності права. Високий рівень правової культури є необхідною умовою (фактором) формування правової держави. Особливо актуальною ця проблема є для вітчизняного права і держави. Тому, виховання правової культури громадян — найважливіша умова стабільності та правопорядку в суспільстві. Правова культура суспільства в сучасному інтегрованому світі часто вже не визначається територіальними кордонами однієї держави. Триває процес інтернаціоналізації та взаємозбагачення різних культурних цінностей. У такому взаємному зближенні національних культур полягає процес формування єдиної субкультури з позиції загальнолюдських цінностей. Крім того, світова спільнота вже усвідомила необхідність вироблення загальноцивілізаційних, загальнолюдських начал і принципів діяльності у міждержавних відносинах, які закріплюються у найважливіших нормативно-правових актах міжнародного характеру. Особливо помітно цей процес здійснюється в рамках Європейського співтовариства, де вироблено єдині принципи узгодження національних правових інститутів, створено єдине правове поле, в рамках якого забезпечуються основні права і свободи особи [2, 13].

Тепер розглянемо особливості правової культури в Україні. Вітчизняна юриспруденція має свою специфіку і характерні особливості. По-перше, українській правовій системі впродовж усієї її історії властива нерозривність правових традицій, недосконалість законодавства. Укорінена протягом століть православна ідеологія, а потім і панування “марксистсько-ленінського” світогляду протягом семидесятирічної історії радянської влади, що виражалося у невідповідності між офіційною пропагандою і реальним життям, між законодавством і юридичною практикою, міцно закріпили таку традицію вітчизняної юриспруденції, як слідування в нормотворчій діяльності та у правозастосовній практиці ідеологічним догмам на шкоду об’єктивним

тенденціям суспільного розвитку, в тому числі і правовій дійсності [8, 21].

Усі ці якості української правової системи вимагають постійної уваги та обліку у правозастосовній практиці. Без цього неможливо цивілізоване вирішення питань ефективного правового регулювання суспільних відносин, утвердження правопорядку і законності.

Отже, підбіємо підсумок, врахувавши всю наведену інформацію.

По-перше, правова культура — своєрідна форма гармонійного розвитку людини, через яку досягається загальносоціальний прогрес. Цей прогрес пов'язаний як зі створенням власне правових цінностей (способи і засоби вирішення соціальних конфліктів, інститути забезпечення прав людини і т. д.), що збагачують особистість, так і з наданням суспільству необхідних юридичних умов для спокійного і впорядкованого розвитку.

Правові, юридичні інструменти створюють сприятливі обставини, що виключають насильство, свавілля, руйнування матеріальних і духовних благ, накопичених за тисячоліття суспільством. Правова культура виступає саме тією стримуючою формою, в якій обмежується і витісняється антигромадська і антиправова поведінка [5, 46].

По-друге, правова культура є осередком накопичених людством юридичних цінностей. Вона їх зберігає, селекціонує, генерує і ретранслює на інші сфери суспільних відносин. Правова культура — живий організм, усі елементи якого — норми, юридичні акти, інститути, процеси, режими, статуси — володіють якостями продуктів людського духу, історичного відбору, життєвої апробації. Тому дбайливе ставлення до правової культури є умовою соціального прогресу, гарантією ефективності зусиль щодо вдосконалення людської особистості. Продукти правової культури — юридичні норми, пам'ятки права, способи розв'язання конфліктів, досвід юридичної діяльності, народний правовий фольклор — потребують охорони і захисту не менше, ніж традиційні культурні цінності. Руйнування культурного шару права загрожувє непоправними втратами в державно-політичній самосвідомості нації, здатністю породити хаос і свавілля в суспільних відносинах.

По-третє, правова культура — практично єдина глобальна форма, через яку відтворюється цінність і своєрідність національних правових феноменів: державності, правопорядку, правової системи. Культура несе в собі “генетичний код” вітчизняних юридичних явищ, слугує як засобом їх збагачення в процесі всесвітнього культур-

но-правового обміну, так і особливим бастионом від чужого іншокультурного впливу, що руйнує вихідні передумови національної правової ідентичності.

Інтернаціональний і водночас національний характер правової культури дає можливість поєднувати вітчизняні та іноземні джерела правового прогресу.

Отже, зазначені риси правової культури пояснюють складність цього явища для пізнання, його неоднозначний гносеологічний статус, який в теорії стає темою численних поглядів, точок зору, доктрин правової культури. Ці концепції, уявлення, позиції, маючи розбіжності у конкретних інтерпретаціях поняття, змісту, структури правової культури, як правило, єдині у розумінні основних функцій, які зводяться передусім до збереження духовних цінностей в юридичній галузі, передачі правового досвіду наступним поколінням, підтримці механізмів відтворення правової свідомості народу і його впливу на життєво важливі сфери взаємин (держава, політика, економіка, міжнародні відносини і т. д.). Усі ці якості української правової системи вимагають постійної уваги та обліку у правозастосовній практиці. Без цього неможливе цивілізоване вирішення питань ефективного правового регулювання суспільних відносин, утвердження правопорядку і законності [7, 71].



Література

1. Береза С. В. Правова культура: поняття та загальна характеристика // Держава і право. — К., 2005. — Вип. 28. — С. 94.
2. Волпенко Н. Н. Правосознание и правовая культура: Учеб. пособие. — Волгоград: ВолГУ, 2007. — С. 13.
3. Гурьянов Н. Ю. Правовая культура: сущность, структура, социальные функции: Автореф. дис. ... канд. филос. наук. — Чебоксары, 2007. — С. 9.
4. Довбиш В. А., Довбиш В. З. Правова культура як чинник формування політичної відповідальності // Актуальные проблемы правовой реформы в современной Украине. — 2000. — № 8(13). — С. 154.
5. Зубок Ю. А., Чупров В. И. Правовая культура молодежи в ракурсе трансформационных стратегий // Социс. — 2006. — № 6. — С. 46.
6. Скуратівський А. Правова культура: сутність, стан та шляхи розвитку // 36. наук. праць. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — Вип. 1. — С. 389.
7. Скурихин С. Н. Правовая культура: ценности и антиценности // Митна справа. — 2005. — № 3. — С. 71.
8. Смоленский М. Б. Правовая культура и идея государственности // Государство и право. — 2009. — № 4. — С. 21.

Формування правової культури — складний і тривалий процес, що стосується всіх сторін суспільного життя. Це необхідна умова свідомого виконання громадянином свого обов'язку перед суспільством, що сприяє подоланню відсталих поглядів, запобігає випадкам свавілля і насильства над особистістю і є передумовою зміцнення законності та правопорядку, без чого неможливо побудувати громадянське суспільство і правову державу.

