

ISSN 2224-9281

До 210-річчя Університету

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

ВИПУСК
125

Харків
2014

УДК 340(06)
ББК 67я5

Рекомендовано до друку вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, протокол № 7 від 20 березня 2014 р.

Редакційна колегія: проф. В. Я. Тацій (відп. ред.), проф. А. П. Гетьман (заст. відп. ред.), проф. Ю. Г. Барабаш (відп. секретар), проф. Ю. Є. Атаманова, проф. Ю. П. Битяк, проф. В. В. Комаров, проф. В. І. Борисов, проф. В. І. Борисова, проф. М. В. Буроменський, проф. С. О. Балашенко, проф. В. М. Гаращук, проф. В. В. Голіна, проф. К. В. Гусаров, проф. В. Д. Гончаренко, проф. О. Г. Данильян, доц. В. В. Жернаков, проф. В. П. Жушман, доц. Д. В. Задихайло, проф. О. В. Капліна, проф. В. П. Колісник, проф. В. О. Коновалова, проф. М. П. Кучерявенко, проф. В. І. Лозо, проф. П. М. Любченко, проф. І. Є. Марочкін, проф. В. Я. Настюк, проф. М. І. Панов, проф. О. В. Петришин, проф. С. П. Погребняк, доц. С. Г. Серьогіна, проф. А. М. Статівка, доц. О. В. Тарасов, проф. В. І. Тютюгін, проф. В. Ю. Шепітько, проф. М. В. Шульга, проф. В. Л. Яроцький, проф. О. М. Ярошенко.

Проблеми законності : зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2014. – Вип. 125. – 244 с.

У збірнику вміщено наукові статті, присвячені актуальним проблемам правознавства: теорії й історії держави і права, конституційного й державного будівництва, цивільного, трудового, фінансового, господарського, адміністративного, митного, екологічного, кримінального права, кримінального й цивільного процесів, криміналістики, питанням боротьби зі злочинністю.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів та практичних працівників, які цікавляться правовою тематикою.

Problems of legality : Collection of Scientific Works / executive editor V. Y. Tatsiy. – Kharkiv : Yaroslav the Wise National Law University, 2014. – Issue 125. – 244 p.

The collection contains research papers on topical issues of law: the theory and history of law, constitutional and state-building, civil, labor, fiscal, economic, administrative, customs, environmental, criminal law, criminal and civil procedure, criminology, the struggle with crime.

For scientists, professors, students and practitioners interested in issues of law.

Адреса редакційної колегії: Україна, 61024, Харків, вул. Пушкінська, 77,

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Електронна адреса: problzakon@ukr.net

Збірник наукових праць включено до Переліку наукових фахових видань України з юридичних наук (постанова Президії ВАК України № 1-05/5 від 18.11.2009 р.) та спеціалізованої інформаційної системи Російського індексу наукового цитування Наукової Електронної Бібліотеки РФ (додаток № 2 до ліцензійного договору № 620-10/2013 від 14.10.2013 р.)

© Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2014

СЛОВО ГОЛОВНОГО РЕДАКТОРА

Шановні колеги! Ви тримаєте в руках 125-й випуск відомого в Україні і далеко за її межами фахового збірника наукових праць «Проблеми законності», який упродовж майже 38 років поспіль видає Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Сто двадцять п'ять випусків... Це багато чи мало? Як впливали публікації наших авторів на трансформацію суспільної юридичної думки в радянський період, у добу розбудови незалежної, суверенної, демократичної і правової держави Україна? Які виклики постають нині перед науковцем-правознавцем і яким чином наукова юридична спільнота на них реагує?



Перший випуск республіканського міжвідомчого тематичного наукового збірника, який мав назву «Проблемы социалистической законности» (спочатку матеріали в ньому друкувались в основному російською мовою, пізніше збірник став двомовним), побачив світ у листопаді 1976 р. До складу редакційної колегії ввійшли провідні вчені-правознавці: *В. Я. Тацій* (відповідальний редактор), *М. І. Бажанов*, *М. Й. Бару* (заступник відповідального редактора), *Ю. М. Грошовий* (відповідальний секретар), *Л. Я. Носко*, *О. А. Пушкін*, *І. Є. Середа*, *М. М. Страхов*, *В. В. Штерн*. У зверненні до читачів збірника редакційна колегія окреслила коло питань, що надалі визначили тематичну спрямованість наукових статей, які друкувались на його сторінках. Зокрема, це актуальні проблеми державного і правового будівництва, питання щодо подальшого удосконалення чинного законодавства й діяльності органів МВС, прокуратури й суду в боротьбі з правопорушеннями. Науково-практичні коментарі чинного законодавства, рецензії на нові наукові роботи, науковий аналіз стану боротьби правоохоронних органів зі злочинністю вміщувалися майже у кожному випуску.

Перший збірник складався з двох розділів – «Правовые проблемы научно-технического прогресса» і «Проблемы борьбы с правонарушениями». Наукові статті, написані провідними вченими колишнього Харківського юридичного інституту, відзначалися актуальністю, глибиною наукової думки. Сьогодні варто згадати такі публікації¹: *Бару М. И.* Технический прогресс и совершенствование норм трудового права; *Красько И. Е., Гайворонский В. Н.* Научно-технический прогресс и новые правовые формы организации промышленного производства; *Подопригора З. А., Попов В. К.* Новые организационно-правовые формы ускорения научно-технического прогресса в сельском хозяйстве; *Азимов Ч. Н.* Влияние научно-технического прогресса на юридическую природу договоров; *Сташис В. В.* Ответственность за умышленное убийство, совершен-

¹ Назви статей наводяться мовою оригіналу.

ное в состоянии сильного душевного волнения; *Кривоченко Л. Н.* Критерии классификации преступлений; *Ломако В. А.* Цели наказания и особенности их обеспечения при условном осуждении; *Тихий В. П.* Квалификация хищений огнестрельного оружия; *Грошевой Ю. М.* Роль профессионального опыта судьи в формировании его убеждения по уголовному делу.

Від початку статтям збірника були притаманні надзвичайно високий науково-методологічний рівень, зрозуміла юридична термінологія й фаховий стиль викладення матеріалу, толерантна дискусія й ґрунтовна аргументація пропонуваніх положень і висновків.

Після набуття нашою державою незалежності збірник 1993 року було перейменовано на «Проблеми законності»; статті в ньому друкувалися переважно українською мовою.

Наукове видання зібрало сильний, авторитетний авторський колектив знаних учених-правознавців нашої держави. На його шпальтах побачили світ фундаментальні наукові публікації, що окреслили орієнтири майбутнього розвитку багатьох галузей юридичної науки. Серед праць загальнотеоретичної, історико-правової, державно-політичної й адміністративної тематики привертають увагу наступні: *Якуба О. М., Павловський Р. С.* Основные направления развития законодательства о борьбе с административными правонарушениями в современный период (вип. 2/1977); *Рабинович П. М.* Методика измерения эффективности юридической ответственности (вип. 4/1979); *Горшенев В. М.* Теория юридического процесса как комплексное научное образование (вип. 17/1986); *Павловский Р. С.* Эффективность деятельности местных Советов и пути ее возрастания (вип. 18/1986); *Цветков В. В.* К вопросу о повышении эффективности государственного управления (вип. 18/1986); *Тодыка Ю. Н.* Вопросы государственного суверенитета в аспекте формирования в Украине демократического правового государства (вип. 28/1993); *Цвик М. В., Дашковская Е. Р.* О современной трактовке теории разделения властей (вип. 28/1993); *Петришин А. В.* К вопросу об общецивилизованных основаниях государственности (вип. 29/1995); *Битяк Ю. П.* Адміністративна юстиція і права людини (вип. 42/2000); *Тацій В. Я., Тодика Ю. М.* Конституція України і проблеми становлення конституціоналізму в Україні (вип. 48/2001).

На сторінках збірника вивчаються актуальні проблеми цивільного, трудового, екологічного й аграрного права. Заслужують на увагу такі наукові статті: *Маслов В. П.* Про припущення правомірності володіння у радянському цивільному праві (вип. 53/2002, який було присвячено пам'яті колишнього ректора, професора Маслова В. П.); *Бару М. И.* Понятие, классификация и охрана моральных стимулов к труду (вип. 5/1980); *Комаров В. В.* Повышение эффективности правового регулирования процессуальных отношения (гносеологический аспект) (вип. 10/1982); *Лазор Л. И.* Правовые вопросы аттестации работников (вип. 11/1983); *Вовк Ю. А.* Вопросы охраны (защиты) права государственной собственности на землю в СССР (вип. 12/1983); *Андрейцев В. И.* Правовые основы государственной экологической экспертизы

проектів (вип. 12/1983); *Гречко В. В.* Правове забезпечення раціонального використання водних ресурсів (вип. 12/1983); *Лозо І. А.* Правове регулювання планування і удосконалення економічного механізму колективного виробництва (вип. 12/1983); *Мусяка В. Л.* Важливі правові форми захисту суб'єктивного авторського права (вип. 20/1987); *Мамутов В. К.* Розвиток економіко-правових досліджень проблем управління виробництвом (вип. 20/1987); *Гетьман А. П.* Зміст екологічних процесуальних правовідносин (вип. 28/1993); *Ярошенко О. М.* Сучасні тенденції в розвитку правового регулювання праці (вип. 50/2001); *Гончарова Г. С.* Колективний договір у вищих навчальних закладах (вип. 51/2001).

Особливо актуальною проблемою, яка висвітлюється на сторінках цього видання, була і залишається боротьба зі злочинністю, а також питання судово-правової реформи. Вони привертають до себе підвищену увагу не лише науковців, але й практичних працівників судових і правоохоронних органів. Можна згадати у цьому зв'язку такі наукові публікації: *Сташис В. В.* Ответственность за умышленное убийство, совершенное в состоянии сильного душевного волнения (вип. 1/1976); *Коновалова В. Е.* Допрос как информационный процесс (вип. 5/1980); *Панов Н. И.* Оценочные понятия и их применение в уголовном праве (вип. 7/1981); *Тацый В. Я., Цесаренко И. Г.* Природоохранные отношения как объект преступлений в области охраны природы (вип. 12/1983); *Грошевой Ю. М., Нор В. Т.* Мораль и уголовно-процессуальная деятельность (вип. 17/1986); *Тихий В. П.* Уголовно-правовая охрана общественной безопасности в условиях научно-технического прогресса (вип. 20/1987); *Бажанов М. И.* О функциях состава преступления (процессуальная функция) (вип. 29/1995); *Голина В. В.* Преступность: понятие и реальность (вип. 32/1997); *Шепитько В. Ю.* Функциональная направленность тактических приемов при производстве следственных действий (вип. 85/2007).

Поряд зі статтями відомих учених у збірнику публікуються і наукові доробки науковців-початківців. Приємно зазначити, що багато з тих, хто свого часу оприлюднив свої матеріали у рубриці «Трибуна молодих учених», сьогодні вже стали доцентами й професорами. Серед останніх варто, зокрема, назвати *Настюка В. Я.* – Роль мер адміністративного впливу в забезпеченні охорони пам'яток історії та культури в СРСР (вип. 13/1984); *Буроменського М. В.* – Спеціальні сесії Генеральної Асамблеї ООН по роззброєнню в системі механізму для переговорів про роззброєння (вип. 14/1984); *Бенедика І. В.* – Правова кваліфікація в структурі правозастосовного процесу (вип. 15/1985); *Баулина Ю. В.* – Основи, виключаючі уголовну відповідальність (вип. 16/1985) та багатьох ін.

Загалом у 125 випусках збірника було опубліковано 3885 статей, підготовлених 4097 авторами, загальним обсягом 2081,8 обл-вид. арк.

Входження України в європейський і світовий правовий простір, приєднання до Болонського процесу зумовлюють необхідність модернізації вітчизняної юридичної науки та запровадження найкращих світових стандартів якості

юридичної освіти, адаптації законодавства України до принципів права Європейського Союзу. У цьому контексті великого значення набуває популяризація в науковому світі напрацювань українських правників і фахівців-практиків, що стають доступними широкому загалу читачів завдяки публікаціям у збірниках наукових праць. Саме з цією метою 2011 року (починаючи з вип. 115) було започатковано двомовне паралельне видання збірника «Проблеми законності». Цього ж року збірник пройшов перереєстрацію в Міжнародному центрі періодичних видань. Наступним кроком стало підписання ліцензійного договору з Науковою Електронною Бібліотекою (Російська Федерація) про внесення фахових збірників наукових праць Університету, у тому числі і «Проблеми законності», до російської спеціалізованої інформаційної системи – Російський індекс наукового цитування (РІНЦ), внаслідок чого збірники набули статусу наукометричних видань.

Усе це слугує підтвердженням того, що на сторінках збірника «Проблеми законності» акумулюється надзвичайно потужна наукова думка, яка знаходить свій подальший розвиток в юридичній освіті, наукових дискусіях, законодавчих ініціативах, у законодавчих та інших нормативно-правових актах, що приймаються Верховною Радою України, Президентом і Урядом України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

**Ректор НЮУ імені Ярослава Мудрого,
професор, академік НАН України,
президент НАПрН України
В. Я. Тацій**

ТЕОРІЯ Й ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА



В'ячеслав Олексійович Рум'янцев,
*д-р юрид. наук, професор,
чл.-кор. НАПрН України
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків*

УДК 340.15:343.195

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПІДГОТОВКИ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 1864 РОКУ

У статті проаналізовано причини реформування судової системи, відтворено хід вироблення засад нового судустрою та судочинства, показано боротьбу між ліберальними та консервативними торами, розглянуто принципи судової реформи 1864 року.

Ключові слова: судова реформа 1864 р., її підготовка, принципи судустрою та судочинства.

Селянська реформа стала найбільшим поворотом в історії Росії XIX ст. За нею неминуче настали земська, міська, судова, військова та інші реформи, що істотно змінили політичну надбудову імперії.

Однією з найбільших, демократичних і послідовних стала судова реформа 1864 р. [6, с. 5]. У принципах, на яких вона ґрунтувалася, ідеологія формальної рівності відбилася найбільш повно. У жодній іншій реформі цього немає, в них охоронний момент царизму, захист інтересів дворянства проявляються досить рельєфно. Треба мати на увазі, що суд, правосуддя – системи, з якими громадянин зіштовхується не повсякденно, він може прожити ціле життя, жодного разу не побувавши в суді. Проте для підданих Російської імперії судова реформа була не менш важлива, ніж інші. Саме в суді перетинаються життєво важливі для громадян інтереси. Тому оптимально побудована, доступна

судова система, розумна і прозора процедура, процесуальні гарантії важливі для всього суспільства. Тож судова реформа зачіпала інтереси всіх класів, усіх прошарків російського суспільства.

Інтерес до судової реформи через півтора століття з моменту її здійснення не випадковий: і в наші дні принципи судоустрою і судочинства, закладені в судових статутах, аж ніяк не відійшли в небуття, вони є предметом безпосередньої правотворчості і практичного застосування. У наші дні в ході здійснення судової реформи в Україні правові ідеї і законодавство минулого не можуть переноситися прямо в життя, але здорове й корисне в галузі судоустрою та судочинства має бути використано сьогодні.

Судова реформа, як і інші реформи 60-70-х років XIX ст., була наслідком кризи російського суспільства, у тому числі кризи верхів, під яким слід розуміти усвідомлення панівною верхівкою необхідності змін суспільно-політичного і правового життя держави. Різні ланки державної машини самодержавства до середини XIX ст. стали непридатними, але, мабуть, жоден з органів державного апарату не перебував у настільки занедбаному стані, як судова система. «Корупція, хабарництво, беззаконня, некваліфікованість суддів різних рівнів характеризували судову систему першої половини XIX ст., яка в цілому була не здатна вирішувати завдання правосуддя» [2, с. 151]. Треба сказати, що і суспільство не бажало жити по-старому і вимагало судової реформи не менш, ніж селянської. У реформі суду були зацікавлені всі, крім, хіба що, суддівських чиновників, що мали дохід від неправосуддя і не бажали запровадження нових порядків. Не дивно, що прихильниками реформування судової системи виступили імператор Олександр II [4, с. 9] і його брат Костянтин, який дотримувався більш радикальних і ліберальних за змістом поглядів [6, с. 18].

Криза судової системи проявлялася у цілому ряді обставин, які й зумовили необхідність її реформування. Насамперед була відсутня міцна правова база організації судової системи і судочинства. Дореформений суд ґрунтувався на законодавстві Петра I і Катерини II (в окремих випадках, наприклад, у суді над декабристами, використовувалися навіть норми Соборного укладення 1649 р.). На початку XIX ст. була проведена систематизація російського права М. Сперанським, у результаті якої судове законодавство увійшло до другої книги XV тому Зводу законів Російської імперії, але при цьому, як писав А. Коні, вийшло «бессвязное собрание самых разновременных постановлений» [5, т. 4, с. 320].

Для дореформеного суду була характерна множинність судових установ, складність і заплутаність процесуальних процедур, неможливість часом визначити коло справ, які мають розглядатися в тому або іншому суді. Як наслідок, справи нескінченно перекочувували з одного суду в інший, часто повертаючись у першу інстанцію, звідкіля знову починали довгий шлях нагору, що нерідко тривало десятиліттями. У щорічному звіті за 1842 р. міністр юстиції В. Панін констатував, що розгляд окремих справ тривав десятками років і навіть досягав 28 років з їх початку [Див.: 10, с. 227].

