

Юридичні науки

НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП



Юридичні науки

МАУП

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП

Засновано у 2001 р.

Випуск 1(40)

Київ
ДП «Видавничий дім «Персонал»
2014

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

Редакційна колегія

Подольяка А. М., д-р юрид. наук, проф. — головний редактор
Головатий М. Ф., д-р політ. наук, проф. — заступник головного редактора
Ігнатченко А. А., канд. техн. наук — відповідальний редактор

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.

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., Радзівський 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., Сафонова В. Є., д-р екон. наук, Хачатрян Г. Е., д-р екон. наук.

Юридичні науки

Александров Ю. В., канд. юрид. наук, проф., Ануфрієв М. І., д-р юрид. наук, проф., Бандурка О. О., д-р юрид. наук, проф., Бородін І. Л., д-р юрид. наук, проф., Гаркуша В. С., канд. юрид. наук, доцент, Демченко С. Ф., д-р юрид. наук, Джунь В. В., д-р юрид. наук, проф., Ковальська В. В., д-р юрид. наук, ст. наук. співр., Корнієнко М. І., канд. юрид. наук, проф., Курко М. Н., д-р юрид. наук, доцент, Мартиненко О. А., д-р юрид. наук, проф., Муравйов К. В., канд. юрид. наук, доцент, Недюха М. П., д-р філос. наук, проф., Подольяка А. М., д-р юрид. наук, проф., Темченко В. І., канд. юрид. наук, доцент, Христинченко Н. П., канд. юрид. наук, Юлдашев О. Х., д-р юрид. наук, проф., Ярмиш О. Н., д-р юрид. 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., Сильнов В. М., д-р пед. наук, проф., Чернуха Н. М., д-р пед. наук, проф., Чуприков А. П., д-р мед. наук, проф., Бучек А. О., д-р психол. наук, проф.

Рекомендовано до друку Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 2 від 26 лютого 2014 р.)

Міжрегіональна Академія управління персоналом.

М 58 Наукові праці МАУП / редкол.: А. М. Подольяка (голов. ред.) [та ін.]. — К. : МАУП, 2001 — Вип. 1 (40). — К. : ДП “Вид. дім “Персонал”, 2014. — 252 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 політичних наук (за постановою Президії ВАК України № 1-05/4 від 26 травня 2010 р.) та юридичних наук (за постановою Президії ВАК України № 1-05/5 від 31 травня 2011 р.).

Міністерством освіти і науки України збірник “Наукові праці МАУП” визнано як фахове видання з економічних наук (за наказом МОН України від 21.11.13 № 1609).

ББК 65.9(4УКР)29-2я43+67.9(4УКР)я43

© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2014
© ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2014

ЗМІСТ

ПОЛІТИЧНІ НАУКИ	5	ЮРИДИЧНІ НАУКИ	67
Бідзюра І. П., Абдулкеримов Т. Ю. <i>Мультикультуралізм: сутність явища та основні проблеми</i>	5	Заросило В. О., Заросило В. В. <i>Система профілактики адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку</i>	67
Головатий М. Ф. <i>Феномен мультикультуралізму як засіб досягнення міжнаціональної єдності народів країн</i>	12	Недюха М. П., Подоляка А. М. <i>Нормативно-правове забезпечення здобуття середньої освіти в умовах сільської місцевості: законодавчі ініціативи</i>	73
Козловець М. А. <i>Політична еліта як чинник цивілізаційного поступу України</i>	20	Скрипнюк В. М. <i>Передумови і форми системи демократичної публічної влади в сучасній державно-правовій теорії</i>	80
Гольцов А. Г. <i>Євразійський союз як неоімперський проект Російської Федерації</i>	27	Бистрик Г. М. <i>Принцип законності і засоби його правового забезпечення у функціонуванні механізму держави</i>	85
Іщук С. І. <i>Право на підприємницьку діяльність у структурі економічних засад громадянського суспільства в Україні</i>	34	Шашкова-Журавель І. О., Журавель М. І. <i>Міжнародно-правові аспекти регламентації праці ув'язнених</i>	91
Пригунов П. Я. <i>Сучасні підходи до формування державної політики у сфері забезпечення безпеки підприємництва в контексті розбудови громадянського суспільства в Україні</i>	41	Астіон С. І. <i>Удосконалення правової організації розмежування бюджетних відносин в Україні</i>	97
Абдулкеримов Т. Ю. <i>Проблема полікультурної Європи: крах мультикультуралізму?</i>	46	Кушнір О. В. <i>Державне управління підприємницькою діяльністю: питання теорії і методології дослідження</i>	101
Бодров А. В. <i>Класифікація неурядових організацій в сучасній науковій літературі</i>	53	Панчук І. О. <i>Особливості правової ідеології у перехідних суспільствах (транзитних демократіях) в контексті досвіду вітчизняного державотворення</i>	105
Санченко С. П. <i>Засади і механізми формування та практичної реалізації політики соціального захисту громадян: українська практика</i>	58	Соркін Б. В. <i>Відносини в системі державного управління як предмет правового регулювання</i>	111
Філіппов Р. В. <i>Концептуальные вопросы негосударственного обеспечения безопасности и предпринимательской деятельности в Украине</i>	62		

Толстенко В. Л. <i>Державно-правовий режим і його роль у визначенні форми держави</i>	115	Михайлюк О. В. <i>Модель управління розвитком кадрового потенціалу підприємства</i>	187
Ульмер М. М. <i>Характеристика суб'єктивних та об'єктивних передумов реалізації права касаційного оскарження</i>	122	Олишевский А. С. <i>Элементы системы управления человеческими ресурсами как составная часть системы управления персоналом Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям</i>	193
ЕКОНОМІЧНІ НАУКИ	127	Омельченко О. В. <i>Теоретичні передумови стратегічного аналізу протистояння підприємств-конкурентів</i>	200
Дахно І. І. <i>Концептуальні хиби у змісті дисципліни “Міжнародні економічні відносини”</i>	127	Романенко А. М. <i>Обґрунтування необхідності спрощення процедур міжнародної торгівлі</i>	205
Денисенко М. П., Терещенко Н. М. <i>Формування системи управління якістю послуг у сфері туризму</i>	134	Солопенко С. Р. <i>Механізм формування та реалізації прийняття управлінських рішень в системі маркетингового менеджменту бібліотеки</i>	210
Шконда В. В., Кальянов А. В. <i>Зарубіжний досвід в галузі соціалізації розподілу благ у контексті соціоекономіки</i>	139	Шестақ М. Л. <i>Теоретико-методологічне обґрунтування та сутнісна характеристика поняття “державна інвестиційна політика”</i>	214
Біленчук П. Д., Медвідь Ф. М., Шульга Ю. О. <i>Інноваційні засоби підготовки управлінських кадрів: ноотехнології і ґрід-технології</i>	143	ПСИХОЛОГІЧНІ НАУКИ	218
Литвиненко В. І. <i>Особливості визначення змісту діяльності підрозділів економічної безпеки підприємств та їх фахівців</i>	149	Мельниченко О. В., Кудренко О. В. <i>Роль особистості у відносинах з державою</i>	218
Утвенко В. В. <i>Управління житлово-комунальною сферою міст України в контексті діяльності органів місцевого самоврядування</i>	155	Василевський А. М. <i>Організаційно-управлінська модель забезпечення адаптації молодих працівників СБУ до умов професійної діяльності</i>	223
Марченко С. М. <i>Оцінювання чинників формування та реалізації маркетингової логістичної системи ціноутворення підприємств сільськогосподарського машинобудування</i>	162	Храцевський А. О. <i>Основні заходи щодо підвищення стимулюючої ролі мотиваційних складових у менеджменті морських портів України</i>	228
Алмамедов Рустам Гамза огли <i>Забезпечення сталого економічного розвитку і формування глобальних управлінських стратегій</i>	170	Варзарь И. М. <i>Теоретико-историологический взгляд на диалог “революция — реформа” в Украине эпохи достижения ею политико-государственной независимости</i>	237
Ігнатенко А. В. <i>Аналіз в процесі управління фінансами як засіб забезпечення ефективності функціонування банків</i>	176	ДЕЯКІ ПРИКЛАДИ ОФОРМЛЕННЯ БІБЛІОГРАФІЧНОГО ОПИСУ У СПИСКУ ДЖЕРЕЛ (БЮЛЕТЕНЬ ВАК УКРАЇНИ, № 5, 2009)	258
Литвинов С. В. <i>Класифікація засобів, способів та форм захисту прав платників податків</i>	181	ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	260

УДК 342.9

В. О. ЗАРОСИЛО

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

В. В. ЗАРОСИЛО

Київський університет туризму, економіки і права

СИСТЕМА ПРОФІЛАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК ТА ГРОМАДСЬКУ БЕЗПЕКУ

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 1(40), с. 67–72

Розглядаються проблеми визначення системи профілактики правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку. Проаналізовано поняття профілактичних заходів у цілому, складових профілактики та напрямів її вдосконалення. Розроблено пропозиції щодо підвищення ефективності профілактичних заходів з боку державних органів та громадських організацій.

Багаторічна історія боротьби із правопорушеннями, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, пов'язана з пошуками шляхів викоринення цих негативних явищ. Ідея про попередження правопорушень загалом та злочинів зокрема зародилася ще в стародавній Греції. Вже у Платона та Аристотеля можна знайти спроби торкнутися цієї проблеми.

У сучасному світі питання профілактики правопорушень вже вивчалися і вивчаються багатьма вченими, розроблено декілька наукових теорій, але проблема правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, ще й досі не розв'язана. В сучасній Україні такі правопорушення займають одне з перших місць по кількості вчинення.

Отже, визначимо систему зазначених правопорушень та сформуємо систему протидії таким правопорушенням шляхом здійснення профілактичних заходів.

Слід відзначити, що проблеми профілактики правопорушень, які посягають на громадський порядок та громадську безпеку, досить часто розглядалися в науці адміністративного права. Цій проблемі присвячено цілий ряд дисертаційних досліджень [1; 2; 3; 4; 5]. Також неодноразово ці питання розглядалися у навчальній літературі [6; 7; 8; 9], підготовлено кілька монографій [10; 11].

Разом з тим система профілактики адміністративних правопорушень у більшості випадків чітко не окреслена. Передусім не визначені органи, які мають здійснювати профілактику правопорушень, що посяга-

ють на громадський порядок та громадську безпеку. З іншого боку, сама профілактика як діяльність органів державної влади та громадських формувань чітко не окреслена. І врешті не визначено, який вид профілактики є найрезультативніший, які дії потрібно посилювати, щоб профілактика була ефективною. Усі ці питання є дискусійними і вимагають проведення детального дослідження.

Говорячи про профілактику адміністративних правопорушень, які посягають на громадський порядок та громадську безпеку, нам потрібно передусім визначити, що являє собою ця діяльність.

Під профілактикою правопорушень у загальному визначенні розуміється вплив на причини й умови неправомірної поведінки та формування психологічного ставлення до правопорушень як до поведінки, яка неможлива.

При дослідженні категорії “профілактика адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку” ми відштовхнемося від того, що громадський порядок та громадська безпека є найвразливішими категоріями в сучасному світі. Наприклад, у розвинених країнах вже сформувалися усталені норми поведінки громадян в громадських місцях, а відхилення від встановлених норм в більшості випадків вважається правопорушенням.

На сьогодні у науковій літературі та серед практичних працівників термін “профілактика” використовується поряд з термінами “попередження”, “запобігання”, “припинення”, “застереження”, “відвернення”, “випередження”, “охорона” та ін. При цьому всі терміни здебільшого стосуються окремих напрямів профілактики правопорушень.

Короткий аналіз зазначених термінів показує, що вони неоднозначні. “Попередження” правопорушень розглядається як більш вузьке поняття, що входить у поняття “боротьби з правопорушеннями”, підкоряється його завданням.

У свою чергу, “профілактика” правопорушень входить у систему попередження як один з видів попереджувальної діяльності.

Ціле — це попередження, а частина — профілактика.

“Запобігання” передбачає, що державні органи та громадські організації запобігають вчиненню правопорушень, тобто попереджують їх вчинення. Проте термін “запобігання” має більш конкретне значення у тому сенсі, що запобігання стосується конкретних правопорушень, тоді як “профілактика” є більш широким поняттям.

“Припинення” є ще більш вузьким поняттям, адже припинити можна правопорушення, яке перебуває у стані вчинення, коли воно вже існує, і разом з тим його припинення є одним із видів профілактичної роботи.

“Застереження” вже стосується більш конкретних осіб, які схильні до вчинення правопорушень і саме профілактичні заходи спрямовані на застереження протиправної поведінки з боку зазначених осіб. Але застереження стосується також і осіб, які можуть стати жертвами правопорушень, адже їх застерігають (попереджують) про можливість вчинення проти них неправомірних дій.

“Відвернення” також має певний окремий нюанс. Відвернути можна правопорушення, яке вже має бути вчиненим, а в загальному плані відвернення правопорушень може вживатися у значенні відвернення правопорушень певного роду, тобто профілактики окремих їх видів.

“Випередження” вже не має такого чіткого профілактичного спрямування, але цей термін може вживатися у тому значенні, що працівники правоохоронних органів працювали на випередження і попередили правопорушення.

“Охорона” як вид профілактики має на меті вжиття спеціальних заходів, що спрямовані на охорону прав і свобод людини і громадянина і також мають профілактичну спрямованість. Охорона громадського порядку та громадської безпеки має на меті попередження правопорушень у громадських місцях.

Як видно з цього короткого аналізу, профілактика правопорушень у цілому є полісемантичним явищем і однозначно не може бути визначена.

Необхідно також провести поділ профілактики за колом її об'єктів. Найвідоміший поділ профілактики проведено в ряді наукових праць [12, 57–63]. Це індивідуальна та загальна профілактика. Разом з тим ми можемо виокремити ще групову профілактику, профілактику за професійним спрямуванням, особисту, безособову та ін.

За формою здійснення профілактику можна поділити на безпосередню, тобто профілактичний вплив здійснюють особи, які повинні проводити профілактику безпосередньо на суб'єкт профілактики, та опосередковану, коли профілактичний вплив здійснюється на невизначене коло суб'єктів і сам профілактичний вплив є непрямим. Виокремлюють ще профілактику зовнішнього впливу, тобто та, яка здійснюється за допомогою зовнішніх чинників, радіо, телебачення, зовнішніх плакатів та зовнішньої реклами [13].

Профілактика на індивідуальному рівні вважається першим етапом попереджувальної діяльності, спрямованої на недопущення правопорушення у сфері громадського порядку та громадської безпеки з боку конкретної особи. У випадку, якщо профілактика не дала своїх результатів і в особи з'являється задум вчинити правопорушення, виникає необхідність “запобігання”, що розглядається не як рівнозначне і взаємозамінне з “передженням” і “профілактикою” поняття, а як один з етапів передження, який настає за часом безпосередньо за “профілактикою”.

Тепер спробуємо визначити коло суб'єктів, які мають здійснювати профілактичні заходи. До таких суб'єктів передусім належать державні правоохоронні органи (прокуратура, органи внутрішніх справ, Служба безпеки України та суди). Разом з тим профілактикою займаються в міру своїх службових обов'язків й інші державні органи та органи місцевого самоврядування. У Законі України “Про місцеве самоврядування” [14] зазначено, що органи місцевого самоврядування заслуховують звіти керівників правоохоронних органів про проведення профілактичних заходів, спрямованих на по-

передження злочинів та адміністративних правопорушень.

Певну профілактику проводять й інші державні органи. Наприклад, органи рибінспекції, які виявляють порушення при вилові риби на території України [15], податкової адміністрації, які виявляють порушення законодавства при сплаті податків, та ін.

Необхідно уточнити мету профілактичних заходів, які здійснюють різні державні органи. У нашому випадку профілактичні заходи спрямовані на дотримання правопорядку, порядку в громадських місцях, який дає можливість громадянам вільно використовувати свої права та виконувати обов'язки, а також нормальних умов для функціонування державних організацій та громадських об'єднань.

Окремо слід визначити профілактику, яку проводять громадські формування та об'єднання громадян. Така профілактика в більшості випадків є формальною, але можливості такої профілактики є досить широкими. До громадських формувань, які належать до тих, що можуть здійснювати профілактику, ми відносимо громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону, які формуються відповідно до Закону України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону” [16].

Разом з тим, слід зазначити, що закон був прийнятий ще 14 років тому і у зв'язку з цим його норми не відповідають сучасним реаліям. Мабуть слід звернути увагу на формування, які виникають під час масових акцій у Києві та інших місцях України в цьому році. Це так звані “загони самооборони”, які можуть з часом стати дієвими помічниками для працівників органів внутрішніх справ України, але для цього потрібно створити відповідне правове поле.

Визначення профілактики адміністративних правопорушень можна сформулювати таким чином:

- це соціально спрямована діяльність держави, її органів та їх посадових осіб, громадських організацій та окремих громадян;

- вона виявляється у здійсненні заходів, спрямованих на виявлення причин та умов вчинення адміністративних правопорушень, ліквідації факторів, які сприяють формуванню антисуспільної установки особи;
- спрямованість профілактики виражається у спробі ліквідації адміністративної деліктності як соціального явища;
- проведення профілактики насамперед передбачає дотримання прав та свобод громадян під час її здійснення.

Зазначене визначення є характерним і для адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, адже вони є частиною адміністративних правопорушень у цілому.

Наведене визначення профілактики, на нашу думку, показує її соціальну спрямованість, а також є гуманним, дійовим і надійним засобом скорочення кількості порушень правових норм.

Профілактика тісно пов'язана з такими заходами з боку держави і суспільства, які спрямовані не лише на виявлення та усунення причин, умов та обставин, що сприяють правопорушенням, а й на попередження і формування переконання, що вчинення правопорушень є протиправним. Разом з тим профілактика є однією з форм боротьби з адміністративними правопорушеннями. Бажаного результату можна досягти лише тоді, коли профілактика правильно організована, ґрунтується на наукових основах, а до її здійснення залучається якомога більша кількість людей.

Система профілактики в цілому складається з підсистем різних рівнів — профілактики злочинності, профілактики адміністративних правопорушень, профілактики цивільних правопорушень, профілактики дисциплінарних правопорушень та ін. Слід зазначити, що згадані підсистеми мають загальні ознаки, які властиві соціальній профілактиці правопорушень, проте мають свої особливості. Так, профілактика адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, визначається загальною метою соціаль-

ної профілактики — не допустити правопорушення в громадських місцях, попередити антисоціальну поведінку особи, і здійснюється на тих самих рівнях, у тих самих формах і тими самими засобами з урахуванням особливого об'єкта — адміністративної деліктності правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку.

Системна характеристика профілактики адміністративних правопорушень розглядає зазначену діяльність як особливу частину соціального регулювання процесами, що пов'язані головним чином із завданнями блокування та усунення причин і умов адміністративної деліктності. Системна характеристика профілактики передбачає також її комплексність, взаємодію усіх форм і методів, їх скоординованість, що досягається шляхом її планування, а також шляхом розробки організаційних заходів щодо координації профілактичної діяльності в цілому.

З цією метою потрібно дослідити механізм взаємодії різних ланок профілактичної діяльності, які розподілені за рівнем, функціями, властивостями.

На основі зазначеного вище, на нашу думку, систему профілактики адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку, становлять: об'єкти профілактики, її зміст, форми та методи; а також суб'єкти, які реалізують згаданий зміст профілактики та завдання, мету, функції і принципи.

До об'єктів профілактичного впливу відносять різноманітні процеси та явища, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень. З іншого боку, об'єктами слід вважати діяльність людей, яка порушує норми адміністративного закону чи норми моралі. Крім того, об'єктами профілактичного впливу є сама особа правопорушника, яка сприяє вчиненню адміністративних правопорушень, що спрямовані на порушення правоохоронних органів громадського порядку та громадської безпеки.

Зміст профілактики становлять дії, які спрямовані на усунення причин та умов адміністративних правопорушень, а також проти осіб, які ведуть асоціальний спосіб

життя, їх середовища, яке може впливати на інших громадян, та обставин, зміна яких може відобразитися на поведінці людей. Результатом профілактичного впливу має стати те, що, з одного боку, попереджаються спроби вчинення адміністративних правопорушень, а з другого — припиняються дії, які можуть тягнути за собою адміністративну відповідальність.

Громадяни завжди є основними об'єктами профілактичного впливу, оскільки саме вони є носіями суспільних відносин, вони мають права й обов'язки, і несуть юридичну відповідальність за свої вчинки.

Отже, система профілактики правопорушень, які посягають на громадський порядок та громадську безпеку, є однією з найбільш вивчених та поширених у суспільстві. Разом з тим вона не є дієвою, оскільки чітких правових норм стосовно її здійснення немає.

Є необхідність у розробці й прийнятті окремих нормативних актів, таких як закони України "Про профілактику адміністративних правопорушень", "Про участь громадян в охороні громадського порядку та громадської безпеки" та деяких інших. Крім того, система профілактики має досліджуватися не лише вченими-юристами, вона повинна досліджуватися психологами, соціологами, політологами та представниками інших наук.



Література

1. Бугайчук К. Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики: Дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.07 / К. Л. Бугайчук — К., 2002. — 209 с.
2. Комаров В. А. Діяльність центрів зв'язків з громадськістю органів внутрішніх справ України щодо зміцнення правопорядку та профілактики правопорушень: організаційно-правові питання: Дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.07 / В. А. Комаров. — Х., 2005. — 214 с.
3. Назар Ю. С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: Дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.07 / Ю. С. Назар. — Х., 2007. — 222 с.
4. Стахура І. Б. Адміністративно-правові засади діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку щодо профілактики правопорушень: Дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.07 / І. Б. Стахура. — Л., 2011. — 199 с.
5. Костюк В. Л. Особливості адміністративно-правової охорони громадського порядку в місті Києві (на матеріалах патрульної служби міліції): Дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.07. — К., 2012. — 206 с.
6. Організаційно-правові засади діяльності патрульної служби. Вітчизняний та міжнародний досвід: Наук.-аналіт. огляд. / За заг. ред. Т. О. Проценка. — К.: ДНДІ, 2008. — 112 с.
7. Адміністративна діяльність: Навч. посіб. / В. М. Ковалів, З. Р. Кисіль, Д. П. Каляянов та ін. — К.: Правова Єдність, 2009. — 432 с.
8. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: Навч. посіб. / За заг. ред. Є. М. Мойсеева / В. І. Олефір, С. Ф. Константінов, М. В. Лошицький та ін. — 2-ге вид. — К.: НВП ІНТЕРСЕРВІС, 2010. — 428 с.
9. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підруч. / Мін-во освіти і науки України, МВС України, КНУВС / За заг. ред. Є. М. Мойсеева, Ю. І. Римаренка, В. І. Олефіра. — К.: КНТ, 2008. — 815 с.
10. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку / Д. М. Лук'янець. — К.: Правова Єдність 2001. — 238 с.
11. Гусаров С. М. Організаційно-правові засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ України / С. М. Гусаров. — Х.: ТД "Золота миля", 2009. — 408 с.
12. Покайчук В. Я., Назаренко П. Г. Застосування міліцією адміністративно-запобіжних заходів: предмет доказування у системі забезпечення громадської безпеки // Проблеми протидії злочинності у сфері громадської безпеки. Матер. Всеукр. наук.-практ. конф. — Дніпропетровськ: ДДУВС, 2008. — 194 с.
13. Дудник О. В. Спеціальні методи профілактики дитячого дорожньо-транспортного травматизму та їх використання на практиці / О. В. Дудник // Вісн. Луганськ. держ. ун-ту внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. — Вип. № 4 (61). — Луганськ, 2012. — С. 56–61.
14. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 № 280/97 // ВВР України, 1997. — № 24. — Ст. 170.
15. Закон України "Про затвердження Положення про Державну інспекцію охорони, відтворення водних живих ресурсів та регулювання рибальства" // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0575-05>
16. Закон України "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону" від 22 черня 2000 р. № 1835-III // ВВР України, 2000. — № 40. — Ст. 338.