Формирование правовой культуры — длительный и сложный процесс, который касается всех сторон жизни общества. Это необходимое условие осознанного выполнения гражданином своих обязанностей перед обществом, что способствует преодолению устаревших взглядов, предотвращает случаи насилия над личностью и является условием укрепления законности и правопорядка, без чего невозможно построить гражданское общество и правовое государство.

Formation of legal culture is a lengthy and complicated process, which deals with all aspects of society. This is a necessary condition for meaningful exercise of a citizen of his duties to the community, which contributes to overcome outdated attitudes, to prevent violence against the person, that is a precondition for consolidating the rule of law, without which it is impossible to build civil society and law state.

Надійшла 6 травня 2010 р.

СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО ТРУДОВОГО ПРАВА: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 2(25), с. 254–258

Розкриваються проблемні питання становлення національного трудового права шляхом дослідження процесів формування трудових звичаїв та комплексного аналізу еволюції трудових правовідносин та відносин, пов'язаних з оплатою праці, робочим часом і часом відпочинку.

Процес реформування трудового законодавства та формування національного трудового права зумовлює необхідність глибокого і всебічного аналізу системи нормативно-правового забезпечення трудових відносин найманої праці з урахуванням історичного досвіду формування даної галузі.

Одним із найважливіших напрямів зміцнення правової основи сучасної української держави є вдосконалення трудового законодавства з метою забезпечення правовим регулюванням суспільного виробництва. Нині здійснюються заходи із розробки, прийняття та впровадження в життя Трудового кодексу України, який би по-новому, з урахуванням сучасних тенденцій та національного історично-правового досвіду, регулював відносини між працівником та роботодавцем. І якщо законодавцем будуть враховані історичні особливості праці, це значно зміцнить та полегшить трудові права наших громадян [6; 9].

За допомогою історичних джерел, нормативно-правових актів, розглянемо історико-правові особливості становлення основних інститутів трудового права в Україні.

Широке коло питань, пов'язаних із дослідженням становлення та розвитку окремих інститутів трудового права, знайшли відображення в роботах багатьох вітчизняних вчених, етнографів, правознавців, таких як: В. Андреев, Н. Александров, Б. Беззуб, І. Войтинський, В. Воропай, В. Венедиктов, О. Волков, О. Галиця, Л. Гаращенко, В. Гончаренко, Г. Горшенін, М. Гримич, Н. Демченко, О. Добров, А. Дубчак, В. Завітневич, П. Захарченко, О. Івановська, Н. Ілларіонов, С. Килимник,

Л. Костенко, А. Крістер, В. Лазаренко, Ю. Леонова, А. Пашерстник, П. Пилипенко, В. Прокопенко, О. Процевський, В. Погоріло, Г. Чанишева, Н. Чубоха, П. Чубинський, І. Шаровкін, В. Щербина, М. Якименко.

Звичаї, що стали джерелом формування українського трудового права, визначалися колом суспільних відносин, якими регулювалися: відносини між паном та наймитом, громадою та особою, яка виконувала на її замовлення певні роботи, членами цехового братства. Особливе місце посідала звичаєва регуляція укладення трудових угод: її правочинність визначалася наявністю обов'язкових атрибутів та здійснення певних обрядів. Договір особистого найму передбачав такі моменти: попит, пропозицію, а також певну обрядовість — молитву, рукобиття, могорич, завдаток [4; 10]. Суттєвою частиною угоди було визначення терміну найму. Термін, за звичаєм, погоджувався: загальний — при наймі для домашніх або польових робіт і підряд — по завершенню роботи.

Звичаєве право допускало, що найматися і наймати може будь-хто; навіть вік, як обмеження дієздатності особи, не мав значення. Найми поділялися на постійні, або тривалі та строкові, або сезонні. Щодо специфіки виконуваної роботи — наймалися на сільськогосподарські роботи, на випас худоби, на хатню роботу, на ремісничі роботи.

Бажано, щоб в чинному законодавстві також була врахована специфіка виконуваних робіт, розроблені типові види трудових договорів та закріплена Трудовим кодексом сільськогосподарська праця.

До числа трудових інститутів, породжених релігійними уявленнями й аграрним укладом побуту, належали календарні — трудові обряди, що в минулому регламентували робочий час та час відпочинку українського народу.

Виробничі календарні цикли утворювались із послідовних дат праці у полі і вдома і супроводжувались релігійними святами й обрядами, звичаями, повір'ями та прикметами. Календарні звичаї та обряди українців формально узгоджувались з річним літургійним циклом православної церкви, головними віхами якого були так звані дванадцять свята й пости. Соціально-правовим завданням календарної обрядовості було забезпечення добробуту родини і громади; правно-виховний її механізм діяв за принципом відповідності між працею та соціальним статусом особи: наскільки добре людина працюватиме впродовж року — настільки буде успішним, заможним господарем, настільки й поважатиме її громада. Оскільки добробут спільноти складався із добробуту кожного її члена, то календарні обрядодії мали прозоре дидактичне значення: виховували працелюбних і відповідальних членів колективу, зобов'язаних підтримувати і допомагати один одному [3].

Взагалі працю український народ завжди поєднував зі святом. Початок будь-якої роботи завжди супроводжувався молитвами, піснями, оскільки люди усвідомлювали залежність вдалого результату праці для подальшого її існування та утримання роду.

Позитивним моментом звичаєвої регуляції робочого часу та часу відпочинку є врахування національно-релігійного складу населення і таку особливість потрібно було перейняти сучасному законодавству.

У віковій практиці застосування особистого найму в Україні склалася система звичаєво-правових норм, які регулювали умови та характер оплати за працю. Оплата за найману працю залежала від віку, статі робітників, виду робіт, місцевих “тарифів”, зрідка особистих, професійних якостей наймита, а також від часу, коли було укладено угоду. Вона була грошовою, натуральною, грошово-натуральною. Розмір платні найманого робітника зазвичай був невеликим. Натуральна оплата передбачала насамперед розрахунки зерном, молоком, була характерна для таких робіт: збір врожаю, жнива, обмолот зерна, сторожування, подекуди догляд за тваринами та випасання худоби. Грошово-натуральна оплата характеризується отриманням наймитом як грошей, так і одягу та харчів. Вона була найпопулярнішою

серед пастухів. Грошова оплата сільськогосподарської праці здійснювалась за певні види робіт, як, наприклад, перевезення із поля на тік копів хліба, косіння сіна, молотьбу зерна. Переважно грішми платили майстрам та ремісникам за будівництво селянської хати з матеріалу господаря, виготовлення воза тощо.