Серйозним пороком дореформеного суду було хабарництво. Це, поряд із свавіллям і невіглаством чиновників, типовими для всіх ланок державного апарату явищами, тут набуло настільки жахливого всеохоплюючого характеру, що його змушені були визнати навіть найзавзятіші захисники самодержавно-кріпосницьких порядків. Переважна більшість судових чиновників розглядали свою посаду як засіб наживи і найбезцеремоннішим способом вимагали хабарі з усіх, хто звертався до суду. Спроби уряду боротися з хабарництвом не давали результатів, оскільки цей порок охопив увесь державний апарат. На якість судочинства величезний негативний вплив мала вкрай низька загальна грамотність суддів, не кажучи вже про грамотність юридичну. Вона зумовила фактичне зосередження усієї справи здійснення суду в руках канцелярських чиновників і секретарів [1, с. 15-16].

У дореформеному суді панувала розшукова (слідча) форма кримінального процесу, що передбачала його провадження у глибокій таємниці. Принцип писемності припускав, що суд вирішував справу не на основі живого, безпосереднього сприйняття доказів, особистого ознайомлення з усіма матеріалами справи, безпосереднього усного допиту підсудного, свідків, а спирався тільки на письмові матеріали, отримані під час слідства. Та й докази оцінювалися формально. Їх сила заздалегідь визначалася законом, який твердо встановлював, що може, а що не може бути доказом. Закон же встановлював і ступінь достовірності доказів, поділяючи їх на досконалі і недосконалі, тобто такі, що давали підставу для остаточного вироку і не могли бути спростовані підсудним. Але й серед них особливо виділялося власне визнання – визначене ще законодавством Петра I як «лутчее свидетельство всего света» [11, т. 4, с. 415]. Для отримання його широко застосовувалося катування, формально заборонене в 1801 р., але на практиці воно застосовувалося впродовж всієї першої половини XIX ст.

Свідченням усвідомлення правлячими колами цих вад судової системи є спроби її реформування ще на початку XIX ст. У 1803 р. М. Сперанський запропонував широку програму удосконалення судової системи Росії, що отримала подальший розвиток у «Введении к уложению государственных законов» 1809 р. [13, с. 95–101, 172–174]. У 1821 і 1826 рр. він повертався до проектів судових перетворень, які підтримав міністр внутрішніх справ В. Кочубей. У 1836 р. II відділення Власної Його Імператорської величності канцелярії (далі – II відділення – В. Р.) і Міністерство юстиції розробили проекти законів про судоустрій і судочинство, засновані на принципах, запропонованих ще в 1827 р. статс-секретарем М. Балугьянським, але й вони не були затверджені. У 1837 р. II відділення і Міністерство юстиції подали проект покращання слідчої частини [15, т. II, с. 459-460]. Цьому ж була присвячена доповідь начальника II відділення Д. Блудова, складена в 1844 р. Всі ці документи в разі їх прийняття могли б істотно удосконалити судову систему Росії, але, оскільки вони, нехай і досить несміливо, запроваджували деякі буржуазні принципи, уряд їх відкинув.

Хоча судова реформа, здавалося б, зачіпала лише специфічну частину державного механізму та всієї політичної системи, було очевидно, що її не можна провести ізольовано, без вирішення корінних питань суспільного життя, у першу чергу селянського. Саме в цьому – причина того, що всі починання у сфері реформування судової системи, що проводяться при Миколі І, залишилися без наслідків. «Загальний потік організаційної перебудови нашого законодавства після 1810 р. розбивається на окремі струмочки, безслідно зникаючи в навколишній пустелі безправ'я і особистих зловживань» [9, с. 261]. І тільки зі сходженням на престол Олександра ІІ, коли стала втілюватися в життя селянська реформа, розгорнулася роботи і навколо судової реформи. Якщо судову реформу не можна було провести без розкріпачення селян, то й розкріпачення у свою чергу вимагало, на думку самих поміщиків, перетворення судової системи хоча б тому, що звільнені селяни виходили з-під юрисдикції їх колишніх власників [7, с. 59–64].

Відправним моментом у підготовці судової реформи стало 15 листопада 1857 р. коли імператор наказав представити до Державної ради проект Статуту цивільного судочинства, підготовлений ІІ відділенням [6, с. 11]. Проект виходив з введення принципу змагальності процесу, пропонувалося скоротити кількість судових інстанцій і звернути увагу на підвищення кваліфікації кадрів судових органів.

Зазначений проект викликав в урядових колах неоднозначну реакцію, розколовши вище чиновництво на два табори – лібералів і консерваторів. Ліберали хотіли істотної перебудови судоустрою і судочинства, консерватори – лише обмежених, декоративних змін. Цей поділ переплітався з іншою проблемою: ліберали бачили взірць для перетворень судової системи в Росії на Заході, консерватори закликали шукати нові рішення на основі власного історичного досвіду. Консерватори, і насамперед граф Д. Блудов, побоювалися докорінних змін, у всякому разі глава ІІ відділення не хотів йти за західноєвропейськими зразками і вводити принципи усності, гласності, безпосередності, рівності сторін у процесі, створювати адвокатуру. На протилежних позиціях стояв ліберал князь П. Долгорукий, який направив восени 1857 р. спеціальну записку Олександрові ІІ, яка привела імператора в ліберальний табір. Він доручив члену Державної ради князю Д. Оболенському дати висновок на проект Д. Блудова. Д. Оболенський склав «Зауваження на проект нового судочинства в Росії». Цей документ став надбанням громадськості і отримав широкий резонанс. У ньому різко критикувалося як існуючий стан справ у судовій системі, так і сам проект її реформування в інтерпретації Д. Блудова.

У 1858 р. дискусія про судову реформу вийшла за стіни високих чиновницьких кабінетів і перейшла на шпальти журналів та інших періодичних видань. Обговорення затягнулося на два роки і увінчалось перемогою ліберального табору – проект Статуту цивільного судочинства був відхилений. У ході цього обговорення народжувалися нові віяння. 8 вересня 1858 р. сам Д. Блудов подав імператору доповідну записку «Про встановлення присяжних стряпчих», тобто

про заснування адвокатури [7, с. 58]. Питання про організацію адвокатури було предметом запеклих суперечок. По-перше, в умовах панування розшукової форми процесу функція адвоката була практично непотрібною. Судове представництво обмежувалося всякого роду заступниками і повіреними – людьми, зазвичай юридично не підготовленими, а часом і просто неписьменними, які ставили своєю метою не допомогу правосуддю, а завдання виграти справу за всяку ціну. Через це у ході підготовки реформи усталилася думка про скасування такого роду судових представників і запровадження справжньої адвокатури. По-друге, ще з часів Катерини II, наляканої Французькою революцією, серед проводу якої адвокати займали чільне місце, у російських імператорів склалося стійке негативне ставлення до адвокатури [14, с. 10–18]. Виходячи з цього, новий проект Д. Блудова треба розглядати як серйозний поворот правлячих кіл у бік подолання негативного ставлення до інституту адвокатури та перетворення її на дієвий інститут судового представництва, покликаний захищати права та інтереси громадян.

І все ж першим кроком у здійсненні судової реформи було перетворення не цивільного процесу і не адвокатури, а прямо протилежної сфери – слідства. У травні 1860 р. Державна рада прийняла закон про судових слідчих. Проект закону був розроблений статс-секретарем Державної ради С. Зарудним, який спеціально вивчив законодавство і практику в цьому питанні європейських країн.

У той же час не припинялися роботи і над іншими документами у сфері реформування судової системи. Так, у ході обговорення в Державній раді проекту Статуту цивільного судочинства голова Ради А. Орлов прийшов до висновку, що, перш ніж приймати подібний статут, слід змінити систему судоустрою. Він виклав цю думку в спеціальній записці, спрямованій імператору. Олександр II погодився з А. Орловим, результатом чого стало направлення Д. Блудовим в Державну раду 12 листопада 1859 р. проекту Положення про судоустрій. У проекті містилися певні свіжі ідеї, зокрема значна увага приділялася введенню інституту мирових суддів. Наприкінці того ж року начальник II відділення направив на розгляд і проект Статуту про злочини і проступки. Однак цей документ виходив з консервативних позицій, насамперед його укладачі прагнули зберегти розшукову форму процесу [7, с. 86].

Проекти Д. Блудова, роздані для обговорення зацікавленим відомствам, зазнали критики як з боку лібералів, так і консерваторів. Зауваження на проект розглядалися в Державній раді протягом 1860-1861 рр., але через опір Д. Блудова до тексту документів були внесені лише незначні зміни. Складалася тупикова ситуація, яку розв'язала селянська реформа, що поставило на порядок денний проведення судової реформи. Щоб якось прискорити підготовку документів про судоустрій і судочинство, ця робота з II відділення була передана до Державної канцелярії Державної ради Російської імперії.

19 жовтня 1861 р. Д. Блудов подав імператору доповідь, в якій підбивалися підсумки роботи, описувався стан справ на даний момент і висловлювалися пропозиції щодо вдосконалення судової системи. Олександр II затвердив про-

граму, що містилася в доповіді. Була створена комісія, до якої увійшли провідні юристи того часу: співробітник Державної канцелярії Л. Плавокий, виконуючі обов'язки статс-секретарів Державної ради Н. Стояновський і С. Зарудний, обер-секретар загальних зборів московських департаментів Сенату К. Победоносцев та ін. Фактично очолював роботу комісії С. Зарудний.

Комісія, що складалася в основному з одностайців, пішла шляхом, протилежним блудівському. За основу була прийнята загальна теорія буржуазного судоустрою і судочинства, законодавство західноєвропейських країн і практика його застосування. При цьому розробники реформи зважали на російську дійсність і російські судові традиції і намагалися обґрунтувати, що буржуазні інститути на кшталт суду присяжних або адвокатури жодною мірою не підривають основ самодержавства. Саме на цій стадії підготовки судової реформи народилася ідея заміни суду присяжних по державних злочинах судом із старими представниками [12, с. 163-164].

Одностайність поглядів членів комісії не виключала жвавих дискусій між ними. Серйозні дебати викликала, наприклад, проблема виборності суддів. Було висловлено аргументоване заперечення проти цього принципу, який ставив суддю в залежність від виборців. У кінцевому підсумку було вирішено ввести призначення, поєднане з незмінюваністю суддів, що разом з пропонованими високими посадовими окладами зробило б їх достатньою мірою незалежними від зовнішніх впливів [11, т. 8, с. 11].

Результатом роботи комісії стали «Основні положення перетворення судової частини в Росії», у квітні 1862 р. представлені імператору, який передав документ на розгляд Державної ради, що тривав з квітня до вересня 1862 р.

29 вересня 1862 р. «Основні положення» були затверджені Олександром II. Ще у ході завершення роботи Державної ради обговорювалося питання, чи слід довести до відома громадськості результати її діяльності. Питання непросте, оскільки до цих пір у Росії було прийнято готувати законопроекти в таємниці. Перемогли прихильники гласності, і імператор наказав опублікувати «Основні положення» у пресі. Таким чином, прогресивні риси передбачуваної судової реформи були доповнені і новим демократичним способом роботи над нею.

«Основні положення» склалися з трьох частин, присвячених судоустрою, цивільному та кримінальному судочинству. У них фіксувалися такі нові інститути судочинства, як відокремлення суду від адміністрації, всестановий виборний мировий суд, присяжні засідателі в окружному суді, адвокатура і т. п. Новий статус одержала прокуратура: її права хоча і обмежувалися, зате прокурор ставав стороною в процесі, і не тільки у кримінальному, а й у цивільному [3, с. 82].

Прогресивні ідеї пронизували і процесуальну частину «Основних положень». Закріплювався принцип здійснення правосуддя тільки судом, принципи змагальності та гласності судового розгляду, скасовувалася система формальних доказів, скасовувався інститут залишення в підозрі, затверджувалася двохінстанційність кримінального процесу. Разом з тим зберігалися

деякі не зовсім демократичні інститути: особливий порядок розгляду справ про державні злочини, деякі елементи становості при скасуванні її в принципі (наприклад, зберігався волосний суд для селян, а вони становили більше 80 % населення країни).

У цивільному судочинстві багато уваги приділялося мировому суду. Перед ним ставилися завдання в першу чергу щодо примирення сторін, оскільки справи, йому підсудні, були не надто значними. А великі позови розбирав окружний суд. У цивільному процесі значне місце займав принцип диспозитивності, хоча в певних випадках передбачалася й участь прокурора.

27 вересня 1862 р. імператор затвердив доповідь державного секретаря В. Буткова, що містила план подальших робіт з судової реформи. У комісію з підготовки проектів законів крім співробітників Державної канцелярії, було включено представників II відділення та Міністерства юстиції. В. Буткову було надано право залучати й інших фахівців. Як наслідок, до комісії увійшли кращі юридичні уми того часу з усієї Росії. Крім постійного складу, у ній брали участь різні експерти – від університетських професорів до поліцейських чинів. Комісія звернулася до громадськості з проханням надати їй сприяння у роботі [7, с. 145-146]. Керував діяльністю комісії все той же С. Зарудний. Підготовлені проекти розглядалися в Державній раді в травні – липні 1864 р. і були затверджені імператором 20 листопада.

Документи судової реформи включають у себе чотири закони. Один з них присвячений судоустрою, два – процесу, цивільному та кримінальному, і один новий, якого не було в «Основних положеннях», – Статут про покарання, що накладаються мировими суддями – кодекс матеріального права, що містив норми про незначні кримінальні та адміністративні правопорушення.

Зазначені закони докорінно змінили судоустрій, процесуальне та частково матеріальне право Російської імперії. Судова реформа відокремила судові органи від адміністративних і законодавчих. Був запроваджений суд присяжних. Про демократичність цього інституту свідчить те, що на практиці присяжними стали здебільшого селяни, у тому числі й небагаті [5, т. 4, с. 264]. Вперше була заснована справжня адвокатура. Вона стала вельми престижною і високооплачуваною сферою діяльності, якою не гребували займатися навіть титуловані особи, одержуючи значні гонорари не тільки за кримінальні, а й за цивільні справи. Було реорганізовано і прокуратуру, звільнено її від функції загального нагляду і зосереджено на роботі в суді. Хоча багато сучасників не сприйняли це як позитивний момент, наприклад, А. Ф. Коні вважав це негативом у діяльності оновленої прокуратури [5, т. 5, с. 6-10]. Утім, якщо в кримінальному процесі роль прокурора зросла, то в цивільному вона зменшилася. За 50 років не було подано жодного прокурорського протесту у цивільних справах [3, с. 84].

Було засновано інститут судових слідчих, незалежних як від поліції, так і від прокуратури, які перебували при окружних судах [8, с. 95].

У процесуальному праві перемогли принципи змагальності, гласності, усності.

Список літератури: 1. Гессен И. В. Судебная реформа / И. В. Гессен. – М., 1905. – 267 с. 2. Еволюція етосу юриста (історичний та соціально-психологічний нарис): за ред. В. О. Лозового, В. О. Рум'янцева. – Х. : Право, 2011. 3. Казанцев С. М. Роль прокурора в гражданском процессе дореволюционной России / С. М. Казанцев // Буржуазные реформы в России второй половины XIX века. – Воронеж, 1987. 4. Карпачев М. Д. Нарастание «кризиса верхов» в России второй половины XIX столетия / М. Д. Карпачев, М. Г. Коротких // Буржуазные реформы в России второй половины XIX века. – Воронеж, 1987. 5. Кони А. Ф. Собрание сочинений в 8 т. / А. Ф. Кони. – М. : Юрид. лит., 1976-1979. 6. Коротких М. Г. Борьба в правительственных кругах по поводу принципов судебной реформы в России (1857-1859) / М. Г. Коротких // Государственный строй и политико-правовые идеи России второй половины XIX столетия – Воронеж, 1987. 7. Коротких М. Г. Самодержавие и судебная реформа 1864 года в России / М. Г. Коротких. – Воронеж, 1989. 8. Немытина М. В. Применение судебных уставов 1864 года / М. В. Немытина // Буржуазные реформы в России во второй половине XIX века. – Воронеж, 1987. 9. Плетнев В. Проекты судебного преобразования эпох Екатерины II и Павла I / В. Плетнев // Судебная реформа : под ред. Н. В. Давыдова и Н. Н. Полянского. – М.: Объединение, 1905. 10. Плетнев В. Работы по составлению проектов судебного преобразования до 1861 года / В. Плетнев // Судебная реформа : под ред. Н. В. Давыдова и Н. Н. Полянского. – М.: Объединение, 1905. 11. Российское законодательство X–XX веков: в 9-ти томах / под общей ред. О. И. Чистякова – М.: Юрид. лит., 1989-1992. 12. Серeda О. В. Из історії впровадження суду присяжних в ході судової реформи 1864 р. / О. В. Серeda // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. – 2006. – Вип. 33. 13. Сперанский М. М. Записка об устройстве судебных и правительственных учреждений в России / М. М. Сперанский // Проекты и записки. – М.–Л., 1961. 14. Черкасова Н. В. Формирование и развитие адвокатуры в России. 60-80-е годы XIX в. / Н. В. Черкасова. – М., 1987. 15. Шильдер Н. К. Император Николай I. Его жизнь и царствование. : в II т. / Н. К. Шильдер. – Спб., 1902.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПОДГОТОВКИ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ 1864 ГОДА

Румянцев В. А.

В статье проанализированы причины реформирования судебной системы, воспроизведен ход разработки основ нового судоустройства и судопроизводства, показана борьба между либеральными и консервативными лагерями, рассмотрены принципы судебной реформы 1864 года.

Ключевые слова: судебная реформа 1864 года, ее подготовка, принципы судоустройства и судопроизводства.

SOME QUESTIONS TRAINING JUDICIAL REFORM 1864

Rumyantsev V. A.