Система профілактики правопорушень, які посягають на громадський порядок та громадську безпеку, є однією з найбільш вивчених та поширених у суспільстві. Разом з тим вона не є дієвою, оскільки чітких правових норм стосовно її здійснення немає. Існує необхідність у розробці й прийнятті окремих нормативних актів, таких як закони України “Про профілактику адміністративних правопорушень”, “Про участь громадян в охороні громадського порядку та громадської безпеки” та деяких інших.

Система профилактики правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, является одной из наиболее изученных и распространенных в обществе. Вместе с тем она не является действенной, поскольку четких правовых норм в отношении ее осуществления нет. Существует необходимость в разработке и принятии отдельных нормативных актов, таких как законы Украины “О профилактике административных правонарушений”, “Об участии граждан в охране общественного порядка и общественной безопасности” и др.

Crime prevention system that infringe on public order and public safety is one of the most studied and prevalent in society. However, it is not efficient because of clear legal rules concerning its implementation is not. There is a need for the development and adoption of specific regulations, such as the Law of Ukraine “On prevention of misdemeanors”, “On the participation of citizens in the protection of public order and public security” and some others.

Надійшла 14 лютого 2014 р.

М. П. НЕДЮХА

Інститут законодавства Верховної Ради України, м. Київ

А. М. ПОДОЛЯКА

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДОБУТТЯ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УМОВАХ СІЛЬСЬКОЇ МІСЦЕВОСТІ: ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 1(40), с. 73–79

Досліджено законодавчі ініціативи останніх років у частині підвищення доступності загальної середньої освіти в сільській місцевості відповідно до вимог Болонського процесу, завдань сталого розвитку українського суспільства.

В Україні, як відомо, запроваджено обов'язковість дошкільної освіти, “встановлено 11-річний термін навчання для здобуття повної загальної середньої освіти, затверджено нові державні стандарти дошкільної та загальної середньої освіти, Положення про освітній округ та про загальноосвітній навчальний заклад, Порядок організації інклюзивного навчання у загальноосвітніх навчальних закладах” [1] тощо.

Правове регулювання здобуття середньої освіти в умовах сільської місцевості, як і в державі в цілому, здійснюється Конституцією України, Бюджетним кодексом України, законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про освіту”, “Про загальну середню освіту”, а також деякими нормативно-правовими актами Президента України та Кабінету Міністрів України.

Ст. 53 Конституції України, ст. 35 Закону України “Про освіту”, ст. 6 Закону України “Про загальну середню освіту” передбачено, що держава гарантує молоді право на здобуття повної загальної середньої освіти і оплачує її навчання. Виконання положень п. 2 ст. 61 Закону України “Про освіту” передбачає бюджетні асигнування на освіту в розмірі не менше десяти відсотків націо-

нального доходу. На реалізацію конституційних вимог та гарантій обов'язковості та доступності середньої освіти спрямований і Указ Президента України № 344/2013 від 25 червня 2013 р. “Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року” [1], в якому, зокрема, зазначається, що “з метою прискорення процесу реформування системи освіти на виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” затверджено надзвичайно важливі для розвитку освіти державні цільові програми, зокрема, Державну цільову соціальну програму розвитку дошкільної освіти на період до 2017 року, Державну цільову соціальну програму розвитку позашкільної освіти на період до 2014 року, Державну цільову програму розвитку професійно-технічної освіти на 2011–2015 роки, Державну цільову соціальну програму підвищення якості шкільної природничо-математичної освіти на період до 2015 року, Державну цільову програму впровадження у навчально-виховний процес загальноосвітніх навчальних закладів інформаційно-комунікаційних технологій “Сто відсотків” на період до 2015 року”.

Там же зазначено, що “свідченням позитивних якісних змін у забезпеченні розвитку національної освіти став Форум міністрів освіти європейських країн “Школа ХХІ століття: Київські ініціативи”, де проголошено основні напрями євроінтеграції дошкільної та середньої освіти.

Триває виконання Державної цільової соціальної програми “Шкільний автобус”, а також низки інших державних програм, спрямованих на роботу з обдарованою молоддю, у тому числі й сільською.

Згідно з законами України “Про освіту”, “Про загальну середню освіту” та деякими нормативно-правовими актами до додаткових джерел фінансування загальноосвітніх шкіл, зокрема, віднесено: а) кошти, отримані за надання платних послуг; б) доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень, навчально-дослідних ділянок, підсобних господарств; в) від передачі в оренду приміщень, споруд, обладнання; г) благодійні внески юридичних та фізичних осіб; д) інші джерела, не заборонені законодавством.

Міжнародний досвід у частині врегулювання освітнього простору у вищезазначеній сфері суспільних відносин полягає в тому, що держава делегує певну частину своїх повноважень приватному сектору, муніципальним органам, громадським організаціям, асоціаціям батьків та навчальним закладам. Так, скажімо, в Ірландії держава фінансує освіту, а виборні органи на місцях здійснюють контроль й управління ресурсами. В Австрії, Іспанії місцеві громади, влада земель, муніципалітети фінансують освіту, тоді як на державу покладається обов’язок захищати автономію шкіл, створювати умови для їх розвитку. У Нідерландах приватні та державні заклади освіти фінансуються на рівних умовах через центральний і місцеві бюджети. При цьому на державу покладається роль спостерігача за виконанням іншими суб’єктами освітнього простору — приватними, шкільними, громадськими тощо — своїх зобов’язань [2, 191–212].

Фінансування загальноосвітніх навчальних закладів з державного та місцевих бюд-

жетів відбувається з урахуванням кількості учнів та годин навчального плану школи відповідно до розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів та Державного стандарту загальної середньої освіти. Очевидно, що зазначена правова норма не спроможна вирішити питання оплати основних потреб загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості, зважаючи передусім на слабку наповнюваність класів порівняно з міськими загальноосвітніми закладами, а також значну віддаленість населених пунктів у межах однієї адміністративної одиниці — села. При цьому, як справедливо наголошується у Пояснювальній записці законопроекту “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо підтримки загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості”, значною є частка населених пунктів (36,6 %), що не мають шкіл, хоча чисельність дітей та молоді віком 7–17 років становить 20–50 і більше осіб шкільного віку. Понад 224,1 тис. дітей проживають на відстані більше 3 км від закладу освіти і, відповідно, потребують підвезення. Загальна забезпеченість сільських поселень школами становить 46,7 %.

За умов суверенного розвитку України склалася тенденція до скорочення мережі денних загальноосвітніх навчальних закладів: на початку 2011 р. нараховувалося лише 13,3 тис. сільських загальноосвітніх денних шкіл. З них школи І ступеня становили 12,2 %, І–ІІ ступеня — 36,2 % і І–ІІІ ступеня — 50,8 %, де навчалось 1,4 млн учнів. Розпочинаючи з 1990 р. було закрито, переважно через фінансові причини, близько 1,5 тис. шкіл. Капітального ремонту потребують понад 12 % загальноосвітніх навчальних закладів, з яких 1,4 % перебувають в аварійному стані. Освітня ситуація, що склалася в селах країни, продовжує погіршуватися, оскільки лівова частка витрат місцевих бюджетів (близько 80 %) пов’язана з виплатою заробітної плати. Недофінансування, проблеми забезпечення потреб загальноосвітніх навчальних закладів не лише ставлять під сумнів конституційні приписи щодо обов’язковості та доступності освіти, а й набувають харак-

теру загроз національній безпеці. Відповідно, є підстави констатувати, що Україна досі не узгодила фінансування системи освіти з новими реаліями бюджету та фіскальної політики. Очевидною є неефективність використання наявних ресурсів — людських, фінансових, матеріально-технічних, управлінських, контрольних, муніципальних, громадських тощо. Не підлягає, водночас, сумніву і та обставина, що добре поставлена державна освітня справа спроможна істотно посилити соціальну політику шляхом, зокрема, забезпечення належного доступу до освіти дітей з малозабезпечених сімей [3, 68–71].

Метою законопроектів “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо підтримки загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості” та “Про внесення змін до Закону України “Про загальну середню освіту” щодо підтримки загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості” є внесення змін до Бюджетного кодексу України, які б сприяли розв’язанню проблем оплати комунальних послуг, енергоносіїв, фінансуванні будов, реконструкції та проведення капітальних ремонтів шкільних приміщень загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості, які експлуатуються понад 20 років. У зв’язку з цим пропонується доповнити підпункт “а” п. 7 ст. 87 Бюджетного кодексу України новим абзацом, згідно з яким до видатків, що здійснюються з Державного бюджету України, належать видатки на “загальноосвітні навчальні заклади у сільській місцевості, в частині потреб на комунальні послуги й енергоносії та будови, реконструкції і проведення капітальних ремонтів шкільних приміщень, які експлуатуються понад 20 років”.

Підтримуючи в цілому доцільність внесення змін, необхідно наголосити на важливості, насамперед, термінологічного уточнення змістовного наповнення основних понять, що використовуються у тексті проекту закону, “загальноосвітні навчальні заклади” та “навчальні заклади у сільській місцевості”. Потребує додаткового роз’яснення термін “сільська місцевість”, оскільки

він не використовується у чинному Бюджетному кодексі України. При цьому вважається коректним покласти в основу визначення вищезазначених понять дефініцію “загальноосвітній навчальний заклад” в редакції ст. 4 Закону України “Про загальну середню освіту”.

Потребує унормування правова колізія, яка виникла у зв’язку з пропозицією законодавця щодо фінансування загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості, в частині потреб на комунальні послуги й енергоносії та будови, реконструкцію і проведення капітальних ремонтів шкільних приміщень, які експлуатуються понад 20 років. Законодавча реалізація цієї пропозиції матиме своїм наслідком ту обставину, що фінансування певної частини загальноосвітніх навчальних закладів буде здійснюватися з бюджетів різного рівня, що вважається порушенням бюджетного законодавства (п. 38 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України). Згідно з зазначеним кодексом загальноосвітні навчальні заклади фінансуються, як відомо, за рахунок видатків, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Водночас, зважаючи на актуальність порушеного у законопроекті питання, доцільним є фінансування зазначених у законопроекті видатків здійснювати відповідно до додатку № 7 “Міжбюджетні трансферти (додаткові дотації та субвенції) з Державного бюджету України місцевим бюджетам на 2013 рік”, затвердженого Законом України “Про Державний бюджет України на 2013 рік”.

Прийняття законопроектів “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо підтримки загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості” та “Про внесення змін до Закону України “Про загальну середню освіту” щодо підтримки загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості” сприятиме, поза сумнівом, підтримці загальноосвітніх навчальних закладів у сільській місцевості, допоможе стабілізувати питання фінансового забезпечення загальноос-

вітніх навчальних закладів, забезпечить стабільність функціонування загальноосвітніх навчальних закладів.

Законопроекти “Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (щодо безкоштовного підвезення дітей та педагогічних працівників у сільській місцевості)” та “Про внесення змін до Закону України “Про освіту” (щодо безкоштовного підвезення дітей та педагогічних працівників у сільській місцевості)” також спрямовані на підтримку самоорганізаційних засад територіальних громад, забезпечення ефективного функціонування загальноосвітніх навчальних закладів, чому слугують, зокрема, запропоновані зміни до підпункту 4 п. “а” ст. 32 Закону України “Про місцеве самоврядування” щодо безкоштовного підвезення дітей та педагогічних працівників у сільській місцевості”. Нова редакція викладених у проекті законів низки норм пов’язується з тим, що чинне законодавство допускає можливість різного тлумачення статей, що породжує не лише правові колізії, а й інколи призводить до штучних ситуацій соціальної напруги батьківського загалу та педагогічного колективу.

Правовідносини у зазначеній сфері регулюються Конституцією України, законами України “Про освіту”, “Про загальну середню освіту”, “Про дошкільну освіту”, “Про місцеве самоврядування в Україні”. Так, зокрема, ст. 53 Конституції України декларує обов’язковість, доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти.

Міжнародно-правова практика реалізації права людини на освіту, так само як і гарантії цього права, викладені, зокрема, Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.), де ст. 13 встановлено обов’язковість і безоплатність, доступність і відкритість середньої освіти з професійно-технічною включно. Конвенція про права дитини (1989 р.) наголошує на важливості впровадження безоплатної й обов’язкової початкової освіти, вжиття належних заходів щодо сприяння регулярному відвіданню шкіл учнями (ст. 28).

Законопроект “Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (щодо безкоштовного підвезення дітей та педагогічних працівників у сільській місцевості)”, запропоновано, зокрема, внести зміни до підпункту 4 п. “а” ст. 32 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, згідно з якими до повноважень органів сільських, селищних, міських рад віднесено “забезпечення в сільській місцевості регулярного безкоштовного підвезення до місця навчання і додому дітей дошкільного та шкільного віку, педагогічних працівників або компенсація витрат педагогічним працівникам на проїзд до місця роботи і додому у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.”

Аналіз положень нормативно-правових актів, як вітчизняних, так і зарубіжних, дає підстави стверджувати, що зміст термінів “обов’язковість”, “безоплатність” і “доступність” повної середньої освіти, викладених у ст. 53 Конституції України, ст. 35 Закону України “Про освіту” і ст. 2 та 6 Закону України “Про загальну середню освіту” спрямований на забезпечення реалізації кожною людиною права на освіту, здобуття повної загальної середньої освіти. У частині обов’язків, які покладаються на державу, зазначена норма, що трансформується в гарантії реалізації права на здобуття безоплатної повної загальної середньої освіти в державних і комунальних навчальних закладах шляхом створення належних умов і можливостей. Відповідно, доступність дошкільної і загальної середньої освіти і є гарантією права кожного на здобуття такої освіти, якому кореспондує обов’язок держави забезпечити реалізацію цього права [4, 173–188].

Виходячи з вищевикладеного, навряд чи можна погодитися із запропонованими у проекті змінами щодо віднесення до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад забезпечення регулярного безкоштовного підвезення до місця навчання і додому школярів (підпункт 4 п. “а” ст. 32 Закону), адже зазначене нормативне положення поширюється на всіх школярів незалежно від місця їх проживання.

Не можна визнати достатньо обґрунтованим положення щодо порядку забезпечення регулярного безкоштовного підвезення до місця навчання і додому відповідних осіб або компенсації витрат педагогічним працівникам на проїзд до місця роботи і додому, що має визначатися вищим органом виконавчої влади — Кабінетом Міністрів України. Як відомо, зазначене повноваження є делегованим, тобто належить до компетенції відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування, однак здійснюється під контролем відповідних державних органів.

Сумнівною уявляється і пропозиція щодо зміни кола суб'єктів права на безкоштовне підвезення, оскільки додаванням нових суб'єктів — дітей дошкільного віку та педагогічних працівників, — фактично обмежуються їхні права за ознакою проживання (сільська місцевість).

Законопроект “Про внесення змін до Закону України “Про освіту” (щодо безкоштовного підвезення дітей та педагогічних працівників у сільській місцевості)” передбачає, крім іншого, уточнення порядку організації підвозу в частині: а) можливості компенсації витрат на проїзд педагогічних працівників у сільській місцевості до місця роботи і додому; б) забезпечення підвезення дітей у дошкільні навчальні заклади і додому; в) пом'якшення вимог жорсткості зазначеної норми в частині визначення відстані від місця проживання до місця навчання, оскільки не завжди є можливість створити умови безпечної пішої доступності навчальних закладів для дітей дошкільного, шкільного віку, педагогічних працівників у сільській місцевості.

Запропоновані зміни сприяють зміцненню авторитету органів місцевого самоврядування, а головне, дають можливість забезпечити захист інтересів і законних прав учнів дошкільного і шкільного віку, педагогічних працівників, уникненню можливих ситуацій соціальної напруги у стосунках батьківського та педагогічного загалу.

Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо соціальних гарантій педагогічним, медичним і фармацевтичним працівникам, які пра-

цюють у сільській місцевості” передбачає надання педагогічним, медичним і фармацевтичним працівникам, які працюють у сільській місцевості, права на пільгове забезпечення житлом за рахунок держави шляхом надання службового житла (будинку або квартири) з можливістю набуття права власності на це житло, якщо безперервний стаж роботи за фахом у державній установі в межах одного населеного пункту становить не менше 15 років; надання безвідсоткового довгострокового кредиту для придбання або будівництва індивідуального житла, безвідсоткового кредиту для придбання приватного автотранспорту; надання щорічної матеріальної допомоги в розмірі одного посадового окладу (ставки заробітної плати), щомісячної надбавки в розмірі 50 % посадового окладу (ставки заробітної плати) протягом перших 7 років роботи за фахом у навчальному закладі державної чи комунальної форми власності; надання щорічної грошової винагороди в розмірі одного посадового окладу (ставки заробітної плати) за сумлінну працю, зразкове виконання службових обов'язків (для медичних працівників); безкоштовної передплати на вітчизняні фахові періодичні видання, забезпечення службовими транспортними засобами медичних працівників.

Законопроект передбачає також скасування деяких обмежень щодо соціального захисту медичних та педагогічних працівників державних закладів у сільській місцевості, які обумовлюються ст. 57 Закону України “Про освіту” та ст. 77 Закону України “Основи законодавства України про охорону здоров'я”.

Викладені пропозиції спрямовані на розширення соціальних гарантій медичних та педагогічних працівників, які працюють у державних та комунальних закладах сільської місцевості, поліпшення їх соціально-економічного становища та підвищення рівня освіти, медичного забезпечення, що допоможе загальмувати процеси занепаду та депопуляції українського села.

Показово, що законодавець запропонованими змінами розглядає соціальний захист

сільського населення, передусім, його найбільш кваліфікованих соціальних верств як реальну форму інвестування соціального розвитку, активізації людського капіталу. Зрозуміло, що соціальні стандарти рівня та якості життя селян неможливо утвердити поза сферою діяльності вищезазначених професійних груп населення, а також подолати чи принаймні мінімізувати негативні наслідки сучасного стану сільської медицини та освіти. Саме тому посилення соціального захисту педагогічних, медичних і фармацевтичних працівників державної та комунальної форм власності, які працюють у сільській місцевості (селах, селищах, селищах міського типу), дасть можливість законодавчо сприяти досягненню цієї мети [5, 562–577].

Очевидно, що належна реалізація законодавчих пропозицій потребує більш детальної регламентації й обґрунтування, принаймні в частині конкретизації права на отримання службового житла розміром його площі, санітарно-побутовими умовами, терміном надання, мірою віддаленості від роботи, відомчою належністю тощо. Виходячи з вимог положень ст. 57 (зобов'язання держави надавати усім педагогічним і науково-педагогічним працівникам пільгові кредити на будівництво і придбання житла) Закону України “Про освіту” у законопроекті мають бути викладені також альтернативні умови надання службового житла, у тому числі й на засадах безвідсоткового кредитування придбання житла чи автотранспорту.

Необхідно врахувати і ту обставину, що питання надання службового житла регулюється Житловим кодексом Української РСР та Постановою Ради Міністрів Української РСР від 4 лютого 1988 р. № 37, відповідно до якої головні лікарі, лікарі та факхівці з базовою або неповною вищою медичною освітою мають право на службове житло незалежно від місця проживання.

У цілому правовідносини у зазначеній сфері соціального життя регулюються Конс-

титуцією України, законами “Про дошкільну освіту”, “Про освіту” та “Основи законодавства України про охорону здоров'я”.

У контексті запропонованих змін доцільним є доопрацювання положення законопроекту щодо механізму та джерел надання безвідсоткових кредитів медичним, педагогічним і науково-педагогічним працівникам, забезпечення педагогів у сільській місцевості безоплатним житлом з опаленням і освітленням.

Внесення низки запропонованих змін, удосконалення законодавства щодо забезпечення здобуття середньої освіти в умовах сільської місцевості сприятиме, поза сумнівом, підвищенню доступності загальної середньої освіти, що відповідає вимогам Болонського процесу, завданням сталого розвитку українського суспільства.



Література

1. Указ Президента України “Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року” № 344/2013 від 25 червня 2013 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://osvita.ua/legislation/other/36322/>
2. Андрущенко В. П. Освітня політика (огляд порядку денного) / В. П. Андрущенко, В. Л. Савельєв. — К.: “МП Леся”, 2010. — 368 с.
3. Гавриленко І. М. Соціальний розвиток: Навч. посіб. / І. М. Гавриленко, П. В. Мельник, М. П. Недюха. — К.: Акад. ДПС України, 2001. — 484 с.
4. Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин (на основі аналізу законопроектів, включених до порядку денного другої та третьої сесій Верховної Ради України шостого скликання) / За заг. ред. В. О. Зайчука. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2009. — 300 с.
5. Проблеми законодавчого забезпечення пріоритетних сфер суспільних відносин (на основі аналізу законопроектів, включених до порядку денного восьмої та дев'ятої сесій Верховної Ради України шостого скликання) / Заг. ред. В. М. Литвина. — Т. 4. — К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2012. — 864 с.

У контексті дослідження законодавчих ініціатив щодо забезпечення здобуття середньої освіти, підвищення доступності загальної середньої

освіти, сталого розвитку українського суспільства визначено доцільним здійснити доопрацювання положень низки законопроектів щодо механізму та джерел фінансування пільг та соціальних гарантій педагогічним та іншим працівникам, які працюють у сільській місцевості.

В контексте исследования законодательных инициатив по обеспечению получения среднего образования, повышения доступности общего среднего образования, устойчивого развития украинского общества определено целесообразным осуществить доработку положений ряда законопроектов относительно механизма и источников финансирования льгот и социальных гарантий педагогическим и другим работникам, работающим в сельской местности.

In the context of the study of bills to provide secondary education, increasing the availability of secondary education, sustainable development of Ukrainian society, certainly appropriate to implement the provisions of the completion of a number of bills on the mechanism and funding of benefits and social security teaching and other staff who work in rural areas.

Надійшла 27 грудня 2013 р.

**ПЕРЕДУМОВИ І ФОРМИ СИСТЕМИ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ПУБЛІЧНОЇ
ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВІЙ ТЕОРІЇ**

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 1(40), с. 80–84

Досліджуються сучасні підходи до визначення поняття демократії, які аналізуються крізь призму теорії "сильної демократії". Особлива увага надається обґрунтуванню ролі та значущості конкретних правових інститутів у постанні та функціонуванні сучасної держави демократичного типу.

Визначення загальною метою державного і суспільного розвитку України побудову сучасної демократичної держави і громадянського суспільства передбачає не просто чітке усвідомлення системи конкретних мір та заходів, які мають бути реалізовані на цьому шляху, а й загальне знання тих моделей демократичної організації і функціонування публічної сфери, які наразі утворюють основи сучасного теоретичного розуміння феномену демократії [1]. З цього погляду, намагаючись відповісти на критику щодо доцільності і необхідності впровадження процесів подальшого реформування Української держави в напрямі розбудови демократичної системи врядування, а також з метою більш повного і всебічного визначення окремих аспектів сучасної демократичної теорії, необхідно піддати всебічному дослідженню ті концептуальні моделі демократії, які наразі дискутуються в сучасній юридичній науці.