Плата проводилася за відпрацьований час на підставі словесного або письмового договору і мала диференційований характер. Дорослі робітники отримували найвищу плату, потім йшли напівробітники та погоничі, жінки різного віку та підлітки отримували майже вполовину менше ніж чоловіки, і цим яскраво підкреслювалася статеві та вікова нерівність.

У зв'язку з розвитком підприємницької діяльності, зростанням промислового виробництва постала нагальна потреба у законах, які б регулювали трудові відносини. Тому в 80-х роках XIX ст. приймається пакет законів, які отримали назву “фабрично-трудове законодавство”.

Прообразом українського кодексу законів про працю став Закон про восьмигодинний робочий день, прийнятий Центральною Радою України від 25.01.1918 р., який один із перших у світі закріпив максимальну тривалість робочого часу. Він виходив за межі своєї назви і визначав не тільки тривалість робочого часу — 48 годин на тиждень, а й регламентував особливості найму жінок і неповнолітніх, понаднормову і нічну працю.

З перших днів існування радянської влади було розпочато формування основ радянської правової системи. Особливістю цього процесу в Україні була його спорідненість з російським. Це була рецепція в її найпростішій формі — пристосування права однієї держави до умов іншої [11]. 10 грудня 1918 р. було прийнято перший КЗпП Росії, дія якого на підставі договору про воєнно-політичний союз поширювалася і на територію України. Власний КЗпП УРСР, прийнятий 15.11.1922 р., повністю віддзеркалював положення російського КЗпП 1918 р. У період нової економічної політики (НЕП) приймається низка законодавчих актів по регулюванню організації праці, її оплати та охорони.

У роки Великої Вітчизняної війни трудове право відійшло від своїх добровільно-демократичних засад та об'єднало в собі елементи кримінального та адміністративного права, тобто трудовий договір було замінено адміністративним актом.

Господарська реформа 60-х років минулого століття, зміцнення командно-адміністративної системи управління привели до посилення уніфі-

кації законодавства, централізації законодавчого регулювання. Яскравим прикладом цьому є Основи законодавства про працю СРСР, на підставі яких було розроблено та прийнято в 1971 р. КЗпП УРСР, позитивними рисами якого були норми, що розширювали та посилювали трудові права робітників та службовців. І саме таке розширення прав, що полягало у наданні працівникам чисельної кількості пільг та заохочень, перетворило добровільну працю та свободу її вибору в соціально-побутову “належність” працюючого до певного підприємства.

Перебудова, розпочата в 1985 р., сприяла введенню в дію розгалуженого законодавства, яке, з одного боку, забезпечувало функціонування командно-адміністративної системи управління, а з другого — регулювало тогочасні економічні відносини. Отримання у 1991 р. Україною статусу незалежної держави стало поштовхом реформування всього законодавства, а саме: приведенням його у відповідність до норм Конституції України, адаптації його до норм європейського та міжнародного законодавства. Проте, Україна повинна була зберегти свої національні ідеї і коріння, і, нарешті, створити власну трудову правову систему.

Уперше легальне поняття “трудовий договір” було визначено КЗпП УРСР 1922 р. Відповідно до ст. 27 Кодексу “трудовий договір є угодою двох або більшого числа осіб, за якою одна сторона (найнятий) дає свою робочу силу іншій особі (наймачеві) за плату” [1].

За радянських часів велика увага приділялася договірному регулюванню праці колгоспників, про що було прийнято Постанову Раднаркому СРСР від 12 липня 1940 р., за якою колгоспникам, працюючим у промисловості за трудовими договорами, укладеними на невизначений строк, по закінченні строку трудового договору адміністрація підприємства зобов’язана дати дозвіл на звільнення з підприємства, якщо на продовження строку трудового договору немає згоди з колгоспником.

У КЗпП УСРС 1971 р. термін “наймач” було замінено на термін “підприємство, установа, організація”. Ч. 2 ст. 21 КЗпП передбачала роботу за сумісництвом; дозволено укладання трудового договору як в усній, так і письмовій формі. Пізніше Законом України від 20 березня 1991 р. “Про внесення змін і доповнень до Кодексу законів про працю України при переході до ринкової економіки” було змінено ст. 21 КЗпП. У новій редакції цієї статті термін “підприємство, установа, організація” було замінено терміном “власник або

уповноважений ним орган”. Щодо строків були внесені такі корективи: ч. 2 ст. 23 передбачає укладення строкового договору за погодженням сторін, а не на три роки, як було раніше. Законом України від 20 березня 1991 р. ст. 21 КЗпП була доповнена ч. 3, в якій вводилось поняття “контракт” як особлива форма трудового договору [5].

Формування інституту трудового договору завжди перебуває в динаміці, бо не є сталим інститутом трудового права. Його зміст залежить від розвитку суспільного виробництва, економіки країни, політичного стану та міжнародних відносин держави. Велике значення при цьому відіграє відповідне формування умов трудового договору, визначення правового статусу його сторін.

В Україні, по суті, не було законодавства про обмеження робочого часу аж до 1897 р., за винятком канонічних норм, які забороняли працю в неділю. Закон від 2 червня 1897 р. “Про тривалість і розподіл робочого часу в закладах фабрично-заводської та гірничої промисловості” поклав початок регламентації робочого часу та часу відпочинку для робітників найманої праці. Після більшовицького перевороту першим законодавчим актом у частині регулювання оплати праці був декрет від 29 жовтня 1917 р. “Про восьмигодинний робочий день”. У жовтні 1927 р. в Україні було взято курс упродовж найближчих років перейти з восьмигодинного на семигодинний робочий день. А в 1929 р. ЦВК разом з РНК СРСР приймають постанову “Про семигодинний робочий день”. У період Великої вітчизняної війни поступове скорочення робочого часу було призупинено.

Після переходу країни в мирний режим Україна стала членом Міжнародної Організації Праці. Ця організація у 1935 р. прийняла Конвенцію № 47 “Про 40-годинний робочий тиждень”, а Україна в 1956 р. ратифікувала цю Конвенцію. І саме з цього часу розпочався етап скорочення робочого часу, який в Україні був завершений у 1993 р. прийняттям Верховною Радою Закону від 17 листопада 1993 р. Але ефективність праці вимагає диференційованої тривалості робочого часу для різних професій та вікової категорії. Новим трудовим кодексом було враховано і гармонійно поєднано робочий час з часом відпочинку.