The article analyzes the reasons of reforming the judicial system, reproduce the course elaboration of foundations for a new judicial system and judiciary, shows the struggle between liberal and conservative camps, considered the principles Judicial Reform in 1864.

Key words: Judicial Reform in 1864, its preparation, principles of justice and the judiciary.

Надійшла до редакції 17.03.2014 р.



Людмила Вікторівна Авраменко,
канд. юрид. наук, доцент
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 340.1

ЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЙ «СУТНІСТЬ», «ЗМІСТ» ТА «ФОРМА» ПРИ ФОРМУЛЮВАННІ ПОНЯТТЯ ПРАВА

Стаття присвячена аналізу співвідношення понять «сутність», «зміст», «форма» права. Розглядаються різні підходи до праворозуміння, розкривається їх значення для правильного визначення права. Дається визначення права відповідно до інтегративного підходу.

Ключові слова: зміст, правова система, праворозуміння, правоутворення, сутність, форма.

Питання сутності, змісту і форми права досліджували різні вчені і в різні часи, як-то Сократ, Платон, Аристотель, Цицерон, Тома Аквінський, Юстиніан, Гуго Гроцій, Джон Локк, Томас Гоббс, Жан-Жак Руссо, Ш. Монтеск'є, Т. Джефферсон, Леон Дюги, Л. Й. Петражицький, І. Кант, К. Жоффре-Спіноза, А. Меркель, Д. Остін, Р. Шершеневич, Р. Кельзен, Й. О. Покровський, І. В. Михайловський, Е. Ерліх, Р. Паунд, Д. Френк, Г. Гегель, К. Маркс, Г. Харт, Г. Дж. Берман, Л. Фуллер, Ф. А. Хайек, Р. З. Лівшиць, О. Е. Лейст, В. С. Нерсисянц, П. М. Рабінович, М. В. Цвік, С. І. Максимов, В. Я. Тацій та інші. Але за майже два тисячоліття однастайності тут так і не досягнуто. І це зрозуміло, оскільки кожен з учених намагається з власної позиції пристосувати поняття права до умов життя конкретного суспільства, характеризуючи право через соціальну норму як найвищу справедливість і регулятор суспільних відносин. Тому й сформувались у правовій науці різні підходи до визначення права та напрямки праворозуміння.

Назва роботи вимагає відповіді на питання, як саме співвідносяться поняття сутності, змісту і форми. Зрозуміло, що починати аналіз поставлених питань, слід з розмежування категорій «сутність» і «зміст» права, «зміст» та «форма» права.

Звернемося до розгляду термінів «сутність» і «зміст». Сутність – це внутрішній стан предмета, виражений в єдності всіх його багатоманітних властивостей і відносин [11, с. 1286]. «Сутність» – це сенс існування явища, його якісна характеристика. «Зміст» – сукупність частин (елементів) предмета, його структурно-функціональна характеристика.

Під сутністю права зазвичай визнається його цінність і значення для упорядкування суспільних відносин. У радянській науковій літературі право розумілося як зведена в закон воля пануючого класу, зміст якої визначався матеріальними умовами життя цього класу. У всіх визначеннях права підкреслювався його класово-вольовий характер, що мав принципове методологічне значення для розуміння (сутність права для експлуататорського права – це втілення інтересів і волі пануючого класу, а для соціалістичного права – це вираження інтересів і волі трудящих на чолі з робітничим класом). Взятє з «Маніфесту Комуністичної партії» К. Маркса і Ф. Енгельса визначення буржуазного права стало традиційним для радянських учених внаслідок канонізації марксизму і було пристосоване до соціалістичного права. При цьому класові трактування держави і права тісно перепліталися.

На підставі викладеного можливо погодитися з думкою Лейст О. Е., що при класовому дослідженні права йдеться не стільки про сутність, скільки про причини виникнення права і його зміст. Сутність категорії повинна включати такі якісні риси, без яких взагалі немає предмета, про сутність якого йдеться мова [7, с. 8-10]. До сутнісних якостей права більшість теоретиків відносили його нормативність, представницько-зобов'язальний характер правових норм, їх зв'язок з державою.

Враховуючи, що право адресоване вільній волі учасників суспільних відносин, немає підстав відмовлятися від визначення сутності права через «волю». «Право не тільки засіб інформації, але й спосіб регулювання поведінки, як вираз належного, воно покликане за своєю природою впливати на вольову поведінку учасників суспільних відносин за допомогою відповідних стимулів» [7, с. 10]. Тому право можна визначати як «зведену в закон державну волю» певних сил, що перебувають при владі; як систему норм і принципів, визнаних, встановлених (санкціонованих) державою, що виражають волю (інтерес) домінуючої частини соціально неоднорідного [4, с. 44] суспільства.

Не слід відривати один від одного класовий і соціальний бік сутності права. Вони є аспектами єдиної, хоча і внутрішньо суперечливої, сутності права як регулятора суспільних відносин, яка розкривається через його функції. У той же час на різних етапах розвитку суспільства один з аспектів може бути домінуючим, таким що впливає на загальний фон і загальну спрямованість юридичного регулювання, і тоді інший аспект відступає на другий план, проявляється в трансформованому, стертому вигляді [1, с. 75].

У будь-якому суспільстві, яким би воно не було (класовим, соціально неоднорідним, демократичним) сутність права залишається незмінною. Воно було, є і буде нормативним регулятором суспільних відносин. Проте не варто

відмовляти праву у зміні сутності визнавати за якості сутності статичність і незмінність на відміну від динамізму змісту і форми [15, с. 17; 12, с. 258; 2, с. 37-39; 6, с. 9].

Слід зазначити, що більшість учених не заперечують діалектичного розвитку сутності права, вбачаючи її у зміні співвідношення між класовими задачами і загальними справами, що вирішуються правом [3, с. 21; 1, с. 145; 18, с. 22]. Етимологія слів «розвиток» і «зміна» дозволяє розглядати їх в тісному зв'язку. Очевидно, що правові норми, які носять гуманістичну спрямованість у різних правових системах, «працюють» на єдину сутність; як приклад можна навести зміну вектора розвитку права в Новий і Новітній час у напрямку визнання пріоритету прав особи. Сутність права найкращим чином розкривається через його принципи, які розвивалися і збагачувалися впродовж сторіч.

Разом з тим слід визнати, що сутність права менш схильна до змін, ніж зміст і форма. Зміни, що відбуваються в соціальному середовищі суспільства, тягнуть за собою зміни у змісті права, оскільки зміст у найзагальнішому вигляді є «розвинена у конкретну цілісність сутність об'єкта» [4, с. 13].

Категорія змісту права багатогранна. Вона складається з окремих елементів, частин. Первинними елементами, «клітинками» змісту права є юридичні норми. Разом з тим змістом права вчені вважають не тільки юридичні норми, але й структуру права (розмежування норм права на регулятивні і охоронні), нормативні приписи розглядаються одним з виражень його структури). До змісту права відносять також зміни елементів права і його структури під впливом зовнішніх чинників (соціальних явищ) що знаходять втілення у процесах правоутворення (де розкриваються генетичні зв'язки) і правового регулювання (функціональні зв'язки).

Зрозуміло, до змісту права в широкому значенні слід включати суспільні відносини, що на певному етапі їх розвитку стають правовими (правовідносини); комплекс прав і обов'язків учасників цих відносин (зміст правових відносин); праворозуміння; правосвідомість, правову культуру; здатність і готовність суспільства сприйняти ці відносини (надати їм певні форми).

Підкреслюючи залежність змісту права від праворозуміння, від того, що вкладають в поняття права в даному конкретному суспільстві на даному певному відрізку часу, зазначимо, що серед безлічі підходів до праворозуміння, які мають місце в історії людства, найтипівішими є три: аксеологічний (ідеологічний); нормативний; соціологічний. Вони визначають право відповідно як правові ідеї (правова свідомість); правові норми; суспільні відносини, що породжують виникнення правових норм і стаючи правовими виправдовують дію цих норм у суспільному житті.

Перший підхід – аксеологічний – характерний для природно-правової теорії, що виникає в XVII – XVIII ст.ст., (Гуго Гроцій, Джон Локк, Томас Гоббс, Жан-Жак Руссо, Ш. Монтеск'є, Т. Джефферсон, І. Кант і ін.), солідаристської (Леон Дюги), психологічної (Л. Петражицький) та інших теорій. Незважаючи, що ідейна основа у кожній теорії своя (у теорії природного

права – невід’ємні природні права людини, у теорії солідаризму – солідарність, суспільна згода, у психологічній теорії – емоції, переживання), всі вони визнають ідейне джерело права – уявлення людей про право – як найважливіший елемент правової матерії.

Інший підхід – нормативістський – заснований на визнанні пріоритету норми права як його засади і є основою позитивістської (А. Меркель, Д. Остін, Р. Шершеневич) і нормативістської (Р. Кельзен) теорій права. По-різному пояснюючи природу правових норм, ці теорії сходяться в одному: наданні пріоритетного значення нормам права.

Соціологічний підхід до права полягає в акцентуванні уваги не на ідеях і нормах, а на реальній дійсності – правових відносинах. Такий підхід типовий для соціологічної та реалістичної теорій права (Е. Ерліх, Р. Паунд, Д. Френк). Зрозуміло, оцінка реальної дійсності у прихильників цих теорій різна, однак, типовим для них є пошук права в суспільстві, у конкретному відношенні, в судовому та адміністративному рішенні, тобто у функціонуванні права, в реально існуючому порядку.

Кожний з цих підходів має раціональне зерно, що слід враховувати сучасним правознавцям. Не можна забувати, що основною ознакою права як нового соціального регулятора, який виникає на певному етапі розвитку суспільства, є визнання і забезпечення саме державою. Проте останнім часом окремі правники спрямовують розвиток юридичної науки в русло теорії природного права, забуваючи про те, що саме позитивне право завжди було і є регулятором суспільних відносин. Закріплення приписів природного права в позитивному праві є розумним поєднанням ціннісних положень юридичного позитивізму (нормативного підходу) і природно-правової теорії (аксеологічного підходу).

Таке поєднання особливо важливе для вирішення питання про взаємодію держави і особи. Так, у конституціях США, Франції, Італії, Іспанії втілено природно-правову концепцію прав людини, в конституціях Австрії, ФРН – позитивістську. Але усі вони орієнтовані на захист і охорону прав людини. Сьогодні змінилися акценти у вказаних двох підходах до взаємодії людини і держави у напрямку пом’якшення їх протистояння і навіть визнання пріоритетності прав людини. І це зрозуміло. Належність людині її прав від народження передбачає захист і забезпечення їх державою, вимагає нормативного формулювання цих прав у певних формах. Отже, обмеження повноважень держави правами людини вимагає і визнання її ролі у забезпеченні цих прав. Права людини, не закріплені в законодавстві, перешкоджають здійсненню державою функції їх гарантування й захисту. Видається хибним намагання розглядати право як соціальний регулятор, спрямований на забезпечення свободи [13, с. 43]. Не слід забувати, що людина є істотою соціальною, і тільки в суспільстві вона може реалізувати свої права. Тому свобода кожної людини закінчується саме там, де вона може порушити права іншої людини. Тільки за таких умов може існувати суспільство. В іншому разі воно буде приречене на самознищення,

оскільки постійно існують конфлікти інтересів. Саме право і виступає мірою свободи особи, що обмежується різноманітними суспільними факторами і упорядковує суспільне життя.

Лівшиць Р. З., віддаючи данину всім трьом підходам до розуміння права, відзначає, що всі уявлення про право спираються на загальну основу: право для всіх людей виступало як *певний порядок у суспільстві* [8, с. 17; 9, с. 11-12], який він і визначає як зміст права. З цим неможливо не погодитися. Саме для упорядкування суспільних відносин у державно-організованому суспільстві виникає право як новий соціальний регулятор для ефективного функціонування держави.

Відомо, що будь-яка система, у тому числі й правова, не може існувати у вигляді неоформленого змісту. Знаходячись в органічному зв'язку, зміст і форма є протилежними сторонами єдиного цілого. Слід вважати, що змістом права є певна група конкретного виду суспільних відносин, утілених в елементи його системи: норми, інститути, підгалузі, галузі права. Саме вони формують внутрішню будову права, яка є найабстрактнішим вираженням його змісту, правового регулювання взагалі. Тому вона найбільш тісно пов'язана з нормативним змістом права і в певному значенні зливається з ним, оскільки саме вона є внутрішньою структурою права, правових норм та інше. Внутрішня структура права має об'єктивний характер, оскільки відображає реально існуючу систему суспільних відносин, характеризується стійкістю правових положень і в той же час не може бути позбавлена динамізму, який проявляється в зміні, доповненні системи права новими нормами, правовими інститутами, галузями права. Певною мірою динамізм права забезпечується наступністю у змісті (особливо по горизонталі).

Зовнішня форма права – це система законодавства, основним елементом якої є галузь. Вона містить норми, що регулюють певну сферу суспільних відносин. Первинним елементом системи законодавства є стаття нормативно-правового акта як форма вираження, спосіб викладання правової норми. Норма права – це логічно завершене правило поведінки, а стаття закону – це форма його викладу.

Внутрішня будова (система з власною структурою) права, особливо її елементарні частини, є більш стійкою, ніж зовнішня форма, яка значно залежна від суб'єктивних чинників (намірів і цілей законодавця, рівня законодавчої техніки). Призначення зовнішньої форми права – упорядкувати зміст права, надати йому властивостей державно-владного характеру. Розмежування форми права на внутрішню (система права) і зовнішню (система законодавства) має практичне значення. Внутрішня форма може іноді знаходити адекватне зовнішнє вираження, або одна і та ж форма внутрішніх зв'язків елементів змісту права може оформлюватися і формулюватися зовні різними способами. Так, галузеве законодавство містить норми однієї галузі права, предметом регулювання якої є певна сфера (рід) суспільних відносин, що вимагає юридично однорідних прийомів дії; спеціальне (внутрігалузеве) містить норми підгалузі

або інституту права, предметом регулювання яких є група (вигляд) або сукупність груп (видів) суспільних відносин, що також вимагає юридично однорідних прийомів дії; комплексне законодавство містить норми декількох галузей права, що регулюють різні види суспільних відносин, які складають відносно самостійну сферу суспільного життя, що вимагає юридично різнорідних способів дії, які складаються в комплексний цілісний метод. Зовнішня форма права це не просто щось зовнішнє по відношенню до змісту, а сама його організація, яка набуває об'єктивності та існує лише у встановлених формах.

Право об'єктивується зовні за допомогою нормативно-правових актів держави, інших, визнаних державою, форм права, і має власний зміст у вигляді конкретних правил поведінки – правових норм. В юридичній літературі справедливо підкреслюється неприпустимість ототожнення правових форм з сутністю суспільних відносин, що закріплюються ними як правові, з їх змістом [5, с. 133; 16, с. 13-14; 17, с. 13].

Зміст елементів правової системи суспільства в різні епохи змінюється, поступається місцем частково або повністю іншому, нерідко з протилежним змістом при збереженні форми. Проте наступний зв'язок між ними не зникає. Україна успадкувала величезний нормативний і доктринальний матеріал, що накопичувався протягом століть. При цьому попередні правові форми існують в її праві не в «оригіналі», а в істотно зміненому вигляді. З ускладненням юридичного буття роль успадкованого розширюється і потреба в його законодавчому закріпленні посилюється. Це досягається різними способами, одним з основних є законотворчість.

Зміна умов життя суспільства передбачає і зміну його потреб, інтересів, а потім свідомості, волі (інтересу) і цілей людей. Відбувається розрив форми і змісту, оскільки змінюється зміст права в цілому. Використовуючи стару форму права, держава в особі законодавця не використовує думки, свідомість, ідеї попереднього періоду розвитку суспільства, а наповнює існуючу форму новим змістом (власними ідеями, думками, своєю свідомістю), які знаходять зовнішнє втілення в інших нормативно-правових актах.

В сучасних умовах, коли відбувається активна законотворча діяльність, при розробці й ухваленні законодавчих актів сприймаються прогресивні елементи (принципи, норми, інститути, форми) запозичуються у інших правових систем. Формулювання їх відповідно до національних умов розвитку забезпечує захист як нових суспільних інтересів, так і захист інтересів всіх суб'єктів права.

Успадкування елементів старої правової системи, перш за все норм і принципів права, які об'єктивуються в нормативно-правових актах, відбувається і шляхом їх нової офіційної інтерпретації. Елементи знання зберігаються й переходять із минулого в сучасне та майбутнє як у процесі пізнання сутності держави і права, так і через інтерпретацію результатів пізнання. У процесі інтерпретації відбувається оновлення змісту, а не тільки його відтворення, логічна реконструкція, йде подальше пізнання.

Таким чином, наповнення новим змістом старих форм права відбуваються різними способами, пов'язаними між собою: 1. За допомогою нормотворчих актів нової влади стара форма імплементується в цілісну систему нового права, підкорюючись новим основоположним принципам, поєднуючись з новими формами права структурно і функціонально. Так, у нормативно-правових актах України закріплюється економічна свобода, встановлюються умови розвитку права приватної власності, затверджується рівноправність форм власності, захищається бізнес від надмірної регуляторної політики держави та ін. Проте більш розвинені за своїм змістом виробничі відносини, «відлиті» в нові правові форми, не можуть з'явитися раніше, ніж будуть підготовлені необхідні матеріальні передумови. 2. За допомогою тлумачення норм права в процесі використання старих форм із новим змістом, у зв'язку з іншими правовими формами й інститутами. Відомі випадки, коли державні органи негативно реагували на спроби тлумачити, роз'яснювати нормативно-правові акти. Наприклад, Наполеон вважав, що Цивільний кодекс Франції 1804 року написаний ясно і зрозуміло, при бажанні його статті може зрозуміти будь-яка зацікавлена особа. Коли він дізнався про видання коментаря Цивільного кодексу, з гіркотою промовив: «Пропав мій кодекс».