Однією з найчастіше обговорюваних та широко розповсюджених моделей концептуального аналізу демократичної влади є теорія сильної демократії, в основі якої лежить визнання принципової відмінності між тим, що описується поняттям "сильна демократія" та всіма іншими типами демократії. Проте, перш ніж починати висвітлювати теорію сильної демократії, необхід-

но визначити ті умови, які в цілому дають можливість говорити про наявність демократичного політичного життя чи конституювання сфери політичного. Всього таких умов є сім. Першою і найважливішою з них є те, що демократична політика — це завжди діяльність. Тобто вона означає обов'язкову наявність політичних дій. Тому, як тлумачення політики загалом, так і такої форми політичного устрою, як демократія (демократична влада), передбачає те, що кожна окрема особа постійно діє у двох режимах: вона водночас є об'єктом політики і її активним суб'єктом. При цьому ступінь демократичності державної влади визначається тим, наскільки політика робиться самими громадянами, а не кимось для них. Іншими словами, основною чеснотою громадян, яка уможливує існування такої системи організації державної влади, як демократія, є активність, чи воля до політичної діяльності, що ґрунтується на механізмах загальної політичної участі, відданості основним правовим цінностям і відчутті відповідальності за свою діяльність. Така політична діяльність може набувати найрізноманітніших форм: від участі, скажімо, у чергових виборах до органів місцевого самоврядування і до прямих масових виступів проти тих чи інших політичних рі-

шень та процесів. Значною мірою коливання спектру цих форм політичної участі обумовлюється ступенем зрілості самої демократії, тобто рівнем розвитку правової та політичної культури, специфікою політико-правової свідомості, вкоріненістю демократичних правових та політичних традицій тощо. Однак навіть і в тому випадку, коли ми порівнюємо усталені демократичні системи з перехідними політичними системами, ми все одно відзначаємо необхідність обов'язкової наявності дієвої участі громадян у процесі здійснення політичної влади.

Другою умовою виникнення демократичного політичного простору є те, що можна описати поняттям публічності. У контексті чого є надзвичайно цікавим його аналіз двох підходів до тлумачення генезису політики. З одного боку, це розуміння окремих індивідів як атомарних істот, які в процесі зіткнення один з одним укладають своєрідну правову угоду щодо встановлення того чи іншого типу державного устрою та тієї чи іншої форми правління. З другого боку, це концепція колективного способу управління державою. У першому випадку маємо справу зі звичайною ідеалізацією політико-правових процесів, коли як право, так і політика виводяться, так би мовити, з нічого. У другому ж випадку йдеться про широко розповсюджений міф колективізму чи корпоративізму, коли за інтересами абстрактної спільноти повністю зникає будь-яка індивідуальність, а разом з нею і всі прояви сфери приватного, які є основою того, що позначається поняттям громадянського суспільства. Таким чином, демократична влада це своєрідний середній шлях між індивідуалістським розумінням політики та її колективістською інтерпретацією. Цей шлях дає можливість примирити як тезу Дж. Д'юї про конституювання публічної політики руками окремих громадян, так і положення про необхідність постійного узгодження індивідуальних цілей, цінностей та пріоритетів з загальносуспільними інтересами. Тобто базовою умовою формування демократичної влади є утворення громадянського суспільства, що складається з політично свідомих громадян,

які є одночасно вільними у своєму індивідуальному виборі та відчувають відповідальність за збереження спільноти [2].

Третім чинником формування демократичної політики і умовою виникнення феномену сильної демократії є те, що можна описати поняттям “необхідність”. Це, з одного боку, об'єктивно витлумачена суспільством потреба в тому, щоб усі громадяни брали участь у процесах здійснення державної влади і формуванні державної політики, а з другого боку — суб'єктивно усвідомлена необхідність громадян не відсторонюватися від політичних процесів і всіляко протистояти виникненню соціально-політичної апатії. Інакше кажучи, для того аби політична система, і безпосередньо така її складова, як державна влада, були і залишалися демократичними, необхідно намагатися уникнути безпечної політичної невинності, що породжується ліберальною спробою перекласти всю відповідальність за процес політико-правового розвитку на історичні закони. Фактично таким чином витлумачена необхідність може бути представлена як результат поєднання політичної активності та соціальної відповідальності.

Наступна, четверта умова тісно пов'язана з “необхідністю” і певною мірою виступає нічим іншим як логічним політико-правовим продовженням теорії демократичної політичної участі. Цією четвертою умовою є вибір, який передбачає, що усвідомлюючи необхідність участі в політичному житті держави, кожен громадянин зберігає за собою право усвідомленого та вільного вибору з метою досягнення загального суспільного консенсусу. На перший погляд може здатися, що подібна вимога вибору значною мірою протистоїть як принципу публічності, так і принципу необхідності. Однак, насправді це протистояння є лише результатом поверхового розуміння сутності функціонування демократичних політико-правових механізмів. Справа в тому, що саме поняття суспільного консенсусу поза існуванням інститутів вільного волевиявлення просто втрачає будь-який сенс, адже сила демократії полягає саме в тому, що цілі

суспільно-політичного розвитку визначаються не лише спільно, а й насамперед вільно. Тобто кожен громадянин виконує свої суспільні обов'язки і дотримується певних правових норм не стільки через страх перед можливим покаранням, скільки виходячи з того, що він сам брав участь у розробці та прийнятті цих норм та орієнтирів. Звичайно, що зазначений елемент свободи вибору може внести і певну непередбачуваність у функціонування демократичної влади, за що, до речі, демократію критикували ще за античних часів. Але саме можливість вільно обирати формує підстави для реалізації демократичної участі у здійсненні влади.

Проте, очевидно, що повністю ігнорувати аргумент щодо непередбачуваності демократії було б некоректно. Тому, намагаючись пояснити специфіку демократичного типу політико-правової організації, слід визначити її п'яту умову. Цією умовою є розумність. З одного боку, як це впливає з двох останніх умов, кожен акт вибору завжди несе на собі відбиток індивідуальності — можна голосувати за будь-якого кандидата на ту чи іншу посаду, за будь-яку пропозицію, вчиняти будь-які дії, якщо вони відповідають діючому законодавству тощо. У цьому сенсі демократичні інститути ніколи не дають стовідсоткової впевненості в результаті. Але, з другого боку, будь-яка демократична дія завжди ґрунтується на певних підставах, чи, як пише Ч. Андерсон, кожен акт волевиявлення має бути раціонально аргументованим, мати своє раціональне пояснення [3].

Шостою властивістю й водночас умовою демократичної політики є наявність конфлікту. Проте, з цим поняттям слід поводитися дуже обережно. Справа в тому, що під конфліктом він розуміє не стільки протистояння різних політичних сил, скільки наявність гетерогенної політичної спільноти, чи суспільства, в якому присутні різні ціннісні орієнтації. У цьому сенсі політико-правова теорія сильної демократії принципово протистоїть як концепціям плюралістичної демократії, так і концепціям ліберальної демократії. Для перших з них дослідження конфлікту завжди передбачає його розгляд лише як ста-

дії до загального консенсусу. Тобто визнаючи конфлікт, плюралістичні теорії демократії, тим не менш, тлумачать його лише як аномальне явище. Для ліберальних концепцій демократії стан конфліктності в державі і суспільстві є принципово не розв'язуваним. Тому основоположною метою, у першому випадку, є розв'язання конфлікту, а в другому — його можлива мінімізація. На відміну від цього, для концепції сильної демократії метою конфлікту є трансформація: відповіддю на ту чи іншу конфліктну ситуацію є зміна чи реформування певних суспільних відносин, разом з якими змінюється чи трансформується і сам конфлікт.

Останньою, сьомою умовою існування демократичного політичного простору є наявність спільних для всього суспільства (мається на увазі громадянське суспільство) і держави цінностей. При чому, саме під впливом цих цінностей і здійснюються всі акти політичного вибору та політичної участі. На перший погляд може здатися, що ця сьома умова є не що інше, як перетлумачення загальноновизнаної тези про необхідність співпраці між державою та громадянським суспільством на основі тих чи інших принципів, що визнаються двома сторонами. Насправді відбувається зв'язок останньої умови з першою (публічність). При цьому він пропонує розрізнити три види політичної взаємодії, які властиві різним типам демократичної організації: політика обміну, політика торгу та політика трансформації [2, 136–138]. Перша з них означає досягнення суспільного консенсусу на підставі визначення певної кількості найпоширеніших у суспільстві цінностей, які розподіляються по мірі їх популярності і реалізуються окремими соціальними групами при укладенні своєрідної угоди невтручання. Таке тлумачення процесів розвитку політичної системи жодною мірою не передбачає необхідності існування спільних для держави та громадянського суспільства цінностей. Або точніше, усі ці спільні цінності можуть бути зведені до однієї — більш-менш стабільна суспільно-політична рівновага. Другий тип взаємодії представляє більш жорстку модель. Він пе-

редбачає реалізацію лише одного комплексу цінностей, які, щоправда, можуть видозмінюватися під впливом інших політичних сил. Однак у цьому випадку зміна державної влади автоматично призводить і до зміни ціннісних орієнтацій. Спільним між щойно зазначеними видами політичної взаємодії є те, що і в першому і в другому випадку легітимація цінностей відбувається як наслідок політичного процесу. Стосовно ж політики трансформації як ознаки сильної демократії, то її специфічною рисою є те, що сам політичний процес розвивається під впливом базових цінностей визнаних як громадянським суспільством, так і державою. Тобто, на відміну від моделі М. Уолцера, проблема, яку вирішує сильна демократія, полягає не стільки в тому, як примирити загальне право та індивідуальну позицію, скільки в тому, як досягти правильної позиції.

Загалом можна виділити дві основних форми демократії: репрезентативну та пряму. Перша з них може бути реалізована за допомогою застосування трьох моделей: авторитарної демократії, юридичної демократії та плюралістичної демократії, а друга – двох моделей: унітарної демократії та сильної демократії.

Модель авторитарної демократії передбачає концентрацію влади в руках централізованої групи виконавчих структур, які керуються у своїй діяльності насамперед принципами безпеки та порядку. Основою авторитарної демократії виступає те, що можна позначити поняттям диференційованого громадянства. При цьому, всі органи державної влади проводять активну політику, а суспільство розглядається як сукупність окремих індивідів, які мають спільний для всіх громадянський інтерес, відомий державним органам влади. Серед найважливіших ознак авторитарної демократії слід назвати такі: а) це найбільш егалітарна з усіх моделей демократії; б) державна влада завжди намагається зайняти гегемонічне становище щодо громадянського суспільства в цілому та його окремих інститутів; в) для цієї моделі демократії характерна звужена інтерпретація громадської участі, яка зазви-

чай розглядається лише як механізм вибору тієї чи іншої політичної еліти; г) для цієї моделі демократії гідність окремих політиків часто перевищує значення громадської активності в політичному житті, що ставить цю форму здійснення влади в найбільшу залежність від особистих чи суб'єктивних властивостей політичних лідерів.

Модель юридичної демократії характеризується домінуванням арбітражних та захисних функцій, які здійснюються представницькою, але незалежною судовою владою шляхом непрямого впливу на органи державної влади завдяки правовому контролю над їх діяльністю. Одним з перших це поняття юридичної свободи та юридичної демократії застосував Ф. Ньюман, який описав таку модель співіснування держави і громадянського суспільства, коли опосередковуючими повноваженнями щодо взаємодії цих двох інститутів наділяється судова влада. На відміну від авторитарної демократії, за умов юридичної демократії, влада хоча і є централізованою, але значно більш обмеженою у своїх повноваженнях, а сама судова діяльність часто набуває форми законотворчості. Найвищими цінностями цієї форми демократії виступають: конституціоналізм, права людини та верховенство закону.

Плюралістична демократія визначається як спосіб розв'язання суспільно-політичних конфліктів шляхом боротьби різноманітних цінностей на політичному ринку за наявності спеціальних владних інститутів, які мають повноваження нагляду за дотриманням досягнутих суспільних угод. Основною цінністю плюралістичної демократії є свобода, яка передбачає існування великої кількості політично активних громадян, громадських організацій, груп інтересів, політичних партій тощо, завдяки яким відбувається постійне артикулювання суспільних інтересів та пріоритетів. Серед усіх трьох моделей репрезентативної демократії плюралістична демократія характеризується найвищим рівнем свободи окремих громадян і найнижчим рівнем централізації. Її інституційною основою виступає законодавча влада, яка уособлює собою розмаїття та плюралізм

політичних орієнтацій громадянського суспільства.

Проте, незважаючи на перелічені відмінності, всі зазначені форми репрезентативної демократії мають майже одні й ті самі недоліки. У найзагальнішому вигляді ці недоліки можуть бути виражені таким чином. По-перше, репрезентативна модель зменшує ступінь громадської відповідальності. Тобто делегуючи владні повноваження тим чи іншим державним інститутам, громадяни, так би мовити, відмовляються від своєї власної відповідальності за процес реалізації державної влади і відбувається те, що наразі часто позначається поняттям “крадіжки відповідальності”. По-друге, основним елементом політичної участі репрезентативної форми демократичної влади є вибори, в результаті чого кожен громадянин отримує реальну можливість вплинути на державну владу лише в той момент, коли він кидає свій виборчий бюлетень в урну для голосування [2, 145]. І, нарешті, по-третє, репрезентативна демократія перетворює реальну свободу, рівність та справедливість лише на формальні принципи.

Четвертою формою організації демократичної влади є унітарна демократія. В її основі лежить ідея загальних цінностей, які визнаються усіма без винятку членами суспільства, в результаті чого останнє виступає як єдиний і гомогенний організм. Ця модель демократії забезпечує доволі високий ступінь рівності для всіх громадян. Однак подібна рівність може дуже легко перетворитися на одну з недемократичних форм колективізму з властивими для нього тенденціями до державного монізму і соціального конформізму. Подібна загроза посилюється ще й через те, що для унітарної демократії власти-

вий високий рівень централізації влади. По суті, ця форма демократії є найслабшою і найгіршою, оскільки до всіх недоліків репрезентативної демократії вона додає ще й загрозу трансформації демократії на авторитаризм.

Останньою моделлю демократії є сильна демократія, з якою, на переконання багатьох сучасних теоретиків, пов'язується майбутнє демократії [2, 150]. В основі організації державної влади за сильної демократії лежить ідея громадського самоврядування, яке значно обмежує репрезентативні інститути, що здійснюють управління від імені громадян.

Таким чином, формулюючи загальні висновки, можемо зафіксувати такі положення. Закріпивши на конституційному рівні, що Україна є демократичною державою, було зроблено лише перший крок у напрямі до розбудови демократичної політичної системи та демократичної системи державної влади, оскільки подальша реалізація державотворчих процесів передбачає не лише апеляцію до загального поняття демократії, а й визначення тієї конкретної моделі демократії, яку ми прагнемо врешті отримати.



Література

1. Головатий С. Тріада європейських цінностей — верховенство права, демократія, права людини — як основа українського конституційного ладу (частина друга: демократія) / С. Головатий // Право України. — 2013. — № 8. — С. 14–15.
2. Barber B. R. Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age / B. R. Barber. — Berkeley: University of California Press, 1984. — P. 133.
3. Anderson C. The place of principles in policy analysis / C. Anderson // American Political Science Review. — 1979. — № 3. — P. 721–722.

Визначено передумови формування демократичного публічного простору, а також схарактеризовано основні типи демократичного державного управління, які випливають з моделі “сильної демократії”.

Определены предпосылки формирования демократического публичного пространства, а также охарактеризованы основные типы демократического государственного управления, вытекающие из модели “сильной демократии”

The prerequisites of a democratic public space are defined, and the main types of democratic governance arising from the model of “strong democracy” are shown..

Надійшла 30 жовтня 2013 р.

**ПРИНЦИП ЗАКОННОСТІ І ЗАСОБИ ЙОГО ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У ФУНКЦІОНУВАННІ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВИ**

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 1(40), с. 85–90

Надається комплексний аналіз теоретико-методологічних підходів до тлумачення змісту та ролі принципу законності у забезпеченні організації і функціонування механізму сучасної держави. З'ясовується значення цього принципу для механізму держави в цілому, визначаються теоретичні й історичні джерела його запровадження у державно-правову практику та основні проблеми, що пов'язані з його забезпеченням у сучасних умовах функціонування правової держави. Проаналізовано правовий досвід гарантування принципу законності, обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення системи його правового забезпечення в сучасній Україні.

Наразі проблеми аналізу та визначення правового змісту принципів організації і діяльності механізму держави є пріоритетними для цілого ряду досліджень у галузі теорії держави і права. Погоджуючись з тим, що в основі механізму будь-якої сучасної держави лежить система взаємопов'язаних та узгоджених між собою принципів, кожен з яких сприяє її формуванню як правової, демократичної і соціальної держави (у разі реального, а не лише декларативного проголошення цих цілей державно-правового розвитку), набуває особливого теоретичного і практичного значення питання про чітку й максимально конкретну експлікацію змісту кожного з цих принципів. Причому, особливої ваги ці питання набувають у разі, якщо йдеться про ті принципи організації і діяльності механізму держави, які в теорії держави і права прийнято відносити до групи "основоположних" або "фундаментальних". Усталено до зазначених основоположних принципів практично всі без винятку юристи відносять принцип законності, що зумовлює об'єктивну потребу уточнення його змісту щодо механізму держави. Водночас, теоретично-правове звернення до

принципу законності в організації і функціонуванні механізму держави має всі ознаки наукової актуальності, до яких слід віднести такі. По-перше, однією з головних причин, яка перешкоджає успішному поступу України у напрямі побудови сучасної демократичної і правової держави, здатної не лише проголошувати певні права і свободи людини, а й практично забезпечувати їх, на думку багатьох сучасних юристів, є саме недостатній рівень запровадження у практику функціонування механізму Української держави принципу законності. У результаті чого порушується не лише одна з базових вимог існування і розвитку механізму держави, а й гранично знижується рівень легітимності як окремих органів державної влади, так і держави в цілому. По-друге, слід зазначити, що до сьогодні в теорії держави і права існують різні теоретико-методологічні підходи в частині щодо тлумачення змісту принципу законності відносно механізму держави. У цьому сенсі постає питання щодо співвідношення принципу законності з такими принципами, як принцип легальності механізму держави та принцип конституційності. Відповідь на ці запи-

тання є актуальною з огляду на об'єктивну потребу розробки і запровадження у державотворчу практику в Україні ефективних заходів забезпечення законності як необхідного фундаменту розвитку механізму сучасної демократичної і правової держави.

Наразі в юридичній науці сформувалось загальне концептуальне розуміння як поняття законності в цілому (мається на увазі законність як принцип, як правовий режим, законність як метод [1]), так і законності як принципу організації і діяльності механізму держави. Так, законність часто описується як “суворе і неухильне слідування державними органами та посадовими особами закону в процесі застосування права” [2], або ж як “слідування праву органами держави і її громадянами” [3]. Утім, крім цих загальних та усталених дефініцій, можна навести ряд змістовних уточнень, які пов'язані з практичним забезпеченням цього принципу у функціонуванні механізму держави. Зокрема, як відмічає Р. Гринюк, законність у розвитку механізму держави має системний характер і від самого початку детермінує організацію цього механізму, його діяльність, а також ті цілі і конкретні завдання, які ставляться перед окремими елементами механізму держави [4]. У цьому ж контексті варто навести слова В. Самохвалова, який доводить, що загальне поняття законності може бути адекватно усвідомлено лише як єдність чотирьох вимог законності, якими є: вимога верховенства закону, вимога єдності закону, вимога доцільності закону та вимога реальності закону [5]. Перша з них означає незаперечну силу закону відносно органів державної влади та інших елементів механізму держави, а також наявність строгої ієрархії законодавства, коли жоден підзаконний нормативно-правовий акт не може скасовувати або обмежувати положення чинних законів; друга — означає однакову та рівну силу закону для будь-яких елементів механізму держави, а також для будь-яких органів державної влади; третя — означає, що закони спрямовуються на розв'язання найважливіших проблем та забезпечення базових суспільних і державних інтересів, а

також мають на меті формування максимально ефективного механізму держави; і, врешті, четверта — означає, що всі закони реально діють, виконуються усіма елементами механізму держави, а в разі їх недотримання чи невиконання завжди вступають у дію засоби контролю за дотриманням режиму законності.

Щоправда, говорячи про зміст принципу законності у функціонуванні механізму держави, слід відзначити ті відмінності у визначенні його змісту, які об'єктивно наявні в сучасній теорії держави і права. Зокрема, на думку цілого ряду дослідників відносно механізму держави та органів державної влади, доцільно говорити не лише про загальну вимогу верховенства закону, а й про специфічний порядок їх утворення і діяльності. З цієї причини в окремих моделях класифікації принципів організації і функціонування механізму держави, поряд з принципом законності, як відносно самостійний принцип виділяється ще й принцип легального порядку організації і діяльності механізму держави [6]. Загальна логіка аргументації зазначеного положення спирається передусім на те, що верховенство закону у переважній більшості випадків атрибутується до процесу функціонування органів державної влади, які утворюють своєрідну субстанційну основу механізму держави. У такому разі законність включає в себе три складових елементи: а) органи державної влади та посадові особи при здійсненні своєї діяльності, розробляючи і приймаючи рішення, спираються на принципи і вимоги законності; б) при організації реалізації прийнятих рішень вони не виходять за межі своєї компетенції; в) при здійсненні контролю і нагляду за законністю дій учасників суспільних відносин вони дотримуються правових процедур, використовують правові методи і способи [7]. Однак, говорячи про механізм держави, не можна забувати про те, що закон визначає не лише його діяльність, а й сам процес його організації. Тобто органи державної влади не тільки діють відповідно до закону, а й утворюються лише відповідно до нього. Це пов'язано з такою фундаментальною ознакою механізму

держави, як його легальність. Якщо легітимність механізму держави, а також окремих органів державної влади та посадових осіб є, як зазначає В. Ковальчук, “набутою властивістю”, оскільки вона конститується тільки в процесі взаємодії держави і її органів з суспільством (як переконливо доводить В. Ковальчук: “Легітимність як одна з фундаментальних властивостей державної влади, яка знаходить своє вираження під час взаємодії між державою та суспільством, за сутністю є складним соціальним феноменом, що проявляється як у сфері правовій, так і політичній” [8]), то легальність є вихідною ознакою механізму будь-якої сучасної держави, адже навіть у тоталітарних та авторитарних державах механізм держави завжди є принаймні формально легалізованим через відповідне законодавство. Це положення справедливе щодо всіх без винятку органів державної влади та інших елементів механізму держави, які можуть формально-юридично належати до різних гілок державної влади.

Як правило, зазначена легалізація механізму держави реалізується через конституцію, яка визначає характер тих чи інших органів державної влади, їх склад та порядок формування, термін повноважень, умови дострокового припинення діяльності, форми юридичної відповідальності за можливі порушення порядку їх функціонування тощо. Подібна провідна роль конституції пояснюється тим, що сама вона постає як “Основний Закон суспільства і держави, в якому втілюється і закріплюється політична воля та легітимні інтереси народу і держави” [9]. Тобто, як зазначає В. Чиркін, конституцію найбільш детально регулюють питання, пов’язані з державною владою та механізмом держави, оскільки “державна влада є основною суверенною формою реалізації політичної влади народу” [10]. Разом з тим, окремі аспекти їх організації і діяльності можуть визначатись на рівні окремих законів. Як приклад можна навести орган державної влади — Кабінет Міністрів України. Так, ч. 1 ст. 113 Конституції України характеризує Кабінет Міністрів України як “вищий орган в системі органів виконавчої влади”, тоді

як ст. 114–117 визначають його структуру, повноваження тощо. Порядок та основи формування, організації та діяльності цього органу державної влади регулюються Законом України “Про Кабінет Міністрів України” від 7 жовтня 2010 р. Зокрема, ст. 2 цього закону встановлює, що саме належить до основних завдань Кабінету Міністрів України. Водночас, ст. 6 Закону чітко встановлює, що до складу Кабінету Міністрів України входять Прем’єр-міністр України, Перший віцепрем’єр-міністр України, три віцепрем’єр-міністри та міністри України. При цьому, посадовий склад (кількість та перелік посад) новосформованого Кабінету Міністрів України визначається Президентом України за поданням Прем’єр-міністра України одночасно з призначенням персонального складу Кабінету Міністрів України. Важливість цих норм підтверджується тим, що будь-яке порушення не лише в частині покладених на уряд повноважень, а й у частині самого порядку його формування дає підстави для того, щоб поставити під сумнів його легальність.