На відміну від інших інститутів трудового права, незважаючи на централізацію всього законодавства, в галузі оплати праці міністерствам та відомствам УРСР надавалися великі повноваження. Крім того чинне місце посідало і колективно-договірне регулювання заробітної плати,

що полягало: в розподілі фондів матеріального заохочення, визначенні розміру премії та інших винагород, витрачанні всіх коштів преміювання за рік по підприємству, встановленні розрядів, затвердженні та перегляді норм виробітку.

У цілому в СРСР оплата праці спиралася на три основні елементи: тарифну систему, норму праці та форму оплати праці. Тарифна система була основною частиною державного нормування оплати праці, вона розроблялась та затверджувалась централізовано. До її елементів слід віднести: Єдиний тарифно-кваліфікаційний довідник робіт та професій робітників, тарифні ставки, схеми посадових окладів, які затверджувались на державному рівні. Саме така централізація в регулюванні оплати праці, відсутність диференційованого підходу до оплати на практиці призвели до зрівняння в оплаті праці і зниження стимулу до праці, що зумовило реформування цього інституту [13].

Процес реформування інституту оплати праці в Україні розпочався з прийняттям у 1991 р. Закону України “Про підприємства в Україні”, за яким підприємства набули права самостійно встановлювати фонд оплати праці, форми, системи і розміри оплати праці, а також інші види доходів працівників згідно з законодавством.

Таким чином, узагальнюючи результати історико-правового дослідження становлення та еволюції основних інститутів трудового права в Україні, слід зазначити, що на сучасному етапі політичного та соціально-економічного розвитку України актуальним і вкрай необхідним стає підвищення рівня державно-правової свідомості як частини самосвідомості народу. Без глибокого осмислення минулого, яким би складним і суперечливим воно б не було, неможливо творити нову Українську державу, серцевиною якої має стати право. Українське трудове право зароджувалося і міцніло разом із розвитком української нації, загартовувало національний дух, поглиблювало національну свідомість народу. Подальше реформу-

вання інститутів трудового права має органічно поєднуватися із загальним процесом ринкового формування національної економіки, передусім податкової, грошово-кредитної, фінансової, банківської систем, соціальної сфери, а також з подальшим проведенням адміністративної реформи та прийняттям нового Трудового кодексу України, який насамперед повинен торкатися критеріїв оцінки виконання обов’язків працівників різних галузей господарства.



Література

1. Абжанов К. Трудовой договор по советскому праву. — М.: Юрид. лит., 1964. — 192 с.
2. Абол Р. Тарифная система в СССР // Трудовое право. — 2005. — № 19(25). — С. 36–41.
3. Гримич М. Звичаєве цивільне право українців XIX — початку XX століття. — К.: Арістей, 2006. — 560 с.
4. Івановська О. Звичаєве право в Україні. Етнографічний аспект. — К.: Екс ОБ, 2002. — 263 с.
5. Кодекс законів про працю: науково-практичний коментар. — К.: Атіка, 2006. — 843 с.
6. Колишко Р. Щодо проекту Трудового кодексу України // Праця і Закон. — 2006. — № 11(83). — С. 13.
7. Костенко Л. Право звичаїв // Юрид. журн. — 2006. — № 8. — С. 91–95.
8. Леонова Ю. Зауваження до проекту нового Трудового кодексу України // Право України. — 2004. — № 2. — С. 101–103.
9. Панцир С. Трудове право України: новітня спроба кодифікації // Соціальна політика і соціальна робота. — 2004. — № 1. — С. 14–26.
10. Правовий звичай як джерело українського права IX–XIX ст. / За ред. І. Усенко, В. Бабкіна. — К.: Наук. думка, 2006 — 280 с.
11. Радянське трудове право: Навч. посіб. / За ред. В. Погорілка. — К.: Політвидав України, 1984. — 200 с.
12. Шевченко Я., Малявка О. Розвиток цивільного і трудового законодавства України: Моногр. / Ін-т держ. і права ім. В. Корецького, НАН України. — Х.: Консул, 1999. — 271 с.
13. Советское трудовое право / Под ред. А. Процевского. — К.: Выща шк., 1981. — 360 с.

Становлення України як незалежної демократичної держави гостро поставило питання зміцнення правової основи суспільного життя. Нині триває процес творення Трудового кодексу України, і за основу законодавець бере моделі інших країн, чим “відштовхує” національну правову ідею праці. Важливими чинниками при формуванні нового трудового законодавства передусім повинні бути культура та звичаї українського народу, менталітет, інтелектуальний потенціал, проголошення незалежності та державного суверенітету, стан економіки та світовий досвід розвитку трудового права.

Становление Украины как независимого правового государства остро поставило вопрос об укреплении правовой основы общественной жизни. Сейчас идет процесс создания Трудового кодекса Украины, и за основу законодатель берет модели других стран, чем “отталкивает” национальную правовую идею труда. Важными факторами формирования нового трудового законодательства в первую очередь должны быть культура и обычаи украинского народа, менталитет, интеллектуальный потенциал, провозглашение независимости и государственного суверенитета, состояние экономики и мировой опыт развития трудового права.

The formation of Ukraine as an independent democratic state posed serious issues of strengthening the legal foundations of social life. The process of creation of the Labor Code of Ukraine is going now, and as the basis the legislator uses a model of the other countries, “estranging” national idea of labor. Important factors in the formation of a new labor law must first be: the incorporation of the culture and customs of the Ukrainian people, the mentality and intellectual capacity, independence proclamation and sovereignty, the economy state and the global experience of labor law development.

Надійшла 7 травня 2010 р.

СОВРЕМЕННЫЙ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС КАСПИЙСКОГО МОРЯ

Наукові праці МАУП, 2010, вип. 2(25), с. 259–265

С распадом Советского Союза и увеличением числа прикаспийских государств до пяти встал вопрос о принятии нового документа по правому статусу Каспия, которым могла бы стать Конвенция о правовом статусе Каспийского моря. По взаимной договоренности Конвенция может быть принята на основе консенсуса прикаспийских государств.