Тлумачення нормативно-правового акта дозволяє з'ясувати зміст, що вкладається законодавцем у його статті. Тому заборони спеціальними актами тлумачити закони, що мали місце в Пруссії, Австрії та інших країнах в XVIII столітті, були спростовані практикою.

У даний час спроб обмежувати тлумачення законів не робиться, лише кожна держава визначає офіційного інтерпретатора різних видів нормативно-правових актів. Наприклад, право тлумачення норм Конституції в Україні надано тільки Конституційному суду.

Особливе значення в побудові нової правової системи держави має суб'єктивний чинник. Адже визнання тієї або іншої форми права (як зовнішньої, так і внутрішньої) залежить від правотворчої діяльності осіб, які займаються безпосередньо цією діяльністю.

Прикладом може бути законотворчість Української Народної Республіки (період Центральної Ради) і Української держави (Гетьманат П. Скоропадського) 1917-1918 рр. стосовно питань законодавчої процедури. На цьому прикладі простежується наступність у формі права, ступінь якої обумовлений не тільки об'єктивними, але й суб'єктивними чинниками. Ухвалення 25.11.1917 року Закону про порядок видання нових законів (право видавати закони для УНР належить Центральній Раді, а право видавати розпорядження в сфері управління на основі законів належить Генеральним Секретарям УНР) не припиняло дію «всіх законів і ухвал», які мали силу на території УНР до 27.10.1917 р., тобто актів Російської імперії.

Наведене підтверджує, що при формуванні нової правової системи використовується, як правило, не право держави, яка існувала раніше, а тільки форми права, але з новим змістом.

Можливе і тимчасове збереження старої форми і змісту, але тільки за умов, якщо вони не суперечать змісту нових законів держави.

Так, в Україні після проголошення її суверенітету і незалежності Верховною Радою 12 вересня 1991 р. прийнято Закон про порядок тимчасової дії на території окремих актів законодавства Союзу РСР, якщо відповідні питання не врегульовані законодавством України, за умови, що ці загальносоюзні акти не суперечать конституції і законам України. В інших країнах СНД також протягом деякого часу використовувалися закони неіснуючої держави. І це закономірно. В Україні, як і в інших країнах СНД, не склалися самостійні національні правові системи, не було системи власного законодавства, однак статус самостійної, незалежної, суверенної держави став легітимним і легальним (Декларація про державний суверенітет 16 липня 1990 г., Акт незалежності України від 24 серпня 1991 р., схвалений народом України 1 грудня 1991 р.) Неможливість швидкого ухвалення, доповнення відсутніх законів, необхідність збереження правопорядку і законності, недопущення хаосу і всюдозволеності об'єктивно вимагали збереження і перенесення в нові політичні умови (незалежної України) старого законодавства (СРСР).

Сутність наступності конституційного розвитку України виражається не тільки в збереженні її як основного закону суспільства і держави, але й у тому, що на сучасному етапі істотно збагатились традиційні конституційні інститути, які наповнюються новим демократичним змістом. Це стосується насамперед інституту народовладдя, основ правового статусу особи, громадянства, системи і структури державних органів. Позитивний історичний досвід дає можливість з позицій сьогодення оцінювати ефективність конституційних норм, створювати більш придатні конституційно-правові моделі нормативної регламентації суспільних відносин [14, с. 33].

Таким чином, використовуючи інтегративний підхід, можна визначити *право як систему норм (правил поведінки) і принципів, що сформувалися в суспільстві як міра свободи і рівності, заснованих на принципі справедливості, прийнятих (або визнаних) державою регуляторами суспільних відносин і забезпечених усіма засобами легальної державної дії аж до примусу.*

Список літератури: 1. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 360 с. 2. Байтин М. И. О социальной основе и классовой сущности советского общенародного государства / М. И. Байтин // Конституция СССР и дальнейшее развитие государственного управления и теории права. – М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1979. – С. 37-39. 3. Государство и право развитого социализма в СССР. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1977. – С. 472. 4. Захаров Ю. Р. Содержание и форма в системе / Ю. Р. Захаров. – автореф. дис. ... канд. филос. наук. – М., 1978. – 21 с. 5. Иоффе О. С. Вопросы теории права / О. С. Иоффе, Л. С. Голесник, М. Д. Шаргородский. – М.: Госюриздат, 1961. – 380 с. 6. Королёв А. И. Вопросы теории социального государства / А. И. Королёв // Известия вузов. Правоведение. – 1976. – № 4. – С. 9-14. 7. Лейст О. Э. Сущность и исторические типы права / О. Э. Лейст // Вестн. Моск. ун-та. Сер. II. Право.–1992. – № 1. – С. 8-10. 8. Лившиц Р. З. Государство и право в современном обществе / Р. З. Лившиц // Теория права : Новые идеи. – Вып. 1. – М.: Изд-во ИГПАН, 1991. – С. 4-28. 9. Лившиц Р. З. Теория права : учебник / Р. З. Лившиц. – М.: БЕК, 1994. –

208 с. **10.** Рабінович П. М. Загальна теорія права та держави. Тексти лекцій / П. М. Рабінович. – Л.: Вид-во Львів. ун-ту, 1993. – 102 с. **11.** Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. – 3-е изд. – М.: Сов. энцик. – 1985. – 1600 с. **12.** Теория государства и права / Под ред. А. И. Денисова. – М.: Изд-во МГУ, 1972. – 531 с. **13.** Теорія держави і права : посібник для підготовки до державних іспитів / уклад.: Д. В. Лук'янов, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський, Г. О. Христова; за заг. ред. О. В. Петришина. – 2-ге вид., доповн. і змін. – Х.: Право, 2013. – 208 с. **14.** Тодыка Ю. Н. Конституция Украины. Основа стабильности конституционного строя и реформирования общества / Ю. Н. Тодыка, Е. В. Супрунюк. – Симферополь: Таврия, 1997. – 312 с. **15.** Ушаков А. А. XXIV съезд КПСС и совершенствование советского права / А. А. Ушаков, С. А. Щербаков // Теоретические вопросы государства и права развитого социализма. – Пермь: изд-во Пермского гос. ун-та, 1980. – 151 с. **16.** Шебанов А. Ф. О содержании и формах права / А. Ф. Шебанов // Правоведение. – 1964. – № 2. – С. 11-22. **17.** Шебанов А. Ф. Форма советского права / А. Ф. Шебанов. – М.: Юрид. лит., 1968. – С. 312. **18.** Явич Л. С. К разработке концепции права развитого социализма / Л. С. Явич // Известия вузов. Правоведение. – 1981. – № 6. – С. 18-27.

ЗНАЧЕНИЕ КАТЕГОРИЙ «СУЩНОСТЬ», «СОДЕРЖАНИЕ» И «ФОРМА» В ФОРМУЛИРОВАНИИ ПОНЯТИЯ ПРАВА

Авраменко Л. В.

Статья посвящена анализу соотношения понятий «сущность», «содержание» и «форма» права. Рассматриваются различные направления правопонимания, раскрывается их значение правильного определения права как социального явления. Дается понятие права с позиций интегративного подхода.

Ключевые слова: содержание, правовая система, правопонимание, правообразование, сущность, форма.

SUMMARY CATEGORY «VALUE», «CONTENT» AND «FORM» IN THE FORMULATION OF THE CONCEPT OF LAW

Avramenko L. V.

This article analyzes the relationship between the «concepts nature», «content» and «form» of law. Various areas of law, reveal their meaning correct definition of law as a social phenomenon. The concept of rights from the standpoint of an integrative approach.

Key words: content, the legal system, legal thinking, law-making, the essence of form.

Надійшла до редакції 18.02.2014 р.



Ірина Володимирівна Гетьман,
канд. юрид. наук, ст. наук. співроб.
Науково-дослідний інститут державного
будівництва та місцевого самоврядування
НАПрН України,
м. Харків

УДК 340.11

ТРАНСФОРМАЦІЇ У ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ: ПЛЮРАЛІЗМ МЕТОДОЛОГІЙ, КОНЦЕПЦІЯ ПРАВОВОГО СПІЛКУВАННЯ, ПРАВОВА ГЕРМЕНЕВТИКА

У статті досліджуються актуальні трансформації, яких зазнає вітчизняна правова доктрина. Зокрема, отримали власну деталізацію специфічні ознаки інформаційного суспільства, що формується в Україні; зосереджена увага на взаємозв'язку між соціальними тенденціями й перетвореннями у правовій доктрині, в першу чергу йдеться про її методологічний складник. Наводиться стисла характеристика популяризованим нині методологіям праворозуміння, поставлено акцент на концепції «правове спілкування» як видозмінених на вітчизняному правовому ґрунті комунікативній методології розуміння права. Розпочато дослідження процесу адаптації законодавства України з використанням прикладних знань теорії розуміння – герменевтики. Отримала деталізацію конструкція адаптаційного процесу як мисленнєвої діяльності, виокремлено його етапи, викладено альтернативні знання з даної проблематики.

Ключові слова: методологічні підходи до розуміння права, правове спілкування, правова герменевтика, розуміння, пізнання, тлумачення.

Сучасне суспільство поступово починає набувати ознак, притаманних інформаційному суспільству: а) трансформації у сфері виробництва, обміну, розподілу і споживання матеріальних благ; б) зміни у традиційному ринковому типі господарювання під впливом позитивних надбань науково-технічної й інформаційно-комунікаційної революції; в) посилення ролі інформації (знання), що виступає визначальним критерієм соціальної диференціації, новим способом панування; г) ускладнення соціально-економічних, комунікаційних, міжособистісних зв'язків; д) запровадження нових управлінських методів; е) посилення значущості людського фактору й екологічних вимог. Юридична наука зазнала істотних змін з часу, коли Україна почала рухатись у напрямку розбудови демократичної, правової держави. До другої половини ХХ ст. ніякі

дискусії не могли похитнути впевненості в побудові абсолютно істинних підходів до праворозуміння. Нині екзистенція вітчизняної соціально-правової доктрини зазнає кардинальних трансформацій: завдяки зусиллям вітчизняних учених наполегливо торує шлях плюралізм у підходах до розуміння права, відбуваються зміни в поглядах на філософське осмислення дійсності, які впливають на поняття права, формується нове тлумачення сутності права й відповідної методології.

У нинішніх умовах суспільної і правової дійсності на необхідності пошуку нової методології праворозуміння наголошують усе більше вчених-теоретиків. М. І. Козюбра акцентує увагу на винаходах нових методів і підходів для дослідження об'єкта загальнотеоретичної юриспруденції. Розмірковуючи над проблематикою розуміння сутності права, яка й зараз залишається центральною для юриспруденції, науковець зауважує, що поява різноманітних поглядів на тлумачення права із плином часу не тільки не зникає, а ще більше поглиблюється. Така ситуація зумовлена як ускладненням самого феномена права, так і розвитком низки чинників, що впливають на праворозуміння, – цивілізаційних, релігійних, моральних, національних, міжнародних та ін. Після тривалого періоду жорсткого антагонізму між цими концепціями настав період їх мирного співіснування, а то й співпраці їх представників [7, с. 7].

М. В. Цвік підкреслював необхідність єдиного інтеграційного праворозуміння, що виключає «табу» на будь-який з різноманітних поглядів на право й подолання однобічності й надмірної заідеологізованості в розумінні права, що були властивими для минулих часів, оскільки найвища цінність права полягає саме в його характеристиці як знарядді соціального прогресу, в гарантованості ним загальної свободи й рівності. При цьому ним наводяться різні точки зору: про поєднання позитивних рис права природного і права позитивного або їх розгляд як різних соціокультурних утворень; про потребу відмови від протиставлення права природного праву позитивному, оскільки будь-яке право за своєю природою є позитивним, або їх розгляд як взаємодоповнюючих сторін в екзистенції права [15, с. 66-68].

П. М. Рабінович констатує подолання українською загальнотеоретичною юриспруденцією світоглядно-філософського монізму, притаманного адміністративно-командній системі радянського періоду, відхід від низки положень єдино дозволеної в той час історико-матеріалістичної парадигми, які не виправдали себе повністю навіть у тодішній практиці, із урахуванням дорадянського й зарубіжного досвіду запровадження в дослідницькі пошуки філософсько-правових підходів, які раніше розглядалися як об'єкт нищівної критики з огляду на їх суб'єктивне чи об'єктивно-ідеалістичне підґрунтя. Науковець наголошує, що саме завдяки таким процесам відбулася плюралізація філософсько-правових підходів і концепцій, яка сьогодні виступає необхідною передумовою об'єктивності пізнання державно-правових явищ, поступального розвитку юридичної науки, свободи наукової творчості [11, с. 12–15].

О. В. Петришин теж визнає за необхідне уточнити предмет правознавства, що має спиратися насамперед на оновлення методологічного арсеналу наукових досліджень у галузі держави і права [9, с. 138]. А. П. Заєць відмічає: завдяки зусиллям вітчизняних учених наполегливо торує шлях плюралізм у підходах до розуміння права, більше того, поряд з нормативістським ученням формуються інші правові течії [13, с. 235]. Як підсумок з приводу оновлення методологічного інструментарію правової науки слушно саме зараз згадати слова В. Я. Тація про потребу переопрацювати концептуальні засади правової сфери [12, с. 19, 20]. Його думку можна також підтвердити теоретичними міркуваннями наших колег з близького зарубіжжя (у першу чергу маються на увазі наукові співробітники Інституту держави і права Російської академії наук), зібраними в узагальненому вигляді В. Г. Графським, стосовно превалюючого значення інтегративного трактування права, проголошення іншого варіанту його визначення і як наслідок – формування нового праворозуміння, яке належить іменувати інтегральним [Див.: 5, с. 10; 6, с. 224].

Евристичною метою дослідження є схематичне окреслення актуальних методологій праворозуміння – феноменології, синергетики, антропології. На сторінках цієї публікації суттєва увага приділена правовій герменевтиці як методології розуміння права, аксіологічне значення якої доводиться крізь призму детермінізму з комунікативною методологією праворозуміння завдяки концепції «правового спілкування» індивідів.

Сучасній правовій доктрині в аспекті плюралізму підходів до праворозуміння відома низка актуальних методологій, що охоплює феноменологічний, герменевтичний, антропологічний і синергетичний підходи. Сутність феноменологічного підходу до праворозуміння визначає принцип ітерсуб'єктивності соціального світу, який органічно поєднується з «теорією комунікативної дії» (Ю. Хабермас) [14]. Одним з найголовніших надбань герменевтичного підходу є ідея «входження до герменевтичного кола», що застосовується щодо як права, так і герменевтичних канонів (Е. Бетті) [16], необхідних для об'єктивної інтерпретації текстів і висловлювань. Головною ідеєю антропологічного підходу до праворозуміння (А. Гелен) виступає наявність в основі соціального життя людей 2-х протилежних інстинктів – агресії й кооперації. Ця обставина, у свою чергу, викликає потребу в регламентації поведінки особи під час її соціальних (у тому числі і правових) відносин із собі подібними. Підвалини правового інституту складають дії, які перейшли у звички, а також універсальні й особливі компоненти, залежні від культури, епохи, історичної ситуації й регіону [17]. Синергетичним підходом (В. П. Бранский, А. Б. Венгеров) формується уявлення про право як нестійку, розбалансовану систему, яка весь час перебуває у процесі становлення. Зосереджується увага на новій функції права стосовно забезпечення цілісності суспільства. Висвітлюється проблема відбору, відповідно до якого здійснюються процедури інновації й селекції нових взірців юридично значимої поведінки та їх закріплення у формально визначених дже-релах (законах тощо) [Див.: 1; 2].

Зважаючи на перелічені сильні розглянутих 4-х перспективних методологічних підходів до розуміння права, слід відмітити їх деякі спірні моменти, а саме: а) їх абстрактний характер не дає можливості зрозуміти буття права з позицій юриспруденції і простежити взаємодію права із суто юридичними явищами; б) залишається без відповіді питання стосовно критеріїв права; в) не встановлюється межа, де розпочинаються й де закінчуються правові відносини; г) залишається невисвітленим перехід від рівня філософського, який описує трансцендентальні засади правових інститутів, до практичного, на якому описується їх функціонування в інтересах людини.

Серед актуальних методологій праворозуміння все більшої популяризації набуває методологія тлумачення права через спілкування індивідів як процесу, в результаті якого обидві сторони доходять консенсусу. Запропонована вітчизняній загальнотеоретичній юриспруденції абсолютно нова, вказана концепція правового спілкування вже відома західній традиції праворозуміння як комунікативна методологія. Вітчизняне правове середовище має власні сутнісні відмінності, а тому штучне запозичення комунікативного підходу Заходу до розуміння права було б нераціональним й невиправданим.

Як бачимо, комунікативна методологія праворозуміння дещо видозмінилася на теренах вітчизняної загальнотеоретичної юриспруденції в концепцію правового спілкування, що відбувається як на макрорівні (між індивідами й системою права в цілому), так і мікрорівні (між суб'єктами права). У стислому вигляді сутність концепції правового спілкування полягає у визначенні екзистенції права за допомогою 2-х поєднаних між собою аспектів, які його складають: (а) матеріально-сутнісного, що визначає природу права через діалогічне спілкування рівноправних індивідів, їх об'єднань, держав з метою досягнення компромісу й порозуміння, і (б) процедурного, який показує запровадження відносин правового спілкування на практиці за допомогою правових гарантій, примирювальних і погоджувальних дій. Синтез історико-хронологічного аналізу генези виникнення ідей про правове спілкування з описаними вище матеріально-сутнісним і процедурним аспектами останнього надає змогу навести авторську дефініцію поняття «правове спілкування» (визначення запропоновано О. В. Петришиним та І. В. Гетьман) як взаємодію рівноправних суб'єктів на підставі правил поведінки, відображену в нормативних актах та інших юридичних джерелах, шляхом реалізації своїх прав та обов'язків з метою досягнення компромісу й порозуміння [3, с. 126].