Утім, погоджуючись з подібною роллю та значенням вимоги легального порядку організації і діяльності механізму держави, чи є достатні підстави для того, щоб виокремлювати його як принцип механізму держави поряд із принципом законності? Такий висновок, все ж таки, не можна вважати достатньо обґрунтованим. Справді, навіть на рівні доктринальних дефініцій в понятті законності (особливо, якщо йдеться про законність як про певний державно-правовий режим) легко побачити те, що верховенство закону поширюється не тільки на процес функціонування органів державної влади та їх посадових і службових осіб, а й на процес їх утворення та організації. Скажімо, з погляду експлікації теоретичного і практичного змісту принципу законності важливим є не лише те, що парламент виконує певні визначені законом функції і не перебирає на себе ті функції та повноваження, які віднесено до компетенції інших органів державної влади, а й те, що цей орган державної влади формується у чітко визначений Конституцією та законами України спосіб. Так, ч. 1 ст. 76

містить чіткий припис про те, що конституційний склад Верховної Ради України — це чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загально-го, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. З цього погляду, законність як один із принципів організації механізму держави включає в себе те, що парламент України може бути сформований лише в такий спосіб, а будь-який інший спосіб формування цього органу позбавляє його статусу єдиного органу законодавчої влади. Тобто депутати можуть обиратись лише на вільних і рівних виборах, і не можуть призначатись, делегуватись іншими органами державної влади або місцевого самоврядування, отримувати посаду депутата у спадщину тощо. З іншого боку, чинною конституцією передбачена однопалатна форма організації парламенту. Очевидно, що намагання виділити, і тим більше протиставити, зазначені норми конституції (які визначають склад і структуру парламенту) тим, які стосуються порядку функціонування і визначення обсягу повноважень Верховної Ради України, не є коректним ані у теоретичному, ані в практичному аспектах. Таким чином, законність як принцип рівною мірою стосується і порядку організації та формування механізму держави, та його окремих елементів, і компетенції та повноважень окремих органів державної влади.

Тому у науково-теоретичному плані все ж таки правильніше говорити не про два окремі принципи механізму держави (принцип законності — з одного боку, і принцип легальності порядку організації механізму держави — з другого), а про різні аспекти змісту такого принципу організації і діяльності механізму держави, як законність. Додатковим аргументом на користь цього підходу виступає те, що принцип легальності в організації механізму держави у науково-юридичній літературі часто описується саме через процедуру відповідності порядку та способу утворення того чи іншого елемента механізму держави (в першу чергу мова йде, звісно ж, про органи державної влади) чинній конституції. Саме в такий спосіб зміст цього прин-

ципу тлумачить відомий російський юрист В. Червонюк, коли пише, що він означає насамперед імперативну вимогу стосовно того, що будь-який орган державної влади може формуватись лише в тому порядку, який передбачений конституцією і чинним законодавством [11]. Однак, таке тлумачення принципу легальності фактично вказує на те, що він є не стільки певним самостійним принципом організації і функціонування механізму держави, скільки одним з аспектів більш широкого принципу законності. Справді, порушення встановленого конституцією і законом порядку утворення та організації того чи іншого елемента механізму держави означає і порушення принципу законності. Тобто можна обґрунтовано стверджувати, що легальність є не стільки самостійним принципом механізму держави (що жодною мірою не применшує її значущість), скільки лише одним з аспектів принципу законності та його забезпечення.

Значною мірою наведена аргументація може бути застосована і щодо тих авторів, які пропонують виділяти поряд з принципом законності і такий специфічний принцип організації та діяльності механізму держави, як принцип конституційності. Інколи його описують як принцип верховенства конституції у діяльності механізму держави. Основні складові змісту цього принципу та його роль для постання сучасної демократичної і правової держави всебічно аналізує Д. Аблязов [12]. Хоча, на думку С. Головатого, саме застосування поняття “верховенство конституції” не може вважатись коректним, оскільки в теорії держави і права вже існують такі поняття, як “верховенство права” та “верховенство закону”, а отже додавати ще й “третє верховенство” немає жодної теоретичної чи методологічної потреби [13]. Не викликає сумніву, що як Основний Закон держави і суспільства, конституція завжди має особливий статус у життєдіяльності і суспільства, і держави. Це чітко відображено практично в усіх без винятку дефініціях, якими оперують теорія держави і права, і наука конституційного права. Однак, попри всю специфіку конституцій та їх фун-

даментальну роль (не випадково В. Зорькін характеризував конституції як “єдину і найвищу форму легітимації”, що визначають базовий правовий вектор розвитку суспільства і держави [14]), не можна не погодитись з тим, що конституція є невід’ємною частиною системи будь-якого національного законодавства. Як відмічає О. Кутафін, поняття “конституційності” описує не якесь окреме законодавство чи відокремлені юридичні норми, а вказує лише на властивості законодавства, яке повинно містити у собі достатньо високі юридичні гарантії свободи, реальні механізми обмеження державної влади правами людини і громадянина тощо [15]. З цього погляду, дотримання законів безпосередньо включає в себе і дотримання конституції. Більше того, щодо законів та конституції спрацьовує логічне правило транзитивності. Тобто не можна слідувати законам і не слідувати конституції, і навпаки — не можна слідувати конституції і не слідувати законам. Як зазначає з цього приводу Р. Макуєв: “Конституція будь-якої держави... не може залишатись поза принципом законності” [16]. Таким чином, не заперечуючи доцільність та методологічну обґрунтованість самого поняття “верховенство конституції”, вважаємо, що відносно організації та діяльності механізму держави принцип конституційності за змістом повністю збігається із принципом законності, адже сувора та чітка детермінованість порядку організації і діяльності органів державної влади законом передбачає таку ж саму детермінованість нормами і положеннями конституції. Фактично, розрив між цими принципами може виникнути лише тоді, коли законодавство суперечить конституції. Утім, у сучасній практиці функціонування механізму держави такі випадки практично неможливі, оскільки в разі їх настання одразу ж включаються в дію інститути конституційного контролю, які ефективно діють у переважній більшості держав і спрямовують свою діяльність саме на те, щоб унеможливити появу неконституційних законів або інших нормативно-правових актів.

Таким чином, узагальнюючи результати проведеного дослідження принципу законності в організації і діяльності механізму держави, можемо сформулювати такі висновки. По-перше, принцип законності належить до групи фундаментальних принципів організації і діяльності механізму держави, що знаходить своє відображення на конституційному рівні у законодавстві переважної більшості сучасних держав. Його зміст пронизує діяльність усього механізму держави (усіх без винятку його елементів), оскільки на основі цього принципу механізм держави не лише функціонує і розвивається, а й утворюється. По-друге, з погляду визначення свого змісту, принцип законності в організації і діяльності механізму держави означає, що закон постає ключовою умовою легалізації та подальшої легітимації органів державної влади. Тобто зазначені елементи механізму держави можуть формуватись та діяти лише на основі закону, який визначає порядок та способи їх утворення, їх компетенцію та повноваження, а також відповідальність за порушення норм чинного законодавства. По-третє, принцип законності у функціонуванні механізму держави має цілісний характер і пов’язаний з усією системою національного законодавства, у тому числі і таким її основоположним рівнем, як конституція. Таким чином, неухильне дотримання законів органами державної влади, їх службовими і посадовими особами включає в себе передусім чітке дотримання норм конституції, що дає підстави говорити про органічну єдність принципу законності та вимоги конституційності у функціонуванні механізму сучасної держави.



Література

1. Скакун О. Ф. Теория государства и права / О. Ф. Скакун. — Х.: Консум, 2000. — С. 484.
2. Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права / М. Н. Марченко. — М.: Проспект, 2001. — С. 687.

3. Теория права и государства / Под ред. Г. Н. Ма- нова. — М.: Изд-во БЕК, 1995. — С. 201.
4. Гринюк Р. Ф. Поняття законності та її вплив на процес розбудови правової держави // Правни- чий часопис Донецького ун-ту. — 2003. — № 1 (9). — С. 6–7.
5. Самохвалов В. В. Принципи та вимоги законнос- ті як гарантії її справедливості / В. В. Самохвалов // Держава і право: Зб. наук. праць Ін-ту держави і пра- ва ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2001. — Вип. 12. — С. 29.
6. Морозова Л. А. Теория государства и права / Л. А. Морозова. — М.: Эксмо, 2005. — С. 124.
7. Теорія держави та права / За заг. ред. О. Є. Гіди. — К.: ФОП О. С. Ліпкан, 2011. — С. 452–453.
8. Ковальчук В. Б. Легітимність державної вла- ди в правовій теорії та державно-правовій практиці: Монографія / В. Б. Ковальчук. — К.: Логос, 2011. — С. 178.
9. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України: академічне видання / О. В. Скрипнюк. — Х.: Право, 2009. — С. 59.
10. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: Монография / Отв. ред. В. Е. Чир- кин. — М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2011. — С. 311.
11. Червонюк В. И. Теория государства и права / В. И. Червонюк. — М.: ИНФРА-М, 2007. — С. 133–134.
12. Аблязов Д. Е. Теоретико-методологічні аспекти дослідження принципу верховенства конституції / Д. Е. Аблязов // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. праць. Юрид. і політ. науки. — Одеса: Фенікс, 2005. — № 27. — С. 98–109. Також див. Аблязов Д. Е. Принцип верховенства Конституції і позитивне законодавство / Д. Е. Аблязов // Юрид. Україна. — 2006. — № 5 (41). — С. 28–35.
13. Головатий С. “Верховенство закону” versus “вер- ховенство права”: філологічна помилка, професійна недбалість чи науковий догматизм? / С. Головатий // Вісн. Акад. правових наук України. — 2003. — № 2 (33). — № 3 (34). — С. 96–113.
14. Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке / В. Д. Зорькин. — М.: Норма, 2008. — С. 30–31.
15. Кутафин О. Е. Российский конституционализм / О. Е. Кутафин. — М.: Норма, 2008. — С. 182.
16. Макуев Р. Х. Теория государства и права / Р. Х. Макуев. — М.: Норма: Инфра-М, 2010. — С. 204.

Наведено комплексний аналіз теоретико-методологічних підходів до тлумачення змісту та ролі принципу законності у забезпеченні організації і функціонування механізму сучасної держави. Визначено теоретичні та історичні джерела його запровадження у державно-правову практику. Зазначено основні проблеми, що пов'язані з його забезпеченням у сучасних умовах. Виходячи з аналізу правового досвіду гарантування принципу законності, обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення системи його правового забезпечення в сучасній Україні.

Приведен комплексний анализ теоретико-методологических подходов к толкованию содержания и роли принципа законности в обеспечении организации и функционирования механизма современного государства. Определены теоретические и исторические источники его введения в государственно-правовую практику. Указаны основные проблемы, связанные с его обеспечением в современных условиях. Исходя из анализа правового опыта гарантирования принципа законности, обоснованы предложения по совершенствованию системы его правового обеспечения в современной Украине.

There presented a comprehensive analysis of theoretical and methodological approaches to the interpretation of the meaning and role of the principle of legality to ensure the organization and functioning of the modern state. Are defined theoretical and historical sources in his introduction of state-legal practice. Are indicated the main problems associated with its provision in today's environment. Based on the analysis of legal experience to guarantee the principle of legality is justified proposals on improvement of its legal support in modern Ukraine.

Надійшла 8 жовтня 2013 р.

І. О. ШАШКОВА-ЖУРАВЕЛЬ

М. І. ЖУРАВЕЛЬ

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ПРАЦІ УВ'ЯЗНЕНИХ

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 1(40), с. 91–96

Проведено аналіз міжнародно-правової системи захисту трудових прав ув'язнених, головним чином міжнародно-правових актів Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи. Запропоновано шляхи оптимізації системи міжнародно-правового захисту трудових прав ув'язнених.

На сучасному етапі розвитку світового співтовариства, що характеризується декларуванням гуманістичних цінностей, першочерговим завданням пенітенціарної системи в усіх демократичних державах має бути виправлення особи ув'язненого та сприяння можливості його реінтеграції у соціум після відбування покарання. Одним із найважливіших аспектів повернення колишніх ув'язнених до суспільного життя є їх спроможність брати участь у суспільному виробництві. Однак, для багатьох держав світу, в тому числі для України, характерною є проблема застосування праці ув'язнених радше як засіб покарання, а не засіб забезпечення їх можливості адаптуватись до життя на волі після звільнення. Проблема правового регулювання праці ув'язнених була відображена в працях таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як О. Андрощук, А. Ш. Аккулєв, І. Л. Жук, І. Б. Калінін, О. В. Лисодєд, Ш. Оспанов, М. В. Романов, А. Х. Степанюк, Н. А. Сторчак, І. Л. Трунов, Д. Ягунов та ін. Однак, складний та комплексний характер зазначеної проблеми, а також недостатність її вивчення з точки зору міжнародного права зумовлює подальші ґрунтовні наукові дослідження у цьому напрямі.

Здійснимо комплексний аналіз системи міжнародно-правових норм щодо регулю-

вання праці ув'язнених. Відповідно, завдання дослідження передбачають:

- аналіз універсальних міжнародно-правових норм, спрямованих на встановлення мінімальних стандартів поведінки з ув'язненими у сфері праці;
- окреслення особливостей європейської міжнародно-правової системи щодо регламентації праці осіб, які відбувають покарання в пенітенціарних установах;
- дослідження правових аспектів системи правового регулювання праці ув'язнених в Україні.

Насамперед потрібно зазначити, що в умовах сьогодення правові системи різних держав світу передбачають різні підходи щодо залучення ув'язнених до праці — від імперативного обов'язку примусово працювати в пенітенціарних установах, до розуміння праці ув'язнених як пільги, право на яку надається найбільш дисциплінованим із них.

Так, імперативний обов'язок ув'язнених працювати передбачений у законодавстві Швейцарії та Німеччини. У свою чергу, у Великобританії передбачено обов'язок пенітенціарних установ забезпечити достатню кількість робочих місць з метою надання організованої та корисної роботи усім працездатним ув'язненим та іншим ув'язненим, хто виявляє бажання працювати. В Японії

законодавчо передбачені види кримінального покарання у вигляді позбавлення волі як із залученням ув'язнених до примусової праці, так і без залучення до примусової праці. Одні з найбільш ліберальних правових норм щодо праці ув'язнених закріплені у законодавстві Фінляндії та Італії. Зокрема, у Фінляндії правові норми передбачають свободу ув'язненого робити вибір на користь праці або навчання у робочий час. Цікаво, що в Італії робота ув'язнених вважається пільгою, яку потрібно заслужити [1].

Дослідження універсальної міжнародно-правової системи, спрямованої на регулювання праці ув'язнених, потребує аналізу положень міжнародно-правових норм Організації Об'єднаних Націй та її спеціалізованої установи — Міжнародної організації праці щодо зазначеного питання.

Важливо наголосити, що згідно з основоположними нормами Міжнародної організації праці праця осіб, які відбувають покарання у пенітенціарних установах, не може бути визначена як “примусова праця”. Так, відповідно до ст. 2 Конвенції Міжнародної організації праці “Про примусову чи обов'язкову працю” термін “примусова чи обов'язкова праця” не включає в себе будь-яку роботу чи службу, що її вимагають від певної особи внаслідок вироку, винесеного рішенням судового органу, за умови, що ця робота чи служба виконуватиметься під наглядом і контролем органів державної влади і що зазначена особа не буде віддана або передана в розпорядження приватних осіб, компаній чи товариств [2].

Слід зазначити, що достатньо деталізовані норми щодо регламентації праці ув'язнених містяться в Мінімальних стандартних правилах поведінки з ув'язненими від 30 серпня 1955 р., які були схвалені резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 31 липня 1957 р. Рекомендаційні положення, спрямовані на захист трудових відносин за участю осіб, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі, що відображені в пунктах 71–76 зазначених Правил, передбачають:

- неприпустимість праці, що завдає ув'язненим страждань;
- залучення ув'язнених до праці відповідно до їхніх фізичних і психічних здібностей, засвідчених лікарем;
- доцільність покладати на ув'язнених корисну роботу, достатню для того, щоб заповнити нормальний робочий день;
- необхідність організації роботи, якою забезпечуються ув'язнені, таким чином, щоб підвищувати або давати їм кваліфікацію, яка допомогла б реінтегруватись у трудові відносини після звільнення;
- доцільність навчання ув'язнених, особливо неповнолітніх, корисним ремеслам;
- забезпечення ув'язненим можливості виконувати роботу за власним вибором, якщо вибір ремесла відповідає вимогам управління та дисципліни в закладі;
- необхідність забезпечення максимального наближення організації та методів роботи в закладах до тих, що прийняті за межами закладів, для сприяння адаптації ув'язнених таким чином до умов праці на волі;
- неприпустимість підкорення інтересів ув'язнених і їхньої професійної підготовки міркуванням про отримання прибутку від тюремного виробництва;
- необхідність застосування в закладах відбування покарання правил, що стосуються безпеки праці та охорони здоров'я, таких, які застосовуються до вільних робітників;
- необхідність виплачувати компенсацію у разі каліцтва на виробництві або професійного захворювання ув'язненого;
- встановлення максимальної тривалості робочого дня чи тижня на підставі закону або адміністративних постанов, з урахуванням місцевих правил і звичаїв для умов праці вільних робітників;
- необхідність розподіляти робочий час таким чином, щоб ув'язнені мали принаймні один день відпочинку на тиждень, а також час для навчання та інших видів діяльності, що необхідні для їхнього перевиховання;
- право ув'язнених одержувати за свою працю справедливу винагороду в рамках певної системи, відповідно до якої вони мати-

муть можливість витратити принаймні частину зароблених ними коштів на придбання дозволених предметів особистого вжитку;

- збереження частини зароблених ув'язненим коштів адміністрацією, яка передає йому ці заощадження на момент звільнення [3].

Варто відзначити те, що вищезазначені Правила ООН щодо регламентації праці ув'язнених у першу чергу орієнтовані на забезпечення можливості реадaptaції ув'язнених до трудових відносин на волі після їх звільнення. Незважаючи на факультативний характер Мінімальних стандартних правил поведінки з ув'язненими, ці Правила відіграють істотну роль для подальшого розвитку та гуманізації системи захисту трудових відносин за участю ув'язнених на універсальному рівні.

На розвиток та конкретизацію досліджуваних універсальних міжнародно-правових норм, спрямованих на регламентацію праці осіб, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі у європейському регіоні, спрямовані положення міжнародно-правових актів, ухвалених в межах Ради Європи. Ключове значення в системі європейських міжнародно-правових норм щодо захисту трудових відносин за участю ув'язнених відіграють Європейські пенітенціарні правила, прийняті у вигляді рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи. Ці Правила були переглянуті та оновлені у 2006 р. на підставі рішень Європейського суду з прав людини, в результаті яких положення Європейської конвенції захисту прав людини та основних свобод 1950 р. були застосовані до основних прав ув'язнених. Питання регулювання праці ув'язнених знаходять відображення у п. 26 Європейських пенітенціарних правил, що передбачає такі важливі положення:

- ставлення до праці у місцях позбавлення волі як до позитивного елемента внутрішнього режиму та неприпустимості застосування її як покарання;

- забезпечення ув'язнених роботою, яка, наскільки це можливо, буде підтримувати або розвивати навички, що допоможуть

ув'язненому заробляти собі на життя після звільнення;

- неприпустимість будь-якої гендерної дискримінації при наданні ув'язненим роботи;

- надання роботи, яка включає елемент професійної підготовки ув'язненим, яким це може бути корисним, особливо молодим ув'язненим;

- забезпечення можливості ув'язнених обирати вид діяльності, в якій вони хотіли б брати участь, у межах наявних можливостей, з урахуванням відповідного професійного відбору та вимог порядку і дисципліни;

- необхідність досягнення максимальної відповідності організації та методів роботи у виправних установах організації та методам аналогічної роботи в суспільстві з метою підготовки ув'язнених до умов нормального професійного життя;

- неприпустимість підпорядкування інтересів ув'язнених меті фінансового прибутку від діяльності підприємств у виправних установах;

- обов'язок пенітенціарної установи самостійно, або разом із приватними підрядниками, забезпечити роботу для ув'язнених як на території пенітенціарної установи, так і поза її межами;

- право ув'язнених одержувати за свою працю справедливу винагороду;

- забезпечення можливості ув'язнених витратити принаймні частину свого заробітку на придбання дозволених предметів для особистого користування та виділяти частину заробітку своїм родинам;

- доцільність заохочення ув'язнених до заощадження ними частини свого заробітку, який має бути їм виданий після звільнення або використаний для інших дозволених цілей;

- необхідність запровадження заходів охорони здоров'я ув'язнених та техніки безпеки їхньої праці не менш суворих, ніж заходи, які застосовуються щодо робітників на волі;

- необхідність передбачення коштів для виплати ув'язненим компенсації у випадку отримання виробничої травми, включаю-

чи професійні захворювання, на умовах, не менш сприятливих, аніж умови, передбачені законом для робітників на волі;

- встановлення тривалості робочого дня та робочого тижня ув'язнених відповідно до місцевих норм або звичаїв, які визначають умови найму вільних робітників;

- право ув'язнених мати принаймні один день відпочинку на тиждень і достатньо часу для освіти та інших занять;

- доцільність розповсюдження на працюючих ув'язнених, наскільки це можливо, національної системи соціального забезпечення [4].

Вітчизняні дослідники кримінально-виконавчого права В. В. Голіна, О. В. Лисодєд, М. В. Романов, А. Х. Степанюк слушно відзначають, що Європейські тюремні правила відображають розробку моделей, орієнтованих на розвиток соціально корисних професійних навичок та особистих здібностей ув'язнених, що відкривають перспективи їх успішної соціальної реінтеграції. Зазначається також, що головні цілі виправного впливу на засуджених, згідно з Європейськими пенітенціарними правилами, полягають у збереженні їх здоров'я і гідності та сприянні формуванню у них почуття відповідальності та виробленню навичок, які допоможуть реінтегруватися у суспільство [5].

Варто зазначити, що крім цих Правил, на захист трудових відносин за участю засуджених у європейському регіоні спрямована Резолюція Комітету міністрів Ради Європи № 75 (25) "Про працю засуджених" від 18 вересня 1975 р., що також має рекомендаційний характер. У положеннях зазначеної Резолюції висловлюється побажання урядам держав — учасниць Ради Європи щодо:

- надання певного статусу та певного пріоритету праці засуджених;

- забезпечення достатніх ресурсів для підтримки програми трудового виховання відповідно до потреб пенітенціарних установ;

- використання адекватних та сучасних систем управління працею засуджених;

- пристосування до позатюремних стандартів умов праці, завдань виробництва і оплати праці, наскільки це практично мож-

ливо, враховуючи особливий характер праці в тюрмах;

- координації системи розподілу виробничих робіт з іншими аспектами управління пенітенціарними режимами [6].

У свою чергу, в нашій державі основні нормативні положення щодо регламентації праці осіб, які відбувають покарання в пенітенціарних установах, знаходять відображення у гл. 18 Кримінально-виконавчого Кодексу України. Так, згідно з Кодексом передбачені такі основні правові гарантії, що стосуються праці ув'язнених в Україні:

- необхідність врахування статі, віку, працездатності, стану здоров'я і спеціальності осіб, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі при залученні їх до праці;

- обов'язок адміністрації виправно-трудової колонії створювати умови для оплатної суспільно корисної праці засуджених;

- можливість залучення засуджених до безоплатної праці лише для виконання робіт, що спрямовані на благоустрій колоній та прилеглих до них територій, а також для виконання робіт щодо поліпшення житлово-побутових умов засуджених;

- неприпустимість встановлення робочого тижня для осіб, які відбувають покарання в місцях позбавлення волі, який перевищував би норму тривалості робочого часу, встановлену законодавством України про працю;

- необхідність організації праці засуджених з додержанням вимог охорони праці, техніки безпеки та виробничої санітарії, що встановлені законодавством України про працю;

- обов'язок адміністрації колонії зараховувати на особовий рахунок засудженого п'ятнадцять відсотків нарахованого йому місячного заробітку за умови виконання засудженим норми виробітку і дотримання встановленого у виправно-трудоному закладі режиму [7].