Политическая погода на Каспийском море, используя специфическую терминологию, перешла из состояния штиля в предштормовую. Закончилась стабильность компромисса. Дело в том, что в течение длительного времени СССР и Иран были единственными прибрежными государствами в Каспийском бассейне. В течение 70 лет геополитические интересы полунезависимых прикаспийских республик игнорировались. Ситуация изменилась после демонтажа СССР и правовых механизмов, созданных им в регионе. Проблема Каспийского моря приобрела острый характер лишь на рубеже XX ст. Вот что писал по этому поводу заместитель министра иностранных дел Туркменистана Е. Кепбанов: “Очевидно, что изменение геополитической ситуации и возникновение новых независимых государств в Каспийском регионе предопределили новое соотношение интересов”. Это и привело, как отмечает автор, “к необходимости серьезных изменений в международных отношениях в Каспийском регионе” [1]. После распада СССР возникли новые субъекты международного права. На берегах Каспия началась история независимых государств — России, Азербайджана, Казахстана и Туркменистана. Каспийское море в постсоветское время приобрело пятерых хозяев [2].

Сотрудничество и соперничество прикаспийских государств в процессе определения международно-правового статуса Каспийского моря

Международные отношения, складывающиеся в районе бассейна, и переговоры по пробле-

мам Каспийского моря, особенно по поводу определения его международно-правового статуса, условно можно разделить на три этапа. Первый этап охватывает 1991–1994 гг. Его можно назвать периодом разведки, ознакомления и поиска взаимоприемлемого варианта решения проблемы. Второй этап приходится на 1995–1999 гг. В эти годы сформировались реальные взгляды и подходы, прошла серия серьезных многосторонних встреч и конференций, на которых обсуждались позиции по статусу Каспия и другим вопросам. Последний, третий этап начался с января 2000 г., то есть момента выхода на политическую арену нового руководителя российского государства В. В. Путина.

Первый этап многосторонних переговоров 1991–1994 гг.

В этот период прикаспийские государства, а также заинтересованные страны — США, Турция, Китай, страны Западной Европы и др. — увидели в Каспийском море в перспективе один из главных источников энергоносителей. К региону стали внимательно присматриваться, изучать вопросы, связанные с историческими, политическими, географическими, экономическими и юридическими аспектами оценок своих и чужих возможностей в формирующемся геополитическом поле. Определение его статуса сразу же стало ключевым вопросом. Формирование и выявление позиций исходило из интересов различных стран [3]. Одновременно начался процесс формирования приоритетов прикаспийских государств. Азербайджан, Казахстан и Туркменистан стали особенно

внимательны ко всем вопросам, возникающим в этой сфере. Прикаспийские государства попеременно начали выдвигать различные идеи относительно изучения статуса и решения вопросов использования ресурсов Каспия. Каждая страна при этом старалась взять в свои руки инициативу, чтобы легче было отстоять национальные приоритеты. Первой страной, проявившей активность, стала Исламская Республика Иран, тогда как Россия молча следила за развитием событий в постсоветском пространстве и в регионе, а новые прикаспийские государства только начали выдвигать в декларативной форме свои инициативы. С целью налаживания процесса коллективного изучения Каспия Иран впервые выдвинул идею об учреждении Организации по сотрудничеству на Каспийском море [4]. В принятом конференцией Коммюнике (17 февраля 1992 г.) содержался призыв к прибрежным государствам Каспийского моря создать надежный региональный механизм сотрудничества в решении вопросов, связанных с использованием Каспийского моря и его ресурсов. По мнению иранского ученого Джемшида Момтаза, предполагаемой реакции прикаспийских государств не последовало, ибо Азербайджан и Казахстан “решили действовать сообща в другом направлении” [5]. Однако, эту версию не следует считать правильной: вряд ли в те годы остальные государства не мечтали сами учредить в своих столицах организацию сотрудничества по проблемам Каспия. Более конкретный подход, — как отмечал Джемшид Момтаз, — проявился в рамках Тегеранской специальной конференции (сентябрь-октябрь 1992 г.), темой которой было учреждение международной организации, призванной урегулировать проблемы Каспийского моря. Вопрос о международно-правовом статусе Каспийского моря впервые был поднят именно на Тегеранской конференции пяти прикаспийских государств в октябре 1992 г., и сделала это официальная делегация Азербайджанской Республики. Тогда же в рамках коммюнике все прикаспийские государства выразили согласие на образование шести специализированных комитетов, в частности: по правовому статусу; охране окружающей среды, разработке, использованию и охране биологических ресурсов (нефти и газа); судоходству; научным исследованиям; изучению причин колебаний уровня воды в Каспийском море и контролю за этими процессами.

Однако лишь комитет по биоресурсам оказался жизнеспособным и стал разрабатывать проекты при фактическом воздействии и иници-

ативах России. Вскоре после Тегеранской конференции 1992 г. в прикаспийские страны по дипломатическим каналам был направлен проект конвенции об охране биоресурсов. В сопроводительном письме указывалось, что охрана биоресурсов Каспия настолько важна, что появилась необходимость обсуждения и решения этого вопроса на договорно-правовой основе. В 1993 г. (23–26 августа) представители прикаспийских государств собрались в иранском городе Реште для участия в межправительственной конференции по использованию и охране биоресурсов Каспийского моря [4]. Впервые в ней приняли участие также ученые-эксперты (экологи, биологи, ихтиологи, юристы и др.). В ходе конференции на обсуждение и согласование был представлен российский проект Конвенции о сохранении и использовании биоресурсов. Можно констатировать, что первое откровенное столкновение интересов и позиций прибрежных государств произошло именно в рамках Рештской конференции. К примеру, предложение Азербайджана о необходимости определения статуса Каспия в качестве “пограничного озера” было встречено в штыки со стороны делегаций России и Ирана. Правда, последняя придерживалась более умеренной позиции по отношению к Азербайджану и к его идее, при этом как хозяин мероприятия вела себя дипломатично. Полное равнодушие к обсуждаемым вопросам проявила делегация Туркменистана, которая тогда не совсем была готова к обсуждению этой идеи и выявлению своей позиции. Казахстан, обозначив понимание предложения азербайджанской делегации, обсуждать проблему тем не менее не решился по той же самой причине, что и Туркменистан. Обсудив часть статей проекта и заключив их в квадратные скобки (это означало, что они спорные и не имеют юридической силы), стороны уехали из Решты ни с чем и, более того, серьезно озадаченными. Очередная встреча прикаспийских государств произошла 14 октября 1993 г. в Астрахани. Здесь прикаспийскими государствами была предпринята попытка достигнуть компромисса о принципах разделения акватории на экономические зоны при разработке минеральных ресурсов. Казахстану было предложено выступить инициатором подготовки проекта соглашения по разработке природных ресурсов либо по правовому статусу Каспия. 1993 год завершился конференцией в Ашхабаде (8–10 декабря), где вновь был поднят вопрос о необходимости учреждения международной организации по Каспию. Тем не менее, никакой договоренности по сущес-