Дослідження екзистенції, природи процедури адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу не буде повним без висвітлення ролі, що відводиться в ній правовій герменевтиці. Згадаймо з вищенаведеного про її сутність і практичну значущість як методології праворозуміння і в процедурній реалізації положень герменевтики на практиці. Отже, правова герменевтика з її теоретичними надбаннями в розумінні, сприйнятті, формуванні й тлумаченні суджень більше необхідна під час практичної реаліза-

ції адаптаційних процесів. Доведемо це за допомогою теоретичного аспекту правової герменевтики.

Герменевтика (в тому числі і правова) є відносно новою філософсько-правовою методологією, а тому вітчизняні наукові здобутки щодо неї виникли пізніше порівняно із зарубіжними. На сьогодні вітчизняні вчені-теоретики все частіше починають обстоювати необхідність філософського осмислення правової проблематики й при вирішенні різних інтерпретаційних питань, й при похідних від них практичних задачах, що виникають під час адаптаційних процесів (насамперед адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу), за допомогою використання надбань загальної теорії розуміння – герменевтики.

На підтвердження тільки-но зазначеного візьмемо до уваги той факт, що зараз все більші й більше правниками підкреслюється корисність досягнень герменевтики в дослідженні й покращанні взаєморозуміння між учасниками комунікаційних процесів (візьмемо для прикладу переговори між представниками делегацій держав щодо адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу) [Див.: 8, с. 154, 155; 10, с. 62]. При цьому все частіше висвітлюється позиція стосовно того, що процес адаптації не може бути стрімким, виникає занадто багато питань щодо сутнісної неможливості цієї процедури в деяких галузях законодавства України через невідповідність і несхожість певних норм та інститутів вітчизняного законодавства з відповідними складовими елементами в законодавстві ЄС. На наше переконання, частковим вирішенням порушеної проблеми може служити герменевтичний підхід як правова філософія, теоретичні надбання якого повинні використовуватись у праворозумінні, а потім в адаптації. Стосовно цього уявімо собі нижченаведену тріаду, яка відіграє важливу роль у процесі адаптації будь-якого законодавства.

Адаптаційним процесам завжди передує мисленнева діяльність: розуміння – пізнання – здатність до тлумачення. Оскільки вказане має вагоме значення (в тому числі і стосовно адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу), вбачається закономірним конкретніше заглибитися в сам процес адаптації й визначити, які процедури йому передують. До недавнього часу в науковій літературі панувало вкрай спрощене розуміння герменевтики в цілому, яку намагалися охарактеризувати тільки як осмислення мовленнєвих утворювань – висловлювань, текстів, деякої природної чи формалізованої мови тощо [4]. Але такий підхід не дозволяє побачити, що герменевтика у значно ширшому контексті може становити собою форму духовно-практичного освоєння дійсності загалом.

Беручи за основу викладене, маємо можливість визначити, що філософо-правовий фундамент герменевтики складають 2 базисних поняття – розуміння і знання. Питання про їх природу надзвичайно складне й багатопланове. Частково це викликане тим, що донедавна (за винятком останнього десятиріччя) воно не досліджувалось у пріоритетному для нас руслі ні філософською, ні правовою доктринами, а тим більше ніякими іншими дисциплінами. Разом

з указаним слід констатувати, що проблематика розуміння і знання є між-дисциплінарною, проникає в різні галузі наукових знань у складі як фундаментальних дисциплін (мовознавство, соціологія, логіка й методологія науки, психологія), так і прикладних (теорія перекладу, масових комунікацій, систем інформаційного пошуку, штучного інтелекту і тощо).

Ось чому, щоб дати відповідь на запитання фундаментального характеру про природу герменевтики у правовому руслі, не варто відмежовуватися від інших дисциплін, наприклад, соціолого-філософського спрямування. Такий підхід дозволяє довести заявлений поки що у вигляді теоретичної ідеї загальний пізнавальний статус розуміння. Щодо цієї проблеми існували різні варіанти її наукового осягнення. На приклад, відомий так званий «послаблений варіант», зміст якого зводить розуміння тільки до сфери гуманітарних наук, у межах яких воно розглядається як мистецтво тлумачення, пов'язане із процедурами «вживання», «внутрішнього відчуття предмета пізнання» або як процедура пояснення телеологічного (цільового), на відміну від казуального, роз'яснюючого причини у науках природничих [4, с. 7–8].

Отже, у підсумку при відповіді на поставлене запитання стосовно екзистенції самого процесу адаптації підкреслимо, що сутність останнього пояснюється завдяки філософсько-правовим знанням теорії правової герменевтики, яка роз'яснює розмежування між знаннями і процесом їх розуміння, необхідність розуміння при адаптації взагалі, структуру процесу розуміння й місце пояснення у останньому. Таким чином, розуміння ролі теоретичних надбань правової герменевтики дає змогу зосередитися на складності адаптаційних процесів, підсилює роль і необхідність глибокого проникнення в сутність інститутів і норм, які підлягають адаптації до відповідних норм та інститутів європейського права. Висловлюючись точніше, зауважимо при адаптаційному процесі в першу чергу треба зрозуміти, так би мовити, «схопити дух», екзистенцію норм та інститутів європейського права, зрозуміти їх цільове призначення, тобто надати собі відповідь на запитання: «Для чого вони існують і які завдання покликані вирішувати». У цій діяльності неоціненну допомогу нададуть накопичені теоретичні знання правової герменевтики як теорії розуміння, що тягне за собою її практичне тлумачення з метою адекватної адаптації.

Підводячи підсумок дослідженому, маємо можливість навести відповідні тези. По-перше, правова герменевтика може з упевненістю претендувати на власний міждисциплінарний комплексний характер, на повноцінну правову філософію, яка перед вирішенням інтерпретаційного завдання мала б змогу виявити загальний теоретико-правовий характер розуміння, виступити надійним фундаментом для діяльності по правильному тлумаченню нормативних актів, які в подальшому будуть брати участь в адаптаційній процедурі законодавства України до законодавства Європейського Союзу. По-друге, наведені вперше на тлі сучасної правової науки специфічні ознаки й дефініція поняття «правове спілкування» дозволить у майбутньому активно розробляти комунікативний підхід до праворозуміння, концепції правового спілкування і спри-

ятимуть поступовій гуманізації українського законодавства, забезпеченню гарантій і переваг, які право надає людям. По-третє, поява нових методологій праворозуміння та їх плюралізм означає впевнене зміщення акцентів у взаємовідносинах «держава – право», інструментарне, так би мовити, «перезброєння» соціально-правової доктрини в напрямку актуальної відповідності суспільній і правовій реальності.

Список літератури: 1. Бранский В. П. Социальная синергетика и теория наций : монография / В. П. Бранский. – СПб : Изд-во СПб Акмеологической академии, 2000. – 108 с. 2. Венгеров А. Б. Предсказания и пророчества : за и против : историко-философский очерк / А. Б. Венгеров. – М.: Моск. рабочий, 1991. – 240 с. 3. Гетьман І. В. Концепція правового спілкування : зміст, витоки, перспективи : монографія / І. В. Гетьман. – Х.: Право, 2007. – 240 с. 4. Гусев С. С. Проблема понимания в философии : филос.-гносеол. анализ / С. С. Гусев, Г. Л. Тульчинский – М.: Политиздат, 1985. – 192 с. 5. Графский В. Г. Интегративная юриспруденция в условиях плюрализма подходов к изучению права / В. Г. Графский // Проблемы понимания права. – Серия : Право России : новые подходы. – Саратов, 2007. – Вып. 3. – С. 8–18. 6. Графский В. Г. Интегральное правопонимание в историко-философской перспективе / В. Г. Графский // Философия права в России : история и современность : матер. третьих филос.-правовых чтений памяти акад. В. С. Нерсисянца. – М.: Норма, 2009. – С. 221–234. 7. Козюбра М. І. Загальнотеоретична юриспруденція: радянська традиція та європейська перспектива / М. І. Козюбра // Укр. право. – 2005. – № 1. – С. 7–21. 8. Малинова І. П. Епистемологія права / І. П. Малинова // Рос. юрид. журн. – 1999. – № 3. – С. 153–159. 9. Петришин О. В. Проблеми соціалізації правової науки / О. В. Петришин / Право України. – 2010. – № 4. – С. 136–142. 10. Рабінович П. М. Герменевтика і правове регулювання / П. М. Рабінович // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1999. – № 2. – С. 61–71. 11. Рабінович П. М. Верховенство права з позицій європейсько-міжнародного та українсько-конституційного судочинства / П. М. Рабінович // Бюл. М-ва юстиції України. – 2006. – № 3 (53). – С. 12–20. 12. Тацій В. Я. Українська держава і правова система ХХІ ст. / В. Я. Тацій // Правова система України: історія, стан та перспективи – [У 5-ти т.] – Т. 1 : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України. – Х.: Право, 2008. – С. 19–51. 13. Теорія держави і права : акад. курс : підруч. / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с. 14. Хабермас Ю. Вовлечение другого : очерки политической теории / Ю. Хабермас ; пер. с нем. Ю. С. Медведев; под. ред. Д. В. Складнева. – Спб.: Наука, 2001. – 417 с. 15. Цвік М. В. Проблеми сучасного праворозуміння / М. В. Цвік // Правова система України : історія, стан та перспективи. [У 5-ти т.] – Т. 1 : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України. – Х.: Право, 2008. – С. 66–86. 16. Betti E. Hermeneutisches Manifest. Zur Grundlegung einer allgemeinen Auslegungslehre / E. Betti. – Tьbingen: Konkursbuch Verlag, 1954. – 98 s. 17. Gehlen A. Moral und Hypermoral: Eine pluralistische Ethic / A. Gehlen. – Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1970. – 225 s.

ТРАНСФОРМАЦИИ В ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ: ПЛЮРАЛИЗМ МЕТОДОЛОГИЙ, КОНЦЕПЦИЯ ПРАВОВОГО ОБЩЕНИЯ, ПРАВОВАЯ ГЕРМЕНЕВТИКА

Гетьман І. В.

В статье исследуются актуальные трансформации в отечественной правовой доктрине. В частности, получили детализацию специфические черты информационного общества, складывающегося в Украине; установлена взаимосвязь между социальными тенденциями и преобразованиями в правовой доктрине, в первую очередь речь идет о её методологической составляющей. Предоставлена краткая характеристика востребованных в современных условиях методологий

правопонимання, причём внимание сосредоточено на концепции «правовое общение» как видоизмененной на отечественном правовом фундаменте коммуникативной методологии понимания права. Начато исследование процесса адаптации законодательства Украины с использованием прикладных знаний теории понимания – герменевтики. Получила детализацию конструкция адаптационного процесса как мыслительной деятельности, выведены его этапы, изучены предпосылки, изложены альтернативные знания по данной проблематике.

Ключевые слова: методологические подходы к пониманию права, правовое общение, правовая герменевтика, понимание, познание, толкование.

TRANSFORMATIONS IN THE LEGAL DOCTRINE: PLURALISM OF THE METHODOLOGIES, CONCEPT OF THE LEGAL INTERCOURSE, LEGAL HERMENEUTICS

Getman I. V.

The article examines the current transformation in the domestic legal doctrine. In particular received detailing the specific features of the information society, emerging in Ukraine, the interrelation between social trends and changes in the legal doctrine in the first place, is its methodological component. Provided brief description of popular methodologies in modern conditions of law, than when attention is focused on the concept of «legal intercourse», as modified in the domestic legal foundation communicative methodology of understanding law. The research of the process of adaptation of Ukrainian legislation, using the applied knowledge of the theory of understanding – hermeneutics, in particular its legal component. The paper received the detail design of the adaptation process as a mental activity, withdrawn its stages, studied the prerequisites set forth alternative knowledge on this subject.

Key words: methodological approaches to understanding law, legal intercourse, legal hermeneutics, understanding, cognition, interpretation.

Надійшла до редакції 12.03.2014 р.



Тетяна Василівна Безрук,
аспірантка
Маріупольський державний університет

УДК 340.15

ДВНАДЦЯТЬ ПУНКТИВ БРИГАДИРА С. ВЕЛЬЯМІНОВА – ПРОЕКТ РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ Й УПРАВЛІНСЬКОГО АПАРАТУ ГЕТЬМАНЩИНИ У 1722–1727 РОКАХ

У статті розглядаються причини підготовки та зміст архівної знахідки – «Дванадцяти пунктів» бригадира С. Вельямінова. Показано, що спрямованість фінансової політики російського уряду належала до більш загальної проблеми україно-російських відносин і ролі в них особистісного чинника. Головна мета доповідної записки С. Вельямінова полягала у проведенні реформи податкової системи Гетьманщини й у створенні перехідної моделі управління, яка полегшувала б процес інкорпорації Козацько-гетьманської держави до складу Російської імперії. Текстуальний аналіз документа дозволив умовно поділити його на 3 частини, в яких вирішуються питання проведення податкової реформи, змін в управлінському апараті Гетьманщини, притягнення до кримінальної відповідальності за деякі види державних злочинів і взаємного переходу з козацтва до поспільства.

Ключові слова: Дванадцять пунктів, С. Вельямінов, Козацько-гетьманська держава, реформа податкової системи, управлінський апарат, Малоросійська колегія, козацька старшина.

Актуальність теми дослідження пов'язана з необхідністю пошуку шляхів зміцнення міжнародного і стабілізації внутрішнього політичного становища, що зумовлює звернення до історико-правового досвіду, накопиченого у процесі розвитку української державності. Ось чому інтерес до вивчення українсько-російських відносин у фінансовій сфері за часів так званого «міжгетьманства» (1722 – 1727 рр.) не є випадковим. У зазначений період політика інкорпорації Гетьманщини до складу Російської імперії набула цілеспрямованого характеру. Одним з головних її здобутків стало прийняття 16 квітня 1723 р. імператорського указу на підставі доповідної записки президента Малоросійської колегії, бригадира С. Л. Вельямінова. В історичній літературі

цей документ отримав назву «Дванадцять пунктів» С. Вельямінова. Записку було знайдено у Харківському архіві і введено до наукового обігу у 80-х роках ХІХ ст. зною дослідницею О. Я. Єфименко (1848-1918 рр.) – першою жінкою, що одержала ступінь російського доктора історії «honoris causa». Однак до цього часу названий документ з точки зору започаткування ним податкової реформи в Гетьманщині не ставав предметом спеціального дослідження вченими-юристами.

Аналіз публікацій засвідчив, що на сьогодні єдиним помітним дослідженням «Дванадцяти пунктів» С. Вельямінова залишається однойменна історико-правова праця О. Я. Єфименко [3]. Побіжний аналіз цього документа знаходимо також у працях М. С. Грушевського, І. М. Джиджори, М. Є. Слабченка, Л. О. Окиншевича, В. М. Горобця й З. Когута.

Метою цієї публікації є розкриття історико-правових передумов реформування податкової системи й управлінського апарату Козацько-гетьманської держави в 1722 – 1727 рр., підґрунтям чого послужили «Дванадцять пунктів» С. Вельямінова.

Викладення матеріалів дослідження слід розпочати з розгляду суспільно-політичної обстановки, що зумовила підготовку «Дванадцяти пунктів» С. Вельямінова. Основними чинниками правотворчості в цей історичний період була політика російсько-імперської влади, спрямована на ліквідацію української державності, а також її прагнення до збільшення фінансових надходжень від Гетьманщини до імперської скарбниці.

У розглядуваний історичний період Російська держава перебувала у стані постійних військових конфліктів зі своїми достатньо могутніми сусідами – Оттоманською Портою, Річчю Посполитою, Швецією. Цілком зрозуміло, що ліквідація Гетьманщини могла викликати невдоволення цих держав і призвести до формування антиросійської коаліції, протистояти якій на той момент Російська держава не змогла б самотійно. Певним доказом на користь цієї версії служить згода Петра І на обрання нового гетьмана навіть після переходу І. Мазепи на бік шведів. В іншому випадку відсутність гетьмана могла б активізувати антиросійські настрої серед українського населення. З огляду на це в доповідній записці президента Малоросійської колегії С. Л. Вельямінова окреслено план поступової ліквідації Гетьманщини головним чином шляхом реформування її управлінського апарату й суттєвого обмеження фінансової самостійності.

Нарівні із цим проект С. Вельямінова вирішував більш нагальне для Росії питання – ефективно наповнення імперської скарбниці за рахунок грошових надходжень від Гетьманщини. У зв'язку із цим треба відмітити тяжке фінансове становище імперії у той час, викликане виснажливою Північною війною, що тривала впродовж 20 років (1700 – 1721 рр.), розбудовою Петербурга, будівництвом нового флоту на Балтиці, низки фортець, утриманням чисельної армії, потребою заручення підтримкою польського короля Августа ІІІ та іншими обставинами.

Уперше питання про необхідність сплати населенням Гетьманщини податків до царської скарбниці постало після проведення Переяславської ради (1654 р.) й підписання Березневих статей. Але найбільш інтенсивне регулювання податкових відносин з Гетьманщиною розпочалося за часів правління Петра I.