Однак, необхідно зауважити, що положення законодавства України, які регламентують працю осіб, що відбувають покарання в місцях позбавлення волі, не повною мірою відтворюють міжнародно-правові приписи у цій сфері. Так, згідно з Європейськими пе-

нітенціарними правилами на адміністрацію виправних колоній покладається обов'язок дати можливість засудженим обирати вид роботи. У свою чергу, в ст. 118 Кримінально-виконавчого Кодексу України передбачено, що засуджені залучаються до суспільно корисної праці з урахуванням наявних виробничих потужностей. Отже, чинне законодавство України не передбачає жодної можливості засудженого обирати вид роботи [8].

Водночас, за даними громадських правозахисних організацій, в Україні існує чимало проблемних питань щодо захисту праці ув'язнених. Так, правозахисники констатують, що часто ув'язнені в пенітенціарних установах працюють за мізерну оплату праці або взагалі без оплати (фактично в колоніях використовується безоплатна праця засуджених, яка має ознаки рабської). Також правозахисні організації зазначають, що адміністрація установ у деяких випадках пропонує засудженим за певні преференції, наприклад, за обіцянку надати умовно-дострокове звільнення, письмово погодитись працювати без оплати. Крім цього, громадські правозахисні організації відзначають випадки роботи ув'язнених по 12 годин та навіть у дві зміни, при тому, що офіційно це не фіксується, що дає можливість адміністрації пенітенціарних установ заперечувати такі порушення нормування праці ув'язнених [9].

Отже, на підставі викладеного слід констатувати, що міжнародним співтовариством вживаються заходи для створення правового підґрунтя для захисту трудових відносин за участю ув'язнених як на універсальному, так і на регіональному рівні. Важливо зазначити, що в європейському регіоні створена більш деталізована система міжнародно-правових норм щодо захисту трудових прав осіб, які відбувають покарання в пенітенціарних установах порівняно із нормами універсальних міжнародно-правових актів у вказаному напрямі. Також істотне значення відіграє той факт, що більшість міжнародно-правових актів як універсального, так і регіонального характеру, що спрямовані на захист праці ув'язнених, мають факультативний харак-

тер. У кримінально-виконавчому законодавстві нашої держави знаходять відображення більшість зазначених міжнародно-правових норм, водночас залишається низка проблемних питань щодо забезпечення ефективного захисту трудових відносин за участю ув'язнених. Оптимізація системи правового регулювання праці ув'язнених потребує консолідації зусиль органів державної влади, адміністрації пенітенціарних установ, міжнародних неурядових організацій, громадських правозахисних організацій передусім з метою:

- забезпечення ефективно діючого контрольного механізму щодо дотримання в пенітенціарних установах нормативних положень стосовно нормування праці ув'язнених та оплати їхньої праці;
- посилення заходів, що спрямовані на забезпечення охорони праці ув'язнених та виробничої санітарії;
- встановлення реальних (фізично досяжних) норм виробітку для осіб, залучених до праці в пенітенціарних установах.



Література

1. Аккулев А. Ш. Трудоиспользование осужденных к лишению свободы: ключевые проблемы и пути разрешения. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.zakon.kz/analytiks/4556097-trudoispolzovanie-osuzhdennykh-k.html>
2. Конвенція МОП № 29 "Про примусову чи обов'язкову працю" від 1930 р. // Конвенції та рекомендації МОП. — К.: Право, 1997. — 387 с.
3. Мінімальні стандартні правила поведження з ув'язненими ООН від 30.08.1955р. "Права людини і професійні стандарти для працівників міліції та пенітенціарних установ в документах міжнародних організацій". — Амстердам-Київ: Українсько-американське бюро захисту прав людини, 1996 р. — 196 с.
4. Європейські Пенітенціарні Правила-1 (Рекомендація № R (2006)2 Комітету Міністрів держав-учасниць). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_032
5. Кримінально-виконавче право України: Підруч. / В. В. Голіна, А. Х. Степанюк, О. В. Лисодед та ін.; за заг. ред. В. В. Голіної і А. Х. Степанюка. — 3-тє вид., перероб. і допов. — Х.: Право, 2011. — 483 с.

6. Резолюция Комитета министров Совета Европы № 75 (25) "О труде заключенных" от 18.09.1975 г. // Сб. документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. — М.: СПАРК, 1998. — 208 с.

7. Гель А. П., Семаков Г. С., Яковець І. С. Кримінально-виконавче право України: Навч. посіб. / За ред. А. Х. Степанюк. — К.: Юрінком Інтер, 2008. — 576 с.

8. Іваньков І. В., Мукшименко А. П., Яковець І. С. Рекомендації нової редакції Європейських пенітенці-

арних правил в галузі дотримання прав засуджених і ув'язнених та захисту персоналу в практичній діяльності установ кримінально-виконавчої системи // Центр правової допомоги населенню "Громадський захисник". — К., Х., Чернігів, 2007. — 272 с.

9. Права ув'язнених // Доповідь громадської правозахисної організації "Донецький меморіал". — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1337347122>

Головною метою міжнародно-правової системи регулювання відносин щодо залучення ув'язнених до праці має бути забезпечення їх можливості реінтеграції в соціальне життя у майбутньому. Правова система захисту трудових прав ув'язнених, розроблена на європейському рівні, є найбільш розвиненою. Українське законодавство відображає більшість європейських стандартів захисту трудових прав ув'язнених, однак деякі з них досі не реалізовані пенітенціарними установами.

Главной целью международно-правовой системы регулирования отношений относительно привлечения заключенных к труду должно быть обеспечение их возможности реинтеграции в социальную жизнь в будущем. Правовая система защиты трудовых прав заключенных, разработанная на европейском уровне, является наиболее развитой. Украинское законодательство отображает большинство европейских стандартов защиты трудовых прав заключенных, однако некоторые из них до сих пор не реализованы пенитенциарными учреждениями.

The main purpose of the international-legal system concerning regulation the relations of involving the prisoners in labour must be providing of their ability to reintegrate into the social life in future. The legal system of prisoners' labour rights protection, worked out on the European level is the most developed one. The Ukrainian legislation represents the majority of the European standards of prisoner' labour protection but some of them are still not fulfilled in the penitentiary institutions.

Надійшла 10 січня 2014 р.

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ РОЗМЕЖУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 1(40), с. 97–100

Здійснено комплексне дослідження бюджетних правовідносин в Україні. Головну увагу приділено дослідженню структури бюджетних правовідносин та визначенню особливостей правової організації розмежування бюджетних відносин в Україні.

Однією з центральних проблем розвитку української державності на сучасному етапі є вибір та застосування таких форм взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, які б відповідали накресленим базовим пріоритетам розвитку інститутів громадянського суспільства та демократичної, правової, соціальної держави.

Міжбюджетні відносини відіграють важливу роль у забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку держави та її регіонів. Використовуючи інструменти їх правового регулювання, державні органи влади можуть створювати умови для залучення інвестицій у регіони і стимулювання їх ділової активності з метою підвищення добробуту населення, але і навпаки — неефективними рішеннями в державному та місцевих бюджетах викликати відтік інвестицій та занепад території, зростання безробіття і соціальної напруги.

Дослідження стану та динаміки нормативно-методичного забезпечення правового регулювання міжбюджетних відносин з виявленням тенденцій їх становлення має актуальне значення, оскільки дає змогу, з одного боку, виявити основні проблеми правового забезпечення міжбюджетних відносин, а з другого — розробити рекомендації та пропозиції щодо подальшого вдосконалення та розвитку державної бюджетної політики.

Вивченню міжбюджетних відносин присвячені праці вітчизняних і зарубіжних учених. У сфері організації міжбюджетних відносин найбільш плідні дослідження таких авторів: О. В. Богачевої, Д. Веспера, Б. Зайделя, А. Г. Ігудіної, А. Лаврова, В. Н. Лексіна, І. Луніної, В. І. Птіцина, І. В. Пихова, Р. Реф'юза, М. В. Романовського, Р. Р. Соємоева, А. Н. Швецова, В. Б. Христенко. У дослідженні питань, пов'язаних з регулюванням міжбюджетних відносин, разом із зазначеними авторами, можна виокремити праці О. Г. Бежаєва, О. І. Бетіна, Л. П. Павлової, І. В. Підпориної, В. Ф. Погорілко, Г. Б. Поляка, В. М. Родіонової, К. І. Таксира, О. Ф. Фрицького, С. Н. Хурсевича та ін.

Удосконалення міжбюджетних відносин, розподіл повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування — це складова більш глобального завдання публічної влади: проведення адміністративно-територіальної реформи в бюджетній сфері України. Але все ж таки можна визначити загальні напрями вдосконалення міжбюджетних відносин та розподілу повноважень органів публічної влади на місцях.

Слід констатувати: поділ функцій між державою і місцевим самоврядуванням має здійснюватися на основі принципів доцільності та ефективності. З цього приводу влучне застереження було зроблено І. Луніною: "... завдання або функція мають покладатися

на той рівень влади, який їх виконає краще, економніше й ефективніше” [5].

Проблема визначення функцій місцевих органів влади в сучасній Європі та США поки що є дискусійною, це стосується і питання моделі місцевих фінансових систем [2; 3].

С. М. Клімова у своїй праці зазначає, що “незважаючи на дискусійний характер проблеми визначення функцій місцевих органів влади як основи для побудови фінансів місцевої влади, окреслилися сфери, обслуговування яких у більшості країн віднесено до власної компетенції місцевого самоврядування і які можуть відповідати принципам доцільності та ефективності. Це — соціальне обслуговування, початкова і середня освіта, охорона здоров’я, дороги місцевого значення, ветеринарна допомога, благоустрій, догляд за бідними та сиротами, житлово-комунальне господарство, житлове будівництво, водозабезпечення, теплове господарство, міські електричні мережі, економічна інфраструктура, працевлаштування безробітних, перепідготовка кадрів з метою працевлаштування, ритуальні послуги, збирання та утилізація сміття, екологічні проблеми, організація землекористування та ін.” [4].

Під повноваженнями в галузі бюджетної діяльності О. Фрицький розуміє “...закріплені нормами Конституції України та чинного законодавства за державою, її органами, органами місцевого самоврядування права й обов’язки, необхідні для здійснення завдань і функцій у галузі бюджету на своїй території” [8, 174]. Ці повноваження не дуже чітко регламентовані чинним законодавством, тому виникають непорозуміння між органами влади. Так, функціями місцевих державних адміністрацій є основні напрями та види їх діяльності по виконанню завдань центральної влади на локально-регіональному рівні (які мають переважно державний характер), а також здійсненню делегованих органами місцевого самоврядування повноважень у межах, передбачених Конституцією і законами України. Хоча слід ввдзначити, що комплекс окремих завдань цих суб’єктів майже не відрізняється від питань місцевого значення,

що постають перед територіальними громадами, і тому виникає низка непорозумінь.

Едуард Рахімкулов, аналізуючи Закон України “Про місцеві адміністрації”, зазначає, що “до переліку повноважень місцевих державних адміністрацій входять підготовка, виконання і звітування про виконання бюджетів, а також реалізація місцевих програм за дорученням місцевих рад. Однак вносять поправки до бюджетів і приймають їх ради. Але без чітко визначеної системи взаємодії (консультацій, спільних засідань, планування, прогнозування, використання сумісних параметрів даних) бюджетний процес може гальмуватися політичними або особистими амбіціями керівників органів влади” [6].

Отже, реформування публічної влади має супроводжуватися:

- зміною юридичної природи рад. Відповідати за розвиток місцевості повинен орган місцевого самоврядування, який володіє власними фінансовими ресурсами відповідно до своїх компетенцій і має інституційне та кадрове забезпечення для ефективного управління;

- на районному та обласному рівнях адміністративно-територіального устрою мають бути утворені виконавчі органи місцевих рад;

- уся система виконавчої влади має бути змінена через широку деконцентрацію та децентралізацію. Значна частина повноважень та відповідних фінансових ресурсів має бути передана від центральних органів державної влади до їх місцевих установ (деконцентрація) та органів місцевого самоврядування (децентралізація);

- місцеві державні адміністрації мають бути глибоко реформовані. Вони повинні позбутися невластивої їм функції управління багатьма галузями господарства, а натомість отримати контрольно-наглядові функції за дотриманням законодавства в регіонах, здійсненням державних загальнонаціональних та регіональних програм, дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування та забезпечення виконання в межах регіону функцій виконавчої влади, які мають загальнодержавний характер і не можуть

бути передані в систему місцевого самоврядування. Голови державних адміністрацій повинні бути професійними управлінцями та призначатись урядом.

У зарубіжних країнах існують способи розмежування функцій і повноважень між органами влади на місцях, засновані на договорах. Чи готова Україна запроваджувати нові механізми – відповісти важко, але припустимо, що система органів публічної влади на місцях стабільно функціонує, надає послуги населенню таким чином, що підвищується довіра до цих органів.

Поступово співпраця органів публічної влади на місцях з населенням поліпшується, уже вироблено основні механізми управління на місцях. Тому назріла нагальна необхідність вироблення не нормативно-правових інструментів державного управління, а так званих договірних, тобто заснованих на договорі.

Проблеми, що призводять до нестачі коштів при виконанні видаткових частин власних бюджетів, нами вже досліджувались [1]. Зокрема, відзначалось, що обсяги міжбюджетних трансфертів покривають брак фінансування:

- освіти – усіх загальноосвітніх шкіл району;
- охорони здоров'я – центральної районної лікарні;
- культури – районного відділу культури, будинку культури та заходів районного значення;
- соціального захисту – територіального центру соціальної допомоги на дому;
- фізичної культури та спорту – комітету з фізичної культури та спорту;
- молодіжні програми та ін.

Організаційно-правова база міжбюджетних відносин – це, практично, фундамент, на якому вибудовується соціально-економічний розвиток територій і формуються фінансові потоки між центром та органами місцевої виконавчої влади і самоврядування. Механізм міжбюджетних відносин – це не просто адміністративний напрям руху грошей, а законодавчо закріплений розподільчий процес, причому ешелонований, який спирається,

з одного боку, на фінансово-утворювальну податкову систему, а з другого – на державний бюджет, у якому зосереджується переважна частина державних фінансових ресурсів [7, 197].

Таким чином, ми дійшли висновку, що головне завдання державної політики у сфері регулювання міжбюджетних відносин – сприяти динамічному соціально-економічному розвитку всієї країни та окремих регіонів за допомогою раціонального управління загальнодержавними та місцевими ресурсами. Держава має чітко визначитись у кінцевій стратегічній меті реформування системи міжбюджетних відносин. Слід говорити не про активне державне втручання в управління економічними аспектами регіонального розвитку, а про державну політику сприяння залученню внутрішнього потенціалу регіонів до процесу загального економічного зростання, стимулювання повнішого й ефективнішого використання місцевих матеріальних, трудових, інтелектуальних ресурсів для забезпечення добробуту всіх громадян України незалежно від місця їх проживання.



Література

1. Астіон С. І. Специфіка правової організації розмежування бюджетних відносин в Україні / С. І. Астіон // Внедрение научных знаний в повседневную жизнь: материалы XXXIX Международной научно-практической конференции по философским, филологическим, юридическим, педагогическим, экономическим, психологическим, социологическим и политическим наукам (Украина, г. Горловка, 14–15 ноября 2013 г.). – Горловка: ФЛП Пантюх Ю. Ф., 2013. – С. 125–126.

2. Регульська Й. Белгавен Прес. Місцеве самоврядування у новій Європі: Реформування місцевого самоврядування у Центральній та Східній Європі (Лондон і Нью-Йорк, 1993) / Регульська Й. // Фонд "Україна-США". Програма сприяння парламентам України, 1993. – 13 с.

3. Барнз В. Нові регіональні економіки / Пер. з англ. А. Пехника / В. Барнз, Л. Ледебур. – Л.: Літопис, 2003. – 196 с.

4. Клімова С. М. Розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування в бюджетній сфері / С. М. Клімова // Теорія та практика державного управління. — 2008. — Вип 4(23). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-4/doc/2/04.pdf>

5. Луніна І. Міжбюджетні відносини в Україні: Концептуальні підходи до реформування / І. Луніна // Економіка України. — 2002. — № 5. — С. 10–16.

6. Рахімкулов Е. Аналіз Закону України "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 р. /

Едуард Рахімкулов // Програма сприяння парламентам України, 1999. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pdp.org.ua/analytics/local-government/1000-51a-a5-----9--1999---->

7. Семенова О. Ю. Організаційно-правове забезпечення міжбюджетних відносин в Україні / О. Ю. Семенова // Держава та регіони. Сер.: "Державне управління. — 2007. — № 4. — С. 196–200.

8. Фрицький О. Ф. Муніципальне право України: Підруч. / За ред. В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2006. — 592 с.

В умовах проведення адміністративно-територіальної реформи в бюджетній сфері України комплексне дослідження правової організації розмежування бюджетних відносин є однією з ключових проблем сьогодення.

В условиях проведения административно-территориальной реформы в бюджетной сфере Украины комплексное исследование правовой организации разграничения бюджетных отношений является одной из ключевых проблем настоящего времени.

In the conditions of realization of administrative-territorial reform in a budgetary sphere to Ukraine — complex research of legal organization of differentiation of budgetary relations is one of key problems of present time.

Надійшла 20 грудня 2013 р.

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ:
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ І МЕТОДОЛОГІЇ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 1(40), с. 101–104

Головна увага приділена аналізу новітніх концепцій державного управління підприємницькою діяльністю, а також значенню права у цих процесах.

Розвиток сучасної України та її інтеграція у світову економіку, а також активна співпраця з країнами ЄС передбачають запровадження міжнародних правових та адміністративних стандартів у частині забезпечення права на підприємницьку діяльність, яке є невід'ємною частиною функціонування економіки ринкового типу.

За європейським досвідом, держава може виконувати функції, пов'язані з регулюванням у сфері підприємницької діяльності, не самотійно, а з допомогою провідників державного регулювання, якими, крім юридичних осіб публічного права, можуть також виступати особи приватного права, які отримали відповідні повноваження. Таким особам — адресатам делегування — надано право і повноваження від власного імені реалізовувати окремі державні функції. Розподіл деяких функцій поміж адресатів делегування створює можливості для децентралізації державного регулювання, для приватної ініціативи, сприяє вивільненню фінансових засобів тощо. Функції делегуються виключно на основі закону, підзаконного нормативно-правового акта або адміністративного договору. Особи — адресати делегування мають діяти на користь суспільства, вони підзвітні та підконтрольні державі при здійсненні делегованих їм функцій. Не викликає сумніву, що зазначені тенденції мають актуальність для сучасної України, адже й економічний розвиток країни, і

формування її соціально-економічного та господарського потенціалу неможливі поза активної розбудови системи підприємництва та підприємницьких відносин. Причому, говорячи про державне управління у сфері підприємницької діяльності маються на увазі насамперед стабільні та ефективні державні гарантії підприємництва, а також невтручання держави в законну підприємницьку діяльність, яка реалізується на основі відповідного конституційного права. Водночас, не викликає сумніву, що “на сучасному етапі розвитку української державності законодавство, яке регулює підприємницьку діяльність, ще недостатньо забезпечує поєднання свободи підприємництва і конкуренції з належним захистом прав суб'єктів” такої діяльності [15].

Це актуалізує потребу звернення останніх до суду за захистом своїх прав та інтересів, що охороняються законом. Тому питання правової та адміністративної охорони прав суб'єктів підприємницької діяльності є особливо актуальним і практично значущим на нинішньому етапі розвитку системи державного управління в Україні.

У юридичній літературі дискутується питання щодо визначення роду підприємницької діяльності як різновиду (форми) економічної чи господарської діяльності. Як економісти, так і юристи здебільшого схильні до точки зору, що підприємництво є видом господарської діяльності. Ця думка

знайшла відображення також у Господарському кодексі України (ст. 3 та 42). Можна навести приклади визначень, що запропоновані різними авторами. За В. Мамутовим, “підприємництво — це один із видів господарювання, його особливий режим, для якого характерна спрямованість на досягнення прибутку” [1, 82]. На противагу йому, В. Грузинов пише, що “підприємництво є однією з найбільш активних форм економічної діяльності” [2, 390]. Узагальнюючи, В. Попондопуло зазначає, що “підприємницька і економічна діяльність можуть бути співвіднесені як вид і рід” [3, 20]. Тож немає підстав заперечувати підхід, за яким підприємництво розглядається як вид економічної діяльності. Справді, за термінологічним визначенням економіка, по-перше, є сукупністю виробничих відносин, які відповідають рівню розвитку виробничих сил суспільства, є пануючим способом виробництва в суспільстві (ринковим, наприклад), по-друге, є організацією, структурою та станом господарського життя або певної галузі господарської діяльності, з іншого боку, термін “господарство” — те саме, що й економіка”. Такі очевидні міркування дають підстави дійти висновку, що “поняття економіка і господарство співвідносяться як загальне і окреме, а отже підприємництво — це господарська діяльність і різновид діяльності економічної” [16].

Що ж до характерних ознак підприємницької діяльності, то деякі економісти найважливішими вважають ризик, динамічність; інші — насамперед ініціативність, відповідальність. З юридичної точки зору (за В. Селівановим), підприємництвом є лише та, безумовно, суспільно корисна діяльність з виробництва продукції чи надання послуг, що має незаперечні ознаки економічної самостійності та автономної волі її суб’єктів, ініціативності, творчого новаторського характеру; систематичності; здійснюється на власний ризик і під власну цілковиту майнову відповідальність, чиниться з метою одержання прибутку і є правомірною [4, 8].

Важливість ознаки “спрямованість на отримання прибутку” є одноставною пози-

цією як економістів, так і юристів, незалежно від оцінки результату певного періоду діяльності господарюючого суб’єкта — фактичні прибутки чи збитки.

Г. Л. Знаменський та співавтори наголошують на важливості майново-розпорядної самостійності підприємця, його спрямованості на систематичне отримання прибутку завдяки досягненню економічних та соціальних результатів [5, 80]. Автори також вважають, що з огляду на важливість узгодження приватних інтересів підприємців з інтересами суспільства, підприємницька діяльність не може існувати поза межами державного регулювання, що також є істотною ознакою цього виду економічної діяльності.

Позиція Н. Саніахметової у цьому питанні є певною мірою подібною: ініціативність і самостійність; творчий та інноваційний характер; систематичність; ризиковий характер; цільове спрямування на одержання прибутку; самостійна юридична відповідальність; соціально відповідальний характер [6, 30] — зазначені як визначальні і необхідні ознаки підприємницької діяльності, і саме вони дають можливість вирізнити її від інших видів економічної діяльності.

Немає повної згоди у науковому середовищі щодо сутності поняття “самостійна юридична відповідальність” як ознаки підприємницької діяльності. Дехто акцентує увагу на майновій відповідальності [7, 40], інші вкладають сюди крім майнової також фінансову [8, 69], є й ті, хто має на увазі повну економічну відповідальність [9, 3]. Неважно помітити, що наведені ознаки не охоплюють інших видів юридичної відповідальності. Можливо, більш широке визначення юридичної відповідальності, яке не обмежується одним з її видів, було б позбавлено такої вади.