тву вопроса не было достигнуто. Главное событие произошло 11–12 октября 1994 г., когда полномочные представители прикаспийских государств собрались в Москве на конференцию, созванную по инициативе Российской Федерации. Цели этой встречи были связаны с желанием обсудить проекты конвенции по правовому статусу Каспийского моря, представленные Азербайджаном, Казахстаном и Россией. Азербайджанский вариант проекта конвенции был подготовлен раньше, чем казахстанский. Осенью 1993 г. его разослали всем прикаспийским государствам. Однако до начала Московской встречи никаких откликов и предложений не поступило. Накануне встречи появился и казахстанский вариант проекта конвенции по правовому статусу, распространенный также по дипломатическим каналам. Данный проект был выдвинут как альтернативный азербайджанскому и компромиссный, ибо азербайджанский вариант был признан всеми слишком жестким и зарегламентированным, тогда как казахстанцы оставили возможности для продолжения диалога прикаспийских стран, найдя гибкие формы, устраивающие всех участников. Если азербайджанский проект предлагал погранично-озерный статус, причем делимитируемый на сектора, то казахстанский рассматривал Каспий как “замкнутое море”, на которое должны были распространяться нормы конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Но, как показали дискуссии в рамках Московской встречи, казахстанский вариант также не стал компромиссным, а напротив, он был встречен со стороны России и Ирана с явной настороженностью, поскольку ставил их в сложное положение. Ни Россию, ни Иран морской вариант Каспия не устраивал, ибо они, демонстрируя верность советско-иранской договорной практике, старались избегать новых тенденций. Причина такого подхода была в следующем: если Каспий признается морем или замкнутым морем, то по отношению к нему должны применяться нормы действующего международного морского права, а также ст. 122 и 123 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. В этом случае отпадала необходимость в специальном соглашении по делимитации, ибо порядок разграничения морей на соответствующие пространства осуществлялся бы автоматически, в полном соответствии с положениями Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Как известно, для озерного варианта требуется заключение прибрежными государствами дополнительного специального соглашения по международно-правовому статусу и делимитации. Заметим, что к

обсуждению не были допущены ни азербайджанский, ни казахстанский варианты. Как компромиссный вариант был рассмотрен представленный Россией проект соглашения прикаспийских государств о региональном сотрудничестве. В чем же заключались особенности этих проектов, чем они отличались друг от друга? Азербайджанский проект конвенции о правовом статусе Каспийского моря состоял из преамбулы и 12-ти статей. В преамбуле говорилось, что прикаспийские государства, сознавая важнейшую политическую, экономическую, социальную и культурную ценность Каспийской экосистемы, значение ее ресурсов для народов прикаспийского региона и всего человечества, приветствуя сотрудничество и взаимопонимание между этими государствами, должны добиться взаимопонимания в установлении правового статуса Каспийского моря. В ст. 1 приводились термины, используемые в основном тексте соглашения. Впервые в практике прикаспийских государств предлагалось конкретное определение термина “пограничное озеро”.

Согласно ст. 2 сотрудничество и деятельность прибрежных государств должны были строиться на базе основополагающих принципов международного права. Новеллой в проекте стала ст. 3, предлагающая разделить Каспийское море на соответствующие секторы в прибрежных странах. При этом делимитацию предполагалось проводить как на двусторонней, так и многосторонней основе [3]. Смысл ст. 6 заключался в том, чтобы в пределах каждого сектора Каспийского моря применять законодательство прибрежного государства, если иное не предусмотрено в международных договорах. Проект конвенции рассматривал также различные виды использования Каспия. Например, предполагалось в качестве таких видов деятельности утвердить рыболовство и рыбководство, судоходство, разработку и эксплуатацию биоресурсов, карбогидрогенов, а также полезных ископаемых, проведение научных исследований, других видов деятельности, не противоречащих национальному законодательству прибрежных государств. Вскоре после Московской встречи в Азербайджане был подготовлен второй, более совершенный вариант проекта конвенции о правовом статусе Каспия, состоящий из преамбулы и 14-ти статей. Главное различие между первым и вторым вариантами заключается в том, что последний содержит более конкретные и определенные оценки международно-правового положения Каспия. В частности, в ст. 1 даются четкие определения терминов “Каспийское море”, “сектор Кас-

пийского моря” (в первом варианте их не было). Понятие “Каспийское море” определяется как не имеющий естественной связи с Мировым океаном внутриматериковый бессточный бассейн (замкнутый водоем), который по физико-географическим условиям расположения и исходя из традиционно установившегося принципа разграничения его акватории (Россия–Иран, СССР–Иран) подпадает под правовой статус “пограничного озера”. В свою очередь, под “сектором Каспия” предлагалось понимать часть акватории, дна и недр, примыкающих к прибрежному государству, являющихся неотъемлемой частью территории прикаспийских государств, ограниченной государственной границей на водах. Согласно ст. 3 проекта конвенции “Каспийское море (пограничное озеро) разделялось на суверенные секторы, являющиеся неотъемлемой частью территории соответствующих прикаспийских государств”. Четкие предписания содержались и по отношению к делимитации границ в Каспийском море. По мнению авторов проекта, государственная граница между прикаспийскими государствами должна была проходить по срединной линии, равноудаленной от этих берегов, а при наличии островов — от условной линии, соединяющей обращенные к срединной линии берега этих островов. Кроме того, предлагалось установить государственную границу на водах между сопредельными прикаспийскими государствами по условной линии, являющейся естественным продолжением сухопутной границы, перпендикулярной к срединной линии акватории. Проект конвенции предлагал установить также внешнюю границу сектора акватории Исламской Республики Иран, которая по смыслу проекта могла быть установлена по прямой линии, соединяющей сухопутные южные государственные границы Азербайджана и Туркменистана. Представляется, что именно эти положения предопределили судьбу проекта, и он не был принят в качестве рабочего документа к обсуждению. Такая же участь постигла и проект, представленный Казахстаном. Он подготовил и представил два варианта проекта конвенции о правовом статусе Каспийского моря. Существенной разницы по содержанию и смыслу трактовки основных вопросов между этими вариантами проектов не было. Однако, второй вариант был более совершенным и всеобъемлющим: основные положения в нем были разработаны и представлены в более развернутом виде, поэтому по сравнению с предыдущим в нем содержалось почти втрое больше статей.