Важливо наголосити на тому, що спрямованість фінансової політики російського уряду належить до більш загальної проблеми українсько-російських відносин і ролі в них особистісного чинника. Наочним прикладом цього служить проект С. Вельямінова. Справа в тому, що імператор-самодержець, який мав необмежену владу в Російській державі, відчував особливу ненависть до козацької України, її демократичних традицій і навіть називав Запорозьку Січ «змійним гніздом». Цілком зрозуміло, що такі настрої верховного правителя сприймалися як безпосередня вказівка для його підлеглих. Ця тенденція добре простежується на прикладі діяльності президента Малоросійської колегії, бригадира С. Вельямінова, якого можна вважати ініціатором податкової реформи на теренах Гетьманщини. Передання управління Гетьманщиною С. Вельямінову не було випадковим. Цей керівник вирізнявся особливо жорстким характером, завзятістю і старанністю. Час підготовки записки припадає на період «міжгетьманства», що розпочався по смерті 3 липня 1722 р. гетьмана І. Скоропадського. Зазначеною обставиною вміло скористався С. Вельямінов, підготувавши на ім'я імператора 31 квітня 1723 р. доповідну записку, що мала на меті значне розширення повноважень Малоросійської колегії (в тому числі в бюджетно-податковій сфері) за рахунок звуження прерогатив гетьмана й козацької старшини.

За даними І. М. Джиджори, досліджуваний документ було складено наприкінці 1722 р., оскільки вже в січні 1723 р. С. Вельямінов їздив з ними до Петербурга [2, с. 100]. При цьому науковець зазначав, що 31 березня 1723 р. бригадир подав записку імператорові, який 5 квітня 1723 р. ознайомився з нею й наклав резолюцію по кожному з її пунктів. З огляду на це доцільно розглянути зміст останніх і причини, що спонукали С. Вельямінова звернутися з ними до імператора.

У п. 1 цього документа констатується невідповідність між сумою доходів, фактично отримуваних від податків з полків і сотень, та очікуваним російською владою розміром надходжень до імперської скарбниці. У зв'язку із цим його автор запитує імператора, у який спосіб збирати податки з полків, і сам же пропонує декілька варіантів. Перший – збирати так само, «як було в минулому році», коли збирачі повідомили про різні обсяги надходжень. Другий – збирати, як це робилося «по-давньому», тобто з усіх полків стягувати фіксований розмір податків. Відповідь імператора складалася із 2-х указівок: збирати так само, як це робилося раніше, але розмір винагороди збирачів залишити в такому ж обсязі, як це було за Б. Хмельницького.

У п. 2 записки пропонується поширити такі види податків, як покухове, показанщина, межова й тютюнова десятини, збір з млинів та інші збори, поши-

рені на всі верстви населення Гетьманщини. При цьому зазначимо, що деякі податки, наприклад, медова й тютюнова десятини, мали локальний характер і збирались лише в окремих полках. Приміром, тютюнова десятина збиралася з Гадацького й Ніжинського полків, тобто на тих землях, де кліматичні умови дозволяли вирощувати тютюн.

Запровадження цього пункту означало ліквідацію податкового імунітету для старшинського прошарку, бунчукового товариства, осіб духовного звання й монастирів, позаяк раніше обкладенню цими видами податків підлягали лише посполиті й частково козацтво. Таке нововведення кардинально змінювало систему податкових відносин, що склалась у Гетьманщині після Національно-визвольної війни, коли козацтво, як привілейований стан, було повністю звільнено від сплати прямих і частково непрямих податків.

У п. 3 вирішувалися питання, пов'язані з відкупамі, тобто переданням прав на тимчасове збирання окремих податків на певній території. Згідно з пропозицією С. Вельямінова відкупи мали надаватися за дозволом Малоросійської колегії без погодження з урядом Гетьманщини.

Не залишилися без уваги автора цього документа і проблеми, пов'язані зі збиранням окремих видів податків, у тому числі покухового – за торгівлю вином, що знайшло відображення в п. 4. Зазначимо, що «покухове» справлялося лише з виробленої на території Гетьманщини горілки, а горілчана продукція, що відправлялася на продаж до Росії, обкладалася «скатним», що стягувався з кожної бочки. Ураховуючи добре розвинене на території України винокуріння, бригадир пропонує підвищити ставку податків на цей вид діяльності, замінюючи «скатний» податок на вигідніший – «покуховий».

Колонізаторські амбіції російської влади добре відбиті у п. 5, у якому С. Вельямінов запропонував на загальних умовах надавати в імперську скарбницю доходи від податків, зібраних з Київської ратуші, тобто з органу місцевого самоврядування, що суперечило нормам магдебурзького права, яке діяло в Гетьманщині. Самостійність київського магістрату у вирішенні місцевих справ, у тому числі і щодо податків, була передбачена царськими привілеями, надання яких підтверджувалося раніше підписаними українсько-московськими договорами. Тому у своїй відповіді на зазначену пропозицію С. Вельямінова імператор не наважився на порушення існуючих з гетьманами домовленостей і наказав вимагати з київського магістрату лише звіту про його витрати.

Ураховуючи відсутність гетьмана, С. Вельямінов пропонує продовжити збирання податків, що раніше надходили до гетьманової скарбниці, у грошовій і натуральній формах. У п. 6 бригадир запитує думку Петра I, чи слід продовжувати такі збори й куди направляти зібране. Справа в тому, що при вступі на посаду гетьманам надавалися певні маєтки (володіння), податки від яких потрапляли до їх особистої скарбниці. У своїй відповіді імператор наказав продовжити збирання цих податків, але не натуральними платежами, а виключно грошима.

Бажаючи збільшити доходи, одержувані з Гетьманщини, С. Вельямінов у п. 9 записки пропонує посилити контроль за збирачами податків. Із цієї метою він підкреслює необхідність введення в кожному полку посади контролерів з «людей добрих» з метою посилення нагляду за цими збирачами. Цей пункт здобув схвальний відгук монарха: він наказав призначати контролерів із числа унтер-офіцерів російської армії, що вийшли у відставку.

Пункт 10 присвячено питанню обмеження влади генеральної старшини стосовно податкових повноважень. Формальним приводом для появи цього пункту послужив виданий 15 грудня 1722 р. разом з П. Полуботком і старшиною універсал щодо наведення порядку в деяких полках Гетьманщини. Справа полягала в тому, що непомірні податки, свавілля старшин, усілякі побори призвели до невдоволення населення Гетьманщини і його відмови від виконання повинностей. Цією ситуацією і скористався С. Вельямінов, який раніше оголосив козацькій старшині про заборону в таких випадках арештів і публічних покарань. У розглядуваному пункті він має на меті загострення відносин між старшиною й населенням, тож пропонує російській владі підтримувати посполитих у випадках розгортання конфлікту зі старшиною й обмежити козацьку верхівку в застосуванні деяких покарань. Цілком зрозуміло, що потреба в підтримці народних повстань була зумовлена виключно політичними міркуваннями і прагненням російської влади посилити внутрішній конфлікт у Гетьманщині. У дійсності ж переважна більшість таких повстань наштовхувалася на жорстокий опір. Яскравим прикладом цьому можна назвати організовану Петром I розправу з учасниками повстання К. Булавина, наслідком якої стали масові катування мирного населення гетьманської столиці Батурина російськими військовими під головуванням О. Д. Меншикова.

У відповідь на скаргу С. Вельямінова щодо зловживань з боку козацької старшини імператор виявив намір викликати до Петербурга полковника П. Полуботка, старшин В. Савича й І. Черниша для розгляду справи.

У п. 11 бригадир доповідає імператору, що представники козацької старшини не бажають виконувати розпорядження Малоросійської колегії й відмовляються подавати відомості, необхідні для збирання податків, а саме про чисельність реєстрових козаків, місця розташування розквартированих полків, число дворів тощо. У такий спосіб старшина чинить перешкоди Малоросійській колегії у збиранні встановлених податків.

У змісті п. 11 відображено гостре протистояння між козацькою старшиною й Малоросійською колегією, причиною якого було ігнорування останньою розпоряджень ставлеників російської влади. При цьому головним опозиціонером останній бригадир називає П. Полуботка. Крім того, за тогочасним порядком накази Колегії доводилися до відома населення виключно через Генеральну військову канцелярію, а значить, мали відповідати волі української влади. За таких обставин С. Вельямінов апелює до імператора з проханням уповноважити Колегію контролювати рішення генеральної старшини й полкових урядів. На це Петро I відреагував запровадженням істотних змін в управлін-

ському апараті Гетьманщини, підпорядкувавши Генеральну військову канцелярію Малоросійській колегії, яка тепер одержувала право безпосереднього контролю за полковими урядами й канцеляріями.

Таким чином, станом на 1722 р. унаслідок прийняття імператорських указів у деяких полках Гетьманщини утворилося реальне двовладдя, що особливо заявило про себе в містах Стародуб, Чернігов, Переяслав і Полтава, куди імператором були призначені коменданти, але продовжували діяти й козацькі полкові уряди.

Продовжуючи реформування системи управління Гетьманщиною, воліючи остаточно ліквідувати залишки її державності, С. Вельямінов у п. 12 записки пропонує видати імператорський указ про те, що всі розпорядження Малоросійської колегії повинні виконуватися на місцях негайно, без жодних застережень і без урахування думки козацької старшини. На додаток до цього рекомендувалось уповноважити комендантів контролювати всю переписку Генеральної військової канцелярії і полкової старшини шляхом звіряння їх документів з універсалами, одержуваними від Малоросійської колегії. Імператор погодився із цим пунктом і заборонив козацькій старшині будь-що вирішувати без згоди Колегії, а до того ж старшини рішення не підлягали виконанню на місцях.

Здійснюючи комплексний аналіз доповідної записки С. Вельямінова, не можна оминати увагою 2 пункти, які хоча й не стосувалися реформи податкової системи чи управлінського апарату Гетьманщини, проте вирішували не менш резонансні питання. Наприклад, у п. 7 ідеться про порядок кримінального провадження у справах про непристойні висловлювання на адресу імператора, що вважалося серйозним злочином. За тогочасним законодавством такі дії кваліфікувалися як образа імператорської особи і за них передбачалося суворе покарання. З урахуванням цього в п. 7 бригадир звертається до Петра I з питанням, як чинити з «малоросійськими обивателями», затриманими за такі дії. У своїй відповіді імператор указав на необхідність проведення дізнання і з'ясування причин невдоволення. За наявності «злого умислу» в цих висловлюваннях винних рекомендується покарати, а за його відсутності – відпустити, не караючи. З огляду на невизначеність формулювання поняття «злий умисел» Малоросійська колегія отримала широкі можливості для зловживань й використання покарань проти мешканців Гетьманщини, що висловлювали своє негативне ставлення до російської влади.

У п. 8 С. Вельямінов пропонує вирішення чи не найважчого питання про перехід козаків у посполиті і навпаки. Названа проблема виникла одразу після утворення Козацько-гетьманської держави. Як підкреслювала О. Я. Єфименко, багато гетьманів намагались розв'язати цю проблему шляхом видання відповідних універсалів з метою врегулювання таких переходів, але остаточно це питання так і залишилося відкритим [3, с. 171]. С. Вельямінов, не бажаючи піти шляхом правового усунення проблеми, розглядає її поверхнево, використовуючи її на шкоду інтересам козацької старшини.

У своїй відповіді Петро I указав на потребу вписати в козацькі реєстри тих мешканців Гетьманщини, батьки й діди яких раніше входили до цих реєстрів. Таке рішення, як указував І. М. Джиджора, вносило ще більшу плутанину в розв'язання зазначеної проблеми, позаяк такий перехід був пов'язаний з вирішенням аграрного питання [2, с. 104]. Згідно з нормами козацького звичаєвого права козак мав право продати чи передати у будь-який інший спосіб свою землю посполитому. У свою чергу, посполитий, який був особисто вільним, при отриманні козацької землі мав право переходу до козацтва, тобто бути записаним у козацький реєстр. При цьому козак, який купив чи отримав у спадок або як придане землю посполитого, міг вийти з реєстру і стати посполитим. За даними О. Я. Єфименко, усунути цю проблему по суті вдалося лише з прийняттям у 1739 р. указу імператриці Анни Йоганівни про невідчужуваність козацької землі особами, які не належали до козацького стану.

Серед наслідків, які мав розгляд імператором доповідної записки С. Вельямінова, необхідно назвати виклик до Петербурга, проведення слідства й ув'язнення в Петропавлівській фортеці групи старшин у складі наказного гетьмана П. Полуботка, полковників В. Савича й І. Черниша. У монографічному дослідженні «Присмерк Гетьманщини: Україна в роки реформ Петра I» В. М. Горобець наводить дані про хвилю арештів і звільнень з урядів, що прокотилася Гетьманщиною у грудні 1723 р. – лютому 1724 р. за підготовленими Малоросійською колегією списками [1, с. 155]. Таким чином, російсько-імперська влада вжила комплекс заходів, спрямованих на усунення своїх головних супротивників, які могли б протидіяти інкорпорації Гетьманщини до складу Російської держави. Разом із тим імператорський указ від 16 квітня 1723 р. закріпив запропоновану С. Вельяміновим нову податкову систему й запровадив зміни до механізму управління Гетьманщиною.

За змістом статті можна зробити такі висновки.

1. Головна мета доповідної записки С. Вельямінова полягала у проведенні реформи податкової системи Гетьманщини й у створенні перехідної моделі управління, яка полегшувала б процес інкорпорації Козацько-гетьманської держави до складу Російської імперії.

2. Завданням реформи бюджетно-податкової системи Гетьманщини було створення організаційно-правового механізму максимального залучення доходів до імперської скарбниці шляхом зміни порядку оподаткування, збільшення ставок існуючих податків, введення нових їх видів, а також запровадження посади контролерів за їх збирачами.

3. Текст документа можна умовно поділити на 3 частини. Перша (найбільша) частина, що включає пункти 1–6, 9–11, присвячена питанням проведення податкової реформи. Вона свідчить про винахідливість С. Вельямінова в розробленні нормативних положень, спрямованих на пограбування українського народу російсько-імперською владою. Друга частина (пункти 9–12) охоплює пропозиції щодо змін в управлінському апараті Гетьманщини шляхом передання владних повноважень Генерального уряду Малоросійській колегії.

У третій частині (пункти 7, 8) вирішуються питання впорядкування взаємних переходів з козацтва до поспільства й застосування заходів відповідальності за образу імператорської особи.

4. З метою відсторонення козацької старшини від влади і проведення реформи управління Гетьманщиною, спрямованої на остаточну ліквідацію української державності, С. Вельямінов зробив донос на П. Полуботка як головного представника «опозиції», наслідком чого стало ув'язнення групи старшин на чолі з наказним гетьманом до Петропавлівської фортеці.

Список літератури: 1. Горобець В. М. Присмерк Гетьманщини : Україна в роки реформ Петра I : монографія / В. М. Горобець. – К.: Ін-т історії України НАНУ, 1998. – 323 с. 2. Джиджора І. М. Україна в першій половині XVIII віку. Розвідки і замітки : монографія / І. М. Джиджора ; передм. М. Грушевського. – К.: НАН України, 1930. – 172 с. 3. Єфименко А. Я. Дванадцять пунктів Вельямінова / А. Я. Єфименко // Киевская старина. – К.: Год седьмой. – Т. XXIII. – 1888. – С. 163–182.

ДВЕНАДЦАТЬ ПУНКТОВ БРИГАДИРА С. ВЕЛЬЯМИНОВА – ПРОЕКТ РЕФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ И УПРАВЛЕНЧЕСКОГО АППАРАТА ГЕТМАНЩИНЫ В 1722 – 1727 ГОДАХ

Безрук Т. В.

В статье рассматриваются причины подготовки и содержание архивной находки – «Дванадцати пунктов» бригадира С. Вельямина. Показано, что направленность финансовой политики российского правительства относилась к более общей проблеме украинно-российских отношений и роли в них личностного фактора. Главная цель докладной записки С. Вельямина заключалась в проведении реформы налоговой системы Гетманщины и в создании переходной модели управления, которая облегчала бы процесс инкорпорации Казацко-гетманской державы в состав Российской империи. Текстуальный анализ документа позволил условно разделить его на 3 части, в которых решаются вопросы проведения налоговой реформы, изменений в управленческом аппарате Гетманщины, упорядочения взаимных переходов из казачества в посольство и привлечения к уголовной ответственности за некоторые виды государственных преступлений

Ключевые слова: Дванадцять пунктів, С. Вельямінов, Казацко-гетманська держава, реформа податкової системи, управлінський апарат, Малоросійська колегія, казачья старшина.

«TWELVE POINTS» BY BRIGADIER S. VELYAMINOV – THE PROJECT OF REFORMING THE TAX SYSTEM AND ADMINISTRATIVE APPARATUS OF HETMAN-RULE IN 1722 – 1727

Bezruk T. V.

The article examines the reasons for the preparation and content of position paper – «The Twelve points» by brigadier S. Velyaminov, that was found in Kharkiv archives and introduced to the scientific community in the 80-s of the XIX century by famous pre-revolutionary scholar A. Y. Yefymenko (1848 – 1918). It is shown that the orientation of the financial policy of the Russian government belonged to the more general problem of ukrainian-russian relations and the role of personal factor in it. The main purpose of the position paper by S. Velyaminov was, first, to reform the tax system of Hetman-rule and, secondly, to create transitional management model that would facilitate the incorporation of the Cossack-Hetman state to the Russian Empire.

Key words: Twelve points, S. Velyaminov, Cossack-Hetman state, reform of the tax system, the administrative apparatus, Collegium of Little Russia, Cossack foremen.

Надійшла до редакції 07.02.2014 р.