Крім вищезгаданих ознак інколи згадується така, як наявність державної реєстрації [10, 14], але тут йдеться радше про правомірність підприємницької діяльності, і наявність державної реєстрації є ознакою не підприємництва в цілому, а характеристикою окремого суб’єкта. А от соціально відповідальний характер підприємницької діяльності Р. В. Howard [11, 6] окремо ставить у коло її

важливих ознак, як суспільну потребу щодо внеску з боку підприємництва у розв'язання суспільних та соціальних проблем.

Об'єднана характерними ознаками як підприємництво ціла множина окремих суб'єктів диференціюється та класифікується за видами підприємницької діяльності. Способи класифікації виступають також характеристиками підприємництва як суспільно-економічного явища.

Щодо класифікації видів підприємницької діяльності існують кілька підходів та критеріїв. Зокрема, відзначається відмінність у підприємницькій діяльності за предметом діяльності [12, 5]: виробнича, комерційна, фінансова. Існують і більш детальні класифікації підприємництва. Інколи виокремлюють посередницьке та страхове підприємництво. Іноді називають виробничу, торгіву, постачальницько-збутову та посередницьку діяльність. Також підприємництво класифікується як ризиковане (венчурне), транзитне, дрібне, міжнародне. О. А. Підпригора та співавтори [13, 83] за критерії поділу підприємницької діяльності брали встановлені законом обмеження, вирізняючи діяльність вільну, дозволену (що ліцензується) і державну. Але більш обґрунтованим видається поділ підприємницької діяльності на таку діяльність, що не потребує особливого дозволу, або таку, що потребує дозвіл, і таку, що заборонена законом.

Запропонована В. Терешкіним [14, 28] більш детальна класифікація поділяє підприємництво за характеристикою суб'єктів на індивідуальне чи об'єднане підприємництво громадян та юридичних осіб; за юридичним статусом носія; за фазами відновлювального циклу; за обсягами; за ступенем новизни, а також застосовує такі характеристики підприємницької діяльності, як її конструктивний або деструктивний характер та можливість бути законною чи незаконною.



Література

1. Мамутов В. К. Кодификация хозяйственно-го законодательства Украины в новых экономических условиях / В. К. Мамутов // Государство и право. — 1994. — № 6. — С. 77–87.
2. Грузинов В. П. Экономика предприятия и предпринимательство: Учеб. пособие / В. П. Грузинов, С. А. Бабаев, А. Н. Яринич. — М.: Софит, 1994. — 496 с.
3. Попандопуло В. Ф. Коммерческое (предпринимательское право): Учебник для студ. вузов, обучающихся по специальности "Юриспруденция" / В. Ф. Попандопуло. — М.: Юрист, 2003. — 688 с.
4. Селіванов В. М. Концептуальні засади Кодексу про підприємництво України / В. М. Селіванов // Право України. — 1995. — № 2. — С. 3–11.
5. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / [кол. авторів: Г. Л. Знаменський, В. В. Хахулін, В. С. Щербина та ін.]; За заг. ред. В. К. Мамутова. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 688 с.
6. Саниахметова Н. А. Регулирование предпринимательской деятельности в Украине: организационно-правовые аспекты: Монография / Н. А. Саниахметова. — О.: Одесская гос. юрид. академия, 1998. — 233 с.
7. Ершова И. В. Предпринимательское право: Учеб. / И. В. Ершова. — М.: ИД "Юриспруденция", 2006. — 560 с.
8. Онищенко В. Ф. Организация и экономика частного предпринимательства / В. Ф. Онищенко, В. П. Мельничук. — К.: Ділова Україна, 1993. — 93 с.
9. Спасибо И. В., Глушко И. И. Научно-практический комментарий Закона Украины "О предприятиях в Украине" (в актуальном состоянии) / И. Спасибо, И. Глушко. — Х.: Консум, 1997. — 131 с.
10. Винник О. Имущественная самостоятельность как необходимое условие для осуществления предпринимательской деятельности / О. Винник // Предпринимательство, хозяйство и право. — 1997. — № 3. — С. 3–6.
11. Howard R. B. Social Responsibility of the Businessman / R. B. Howard. — New-York: Harper & Row, 1953. — 181 p.
12. Мусияка В. Правовые основы предпринимательской деятельности / В. Мусияка. — Х.: АО "Бизнес Информ", 1995. — 88 с.
13. Підпригора О. А. Цивільне право України. Правові основи підприємництва / О. А. Підпригора, В. О. Сумін, О. О. Підпригора. — К.: Юрінформ, 1994. — 107 с.
14. Терешкин В. В. Государственное управление и правовое регулирование предпринимательства в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. А. Терешкин. — М., 1994. — 184 с.
15. Рум'янцева В. В. Проблеми захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в господарських судах України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/1956>

16. Клим О. В. Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності в Україні: Дис. ... канд.

юрид. наук: 12.00.07 / — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. — 199 с.

У контексті дослідження специфіки та напрямів впливу процесів державного управління на розвиток підприємницьких відносин та підприємництва систематизовано основні теоретико-методологічні підходи до визначення понять державного управління підприємницькою діяльністю та правового регулювання підприємництва, здійснено аналіз їх впливу в ході побудови нових механізмів реалізації державної економічної політики.

В контексте исследования специфики и направлений влияния процессов государственного управления на развитие предпринимательских отношений и предпринимательства систематизированы основные теоретико-методологические подходы к определению понятий государственного управления предпринимательской деятельностью и правового регулирования предпринимательства, осуществлен анализ их влияния в ходе построения новых механизмов реализации государственной экономической политики.

In the context of study of the specific and the impact areas of the governance process for the development of business relationships are systematized basic theoretical and methodological approaches to definitions of public administration in entrepreneurial activity and regulation of business, analyzed their impact during the construction of new mechanisms for the implementation of public policy.

Надійшла 27 січня 2014 р.

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ ІДЕОЛОГІЇ У ПЕРЕХІДНИХ СУСПІЛЬСТВАХ (ТРАНЗИТНИХ ДЕМОКРАТІЯХ) В КОНТЕКСТІ ДОСВІДУ ВІТЧИЗНЯНОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 1(40), с. 105–110

Правова ідеологія важливий та невід'ємний елемент правосвідомості як окремої людини, так і всього суспільства. Вона відіграє значну роль у визначенні основних напрямів державного та соціального розвитку країни. Дослідження правової ідеології та її особливостей можуть бути використані на шляху до демократичних перетворень у державі.

Правова ідеологія один з важливих інструментів на шляху встановлення демократичного устрою держави. В її силах вплинути на формування правової політики держави, сприяти розвитку системи права та правового регулювання, сформувавши повагу до права серед населення. Проте здатна вона й на протилежне. Штучно створена та нав'язана правова ідеологія не може бути органічною частиною правосвідомості особистості, а отже може зруйнувати в уявленні людей єдність правової теорії та реальності, сформувавши зневажливе ставлення населення до права та законів. Історія свідчить, що ідеологія не раз ставала засобом маніпулювання масами в руках тоталітарних режимів, тому вкрай необхідно врахувавши помилки минулого та зробивши детальний науковий аналіз цього явища, поставити його на службу ідеалам гуманізму та демократії. Особливо актуальним це питання є зараз для України, яка перебуває в епіцентрі державних та соціальних перетворень.

Вивченням правової ідеології та правосвідомості займалися такі науковці, як К. Т. Бельський, Л. М. Герасіна, О. І. Заздрнова, Ю. Ю. Калиновський, В. І. Камінська, Е. А. Клімов, В. О. Кондратьєв, М. П. Недюха, П. І. Новгородцев, Д. А. Потопейко, А. Р. Ратінов, І. Є. Фарбер, В. Н. Хропанюк.

Визначимо поняття правової ідеології та його особливостей. Одним із наших завдань є вивчення поняття демократичної та тоталітарної ідеологій, особливостей їх становлення та існування. Розглянемо поняття транзитних демократій та на прикладі України схарактеризуємо особливості існування у їх межах правової ідеології.

Ідеологія (від грецьк. *idea* – ідея, *logos* – вчення) соціокультурний феномен, який до кінця оформився вже на початку ХІХ ст. Зокрема, в праці французького філософа та економіста А. Дестют де Траси "Елементи ідеології" (1801 р.) детально розроблюються основоположні характеристики ідеології. Згодом ідеологію досліджують італійський соціолог Вільфредо Парето та німецький філософ та соціолог Карл Маннгейм.

Слід відзначити, що тема ідеології була популярною серед західних вчених уже в середині минулого століття, тоді як вітчизняні дослідники із зрозумілих причин звернулися до неї лише у 1980-х роках. За цей період напрацьовано чимало матеріалів, проте багато питань, зокрема ті, що стосуються перехідних суспільств (транзитних демократій), розкриті лише частково і досі залишаються актуальними.

Поняття та сутність правової ідеології не мають єдиного визначення серед правознав-

ців, що цілком зрозуміло. Це неоднозначне і складне явище, пояснення якого вимагає дослідження різних його сторін та проявів, як негативних так і позитивних.

Правова ідеологія об'єднує особистість, суспільство та державу у розумінні правової дійсності, в уявленнях про право та про шляхи розвитку правової системи держави, дотримання принципів законності та правопорядку. На думку О. І. Заздранової, поява ідеології покликана забезпечити довготривале регулювання буття соціуму, виступаючи джерелом соціальної мотивації для індивідів, а також виконувати надзвичайно важливу функцію легітимації всього, з чим вона матиме справу в змістовному плані: уявлень про світ і місце людини в ньому, певних форм соціальної організації, соціальних відносин, типів поведінки і способу життя [1, 7].

Правову ідеологію можна розглядати у таких проявах: як суспільне явище, юридичну категорію, структурний елемент правосвідомості, як складову ідеологічної функції держави, як теоретичну основу державної правової політики [4, 301].

Правова ідеологія — це уявлення, погляди, переконання, теорії, концепції про правову дійсність. Правова ідеологія, як правило, не виникає спонтанно, вона виробляється фахівцями і засвоюється населенням у процесі правового виховання, під час здобуття юридичної освіти, у ході вивчення юридичної літератури та нормативних актів [2, 91]. В. Хропанюк бачить правову ідеологію як теоретичну форму відображення суспільного життя, що дає змогу не лише наголосити на єдності правової теорії та фактів правової дійсності, а й важливості забезпечення єдності науки і практики, теоретичної й емпіричної свідомості суспільства, ідеї та інтересу, правової норми та соціального порядку [9, 204].

У правовій ідеології виокремлюють кілька рівнів. Для першого рівня характерна наявність в окремо взятої особистості певної системи юридичних поглядів, ідей, подань, сформованих у ході повсякденного зіткнення із правовою сферою життя суспільства, а також у результаті проведеної державою

цілеспрямованої роботи (правове виховання, юридична пропаганда, агітація та ін.). Другий рівень правової ідеології властивий невеликим соціальним групам, шарам, класам, станам і т. д. Правова ідеологія більшості членів суспільства — це її третій рівень, для якого характерне вираження в системі ідеологічних поглядів загальнозначущих для більшої частини людей юридичних цінностей. Як правило, вони закріплюються в основному законі держави в силу їх істотної значущості для всього суспільства [3, 35].

Отже, правова ідеологія — це структурована та втілена на теоретичному та практичному рівні науково обґрунтована система уявлень суспільства про правову дійсність, що завдяки формуванню правових цінностей та цілей може впливати на правосвідомість людей та на розвиток соціального та державного життя.

Цікавою видається теорія наукової та ілюзорної ідеології. Науковий характер будь-якої ідеології визначається ступенем її істинності, глибиною пізнання істини об'єкта, представленого у вигляді закономірностей розкритих явищ. Правова ідеологія є науковою тоді, коли її ідеї, гіпотези і теорії, виражені в поняттях і категоріях юриспруденції, відповідають соціальному прогресу, надають практичну користь ефективному правовому регулюванню відповідно до ідеалів свободи, справедливості, законності та гуманізму [8, 62].

У контексті науковості ідеології доцільно було б, на нашу думку, говорити про її демократичність. Демократична ідеологія обґрунтовує та зміцнює у свідомості людей природно-правові та гуманістичні ідеї, та переконує їх у необхідності дотримання режиму законності та правопорядку. Основною метою такої ідеології є формування громадянського суспільства та правової держави. Вона тісно й органічно пов'язана з правовою психологією, враховує традиції, настрої та емоції людей. Демократична ідеологія — це частина демократичної правосвідомості.

Водночас, не можна не погодитись, що кожен клас, кожна соціальна верства або група об'єднаних спільністю корінних інтересів

людей прагне виразити у формі юридичних понять і категорій свої претензії на владу, власність, привілеї і т. д. І правова ідеологія, отже, часто несе в собі, поряд із загальнолюдськими ідеалами, псевдоідеали, стаючи у цьому сенсі ілюзорною. Звідси спостерігається відомий плюралізм політико-правової ідеології, її внутрішньосуперечливий характер. Таке значення мала, наприклад, рабовласницька і феодална правова ідеологія, ідеологія революції. Сутність ілюзорної ідеології полягає в тому, що творці цієї концепції ставлять свідомо нездійсненні цілі, керуючись при цьому не об'єктивними можливостями, а утопічними ідеями [8, 62].

На нашу думку, поняття ілюзорної ідеології стоїть доволі близько до політичної ідеології, яка теж представляє інтереси певних об'єднань людей. Можна припустити, що за певних умов політична ідеологія переростає в ілюзорну і це та досить небезпечна ситуація, коли ідеологія стає інструментом досягнення інтересів певної групи осіб, яка зазвичай знаходиться при владі та має можливість використовувати різного роду політичні технології та державні ресурси для досягнення своєї мети та поширення своїх ідей та концепцій як псевдоправової, ілюзорної або ж тоталітарної ідеології.

Такі ідеології є історично недовговічні з декількох причин. Ілюзорна ідеологія розвивається поза правосвідомістю і не є її органічною частиною. Оскільки всі елементи правосвідомості пов'язані і взаємодіють, то в ситуації, коли один з них (в даному випадку ідеологія) не має спільної з іншими правової основи, а подекуди вступає і в протиріччя, він рано чи пізно опиняється поза межами структури. Так, радянська ідеологія протиставлялась правовій психології українців, їхнім традиційним приватно-правовим традиціям та настроям індивідуалізму. Поза правосвідомістю правова ідеологія втрачає свою цінність, позбавлена практичного втілення серед народу і її існування забезпечується лише адміністративно-владним апаратом.

Ілюзорна ідеологія залежить від групи осіб, на благо яких вона була створена і слу-

жить. Така ідеологія не може існувати без постійного живлення за допомогою політичних технологій. Її незрілі ідеї та цілі, які не засновані на загальнолюдській моралі та принципах гуманізму, недостатньо науково обґрунтовані самі по собі, не знаходять підтримки серед людей. Нездійсненність та утопічність цілей такої ідеології рано чи пізно стає очевидною народу і тягне за собою відмову від неї на користь більш реальних програм у межах розвиненіших ідеологій.

Проте відмова від ілюзорної ідеології не означає автоматичне утвердження в державі та суспільстві демократичної правосвідомості та ідеології. Окремої уваги потребує аналіз стану правової ідеології у межах перехідних суспільств, або інакше кажучи — транзитивних демократіях.

Транзитивні суспільства характеризуються суперечністю поглядів та суспільних орієнтацій. Відмінності правової системи тоталітаризму та демократичного суспільства очевидні, а тому перехід від однієї до іншої системи безпосередньо неможливий. Такі суспільства перебувають в умовах дезорганізації, що означає дезінтеграцію політико-правових інститутів, які не здатні виконувати завдання, для яких вони створені, ослаблення механізмів формального і неформального контролю тощо. Слід відзначити також загострення соціальних суперечностей у перехідному суспільстві, злам командно-адміністративної системи управління і вступ на складний і суперечливий шлях створення ринкової економіки, обстановку економічної, політичної та духовної кризи [7, 205–208].

Такі питання практичного та організаційного характеру, безперечно, негативно впливають на правосвідомість та правову культуру суспільства. Як пише Ю. Ю. Калиновський, правосвідомість “людини перехідного періоду” має низку особливостей: амбівалентність; мотиваційна невизначеність; поведінкова непослідовність; відсутність необхідних знань про правову систему країни; превалювання звичаїв над позитивним правом; терпиме ставлення до неправових засобів розв'язання конфлікту; звернення до

традицій та нехтування правом; домінування патерналістських настанов у правосвідомості над активістськими тощо [2, 89].

Прискорити процес становлення демократії могла б чітко розроблена та науково обґрунтована демократична ідеологія, яка б, втілюючись у державних програмах розвитку та у всіх сферах державного життя, забезпечила б підвищення рівня правосвідомості суспільства. Проте ситуація ускладнюється тим, що в посттоталітарних державах поняття правової ідеології набуває різко негативного забарвлення, адже в патерналістських суспільствах їй відведена особлива роль маніпуляції народом, його свідомістю з метою здійснення завдань, поставлених політичною елітою. Увага акцентується на негативних сторонах явища правової ідеології, наприклад, на її абсолютизації у межах тоталітарного режиму, створення нею ідеологічних міфів та утопій, ідеологізацію всіх сфер життя та ін. На задній план відходять всі позитивні її функції, такі як пізнання, консолідації, формування соціальних цінностей та ідеалів, які могли б відіграти важливу роль у прискоренні проходження державою трансформаційних процесів.

На прикладі України, яка, на думку правознавців, є доволі класичним прикладом перехідної демократії, можемо побачити такі етапи існування правової ідеології.

Першим етапом після офіційного скасування радянської ідеології у 1991 р. був етап майже повної відсутності правової ідеології. Навіть прийняття Конституції України ніяк радикально не змінило стан речей і задекларовані в ній положення, які в перспективі могли б стати базою для формування демократично-правової ідеології в нашій державі нею не стали з ряду причин. У період соціально-економічного та політичного спаду в країні питання формування нової правової ідеології в межах нової незалежної України відійшло на другий план порівняно з питаннями більш практичного та побутового характеру. Крім того, як вже згадувалось раніше, негативне і упереджене ставлення до ідеології як суспільного та правового явища не да-

вало змоги скористатися позитивними її можливостями.

Слушними видаються слова Ю. Н. Тодики, який назвав умови того часу “ідеологічним вакуумом” та говорив про криміналізацію свідомості суспільства, пропаганду насильства, кулачного права, вільного “блатного” життя [7, 40]. Відсутність правової ідеології значно уповільнила процеси формування конкретної мети державно-політичного розвитку, нових загальнолюдських та соціальних ідеалів, навколо яких могли б згуртуватись люди. Варто також згадати про те, що однією з причин низького авторитету, а відповідно і ефективності інституційних органів у державі на той час також була відсутність ідеології, яка не виконувала однієї з основних своїх функцій — легітимації влади.

Така ситуація тривала до початку нового тисячоліття і приблизно у 2003–2004 рр. почався, на нашу думку, новий етап у процесі розвитку в Україні правової ідеології, який можна охарактеризувати як етап часткової підміни в свідомості людей правової ідеології на політичну.

Політична ідеологія — це система концептуально оформлених уявлень, ідей і поглядів на політичне життя, яка відображає інтереси, світогляд, ідеали соціальних класів, націй, різних суб'єктів політики. Структурними елементами політичної ідеології є політичні теорії та ідеї, концепції політичного розвитку, соціально-політичні ідеали, цінності, політичні програми, символи тощо. Різноманітністю соціальних інтересів обумовлюються відмінності політичних ідеологій, які прагнуть реалізувати суб'єкти політики [6, 271].

У правовій літературі розмежовуються поняття правової та політичної ідеології. Зокрема, М. Недюха пише, що правова ідеологія має моністичний характер, оскільки її сутність обумовлюється нормою права, на відміну, скажімо, від політичної ідеології, яка завжди є плюралістичною, оскільки ґрунтується на певних інтересах — групових, корпоративних чи суспільних [4, 300]. Інакше кажучи, правова ідеологія держави покликана відобразити волю та інтереси всього на-

роду, тоді як завдання політичної ідеології — виразити інтереси лише певної групи осіб.

Політичні програми партій, виступи партійних лідерів та політичні гасла, які, орієнтуючись на низьку політичну та правову свідомість українців, пропонували їм прості та зрозумілі ідеали, стали тимчасовими орієнтирами соціальної та правової поведінки для населення. Активне політичне життя в країні спричиняло заміну в свідомості людей довготривалих цілей побудови демократичної правової держави на короткотермінові цілі вибору політичних та державних лідерів, мовні та територіальні питання.

Підміна правової ідеології політичною спричинила досить вузьке і поверхове бачення соціальних та правових проблем суспільства. Перманентний процес виборів в Україні виснажує правосвідомість громадян, відволікає її від справді важливих цінностей і ніяк не сприяє формуванню демократичної ідеології. Як пише О. І. Заздранова, “постійні пошуки харизматичних вождів містять у собі реальну загрозу появи нових модифікацій тоталітаризму” [1, 122].

На жаль, варто відмітити, що етап відсутності правової ідеології в Україні досі триває. Перехід до цілеспрямованого формування демократичної ідеології та правосвідомості, а відповідно і до правової та демократичної держави залежить від багатьох факторів. Одним з них, на нашу думку, є формування національної ідеї. Представники школи етнодержавства (О. Антонюк, І. Варзар, В. Горбатенко, Ю. Римаренко) визначають національну ідею (ідеологію) як сукупність ідей, систему поглядів на об’єднання нації навколо спільної мети, спрямованої на здобуття державності та подальший її розвій [5, 166]. Така ідеологія не повинна суперечити принципам демократії, її основним завданням є поширення серед народу ідеї самоідентифікації українців як нації з багатою історичною, культурною та правовою спадщиною.

Серед інших факторів слід відзначити стабілізацію політичної, економічної ситуації в країні, підвищення рівня правової освіти населення, що вже не раз було відмічено правознавцями. Для правового розвитку України дуже важливими є зміна ставлення до явища правової ідеології і розуміння того, що для України на стадії перехідного суспільства важливо запровадити ідеологічні парадигми демократії, закріпити у правосвідомості людей ідеї свободи та гуманізму.



Література

1. Заздранова О. І. Ідеологія в еволюціонуючому соціумі. — Х., 1999. — 208 с.
2. Калиновський Ю. Ю. Правосвідомість українського суспільства: генеза та сучасність: Монографія. — Х.: Право, 2008. — 288 с.
3. Кондратьєв В. О. Особливості правової ідеології як фактора формування правової свідомості в сучасному українському суспільстві / В. О. Кондратьєв // Інтелект. Особистість. Цивілізація. — Донецьк, 2007. — Вип. 5. — С. 30–41.
4. Недюха М. Правова ідеологія: основні теоретико-методологічні підходи до визначення поняття / М. Недюха // Публічне право. — № 3(7) — 2012. — С. 299–306.
5. Ткачук О. С. Правова ідеологія та правова психологія як структурні елементи правосвідомості // О. С. Ткачук. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/app/2012_46/Tkachuk.pdf
6. Хропанюк В. Н. Теория государства и права: Учеб. пособие / Под ред. В. Г. Стрекозова; В. Н. Хропанюк. — М.: Инверсталь, 2000. — 298 с.
7. Основи етнодержавознавства: Підруч. / За ред. Ю. І. Римаренка. — К.: Либідь, 1997. — 656 с.
8. Політологія / Ф. М. Кирилюк, М. І. Обушний, М. І. Хилько та ін.; За ред. Ф. М. Кирилюка. — К.: Здоров’я, 2004. — 776 с.
9. Правосвідомість і правова культура як базові чинники державотворчого процесу в Україні: Монографія / Л. М. Герасіна, О. Г. Данильчин, О. П. Дзьобань та ін. — Х.: Право, 2009. — 352 с.