В этом проекте более конкретно очерчена та универсальная морская правовая база, на кото-

рой предполагалось сформировать международно-правовой статус этого водного объекта. В этом проекте имелся серьезный недостаток. В частности, в ст. 17 повторялось содержание соответствующих статей договоров 1921–1940 гг. Эта статья гласит: “На всем протяжении Каспийского моря могут находиться только суда, принадлежащие сторонам, а равным образом гражданам и юридическим лицам сторон, плавающих, соответственно, под флагами республики Казахстан, Азербайджанской Республики, Исламской Республики Иран, Российской Федерации и Туркменистана” [8].

Российский проект соглашения прикаспийских стран о региональном сотрудничестве не был похожим ни на азербайджанские, ни на казахстанские варианты проектов конвенций по правовому статусу Каспийского моря. Так, по содержанию данного документа трудно судить о том, что представляет собой Каспийское море — море или озеро. Решение этого вопроса, согласно ст. 2 проекта, предполагалось отложить на неопределенное будущее: “Правовой статус Каспийского моря будет определяться отдельной Конвенцией” [9]. А взамен нового статуса Россия предлагала, чтобы до определения правового статуса Каспийского моря стороны придерживались ранее установленного правового режима (то есть положений советско-иранских договоров 1921–1940 гг.). Кроме того, этот вариант предусматривал гораздо меньше принципов сотрудничества, чем азербайджанские и казахстанские. Вместо установления международно-правового статуса Каспийского моря вновь реанимировалась идея создания международной организации — Межгосударственного совета по проблемам Каспийского моря со всевозможными комитетами и секретариатом [13]. По замыслу сочинителей этого проекта, Каспийский межгосударственный совет должен был рассматривать вопросы генеральной линии и программы действий прикаспийских стран, а также применять решения, касающиеся дальнейшего развития перспектив сотрудничества. Практически стороны призывались к тому, чтобы признать Каспий кондоминиумом. Эта идея, выраженная в виде отдельного пункта в проекте договора (российского варианта), не была поддержана Азербайджаном, а вслед за ним Казахстаном и Туркменистаном (на последующих встречах). Данная идея содержится в иранском (1992 г.) и российском (1994 г.) вариантах договоров. Причину созыва Московской встречи 11–12 октября 1994 г. мы связываем с подписанием в Баку “Контракта

века” 20 сентября 1994 г. с участием ведущих нефтяных компаний Запада, российского “Лукойла” и ГНКАРом по поводу разработки нефтяного шельфа азербайджанского сектора Каспийского моря [10]. Хотя данный контракт прямо не касался статуса Каспийского моря, он стал определяющим фактором в деле развития дальнейших межгосударственных переговоров прикаспийских государств. Российский государственный представитель Ю. Шафранник своим участием и одобрительным выступлением не только поддержал этот контракт, но и признал факт существования азербайджанского сектора Каспийского моря, то есть факт условного деления Каспия на секторы. Полагаем, что это одно из важнейших событий в формирующемся международно-правовом статусе Каспийского моря. Российским официальным кругам явно не понравился этот шаг азербайджанских властей и нефтяников. Российская Федерация направила Генеральной Ассамблее ООН 5 декабря 1994 г. специальный документ “О позиции Российской Федерации в отношении правового режима Каспийского моря” для распространения среди членов ООН. В нем говорилось, что “...некоторые прикаспийские государства становятся на путь односторонних действий и, не считаясь с принципами и нормами международного права, пытаются добиться односторонних преимуществ в ущерб правам и интересам других прикаспийских государств”.

Второй этап многосторонних переговоров в 1995–1999 гг.

Второй этап сотрудничества, начавшийся сразу после 1994 г., “...можно охарактеризовать как разворачивающуюся геополитическую игру, с расширяющейся географией и кругом участников”, то есть вопрос о формировании нового правового статуса Каспийского моря стал важным не только для прибрежных государств, но и других стран американского, европейского и азиатского континентов. Этот этап многостороннего сотрудничества прикаспийских государств по вопросам статуса и отдельных форм использования Каспия ознаменовался большим количеством официальных встреч, научно-практических конференций, частыми изменениями прибрежных государств своих позиций и приоритетов, откровенными политическими столкновениями в ходе переговоров. Наибольшее количество встреч и конференций приходится на 1995 и 1996 гг. Первая из таких встреч была созвана в Ашхабаде в период с 30 января по 2 февраля 1995 г. На повестку дня были вынесены вопросы, связанные с обсуждени-

ем российского проекта по сохранению и использованию биоресурсов Каспийского моря. На конференции противостояли позиции прежде всего “рыбников” и дипломатов. Последние утверждали, что без согласования и принятия конвенции или специальных норм по статусу Каспия невозможно договориться по конкретным вопросам использования его ресурсов. Между тем, “рыбники” всех пяти государств (немного здесь выпадали представители Ирана, ибо эта страна в соответствии с договоренностями с СССР, а затем Россией вела самостоятельную политику на Каспии) утверждали, что рыбная промышленность не может ждать, когда прибрежные государства договорятся по статусу и установят им правила рыболовства. В итоге проект соглашения по сохранению и использованию биоресурсов Каспийского моря был обсужден и практически согласован по всем пунктам за исключением одного. Единственным нерешенным остался вопрос статусного характера, то есть о протяженности зон исключительной юрисдикции прибрежных государств на рыбную ловлю. Предлагались различные варианты: от 15 миль (Россия) до 25 (Казахстан), 30 (Иран) и 40 миль (Туркменистан и Азербайджан). В результате четыре прикаспийских государства (за исключением Азербайджана) согласились на 20-мильное ограничение рыболовных зон прибрежных государств. Азербайджан остался единственным государством, которое отказалось признать это соглашение, заявив, что его признание предопределяет правовой статус и режим Каспийского моря [8]. Поэтому соглашение не было подписано. Желая активизировать ход переговоров, Казахстан 15–16 мая 1995 г. созвал в Алма-Ате международную научно-практическую конференцию с участием ученых-каспийцев и официальных представителей (дипломатов) прикаспийских государств. В рамках конференции состоялась также неформальная встреча заместителей министров иностранных дел четырех прикаспийских государств. К сожалению, туркменская сторона не приняла участие в конференции [12]. Как на конференции, так и в ходе встречи главной темой консультаций стало обсуждение перспектив определения международно-правового статуса Каспийского моря. Представители Казахстана, России и Ирана настаивали на скорейшем начале переговоров и создании с этой целью “комитета”, как постоянного переговорного механизма. Такое предложение было порождено наличием откровенного хаотизма в ходе предыдущих конференций, отсутствием четко продуманной позиции