Світлана Леонідівна Гоцуляк,
здобувачка

*Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків*

УДК 340.15(477)»19»:342:95

САНІТАРНО-ЕПІДЕМІОЛОГІЧНЕ ЗАКОНОДАВСТВО В УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЯХ НА ПОЧАТКУ ХХ СТОЛІТТЯ

Стаття присвячена дослідженню санітарно-епідеміологічного законодавства в українських губерніях на початку ХХ ст. Аналізується законодавство з точки зору його повноти регулювання й чіткості. Зроблено висновки, що при правильній законодавчій регламентації санітарно-епідеміологічної діяльності можна захистити населення від інфекційних хвороб.

Ключові слова: санітарно-епідеміологічне законодавство, Статут медичної поліції, охорона здоров'я населення, інфекційні хвороби.

Історико-правове вивчення санітарно-епідеміологічного законодавства, системи охорони здоров'я по захисту населення від гострозаразних захворювань має важливе значення для впорядкування суспільних відносин у сфері санітарно-епідеміологічної діяльності як обов'язкової умови нормального життя суспільства.

У статті аналізується санітарно-епідеміологічне законодавство в українських губерніях на початку ХХ ст., перш за все Статут медичної поліції як складник правового регулювання санітарно-епідеміологічної справи. Обрання цього періоду зумовлюється метою більш досконалого дослідження функціонування зазначеного законодавства в українських губерніях за часів Російської імперії.

Слід відмітити відсутність фундаментальних історико-правових напрацювань у сфері санітарно-епідеміологічного законодавства. Науковці з історії права й медицини не торкалися цієї проблеми, здійснюючи лише загальний огляд нормативної бази початку ХХ ст. Серед них такі вчені дорадянської доби, як А. В. Корчак-Чепурковський, І. І. Моллесон, М. Г. Фрейберг, М. Я. Новомбергівський, Д. М. Жбанков, О. А. Гінзбург, а також радянські й сучасні фахівці – С. М. Ігумнов, Л. М. Карпов, М. Г. Діаконенко, Н. І. Пристанськова, І. Ю. Робак, В. В. Орленко та ін.

Мета й завданням цієї публікації – вивчення санітарно-епідеміологічного законодавства з точки зору його чіткості, повноти регулювання, ефективності використання, а також результатів проведених реформ, спрямованих на поліпшення здоров'я населення в українських губерніях.

Актуальними є питання історико-правового аналізу санітарно-епідеміологічного законодавства й застосування деяких його елементів до реалій сучасності з акцентуванням уваги на специфіці хронологічного періоду початку ХХ ст. Новизна полягає в тому, що вперше проаналізовано велике коло законодавчих актів, що допомогло впевнитися в повноті регламентування, чіткості й ефективності їх використання.

На початок ХХ ст. у Російській імперії, до складу якої входили 9 українських губерній, санітарно-епідеміологічне законодавство, спрямоване на охорону здоров'я населення, було вже досить систематизоване й ефективне.

У розглядуваний період головним нормативно-правовим актом був Статут лікарський (у редакції 1905 р.), який діяв і в українських губерніях. Він складався з 3-х книг: I – «Звід Установ лікарських», II – «Статут медичної поліції», III – «Статут судової медицини». Вивчаючи «Статут медичної поліції», можна побачити, що санітарне законодавство в основному регулювало тільки медико-поліцейські заходи. Санітарного закону на початку ХХ ст. ще не існувало, його заміняв Статут медичної поліції, що складався з 5-ти розділів: I – Загальні положення, II – Про загальні заходи охорони народного здоров'я, III – Про особливі заходи охорони здоров'я від повальних і заразних хвороб, IV – Про установи й заходи для попередження і припинення епідемічних хвороб та про карантинні стражі, V – Про ветеринарно-поліцейські заходи.

У розд. II (главі I «Про загальні санітарні заходи») статті були згруповані в 3 глави, під назвою: I – «Охорона чистоти повітря, ґрунту, джерел питної води» (статті 650 – 658), II «Охорона нешкідливості життєвих речей та інших предметів» (статті 659 – 705) і III – «Про поховання мертвих» (статті 706 – 730).

Статті 650 – 658 Статуту медичної поліції передбачали основні заходи щодо збереження народного здоров'я, а саме: захист від зараження повітря, ґрунту, збереження у чистоті вулиць, ринків, дворів, відведення місця для нечистот, стічних вод і тримання їх у справності. Так, видалення нечистот і відходів з населених пунктів – міст, сіл – покладалося на їх мешканців, під наглядом поліції (статті 653, 656). Чіткого формулювання цих обов'язків закон не містив, а лише передбачав, що мешканці повинні відводити місця для звозу нечистот. У той же час Статут надавав міським думам повну можливість переходу від примітивних способів видалення відходів самими обивателями до більш досконалих – видалення їх спеціалістами, в силу цього дума мала право переведення натуральної повинності обивателів у грошову (ст. 652). За цим Статутом санітарний нагляд розповсюджувався й на бійні (ст. 657), де передбачалося, що бійні повинні будуватися за містом, та не вище течії ріки і повинні бути чисті.

За Статутом лікарським на поліцію й міські управління покладалося спостереження за тим, щоб у містах і селах річки і джерела не були засмічені, колодязі мають бути почищені, біля них не повинно бути ніякого бруду (ст. 658). Уложення про покарання кримінальні і виправні у ст. 220 за порчу питної води, спуск нечистот, які роблять воду непридатну для пиття чи водопою, передбачало покарання у виді арешту до 1-го місяця чи грошове стягнення в розмірі 100 руб.

За порушення деяких норм, а саме: «а) несоблюдение правил о чистоте и опрятности улиц, допущение хождения скота по улице, неисправность помойных ям, несоблюдения правил о чистоте и опрятности во дворах (ст. 55), б) своз скота, мусора или нечистот в не назначенное место, разлитие или разбрасывание последних при перевозке (ст. 56), в) своз на чужие земли камней, мусора, палых животных и др. нечистот (ст. 150)» – передбачена відповідальність згідно зі статтями згаданого Уложення.

Коли розростаються міста, збільшується чисельність населення настільки, що земля перевантажується відходами, а оздоровлення її можливе лише шляхом спалення сміття, правильної організації вивезення нечистот, коли річки забруднені й непридатні для пиття, то навіть незначний медико-санітарний нагляд може поліпшити умови санітарної безпеки. Точної директиви до повного санітарного благополуччя Статут медичної поліції не дає, а містить лише низку певних вимог, які пред'являються до санітарних заходів, і є обов'язковими для всіх мешканців.

Статут медичної поліції розд. II (гл. II) передбачав: «а) запрещение продажи испорченных или вредных для здоровья пищевых продуктов (статьи 659, 660), б) запрещение окраски пищи вредными для здоровья веществами (статьи 665, 676), в) наблюдение за посудой, служащей для приготовления и хранения пищевых веществ (ст. 668)». Нагляд за виконанням закону про нешкідливість харчових припасів було покладено на губернські лікарські управління, а також на дільничних лікарів. Крім того, у ст. 659 цього Статуту ці ж обов'язки були покладені також на поліцію й міські громадські управління.

В Уложенні про покарання кримінальні і виправні у статтях 209 – 213 за продаж гнилих продуктів, харчів чи напоїв, шкідливих для здоров'я, а також за додавання непотрібних для вживання в їжу домішків, передбачалося покарання у виді арешту або грошове стягнення.

В основному санітарному законі (Статуті медичної поліції) були також передбачені статті про погребіння мерців, про місця, що призначалися для поховання, про строки, які повинні були виконуватися для поховання мертвих (від однієї доби влітку час, й до трьох діб в зимовий час) (статті 703 – 730). Конкретно строки поховання закріплювалися в статтях 713 – 721, де передбачалося що, хоронити мерців раніше спливу 3-х діб заборонялося, а влітку через спеку допускалося поховання по закінченні першої доби після смерті. Відповідно до статей 703 – 707 для поховання померлих відводилися місця на відстані від крайнього помешкання не менше ста сажень (213,36 м). У статтях 722 – 724 Статуту закріплювалося, що трупи треба ховати якомога глибше,

щоб глибина ями була не менше двох з половиною аршин (1,78 м), могили засипати врівень із землею в цій місцевості. Стаття 712 встановлювала припис, що переповерхні кладовища мали бути огорожені, а в безлісних місцях обведені ровом. Ніяких споруд на цих цвинтарях будувати не дозволялось. На цій підставі у ст. 725 заборонялося переносити старі гроби й мертві тіла на нове кладовище. Заборонялося також віддавати колишні кладовища під пашню.

Розділи III – «Про особливі міри охорони здоров'я від повальних хвороб та заразних хвороб» (статті 740 – 854) й IV – «Про установи й заходи для попередження і припинення епідемічних хвороб та про карантинні стражі» (статті 1006 - 1032) містили заходи санітарного характеру, що стосуються боротьби з пошесними й заразними хворобами (статті 740 – 760 Статуту медичної поліції). Заходи при віспяній епідемії закріплювалися в ст. 761 – 853, де передбачалися заходи боротьби з епідемією, щеплення проти віспи. Стаття 854 вказувала на проведення заходів, що попереджують такі епідемії, як чума й холера [1, с. 800 – 950]. У цих розділах наглядно ілюструється, що законодавець передбачив усе до дрібниць, чим пояснюється брак у нормативному акті прогалин. А це, у свою чергу, свідчить про повноту регулювання цього питання й робить його ефективнішим, більш чітким і зрозумілим для населення.

Поряд зі Статутом медичної поліції як базовим документом були видані локальні документи для детальнішого регламентування боротьби з епідеміями. Розглянемо їх.

За правилами «О принятии мер к прекращению холеры и чумы при появлении их внутри Империи», 11 серпня 1903 р., прийнятими в кожній губернії повинні були бути організовані губернські санітарно-виконавчі комісії, міські – в губернських містах і містах. Вони повинні були вживати всі необхідні заходи з боротьби з епідеміями в повітах, губерніях і містах. Такі комісії могли створюватися міськими думами з дозволу губернатора.

Вищою державною комісією 19 серпня 1903 р. були затвердженні «Правила для санитарно-исполнительных комиссий о мерах по предупреждению борьбы с холерой и чумой» [2, ст. 1890], згідно з якими на санітарно-виконавчі комісії було покладено обов'язок виконувати всі заходи з боротьби з епідеміями, а саме: а) забезпечувати населення чистою питною водою, б) наглядати за чистотою приміщень, в) контролювати продаж їстівних припасів, г) звертати особливу увагу на знищення щурів і мишей у жилих приміщеннях і товарних складах у місцевості, де можуть виникнути чумні епідемії. Санітарно-виконавчі комітети в межах своїх районів мусили стежити, щоб громадяни й установи в разі виникнення епідемії знали, куди звертатися. Це було прямо передбачено в статтях 740, 741 Статуту медичної поліції.

Вищою установчою комісією 19 серпня 1903 р. були видані «Требования о погребении умерших от холеры на особо отведенных кладбищах», у яких говорилося, що погребіння повинно провадитись в щільних гробах, дно покриватися дезінфікуючим засобом, яким засипався й сам труп, обмотаний змоченим у дезінфікуючому розчині простирадлом. Це робилося для того, щоб для населення не виникало ніякої небезпеки із санітарної точки зору.

Ще один правовий документ – Циркуляр від 11 січня 1905 р. «О борьбе с холерными эпидемиями», видано Міністерством внутрішніх справ, спрямовувався на створення заходів з боротьби з холерними епідеміями. У його розвиток видано «Наставление о противохолерных мерах, выработанное управлением главного врачебного инспектора и одобренное медицинским советом». У ньому передбачалися загальні санітарні заходи, спрямовані на (а) очищення ґрунту, (б) охорону від забруднення природних і штучних водоймищ, (в) організацію водопостачання, (г) оздоровлення житлових приміщень, (д) поліпшення умов харчування, (е) захист здоров'я населення від епідемій [3, с. 378–400].

З метою поліпшення санітарного становища та попередження інфекційних хвороб. Вищою установчою комісією 19 серпня 1903 р. були видані «Правила для предупреждения распространения холеры й чумы по железнодорожным путям» [2, ст. 1889]. Створення санітарно-виконавчої комісії на залізниці спрямована на захист головним чином від інфекційних хвороб. А 25 березня 1908 р. видаються «Правила для предупреждения распространения чумы и холеры по внутренним водным путям». Названі правові документи були спрямовані на виявлення, локалізацію й боротьбу з епідеміями, які могли швидко розповсюджуватися серед подорожуючих залізничним і водним транспортом.

В українських губерніях смертність населення за період з 1901 по 1914 роки склала 29,8 %. Одна з її причин – масові епідемії, що постійно лютували в країні. Так, у санітарно-статистичних таблицях, виданих П. І. Куркіним, можна спостерігати динаміку смертності від інфекційних хвороб, яка складала 47 – 77 % на рік на 100000 мешканців [4].

Санітарно-епідеміологічна справа, як бачимо, стала надзвичайно важливим завданням внутрішнього регулювання, адже її санітарно-епідеміологічна спрямованість належала до сфери попередження захворювань, що не вичерпувалося тільки організацією охорони народного здоров'я. Навіть при виконанні всіх санітарних вимог захворювання є неминучим явищем суспільного життя. Виникла нагальна потреба в розроблені нормативних актів, що регулювали б заходи з припинення епідемічних хвороб.

У той же час реформування санітарного законодавства суттєво не просувалося до прийняття Імператором резолюції від 11 серпня 1908 р., в якій наголошувалось: «Обращаю самое серьезное внимание Министра Внутренних Дел на безотрадное состояние в России санитарного дела. Необходимо во что бы то ни стало добиться не только улучшения его, но и правильной постановки. Нужно быть в состоянии предупреждать эпидемии, а не только бороться с ними. Требую, чтобы безотлагательно было разработано и внесено на законодательное рассмотрение дело упорядочения в России санитарно-врачебной организации» [5]. Для впровадження в життя цієї Резолюції в 1912 р. утворюється Міжвідомча комісія для перегляду лікарсько-санітарного законодавства, затверджена Радою Міністрів [6, с. 378], який 16 лютого 1912 р. ставиться в обов'язок створити лікарсько-санітарне законодавство й підготувати пропозиції з облаштування установ, що видають лікарсько-санітарною справою [6, с. 389].

Як зауважує Н. І. Пристанська, тільки в сукупності перелічених повноважень лікарсько-санітарної частини (за висновком Міжвідомчої комісії) в Імперії мала бути належним чином забезпечена можливість швидкого, безперешкодного, безперервного і плідного розвитку санітарної справи й тим самим досягнуто зниження надзвичайної смертності й захворюваності населення [7, с. 20–21].

У період проведення реформування законодавства 6 квітня 1911 р. Міністерством внутрішніх справ був виданий циркуляр № 11 «Санитарные попечительства», основна ідея якого - залучення населення до участі в охороні санітарного благополуччя, зокрема, в контролюванні додержання й точного виконання встановлених санітарних правил. З погляду, М. Г. Діаконенка, ці установи певною мірою доповнювали земську медицину, й надавали населенню єдину можливість активно брати участь у вирішенні санітарних питань [8]. Спочатку вони не мали зв'язків із земством, мали тимчасовий характер і створювалися лише в момент епідемій. Через деякий час виникає тісний взаємозв'язок «Санитарных попечительств» і санітарних органів міської й повітової управи, а голова опікування входить до останніх. Як відмічав С. М. Ігумнов, «Санитарные попечительства» служили своєрідною корекцією земського й міського положень [9].

Одними з перших норми Циркуляру № 11 запровадили органи місцевого управління в м. Харкові. У розвиток цього нормативного акта міська дума прийняла своє положення про «Санітарне кураторство» (підключання). Формувалися вони громадським самоврядуванням, а Головні завдання полягали у вивченні санітарних проблем міста, санітарно-просвітницькій роботі серед населення й у зборі пожертвувань на санітарний благоустрій [10, с. 66–70].

За допомогою розгалуженої системи нормативно-правових актів у цій царині, законодавець досяг не тільки поліпшення санітарної справи, а й правильної її постановки, розробив і вніс на законодавчий розгляд справу впорядкування в Російській імперії санітарно-лікарської організації, яка у своїй діяльності спрямовувалася на дотримання санітарних норм, що спиралася, у свою чергу, на законодавство держави. У пореформений період норми санітарії займали важливе місце в збірниках законів з медичної й санітарної частини. Основним з них була праця М. Г. Фрейберга «Врачебно-санитарное законодательство в России», видана на допомогу земським санітарним лікарям у 3-х редакціях (1900, 1908 і 1913 рр.).

Отже, на низку урядових і громадських установ покладался обов'язок опікуватися санітарно-епідеміологічним благополуччям населення, але на практиці застосування закону не створювало необхідної міцної опори. Джерельна база в цей період свідчить що в процесі децентралізації санітарно-епідеміологічна справа стає ефективнішою, наближається до потреб населення. Санітарно-епідеміологічне законодавство стає більш чітким, регулюючи всі сфери діяльності суспільства в боротьбі з епідеміями.

Таким чином можемо підсумувати, що на сьогодні історичний досвід реформування санітарно-епідеміологічного законодавства становить собою значний

інтерес для вчених і законодавців. Його дослідження допоможе розширити проблемну сферу сучасної юридичної науки і практики, сприятиме виявленню оптимальних підходів до формування державної політики і створення більш конкретної законодавчої регламентації санітарно-епідеміологічної діяльності.

Ефективність санітарно-епідеміологічного законодавства, його закріплення й досконалість значною мірою залежать від систематизації й кодифікації правових норм. Повнота законодавства є запорукою збереження здоров'я населення, створення сприятливих умов його життя й захисту від інфекційних хвороб.