Перехід від тоталітарного до демократичного устрою в Україні має значний вплив на формування правової ідеології. Минулий досвід існування ілюзорної, патерналістської ідеології негативно відбивається на сприйнятті сучасниками правового явища ідеології в цілому, заважає їм бачити

в ньому засіб досягнення гуманістичних цілей та ідеалів. Відсутність правової ідеології, а згодом підміна її у свідомості населення на політичну ідеологію, значно уповільнює становлення правової, демократичної держави України.

Переход от тоталитарного к демократическому устройству в Украине имеет значительное влияние на формирование правовой идеологии. Прошлый опыт существования иллюзорной, патерналистской идеологии негативно отражается на восприятии современниками правового явления идеологии в целом, мешает им видеть в нем средство достижения гуманитарных целей и идеалов. Отсутствие правовой идеологии, а затем замена ее в сознании населения на политическую идеологию, значительно замедляет становление правового, демократического государства Украина.

The transition from a totalitarian to a democratic system in Ukraine has a significant influence on creation of the legal ideology. The past experience of illusory and paternalistic ideology has a negative impact on the perception of the legal phenomenon of ideology in general, and prevents our contemporaries from viewing it as means of achieving of humanitarian goals and ideals. A lack of legal ideology, and then its substitution for the political ideology in the people's consciousness greatly slows down the development of Ukrainian legal and democratic state.

Надійшла 11 листопада 2013 р.

**ВІДНОСИНИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ЯК ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 1(40), с. 111–114

Досліджено специфіку відносин у системі державного управління як предмета правового регулювання. Особлива увага надається характеристиці адміністративного права як нормативної основи організації і функціонування сучасних систем державного управління.

Наразі в Україні в умовах докорінних реформ органів державної влади особливої актуальності набуває проблематика об'єктивних відносин у системі державного управління, що складаються в процесі здійснення управлінських функцій держави. Наукова спільнота наразі запропонувала два концептуальних підходи до аналізу цієї сфери.

Один з них можна визначити як державно-управлінський, а другий — як адміністративно-правовий. Облишивши намагання досягти контрастного розмежування сутності та методів наук державного управління та адміністративного права, а також і спроби окреслити коло головних напрямів дослідження сутності відносин державного управління, зазначимо: є вочевидь важливим з практичної і теоретичної точки зору внесення більшої чіткості щодо змісту цих концептуальних підходів.

Значущість цього напрямку досліджень відзначав, зокрема, визнаний в Україні та за її межами науковець В. Цветков [1]. За В. Цветковим, державне управління не вичерпується адміністративним правом, попри вирішальну позицію регулюючого впливу права в державному управлінні (відтак, відповідною мірою державне управління виступає державно-правовою категорією) [1, 239]. Проте, певна невизначеність щодо варіацій розуміння державного управління часто по-

роджувала як негативні ефекти на загальнонауковому, так і проблеми на суто практичному рівні [2, 30].

Цілком природно, що до визначення особливостей відносин навколо державної оруді звертались численні дослідники. Вочевидь, явище державного управління, як таке, має універсальний характер. У цьому сенсі окремими дослідниками навіть висловлюються припущення, що майже всі гілки державної влади, практично без винятку, реалізують функції державного управління.

Г. Атаманчук розкриває сутність державного управління як цілеспрямований вплив влади через систему всіх державних органів на суспільні відносини [3, 21]. І в своїх подальших працях цей автор бачить державне управління як організуючий, регулюючий та практичний вплив держави на життя громади [4, 38], що узагальнює це поняття стосовно усіх сфер державної оруді. З аналогічних позицій, В. Чиркін [5, 55] пропонує визначити державне управління як цілісну сферу діяльності державної влади, усіх її гілок, органів, посадових осіб, як спосіб існування державної влади в усіх її проявах, формах і методах. Н. Данилькевич також доводить [6, 20], що змістом державного управління є процес управління справами держави, що здійснюється усіма її органами в усіх гілках влади.

Дещо відмінні наголоси в розумінні сутності державного управління та державно-управлінських відносин ставить інша методологічна позиція. Виходячи з того, що змістом державного управління є діяльність суто виконавчих і розпорядчих органів влади, відомий радянський дослідник Г. Петров застерігав [7, 123], що будь-які спроби вкласти розширений зміст у поняття державно-управлінських відносин призведуть лише до хибних уявлень щодо цього предмета.

Визнаний володар думок у галузі адміністративного права Ю. Тихомиров також вважає недоцільним створювати проекції змісту поняття “державне управління” з виконавчої на інші гілки влади [8, 45]. Такої самої думки дотримується і відомий у цій галузі вчений Л. Коваль [9, 28].

Більш чітка визначеність у цій системі понять могла б дати ґрунт для розуміння сутності державного управління і його змісту, зокрема, і у зіставленні із змістом адміністративно-правових відносин, а також для характеристики адміністративно-правових аспектів регулювання відносин державного управління.

У найзагальнішому вигляді відносини державного управління представляються як суспільні відносини, що формуються в контексті необхідності виконання завдань державної влади з управління суспільними і державними справами. Зрозуміло, ці відносини врегульовуються правовими нормами, тож вони кваліфікуються як правові відносини державного управління, а їх учасники наділяються статусом носіїв суб’єктних прав та обов’язків. У процесі саме правового регулювання відносин державного управління визначаються його функціональні особливості, призначення, а також набувають свого правового визнання засоби і технології забезпечення державної оруді [10, 64].

До речі, з юридичного погляду, вплив цей може здійснюватись у рамках певних галузей права, адміністративне право серед яких посідає одне з провідних місць. Наразі маємо свідчення щодо утвердження концептуально нової доктрини адміністративного права: адміністративно-правові відносини інтер-

претуються в першу чергу і переважно як публічно-сервісні відносини. У їх межах і завдяки їм держава обслуговує правомірні інтереси і потреби приватних осіб [11, 177]. Йдеться, загалом, про докорінні зміни всієї системи адміністративно-правових відносин, а разом і про оновлення системи державного управління відповідно до моделі демократичної, соціальної, правової держави. Більше того, як видається, в цілому ряді моментів можна відзначити значне підвищення ролі адміністративно-правових відносин у процесі реформування системи державного управління в Україні.

У теорії адміністративного права адміністративно-правові відносини представляються як похідна впливу на суспільні відносини норм цього права. У такий спосіб відносини державного управління природно набувають адміністративно-правової форми [12, 115–116]. Цю ж саме думку чітко фіксує Ф. Фіночко. За його словами, “адміністративне право — це право управління... яке регулює різноманітні відносини, великі за обсягом відносини у сфері державного управління” [13, 171]. У цьому контексті цілком природним і водночас необхідним для розвитку як власне державного управління, так і адміністративного права, виступає саме застосування адміністративно-правового регулювання до відносин державного управління.

Одним з перших і принципових питань у дослідженнях адміністративно-правового регулювання відносин державного управління є таке: чи справді існує в Україні нагальна необхідність у вдосконаленні адміністративно-правового регулювання саме в царині відносин державного управління, а також, чи має адміністративне право орієнтуватись переважно на якісно нові публічно-сервісні стосунки в системі публічно-владні органи — приватні особи на протигагу якісно традиційним державно-управлінським відносинам у системі публічно-владні органи — підвладні керовані об’єкти?

Відповідь на це запитання не повинна носити однобічний характер. Наразі, з розвитком розуміння сутності державного управління, інколи набуває звучання тенден-

ція до пониження наголосу на регулюванні управлінських відносин на засадах адміністративного права. Проте, настільки рішуча трансформація акцентів може призвести до негативних наслідків. Адміністративне право може і має виступити потужним чинником впливу, спонукаючи до адекватної перебудови відносини між державою та суспільством на прогресивних принципах.

Отже, можна зробити такі висновки. Відносини державного управління та адміністративно-правові відносини не є тотожними, слід уникати їх безпідставної взаєморедукції та усвідомлювати суто методологічні та загальнотеоретичні особливості їх взаємозв'язку.

Попри сучасні зміни парадигми державного управління та зсув акцентів у сфері права на регулювання чисельних і складних взаємовідносин органів державного управління з приватними особами у забезпеченні громадянських прав, свобод, інтересів, слід зважати на ту визначальну роль, що її відіграє адміністративне право в регулюванні саме відносин державного управління.

Важливим завданням теорії адміністративного права на сучасному етапі державно-правової реформи є глибоке й чітке визначення сутності відносин у системі органів виконавчої влади, надаючи необхідні теоретичні підвалини поступу у підвищенні ефективності виконавчо-розпорядчої діяльності, поряд з встановленням відповідальності за неналежне виконання чи невиконання обов'язків у межах цієї діяльності.



Література

1. Цветков В. В., Кресіна І. О., Коваленко А. А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти / В. В. Цветков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко. — К.: Концерн "Виддім "Ін Юре", 2003. — 496 с.
2. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. / Кол. авт.; наук. кер. В. В. Цветков. — К.: "Оріяни", 1998. — 364 с.
3. Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г. В. Атаманчук. — М.: "Юрид. л-ра", 1975. — 240 с.
4. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. — М.: "Юрид. л-ра", 1997. — 400 с.
5. Чиркин В. Е. Государственное управление / В. Е. Чиркин. — М.: Юристъ, 2002. — 320 с.
6. Данилькевич Н. И. Административное право Украины / Н. И. Данилькевич. — Днепорпетровск: ДНУ, 2001. — 168 с.
7. Основы советского государственного права и советское строительство. — Л.: Лениздат, 1961. — 274 с.
8. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. — М.: Юринформцентр, 1998. — 798 с.
9. Коваль Л. В. Адміністративне право / Л. В. Коваль. — К.: Вентурі, 1996. — 208 с.
10. Государственное управление: основы теории и организации: В 2 т. / Под ред. В. А. Козбаненко. — М.: Статут, 2002. — Т. 2. — 592 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс: В 2 т. / Заг. ред. В. Б. Авер'янов. — К.: Юрид. думка, 2004. — Т. 1. — 584 с.
12. Фіночко Ф. Предмет адміністративного права: дискусійна проблематика / Ф. Фіночко // Вісн. Акад. правових наук України. — 2005. — № 3 (42). — С. 113–119.
13. Фіночко Ф. Витоки адміністративного права / Ф. Фіночко // Вісн. Акад. правових наук України. — 2003. — № 4 (35). — С. 171–177.

Попри сучасні зміни парадигми державного управління та зсув акцентів у сфері права на регулювання чисельних і складних взаємовідносин органів державного управління з приватними особами у забезпеченні громадянських прав, свобод, інтересів, слід зважати на ту визначальну роль, що її відіграє адміністративне право в регулюванні саме відносин державного управління.

Несмотря на современные изменения парадигмы государственного управления и смещение акцентов в сфере права на регулирование многочисленных и сложных взаимоотношений органов государственного управления с частными лицами в обеспечении гражданских прав, свобод, интересов, следует учитывать ту определяющую роль, которую играет административное право в регулировании именно отношений государственного управления.

Despite the current paradigm change of state administration and a shift in emphasis in the field of law in the regulation of numerous and complex relationships of the administration with individuals in securing civil rights, freedoms and interests, should take into account the crucial role played by administrative law in regulating public relations just management.

Надійшла 30 жовтня 2013 р.

**ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ І ЙОГО РОЛЬ
У ВИЗНАЧЕННІ ФОРМИ ДЕРЖАВИ**

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 1(40), с. 115–121

Досліджено поняття державно-правового режиму як одного з основних елементів форми держави. Особлива увага приділяється обґрунтуванню методологічного потенціалу поняття державно-правового режиму для аналізу специфіки взаємозв'язку держави та права у конкретних суспільно-історичних умовах.

Конституційний розвиток сучасної України, який наразі набуває чітких процесуальних форм у процесі діяльності Конституційної Асамблеї та під впливом конституційної модернізації України, значно актуалізує цілий ряд питань загальнотеоретичного характеру, що пов'язані з визначенням базових понять, які визначають характер організації і діяльності Української держави, а також методи і способи її взаємодії з громадянським суспільством. Зокрема, про важливість цих проблем пише А. Яковлев, на думку якого серед головних проблем модернізації Конституції України, які напряму пов'язані з подальшою демократизацією держави і суспільства, слід визначити, у тому числі, й конституційне закріплення усіх елементів форми держави [1]. Водночас, усталена увага науковців та юристів-практиків, які займаються питаннями державотворчості, до окремих елементів форми держави не повинна залишати осторонь фундаментальні теоретико-методологічні студії родового поняття форми держави. Особливо, як доводить С. Сербогіна, це питання актуалізується в усіх тих випадках, коли предметом юридичного аналізу стає не просто певна абстрактно взята держава, а така держава, яка вивчається та досліджується у контексті її взаємодії з суспільством [2]. Таким чином, наразі особливого теоретич-

ного і практичного значення для сучасної науки теорії держави і права, а також для теорії конституційного права, набуває проблематика конкретизації загального поняття форми держави та виявлення стійких зв'язків і закономірностей співвідношення між цим родовим поняттям та його складовими, однією з яких є державно-правовий режим.

Утім, наголошуючи на теоретично-науковій та практичній значущості зазначеної проблеми, слід акцентувати увагу на тих причинах, які істотно підвищують рівень її актуальності. Відзначимо найважливіші з них. По-перше, з-поміж усіх елементів форми держави поняття державно-правового режиму, на думку Т. Дроботової, виявляється чи не найбільш дискусійним у юридичній спільноті [3]. З одного боку, це зумовлено потребою термінологічного узгодження цілого ряду близьких за змістом понять (як-то: державно-правовий режим, політико-правовий режим, політичний режим, режим організації і функціонування публічної влади тощо), а з другого, за словами В. Медведчука, це пов'язано з тим, що саме поняття "державно-правовий режим" має істотну аксіологічну завантаженість. Тобто йдеться про цілий ряд цінностей та принципів, які визначають насамперед специфіку співвідношення права, суспільства (наразі мається на

увазі така його форма, як громадянське суспільство у значенні, що обґрунтовує В. Ковальчук [4]) та держави, органічно входять до змісту поняття державно-правового режиму і потребують свого наукового та нормативного уточнення [5]. По-друге, проблематика державно-правового режиму, а також його роль у визначенні форми держави набуває актуальності з огляду на загальні процеси формування і розвитку нової правової доктрини та трансформацій правової системи, які характерні для нинішнього стану розвитку держави і права в Україні. Справді, виходячи із загального тлумачення правової доктрини І. Семеніхіна як зумовленої характером політико-правової культури суспільства системи ідей та наукових поглядів на право, актуальних напрямів розвитку правової системи, що є концептуальним підґрунтям нормотворчої, правозастосовної і правотлумачної діяльності [6], слід погодитись з тим, що формування нової правової доктрини нерозривно пов'язано з переосмисленням характеру взаємозв'язків між суспільством, правом і державою, які відображаються у змісті поняття державно-правового режиму. Причому, правова доктрина покликана не лише адекватно відображати ті чи інші об'єктивно наявні зв'язки, а й надавати певну науково обґрунтовану модель, у якій запропоновані оптимальні форми та механізми взаємодії держави, суспільства і права. Ці питання є актуальними й у разі звернення до аналізу більш широкого поняття “правова система” та генезису правової системи України у європейському контексті [7]. По-третє, проблеми нормативного визначення поняття державно-правового режиму з необхідністю постають у ході діяльності Конституційної Асамблеї, оскільки у змісті цього поняття органічно поєднані два типи фундаментальних для сучасного конституціоналізму зв'язків: “держава – право” і “держава – суспільство”. З цього погляду, досліджуючи державно-правовий режим, з необхідністю порушуються такі фундаментальні для сучасного державотворчого і правотворчого процесу питання, як: правовий порядок (його зміс-

товний аналіз у світлі сучасної конституційної модернізації надає А. Крижановський [8]), правовий лад, правозастосовна практика тощо. Більше того, сам факт відображення у змісті цього поняття базисної для юридичної науки кореляції “держава – право” і формально-логічно, і змістовно пов'язує його з процесом постання України як правової держави, забезпеченням принципів верховенства права, законності, пріоритету прав і свобод людини і громадянина [9]. Усе це істотно підвищує актуальність дослідження ролі державно-правового режиму у визначенні та конституюванні форми держави як з позицій теорії держави і права, так і науки конституційного права.

Отже, приступаючи до аналізу змісту поняття державно-правового режиму, слід зазначити наявність декількох теоретико-методологічних підходів до його визначення. Значною мірою цей факт пояснюється специфікою тлумачення тими чи іншими авторами співвідношення понять державно-правового і політичного режимів. Справа у тому, що усталеним для теорії держави і права є підхід, який фактично запозичує поняття “політичного режиму” з політологічних досліджень і використовує його для опису форми держави. У цьому сенсі доволі показовим є те, що до сьогодні у багатьох теоретично-правових дослідженнях при вивченні форми держави використовується саме поняття політичного, а не державно-правового режиму. Як приклад, можна навести позицію російських дослідників Р. Енгібаряна та Ю. Краснова, які доводять, що політичний режим постає як “сукупність методів реалізації політичної влади, підсумковий політичний стан у суспільстві, який складається у результаті взаємодії та протидії різних політичних сил, функціонування всіх політичних інститутів” [10, 194] і є складовою більш широкого поняття форми держави. Але, якою мірою такий підхід дає відповідь на ті питання, що ставить перед собою саме юридична, а не політична, наука? По суті, у разі застосування поняття політичного режиму при визначенні форми держави вся увага

переноситься лише на один тип суспільних відносин, якими є політичні відносини. Якщо цей тип відносин є пріоритетним для певної науки, то такий підхід є цілком виправданим і обґрунтованим. Однак, твердження про те, що юридична наука має своїм пріоритетним предметом саме політичні відносини, навряд чи можна вважати коректним у науково-методологічному плані. З цієї причини, якщо відмовитись від практики “перенесення” або “запозичення” понять від однієї науки до іншої (йдеться про межі застосування політологічних понять у сфері юридичних досліджень), слід визнати слушність підходу вітчизняних фахівців-юристів, які наполягають на необхідності коригування змісту вихідних понять. У результаті чого, досліджуючи форму держави крізь призму юридичної науки (у першу чергу – теорії держави і права), правильніше застосовувати не поняття “політичний режим”, а такий термін, як “державно-правовий режим”. З цього погляду, державно-правовий режим поставатиме як “система прийомів, методів і способів здійснення державної влади”, що відображають соціальну сутність держави, а також загальний напрям її розвитку (мається на увазі спрямованість її розвитку до соціальної і правової держави чи, навпаки, до кланової, анти-соціальної тощо) [11, 116]. Водночас, таке тлумачення поняття державно-правового режиму дає підстави включити у нього і такі властивості й характеристики, як: міра участі громадян у механізмах формування державної влади і способи такого формування; ступінь захисту та забезпечення прав і свобод людини і громадянина; місце і роль недержавних структур у суспільному житті; методи та інтенсивність використання владних ресурсів; рівень врахування інтересів різних соціальних груп при формуванні та запровадженні державної політики у тій чи іншій сфері тощо. Тому стає можливим не просто визначити ті чи інші правові ознаки різних типів державно-правових режимів, оскільки кожен із щойно зазначених аспектів пов’язаний з формуванням та забезпеченням практичної діяльності конкретних

правових інститутів, кожен з яких покликаний унормувати та регулювати відповідні типи суспільних відносин, а й систематизувати їх [12].

Деяким іншим методологічним підходом до визначення цього елементу форми держави слід визнати такий, що редукує його виключно до державного режиму. На відміну від політичного режиму, поняття “державний режим” має значно більш чітко визначений юридичний зміст. Як писав Ю. Тодика, “у теоретичному плані державний режим постає як кореляційна залежність між способами здійснення державної влади відносно громадян (їх об’єднань) та формами і способами участі населення у справах держави” [13, 41]. Більше того, доволі часто у змістовному плані воно практично повністю збігається з тими дефініціями державно-правового режиму, які знаходимо у працях вітчизняних і зарубіжних авторів. Наприклад, характеризуючи форму державного режиму як “реальний прояв організаційно-оформленої влади” А. Осауленко відмічає, що завдяки цьому поняттю “можна провести чітку межу різними державами”, оскільки воно “є певною мірою “лакмусовим папірцем”, за допомогою якого можна визначити відповідність між проголошеними положеннями, насамперед, форми державного правління та їх реальним втіленням у життя” [14, 145]. У цьому ж контексті доцільно навести аргументи відомого та визнаного російського фахівця В. Чиркіна, який також застосовує поняття “державний режим”, описуючи ним один з елементів форми держави. На думку цього юриста, державний режим описує функціонально-діяльнісний вимір існування держави, а отже є одним із найважливіших предметів конституційно-правового регулювання. При цьому, незалежно від того чи знаходить це поняття своє безпосереднє формально-юридичне закріплення у тексті конституції чи в конституційному законодавстві в цілому, все одно предметом конституційно-правового регулювання стають такі елементи форми державного режиму, як: а) поділ влади, рольова автономія різних гілок державної влади або,

навпаки, концентрація влади в руках одного органу державної влади чи однієї посадової особи; б) змагальність у публічному житті або цілеспрямоване використання ресурсів державної влади на зниження опонентів, опозиції та альтернативних поглядів; в) рівень конституційних гарантій прав і свобод громадян, можливість брати активну та ефективну участь у державному і суспільному житті; г) забезпеченість самоврядування або побудова жорсткої централізованої “вертикалі влади”, яка виключає або максимально знижує будь-який потенціал місцевих громад, не сприймає ідеї децентралізації і деконцентрації влади.

На перший погляд, смислова редукція цього елемента форми держави виключно до поняття “державний режим” не має принципового значення для сучасної теорії держави і права, адже як в одному, так і в іншому випадку йдеться про приблизно один і той самий аспект форми держави, який стосується практики реалізації державної влади та реальних показників діяльності держави щодо суспільства та окремих громадян (їх колективів). Однак, на нашу думку, повністю погодитись з таким теоретико-методологічним підходом все ж таки неможливо. У цьому плані варто навести такі аргументи.

По-перше, специфікою сучасних теоретико-правових досліджень є наголос на змістовній близькості таких явищ, як держава і право, а також на методологічній хибності будь-яких спроб тлумачити їх у відриві одне від одного. Тобто на відміну від класичної теорії держави і права, коли питання існування та функціонування держави і права розглядалися відокремлено, в сучасних дослідженнях дедалі більшим є наголос на їх нерозривності, оскільки ані право не може існувати без держави, ані держава не може підтримувати будь-яку свою сталу форму поза таким фундаментальним суспільним інститутом, як право [15, 13–14]. Таким чином, досліджуючи родові поняття форми держави, необхідно відзначити не лише ті ознаки, які структурно притаманні організаційній специфіці державної влади та системі державних органів (форма правління та форма

державно-територіального устрою), а й ті, що дають можливість розкрити та охарактеризувати специфіку взаємодії держави і права в процесі функціонування (мається на увазі процес реалізації функцій будь-якої сучасної держави [16, 300–445]) і безпосередньої діяльності держави. Справді, якщо звернутись до останніх досліджень у галузі теорії держави і права та конституційного права, то легко помітити, що одним з ключових показників, який дає підстави говорити і про форму держави, і про її сутність — це саме співвідношення держави і права. Тобто фактор права стає визначальним у будь-якому науково-юридичному дискурсі державності. З цієї причини, в структурі форми держави має існувати такий елемент, за допомогою якого можна безпосередньо визначити і юридично закріпити характер співвідношення держави і права, чітко з’ясувати, наскільки реальним є дотримання принципу верховенства права, якою мірою правові норми реалізуються у практиці публічно-владних відносин, чи право лише формально визнається детермінантою діяльності держави, чи ця вимога об’єктивно втілюється у практиці суспільних відносин [17].