у некоторых прибрежных государств. Представители Азербайджана в ходе предварительных двусторонних консультаций с руководством МИД Казахстана и замминистра иностранных дел Ирана А. Малеки убедили собеседников в нецелесообразности установления каких-либо жестких структур (Международного совета по Каспию) и в качестве компромисса заручились их согласием на создание постоянной рабочей группы экспертов по определению правового статуса Каспийского моря. Конференцию и встречу дипломатов отличало то, что практически каждая сторона упорно отстаивала свою позицию и свое видение правового статуса Каспия. Казахстан во втором варианте своего проекта конвенции по статусу предлагал рассматривать Каспий в качестве моря и соответственно применять по отношению к нему нормы и принципы Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Это означало, что в бассейне Каспия делимитация морских пространств должна проводиться в полном соответствии с международным морским правом; в нем должны быть выделены институты территориальных вод, экономической зоны, континентального шельфа и т. д. В свою очередь, Азербайджан, как и ранее, настаивал на определении Каспия в качестве пограничного озера, делящегося на соответствующие секторы по срединной линии. Признавая предстоящие трудности в переговорах с Россией и Казахстаном, Азербайджан допускал комбинацию подходов в отношении использования водной поверхности, биоресурсов и минеральных ресурсов, в то же время твердо отстаивал принцип деления дна и недр Каспия.

Россия вновь настаивала на установлении на Каспии кондоминиума, то есть предлагала рассматривать его в качестве общего достояния пяти прибрежных государств и соответственно не позволять каких-либо односторонних действий по присвоению его пространств, а также ресурсов без согласия других. В выступлении тогдашнего заместителя министра иностранных дел России А. С. Чернышева прозвучало некое предупреждение, даже угроза: «Россия против грубого раздела Каспия, когда каждый хапает, что хочет. Мы против разграбления минеральных ресурсов Каспия... Есть интересы на Каспии, но это наши интересы. Мы открыты к сотрудничеству, но на наших условиях. Нас натравливают друг на друга. Возможности для достижения компромисса есть, но мы против односторонней добычи на Каспии до достижения договоренности пяти государств... Мы уже переболели страхом имперских амбиций, мы хотим решить вопрос по спра-

ведливости и по совести. Если будут приниматься односторонние действия, у России будет возможность принять свои действия. Если дело пойдет слишком далеко» [13].

Позиция Азербайджана такова: всем странам необходимо на официальном уровне признать Каспий пограничным озером, разделить его на секторы в соответствии с общемировой практикой, а затем уже определить общие сферы и интересы совместной деятельности (например, торговое судоходство, охрана окружающей среды и т. д.). Экономическая интеграция в бассейне Каспийского моря вместо конфронтации должна стать императивом национальных интересов прикаспийских государств.

В настоящее время в бассейне озера действует обычное право, интерпретируемое каждым прикаспийским государством на свой лад. Полагаю, что нужно найти пути и способы их гармонизации и унификации. Вслед за определением международно-правового статуса необходимо выработать и принять конвенции об охране биоресурсов и экологической безопасности, полагая, что еще в течение определенного времени «каспийская пятерка» не сможет прийти к компромиссу в вопросах определения статуса Каспия. Создание единой международной организации, которая сможет регламентировать процессы, происходящие на Каспии, еще долгие годы останется неосуществимым проектом; следует превратить Каспий в зону мира и демилитаризационный регион; все свои споры прикаспийские государства должны решать мирным путем, на основе действующего международного права, а при его отсутствии, в соответствии с обычными нормами и договорной практикой других пограничных озер.



Литература

1. Новоселов С. В. Каспийский регион и проблемы региональной системы безопасности // Каспийский регион: политика, экономика, культура. — М., 2008. — № 6. — С. 11.
2. Жильцов С. С. Каспийский регион как геополитическая проблема современных международных отношений. — М., 2004. — С. 78.
3. Эжиев И. Б. Геополитические процессы в Каспийском регионе в 90-е гг. XX — начале XXI в. — М., 2005. — С. 69.
4. Ашимбаев М., Лаумулин М. Трудный путь к региональной безопасности // Континент. — 2002. — № 10. — С. 20–23.
5. Накашидзе Д. Нефть Каспия и международные отношения // Власть. — М., 2002. — № 6. — С. 64.

6. Гусева Л. Современное состояние нефтегазового комплекса и экспортных маршрутов газа Республики Туркменистан // Аналитик. — 2001. — № 1. — С. 36–39.
7. Абишев А. Каспий: нефть и политика. — Алматы: Центр внешней политики и анализа, 2002. — С. 408.
8. Чубенко Ю. Сепаратный раздел Каспийского моря // Эхо планеты. — 2000. — № 27.
9. Зонн И. С., Жильцов С. С. Стратегия США в Каспийском регионе: Большая игра-2. — М., 2003. — С. 197.
10. Грешневиков А. Н. Каспий в сетях браконьеров. — М., 2001. — С. 25.
11. Мартынов В. А. Прогноз тенденций мирового экономического процесса // КосмоПОЛИС: Альманах. — 1999. — С. 58.
12. Алиев Н. Юсиф-заде Х. Еще раз к вопросу разделения Каспийского моря на экономические зоны // Нефть России. — 2000. — № 5–6.
13. Дипломатический вестник. — 2008. — № 12. — С. 55–56.

Перспективность Каспия как нефтедобывающего региона и его уникальное географическое положение делают его острием региональных геополитических противоречий, значение которых простирается далеко за пределы прикаспийских государств. Однако отсутствие общих договоренностей о его правовом статусе сдерживает инвестиции в разработку минеральных богатств Каспия и создание эффективной транспортной инфраструктуры.

Перспективність Каспію як нафтовидобувного регіону і його унікальне географічне положення роблять його стержнем регіональних геополітичних протиріч, значення яких сягає далеко за межі прикаспійських держав. Однак відсутність загальних домовленостей про його правовий статус стримує інвестиції у розробку мінеральних багатств Каспію і створення ефективної транспортної інфраструктури.

Perspective of Caspian as oil-extracting region and his unique geographical position do him by the edge of regional geopolitical contradictions the value of which extends far outside the Caspian states. However absence of general agreements about its legal status, restrains investments in development of mineral riches of Caspian and creation of effective transporting infrastructure.

Надійшла 12 травня 2010 р.