По-друге, в загальному визначенні поняття форми держави особливу роль відіграє фактор ставлення держави до права, чи точніше — у який спосіб держава сприймає право та принцип його верховенства. Тобто для визначення форми держави необхідно чітко розуміння того, чи забезпечено у ній верховенство права, або як його пропонує описувати С. Головатий — “правовладдя”. У цьому контексті йдеться не лише про формальний акт закріплення на найвищому конституційному рівні принципу верховенства права (нагадаємо, що в Конституції України це ч. 1 ст. 8), але про особливу форму співвідношення між конституцією, як Основним Законом держави і суспільства, та принципом верховенства права: “Підпорядкованість конституції... принципів верховенства права обумовлена, передусім, природою та призначенням цього документа як акта установчої влади народу” [18]. Свого часу на це звернув увагу відомий вітчизняний фахівець

О. Петришин, який писав, що будь-яке сучасне науково-правове дослідження феномена держави завжди передбачає аналіз реального співвідношення держави і права, оскільки право може сприйматись державою і як імперативний принцип її існування, і як засіб придушення громадської активності та спосіб нав'язування громадянам будь-яких рішень державної влади [19]. З цього погляду, для характеристики форми держави ключову роль відіграє те, чи право інструменталізується, чи воно, все ж таки, сприймається державою як “знаряддя соціального прогресу, гарантованості усезагальної свободи та рівності” [20]. При цьому, зазначене положення має значення і для аналізу інших елементів форми держави, оскільки від специфіки співвідношення держави і права залежить об'єктивний стан форми правління, яка, у разі процесу інструменталізації права, може характеризуватись істотною розбіжністю формально-юридичної та фактично-юридичної форми правління. Те ж саме справедливо і відносно форми державно-територіального устрою, оскільки якщо право постає для держави лише засобом нав'язування своєї волі, то незалежно від закріпленої в конституції та законах форми державно-територіального устрою, ці норми можуть легко порушуватись або переписуватись у разі зміни політичної волі правлячої верхівки.

По-третє, аналізуючи форму держави як у теоретичному, так і в практичному аспекті, особливого значення набуває питання об'єктивної відповідності реальних практик здійснення державної влади (все те, що описується через прийоми, методи і способи здійснення державної влади). Справді, у разі акцентування виключно на “державній складовій” режиму здійснення влади, завжди поставатиме питання про те, наскільки ті чи інші методи і способи реалізації влади відповідають не тільки “літері закону”, а й його духу, тобто праву. У цьому плані, описуючи державу як форму організації та реалізації публічної влади на певній території, важливо зрозуміти, чи відповідає її діяльність лише нормам чинного державного законодавства,

чи вона враховує і фундаментальні правові принципи, ідеї та цінності. Це означає, що діюче в тій чи іншій державі право має бути не лише реальним, а й нести в собі універсальні цінності, у тому числі і щодо способів організації та функціонування системи публічної влади [21, 186–200].

Таким чином, для сучасної теорії держави і права вжиття поняття “державно-правовий режим” при аналізі форми держави в цілому видається не лише обґрунтованим, а й вельми плідним у методологічному плані, адже він дає змогу, з одного боку, уникати неправомірного ототожнення державного життя з політичним життям (у такому разі відбувається своєрідне “змішування” юридичних понять і категорій з політологічними), а з другого боку — істотно уточнити характер співвідношення держави і права, який дає підстави говорити про форму держави як певний загальний спосіб взаємної детермінації держави і права. Такий підхід до аналізу державно-правового режиму дає можливість для застосування нових критеріїв для визначення форми держави в цілому, оскільки у найбільш загальному сенсі можна виокремити такі дві форми організації і функціонування держави, як: а) держава, яка у своїй діяльності керується та обмежується нормами та загальними принципами права (тобто держава, в якій реалізується імператив правовладдя); б) держава, в якій право постає інструментом публічно-владної боротьби і слугує інтересам владних кланів, корпорацій, спілнот тощо. Водночас, досліджуючи такі складові державно-правового режиму, як: спосіб формування вищих органів державної влади, рівень гарантованості місцевого самоврядування, дотримання фундаментальних принципів виборчого права, ставлення держави до громадянського суспільства, рівень легітимності державної влади, реальність забезпечення прав і свобод людини і громадянина, рівень політичного та ідеологічного плюралізму тощо, отримуємо додаткові підстави для подальшої класифікації державно-правових режимів, які можуть бути розподілені на два основні типи. Цими загальними типами є

демократичні та недемократичні державно-правові режими. Причому останні, у свою чергу, містять у собі два підкласи: авторитарні й тоталітарні державно-правові режими. Навіть з цього неповного переліку складових державно-правових режимів стає очевидним, що всі вони істотним чином впливають як на форму державно-територіального устрою, так і на форму державного правління. Утім, значно більш вагому роль вони відіграють при визначенні сутнісних ознак держави державної влади, що, власне, є ключовою підставою для загально-го визначення належності держави в цілому до того чи іншого типу.

Отже, підбиваючи підсумки проведеного дослідження і акцентуючи на визначенні ролі державно-правового режиму при визначенні форми держави, можемо сформулювати такі висновки. По-перше, державно-правовий режим постає невід'ємною частиною змісту загального поняття “форма держави”, оскільки він дає можливість розкрити динамічний аспект її існування, тобто представити державу і державну владу у її діяльності як сукупність визначних на правовому рівні та юридично унормованих методів та способів реалізації публічної влади. По-друге, маючи певний ряд спільних моментів у частині визначення їх змісту, такі поняття, як “державно-правовий режим”, “політичний режим” і “державний режим”, не можна вважати тотожними за змістом. У цьому сенсі для сучасної теорії держави і права в контексті аналізу форми держави найбільш коректним видається застосування поняття державно-правового режиму, оскільки воно дає змогу у формальний спосіб описати не лише державу саму по собі, а саме з погляду її взаємодії з правом та тієї системи відносин, які утворюються між державою і правом. По-третє, важливою складовою змісту поняття державно-правового режиму є те, що воно допомагає дослідити форму держави не тільки у світлі процесу набуття, розвитку та практичної реалізації публічної влади, а й у її кореляції з правом, праворозумінням, правотворчістю та правозастосуванням. У результаті чого,

загальне поняття форми держави отримує винятково важливий вимір, яким є його взаємозв'язок з правом.



Література

1. Яковлев А. Конституційний процес як засіб демократизації сучасної України / А. Яковлев // *Право України*. — 2013. — № 8. — С. 120.
2. Серьогіна С. Г. Система взаємовідносин між державою і населенням як складова форми держави / С. Г. Серьогіна // *Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб.* — 2005. — Вип. 73. — С. 57–58.
3. Дроботова Т. Б. Поняття державно-правового режиму: теоретичні проблеми визначення / Т. Б. Дроботова // *Бюлетень Мін-ва юстиції України*. — 2009. — № 11. — С. 100–101.
4. Ковальчук В. Взаємодія громадянського суспільства та державної влади / В. Ковальчук // *Право України*. — 2009. — № 6. — С. 90–99.
5. Медведчук В. Демократія і суспільство: цінності, принципи, державно-правові механізми / В. Медведчук // *Право України*. — 2013. — № 8. — С. 54.
6. Семеніхін І. В. Правова доктрина: поняття та особливості / І. В. Семеніхін // *Державне будівництво та місцеве самоврядування* // *Зб. наук. праць*. — 2009. — Вип. 12. — С. 137.
7. Мірошніченко М. І. Теоретичні і методологічні засади генезису правової системи України: Монографія / М. І. Мірошніченко. — К.: Ун-т “Україна”, 2010.
8. Крижановський А. Доктрина правового порядку в Україні: генезис, сучасний стан і перспективи / А. Крижановський // *Право України*. — 2013. — № 9. — С. 229–242.
9. Заєць А. Концепції правової держави і верховенства права в українській правовій доктрині / А. Заєць // *Право України*. — 2013. — № 9. — С. 260–265.
10. Енгибарян Р. В. Теория государства и права / Р. В. Енгибарян, Ю. К. Краснов. — М.: Норма, 2007.
11. Загальна теорія держави і права / За ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. — Х.: Право, 2009.
12. Дроботова Т. Б. Правові ознаки демократичного державно-правового режиму: актуальні питання систематизації / Т. Б. Дроботова // *Юрид. Україна*. — 2010. — № 1. — С. 34–40.
13. Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины / Ю. Н. Тодыка. — Х.: Факт, 1999.
14. Теорія держави та права / За ред. Є. О. Гіди. — К.: ФОРМ О. С. Липкан, 2011.
15. Лукьянова Е. Г. Теория государства и права. Введение в естественно-правовой курс / Е. Г. Лукьянова. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.

16. Волинець В. В. Функції сучасної держави: теоретико-правові проблеми: Монографія / В. В. Волинець. — К.: Логос, 2012.
17. Скрипнюк В. М. Конституційно-правові принципи організації та функціонування державної влади в Україні / В. М. Скрипнюк // Право України. — 2002. — № 5. — С. 3–8.
18. Головатий С. Верховенство права (правовладдя) як його тлумачить Венеціанська Комісія / С. Головатий // Право України. — 2011. — № 10. — С. 166.
19. Петришин О. В. Право як соціальне явище: з точки зору юриста / О. В. Петришин // Трансформація політики в право: різні традиції та досвід: Матер. міжнар. наук. конф. / За ред. В. Я. Тація. — Х.: Право, 2006. — С. 28.
20. Цвік М. Праворозуміння (значення повторюваності суспільних відносин для його дослідження) / М. Цвік // Право України. — 2012. — № 4. — С. 26.
21. Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики: Монографія / О. В. Скрипнюк. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000.

Надано критичний аналіз теоретико-методологічних підходів у сучасній теорії держави і права до визначення цього поняття, а також розкрито його значення для наукового вивчення процесів розвитку правової системи, демократизації публічної влади, конституційної модернізації та постання в Україні розвиненого громадянського суспільства. Визначено місце державно-правового режиму в предметі сучасного конституційно-правового регулювання.

Дан критический анализ теоретико-методологических подходов в современной теории государства и права к определению этого понятия, а также раскрыто его значение для научного изучения процессов развития правовой системы, демократизации публичной власти, конституционной модернизации и становления в Украине развитого гражданского общества. Определено место государственно-правового режима в предмете современного конституционно-правового регулирования.

The author provides a critical analysis of the theoretical-and-methodological approaches in the modern theory of law to the definition of this term, and also reveals its importance to the scientific study of the processes of the legal system development, the democratization of public authorities, the establishment of constitutional modernization in Ukraine, and the development of the civil society. The place of state-and-legal regime in the subject of modern constitutional and legal regulation is shown.

Надійшла 12 грудня 2013 р.

ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТИВНИХ ТА ОБ'ЄКТИВНИХ ПЕРЕДУМОВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА КАСАЦІЙНОГО ОСКАРЖЕННЯ

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 1(40), с. 122–126

Забезпечення прав та свобод особи, ефективна реалізація права касаційного оскарження з урахуванням її особливостей потребують аналізу змісту суб'єктивних та об'єктивних прав особи в адміністративному судочинстві, в тому числі з урахуванням дій органів прокуратури та Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

Забезпечення реалізації прав та свобод особи є невід'ємним атрибутом сучасної правової держави. У “Стратегічному плані розвитку судової влади України на 2013–2015 роки” наголошується, що “судова система України створена для захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави шляхом своєчасного, ефективного і справедливого вирішення правових спорів на засадах верховенства права” [1]. Розвиток українського судочинства передбачає, в тому числі, усунення недоліків, суперечностей законодавства, що перешкоджають об'єктивній реалізації прав осіб у ході судового оскарження. Відповідно до законодавства України особа в адміністративному судочинстві має низку суб'єктивних прав та обов'язків. Зокрема, зміст суб'єктивних прав особи в адміністративному судочинстві становлять певні правові можливості на власний розсуд здійснювати конкретні дії, спрямованні на реалізацію своїх прав та інтересів. Визначимо особливості реалізації права касаційного оскарження.

Проблематика досліджуваних питань неодноразово розглядалась і аналізувалась такими авторами, як В. І. Тертишников, О. А. Тимошенко, Н. Ю. Голубєва, Є. О. Ха-

ритонов, О. І. Харитонова, М. Й. Штефан, С. Я. Фурса.

Водночас, деякі основоположні моменти, серед яких чільне місце посідає усунення недоліків у процесі касаційного оскарження, зокрема щодо специфіки доведення факту порушення прав чи інтересів особи, лишилися поза увагою дослідників і потребують детального наукового опрацювання.

Суб'єктивне право особи в адміністративному судочинстві є складним утворенням, яке складається із сукупності правомочностей суб'єкта процесуальних правовідносин. При цьому до правомочностей суб'єкта в адміністративному судовому процесі можна віднести:

1) право вимоги, тобто право вимагати від відповідного суб'єкта виконання обов'язків;

2) право на власні дії, тобто можливість самостійно здійснювати суб'єктом юридично та фактично значущі дії в адміністративному процесі.

Розкриваючи зміст права на касаційне оскарження, уповноважені суб'єкти мають сукупність правомочностей, до яких можна віднести:

1) право на подання касаційної скарги (ст. 211 КАСУ);

2) право вимагати прийняття та розгляду касаційної скарги (ст. 214–215, 220–21 КАСУ);

3) право вимагати перевірки законності та обґрунтованості судового рішення в судовому засіданні (ст. 221–222 КАСУ);

4) право на зміну вимог касаційної скарги (ст. 216–219 КАСУ) [2].

Крім того, особи, які є учасниками касаційного провадження, для підтвердження змісту та вимог касаційної скарги зобов'язані:

1) подавати наявні у них докази (п. 4–5 ч. 2 ст. 216 КАСУ, ч. 1 ст. 218 КАСУ);

2) добросовісно здійснювати свої процесуальні права та виконувати процесуальні обов'язки (ст. 49 КАСУ).

Відповідно до ст. 221 КАСУ до складу осіб, які беруть участь у касаційному провадженні, належать сторони. Сторонами в адміністративному судовому процесі є особи, які беруть участь у справі, публічно-правовий спір яких є предметом судового розгляду. Ними, відповідно до ст. 50 КАСУ, є позивач та відповідач. “Позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень. Відповідачем в адміністративній справі є суб'єкт владних повноважень. У випадках, передбачених ч. 4 ст. 50 КАСУ громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень:

1) про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;

2) про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;

3) про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України;

4) про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);

5) в інших випадках, встановлених законом” [2].

Таким чином, позивач і відповідач у касаційному провадженні — це суб'єкти спірних правовідносин або охоронюваного законом інтересу, що підлягає розгляду та вирішенню в порядку адміністративного судочинства. Позивач і відповідач в касаційному провадженні є суб'єктами, які мають право на касаційне оскарження.

Особливостями процесуального статусу позивача або відповідача в касаційному провадженні є те, що вони є суб'єктами спірних публічно-правових відносин; їх інтереси протилежні один одному; касаційне провадження ведеться від імені сторін, навіть у тому разі, якщо позивач особисто не звернувся з касаційною скаргою до Вищого адміністративного суду України, або сторони у справі особисто не беруть участь при розгляді касаційної скарги у судовому засіданні; на сторони поширюються правові наслідки постанови або ухвали суду касаційної інстанції.

Право касаційного оскарження згідно зі ст. 211 КАСУ також мають інші особи, які брали участь у справі. До таких суб'єктів КАСУ відносить третіх осіб (ст. 53 КАСУ), представників (ст. 56 КАСУ) [2].

Якщо звернутися до теорії цивільного процесу, треті особи, це особи, які беруть участь у справі, виступають або залучаються до розпочатого процесу, мають певну заінтересованість у результаті справи, оскільки рішення може вплинути на їхні права й обов'язки [3, 60].

Кодекс адміністративного судочинства України також містить норму: “Треті особи, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, можуть вступити у справу на стороні позивача або відповідача у будь-який час до закінчення судового розгляду, якщо рішення у справі може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки. Вони можуть бути залучені до участі у справі також за клопотанням осіб, які беруть участь у справі” [2]. Аналіз ст. 53 КАСУ дає підстави зробити припущення, що адміністративно-процесуальний статус третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги, в касаційному провадженні має певні особливості. Так, при залученні до адміністративної справи, яка

розглядається в адміністративному суді касаційної інстанції, третьої особи, Вищий адміністративний суд України, по суті, розглядає дві спільні вимоги (позивача та третьої особи), хоча ці вимоги можна було б розглянути в окремих провадженнях. Причому обов'язковою умовою спільного розгляду вимог позивача та третьої особи в адміністративній справі, як впливає із ст. 53 КАСУ, є єдиний предмет адміністративного позову.

“Деколи одночасний розгляд первісного позову та позову третьої особи, котра заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, може виявлятися недоцільним. В такому випадку повинне вирішуватися питання не про відмову в прийнятті позовної заяви, а про виділення первісного позову і пов'язаного з ним позову третьої особи в окреме провадження, оскільки сам по собі факт заяви самостійної вимоги третьою особою щодо предмета спору між позивачем і відповідачем говорить про доцільність сумісного вирішення цих двох позовів для уникнення другого процесу, який може звести нанівець одне з рішень суду; недоцільним є також одночасний розгляд позову третьої особи при об'єктивному об'єднанні декількох вимог первісного позивача, оскільки це може ускладнити процес” [3, 62]. Вступ до розгляду адміністративної справи третьої особи із самостійними вимогами, тягне за собою певні наслідки як для неї самої, так і для інших учасників адміністративного процесу. Третя особа, яка пред'являє самостійні вимоги, нічим не відрізняється від позивача в адміністративній справі, тому їй (третьої особі) законом мають бути забезпечені рівні можливості з первісним позивачем для захисту своїх прав й інтересів. У цьому випадку третій особі, яка заявляє самостійні вимоги, повинна бути надана можливість ознайомитися з усіма матеріалами справи, пред'явити докази, що обґрунтовують її вимоги і заперечення, проти вимог первісного позивача, заявляти клопотання. Тому не випадково, що законодавець передбачив у ст. 53 КАСУ вимогу, згідно з якою у разі вступу третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, розгляд

адміністративної справи починається спочатку.

Беручи до уваги зазначене, необхідно зауважити, що згідно зі ст. 220 КАСУ “Межі перегляду судом касаційної інстанції”: “Вищий адміністративний суд України не наділений правом розгляду адміністративної справи по суті, не може досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були встановлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу” [2]. Тобто у випадку звернення до адміністративного суду касаційної інстанції третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги, такі справи по суті мають розглядати адміністративні суди першої інстанції.

Особливими правами, згідно зі ст. 60 КАСУ, користуються Уповноважений Верховної Ради з прав людини, органи державної влади та місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, а також прокурори. Так, Уповноважений Верховної Ради з прав людини має право, згідно з п. 10 ст. 13 Закону України “Про уповноваженого Верховної Ради з прав людини” [4], 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. Прокурор у межах, визначених законом повноважень, з метою представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді, звертається до суду з адміністративним позовом (поданням), бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами для представництва інтересів громадянина або держави. При цьому прокурор повинен надати адміністративно-

му суду докази, які підтверджують неможливість громадянина самостійно здійснювати представництво своїх інтересів. Під неможливістю громадянина самостійно здійснювати представництво своїх інтересів слід розуміти не лише подання прокурору відповідної заяви (про участь у справі), а й надання інших документів, які підтверджують неспроможність громадянина через свій фізичний чи матеріальний стан, похилий вік або з інших поважних причин здійснювати захист його порушених, невизнаних чи оспорюваних прав, свобод чи інтересів [5]. Право участі прокурора у касаційному провадженні більш деталізовано у ст. 37 Закону України “Про прокуратуру” [6]. У цілому можна зазначити, що прокурор, який бере участь при розгляді справи у касаційному провадженні, користується правами та несе обов’язки, як сторона у справі.

Отже, можемо зробити висновки та запропонувати такі рекомендації.

Слід відмітити, що в судовій практиці віднесення тих чи інших осіб, які не брали участі у розгляді справи, до суб’єктів касаційного оскарження пов’язане з судовим розсудом. У зв’язку з чим найбільшу складність у судовій практиці викликають питання, пов’язані з оцінкою права особи, яка не брала участі у справі, подати касаційну скаргу. Водночас, як свідчить судова практика, якщо касаційна скарга подана у встановленому законом порядку та з дотриманням встановленої форми, особою, яка не брала участі у справі, але яка зазначає у касаційній скарзі, що судовими рішеннями адміністративних судів попередніх інстанцій порушено її права чи інтереси, така скарга має бути прийнята до розгляду. Однак, сам факт порушення прав чи інтересів особи має бути доведено під час розгляду касаційної скарги. Водночас, не можна не звернути увагу на те, що у ст. 220 КАСУ “Межі перегляду судом касаційної інстанції” Вищий адміністративний суд України не наділений правом розгляду адміністративної справи та, по суті, “не може досліджувати докази, встановлювати та визнавати доведеними обставини, що не були вста-

новлені в судовому рішенні, та вирішувати питання про достовірність того чи іншого доказу” [2]. У цьому випадку питання про права, обов’язки та інтереси осіб, які не брали участі у справі, мають вирішувати адміністративні суди попередніх інстанцій.

Слід виробити критерії віднесення до суб’єктів касаційного оскарження осіб, які не брали участі у справі. Для прикладу розглянемо такі критерії: 1) у резолютивній частині судового рішення містяться висновки адміністративного суду про права та обов’язки осіб, яких не було залучено до справи; 2) права та обов’язки осіб, яких не було залучено до розгляду справи, будуть фактично визначатися у резолютивній частині судового рішення.

Враховуючи викладене, виникає пропозиція ст. 211 КАСУ викласти у такій редакції: *“Сторони, а також інші особи, які беруть участь у справі, мають право оскаржити в касаційному порядку судові рішення суду першої інстанції виключно після їх перегляду в апеляційному порядку, а також судові рішення суду апеляційної інстанції повністю або частково, крім випадків, передбачених цим Кодексом.*

Особи, котрі не брали участі у справі, мають право оскаржити судові рішення суду першої інстанції виключно після їх перегляду в апеляційному порядку, а також судові рішення суду апеляційної інстанції повністю або частково, у випадку, якщо у них містяться висновки, що можуть стосуватися їхніх прав, свобод, інтересів та обов’язків”.

У такому випадку роль касаційної інстанції при розгляді касаційної скарги осіб, які не брали участі у справі, має зводитися лише до встановлення факту порушення прав, інтересів чи обов’язків скаржника судовим рішенням, до його відміни чи направлення адміністративної справи на новий розгляд, адже самостійного судового акту, який вирішує справу по суті, після відміни судових рішень адміністративних судів попередніх інстанцій, що оскаржуються, касаційна інстанція, відповідно до ст. 220 КАСУ, прийняти не може.



Література

1. Стратегічний план розвитку судової влади України на 2013–2015 роки. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://court.gov.ua/strategy/>
2. Кодекс адміністративного судочинства України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/page>
3. Васильев С. В. Цивільний процес України: Навч. посіб. / С. В. Васильев. — К.: "Центр учбової л-ри", 2013. — 344 с.
4. Закон України "Про уповноваженого Верховної Ради з прав людини" від 23.12.1997. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>
5. Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ "Про судову практику розгляду цивільних справ у касаційному порядку" № 10 від 14.06.2012. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0010740-12>
6. Закон України "Про прокуратуру". — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1789-12/page2>

Запропоновано вдосконалення у реалізації права касаційного оскарження, зокрема щодо формування критеріїв віднесення до суб'єктів касаційного оскарження осіб, які не брали участі у справі, з внесенням відповідних змін до законодавства.

Предложено совершенствование реализации права кассационного обжалования, в частности относительно формирования критериев отнесения к субъектам кассационного обжалования лиц, которые не принимали участия в деле, с внесением соответствующих изменений в законодательство.

Has been offered improvements to the right of appeal, in particular in relation to the formation of criteria for the subjects of appeal of persons who were not involved in the case, with appropriate amendments to the legislation.

Надійшла 10 лютого 2014 р.