Список літератури: 1. Устав врачбный // Свод законов Российской империи. – [В 16-ти т. – Т. 13]. – СПб.: [Б. и.], 1905. – 1892 с. 2. Собрание узаконений и распоряжений Правительства. – СПб., 1903. – № 119. – Ст. 1889, 1890. 3. Фрейберг Н. Г. Врачебно-санитарное законодательство в России : коммент. к законодательству : монография / Н. Г. Фрейберг. – СПб.: Практ. медицина, 1913. – 1071 с. 4. Куркин П. И. Санитарно-статистические таблицы : сб. диаграмм с объяснит. текстом : пособ. для наглядного преподавания и для самообразования / П. И. Куркин. – М.: [Б. и.], 1910. – 154 с. 5. СЗ РИ. - СПб., 1892. Т. XIII. (прод. 1912). Т. 1. -- Ч. 2. – Кн. 5. – 345 с. 6. Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909 – 1917 гг.: 1914 г. – М.: Изд-во РОССПЭН, 2006. – 714 с. 7. Пристанскова Н. И. К вопросу об истории правового регулирования медико-санитарной деятельности / Н. И. Пристанскова // Личность, общество и образование в современной социокультурной ситуации : межвуз. сб. науч. тр. – СПб.: Изд-во ЛОИРО, 2006. – С. 20 – 29. 8. Диаконенко Н. Г. О санитарных попечительствах / Н. Г. Диаконенко // Гигиена и санитария. – 1911. – № 1. – С. 260 – 271. 9. Игумнов С. М. Земская медицина и мелкая земская медицина / С. М. Игумнов // Врачебная хроника Харьковской губернии. – 1907. – № 3. – С. 156 – 166. 10. Робак І. Ю. Організація охорони здоров'я в Харкові за імператорської доби (початок XVIII ст. – 1916 р.) : монографія. – Х. : ХДМУ, 2007. – 346 с.

САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В УКРАИНСКИХ ГУБЕРНИЯХ ВНАЧАЛЕ XX ВЕКА

Гоцуляк С. В.

Статья посвящена изучению санитарно-эпидемиологического законодательства вначале XX в. Анализируется законодательство с точки зрения его полноты регулирования и четкости. Делается вывод, что при правильной законодательной регламентации санитарно-эпидемиологической деятельности можно защитить население от инфекционных болезней.

Ключевые слова: санитарно-эпидемиологическое законодательство, Устав медицинской полиции, охрана здоровья населения, инфекционные болезни.

SANITARY-EPIDEMIOLOGICAL LEGISLATION IN THE UKRAINIAN PROVINCES IN THE EARLY TWENTIETH CENTURY

Gotsuliak S. L.

The article is devoted to the sanitary and epidemiological legislation rescard in the early twentieth century. The analysis of legislation is illuminated in terms of its completeness and clarity. The makes the conclusions that the proper sanitary and epidemic legal regulation can protect the population from infective diseases.

Key words: sanitary-epidemiological legislation, the Charter of medical police, the public health protection, infective diseases.

Надійшла до редакції 31.03.2014 р.



Ріната Алімівна Казак,
стажистка-дослідниця
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 340.15:349.6''19''(477)

РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗАПОВІДНИКІВ НА ОСНОВІ ЗАКОНУ ПРО ОХОРОНУ ПРИРОДИ УКРАЇНСЬКОЇ РСР (1960 – 1970 РОКИ)

У статті здійснено аналіз правової регламентації функціонування заповідників на основі Закону «Про охорону природи Української РСР» 1960 р. і прийнятих на його розвиток інших нормативних актів з метою виявлення повноти регулювання цієї сфери.

Ключові слова: заповідники, Закон «Про охорону природи Української РСР» 1960 р., біорізноманіття, охорона природи.

При постановці питання про захист біологічного різноманіття особлива увага має приділятися таким природоохоронним об'єктам, як заповідники. Заповідники відіграють ключову роль у сфері захисту флори і фауни України і планети в цілому. На відміну від заказників (охорона тварин або рослин) або зоопарків (охорона тварин), на території заповідників під охороною знаходяться не певні частини екосистеми, а їх сукупність – цілий природний комплекс. Приміром, у фауні Луганського природного заповідника НАН України (створеному згідно з постановою Ради Міністрів УРСР № 568 від 12 листопада 1968 р.) налічувалося 4000 видів, з них 99 внесені до Червоної книги України, 75 значились у списку Боннської конвенції 1979 р., 196 – Бернської конвенції 1979 р., 53 – в Конвенції СІТЕС (CITES) 1975 р., 22 – у списку МСОП, 29 – у Європейському червоному списку [14]. Заповідник, як форма особливо охоронюваної природної території, призначений для захисту і збереження біорізноманіття 3-х рівнів його організації – флори, фауни й біотопу (середовище існування), вимагає створення оптимальної й багатоаспектної нормативно-правової бази для свого функціонування. Ще в 1960 р. було прийнято Закон

«Про охорону природи Української РСР». Саме в цей період відбувався інтенсивний генезис правових норм, розвивалися базові положення, активізувалася природоохоронна діяльність республіки. Історико-правовий досвід є важливим і в наші дні, бо проблема розширення мережі заповідників і створення нових об'єктів природно-заповідного фонду стоїть перед українським суспільством досить гостро: за даними Всеукраїнської екологічної ліги на 2013 р., територія звалищ в країні (7 %) істотно перевищує площу об'єктів природного заповідного фонду (4,5 %) [15].

Проблемам дослідження нормативно-правових засад діяльності заповідників присвячені роботи радянських учених II половини XX ст.: В. Г. Ємельянової, Г. Я. Кукушкіна, О. С. Колбасова, В. М. Хрустальнової, Л. Я. Огорокової, Н. Т. Реджепової, І. Ф. Панкратова, Ф. Р. Штильмарка, С. В. Скрябіна та ін. Актуальність цієї правової тематики зростає й у XXI ст., оскільки охорона біорізноманіття є важливим показником сталого розвитку, а одним з інструментів його реалізації виступає організація й раціональне використання природно-заповідного фонду України [16, с. 268]. Зазначеній проблемі присвячені публікації таких сучасних українських учених, як М. О. Товкун, Я. О. Герасименко, А. П. Гетьмана, В. І. Лозо, В. М. Бевзенко, К. Н. Марич та ін. Вони стосуються як теоретичних, так і практичних аспектів функціонування заповідників, правового режиму природно-заповідних територій, юридичної відповідальності за порушення правових норм і вдосконалення законодавства в цій царині.

Багатогранність проблеми створення й функціонування заповідників обумовлюється тим, що її питання можуть розглядатися не тільки у працях представників екологічного, земельного, цивільного й господарського права, а й істориків права. Адже для визначення оптимальної моделі функціонування заповідників і розвитку їх наукового, культурного, природоохоронного потенціалу необхідно враховувати весь правовий досвід їх діяльності на території України і Європи в цілому.

Метою цієї статті є вивчення нормативно-правового підґрунтя, що регулювало статус заповідників та їх діяльність у сфері захисту і збереження біорізноманіття в Україні у другій половині XX ст. Її актуальність полягає в тому, що об'єктивне оцінювання сучасної системи функціонування природно-заповідної справи й поліпшення практичної значущості останньої неможливі без установалення історичних особливостей розвитку зазначеної системи, а також потенціалу намічених завдань. Безпосереднім завданням цієї публікації є аналіз норм права, пов'язаних із функціонуванням заповідників, для виявлення повноти і своєчасності їх правової регламентації. Новизна означених у статті положень обумовлюється малим діапазоном предметних історико-правових досліджень діяльності заповідників у розглядуваній історичній період. Уперше на підставі нормативної бази розкривається вплив заповідної справи на захист біорізноманіття шляхом ефективного збереження всіх його елементів in-situ. У статті набуває подальшого розвитку наукове обґрунтування періодизації становлення законодавчих засад функціонування заповідників в Україні: виокремлюється певний етап після прийняття Закону «Про охорону природи УРСР» (1960 р.).

На початку ХХ ст. створення заповідників стало актуальним методом захисту одного з елементів біорізноманіття – середовищ існування. Як слушно зауважував ще в 1913 р. відомий засновник природоохоронного руху, один з основоположників етико-естетичного підходу у заповідній справі й охороні дикої природи І. П. Бородін: «найбільш невідкладним представляється мені створення степових заповідних ділянок. Степові питання – це наші, виключно російські питання, тим часом саме степ, незайманий степ, ми ризикуємо втратити швидше за все» [18, с. 301].

На межі ХІХ і ХХ століть хижацьке використання природних багатств призвело до зубожіння навколишнього природного середовища [19, с. 5]. Суспільство почало шукати вихід із ситуації за якої біорізноманіття почало скорочуватися в декілька разів швидше порівняно з відновленням. Державні заповідники стали всеохоплюючим форматом захисту біорізноманіття, адже у них охороняється «весь природний комплекс» [19, с. 15]. Саме це й обумовлює величезну значимість названих об'єктів у справі захисту біологічного різноманіття планети. Як зазначалось у правовій літературі (І. Ф. Панкратовим, Н. Т. Реджеповою), розвиток і вдосконалення нормативно-правової бази діяльності й охорони заповідних об'єктів поступово викликало створення «певної окремої самостійної підгалузі – природозаповідного законодавства» [20, с. 97]. На нашу думку, такий підхід є актуальним для вдосконалення правової регламентації сучасної системи заповідників в Україні.

Функціонування заповідників – складний і багатоаспектний процес виконання покладених на них усіх функцій і завдань, для ефективного забезпечення якого вимагається існування широкої нормативної бази в цій царині.

Вагомий внесок у справу збереження природи й вирішення проблеми відновлення природних багатств у країні внесли державні заповідники. Акти, що регулювали їх діяльність, з'явилися ще в перші роки Радянської влади, але вони більшою мірою мали індивідуально-конкретний характер і не містили загальних принципів функціонування цих об'єктів. Серед перших нормативних актів природозаповідного спрямування – декрет РНК УСРР від 3 квітня 1919 р. «Про оголошення частин колишнього маєтку Фальцфейна «Асканія-Нова» і «Єлизаветфельд» народно-заповідним парком» [1], декрет РНК УСРР від 8 лютого 1921 р. «Про Асканія-Нова» [2], постанова Української Економічної Ради від 11 лютого 1922 р. «Про державний рибний заповідник «Антоніна» [3], та ін.

Деякими дослідниками (зокрема О. М. Ковтун) пропонується наукова класифікація процесу формування законодавчих засад про охорону територій та об'єктів природно-заповідного фонду України з поділом на 3 етапи: ІХ – початок ХХ ст; 1917 – 1991 рр., і 1991 р. – до сьогодні [17, с. 23] Авторка цієї статті робить акцент на поділі другого етапу (1917-1991 рр.) на 2 періоди, а саме, 1917 – 1959 рр. і 1960 – 1991 рр., обґрунтовуючи це тим, що свого бурхливого розвитку природозаповідна діяльність набула у другій половині ХХ ст., з прийняттям Закону «Про охорону природи Української РСР» (1960 р.).

Державні заповідники – це природоохоронні установи на територіях, вилучених з господарського використання, покликані зберігати у звичному стані типові й унікальні для тієї чи іншої ландшафтної зони природні комплекси з метою вивчення в них перебігу природних процесів і явищ та розроблення наукових основ охорони довкілля [21, с. 68]. У ст. 23 Закону «Про охорону природи Української РСР» 1960 р. і постанові Ради Міністрів «Про затвердження Положення про державні природні заповідники Української РСР» від 5 жовтня 1962 р. наводиться юридичне визначення державних заповідників: окремі лісові, земельні й водні простори, природні багатства яких мають особливу наукову, історичну або народно-господарську цінність з точки зору збереження на них первозданної фауни і флори або мають водоохоронне, протиерозійне, кліматичне, оздоровче, геологічне чи інше науково-дослідницьке й культурно-виховне значення [4].

Інакше кажучи, можна констатувати, що навіть у юридичній дефініції терміна «державний заповідник» законодавець закріплює комплексність цього об'єкта: визначається територіальна основа, на якій створено заповідник, виокремлюються значення й цінність заповідної території. У ст. 6 цієї Постанови окреслювалися завдання державних заповідників: а) охорона у звичайному стані типових для певної географічної зони унікальних природних об'єктів; б) охорона й відновлення рідкісних видів рослин і тварин, які мають цінність для науки й господарства; в) теоретичне розроблення методів відтворення флори і фауни, їх використання в народному господарстві. На наше переконання, саме комплексність функціонування заповідників виокремлює їх серед інших природоохоронних установ у сфері захисту біорізноманіття. Адже для здійснення ефективної охорони останнього, треба враховувати багатоаспектний характер цього явища, вивчати його елементи в комплексі, а охорона лише його окремих елементів (фауни, флори чи середовищ існування) не дасть очікуваних результатів. З огляду на таку важливість заповідників для забезпечення їх практичних функцій і з метою захисту від знищення й пошкодження природних багатств заповідних території ці об'єкти ставилися під особливу охорону держави (ст. 3). У заповідниках заборонялася будь-яка виробнича діяльність, а навколо їх меж встановлювалися охоронні зони.

У розвиток базового Закону «Про охорону природи Української РСР» (1960 р.) було прийнято постанову Ради Міністрів УРСР «Про поліпшення охорони природи, раціонального використання та відновлення природних багатств в Українській РСР» від 8 травня 1964 р. [5], у якій Рада Міністрів УРСР, розглянувши матеріали перевірки стану виконання названого Закону, зазначила, що з прийняттям його Верховною Радою УРСР в 1960 р. у країні проведено відповідну роботу щодо раціонального використання й відновлення природних багатств. Однак були відзначені й серйозні недоліки, що мали місце в охороні корисної фауни: у деяких областях у занедбаному стані перебували заповідники й пам'ятки природи, рівень науково-дослідницької роботи не відповідав необхідним вимогам. У зв'язку із цим, Рада Міністрів УРСР у ст. 1

постановила: (а) взяти під неослабний контроль виконання цього природоохоронного акта і (б) виробити контрольні дійові заходи щодо дотримання норм Закону стосовно раціонального використання й відновлення природних багатств, звернувши особливу увагу на зелені зони міст, заповідники й пам'ятники природи. У ст. 9 цієї Постанови йшлося про необхідність уточнення меж заповідників і заборону провадити будь-які їх зміни без дозволу Ради Міністрів. На державні органи і громадські організації покладалися завдання щодо посилення боротьби з браконьєрством, відновлення флори і фауни, обліку й контролю за станом окремих об'єктів. Порушники законів і рішень уряду з охорони природи притягалися до відповідальності згідно з чинним законодавством. Зважаючи на це, особливу увагу законодавець приділяв боротьбі з браконьєрством і порушеннями правил охоти, закріпивши особливий правовий режим мисливських угідь на заповідних територіях. Згідно з постановою Ради Міністрів УРСР «Про затвердження Положення про полювання та мисливський промисел» від 8 серпня 1969 р. полювання в державних заповідниках категорично заборонялось [6].

Діяльність природозаповідного характеру того періоду була надзвичайно ефективною, про що свідчить те, що в нормативних актах закріплювалися не лише декларативні засади функціонування заповідників, а й найважливіший аспект – здійснення практичних заходів. Наприклад, значна увага приділялася розширенню в республіці мережі заповідників. Основним серед нормативних актів цього періоду стала постанова Ради Міністрів УРСР від 28 січня 1972 р. «Про заходи щодо розширення мережі державних заповідників і поліпшення заповідної справи» [7]. У цьому акті аналізувалася робота стосовно збереження й відтворення природних багатств і давалася в цілому позитивна оцінка її правового регулювання, в тому числі відзначалося розширення числа державних заповідників, взяття під охорону понад 1000 видатних пам'яток природи і значних площ лісів. Після виявлення суттєвих недоліків функціонування заповідників (створені державні заповідники представляли всього лише 6 із 25 основних ботаніко-географічних районів, недостатньо провадилися наукові спостереження) заповідна справа отримала більш наукоємні засади своєї організації із залученням наукових розробок Академії наук УРСР. Про це свідчить та частина вказаної Постанови, у якій Рада Міністрів УРСР постановила: (а) підготувати пропозицію про встановлення охоронних зон існуючих державних заповідників, (б) розробити перспективні плани проведення комплексних науково-дослідницьких робіт, (в) покласти на Академію наук УРСР організацію наукових досліджень і публікацію наукових праць, що стосуються заповідників. Важливим пунктом у цьому правовому акті стало узгодження пропозиції Державного комітету Ради Міністрів УРСР з охорони природи та Академії наук УРСР про означення територій в основних ботаніко-географічних районах, на яких передбачено створення державних заповідників і заказників у 1972 – 1980 рр. за переліком, наведеним у додатку № 2 цієї Постанови (всього 28 найменувань).

Ефективність співпраці Державного комітету Ради Міністрів з охорони природи й Академії наук УРСР виявилась у негайному виконанні поставленої мети: для реалізації позначеного в розглядуваній Постанові плану з організації нових заповідників знадобився лише один рік, а вже 20 лютого 1973 р. було прийнято постанову Ради Міністрів УРСР «Про організацію нових державних заповідників і розширення Чорноморського державного заповідника» [8]. Комплексний характер функціонування заповідників підтверджується достатньо широким переліком органів та установ, які спільно займалися проблемами в цій царині. Так, з метою збереження природних комплексів і проведення науково-дослідницької й господарської роботи з охорони й відтворення рідкісних цінних тварин і рослин Рада Міністрів УРСР ухвалила прийняти відповідно до Держплану УРСР пропозицію Держкомітету з охорони природи, Міністерства лісового господарства УРСР, Академії наук УРСР, Кримського, Одеського й Херсонського обласних виконкомів про організацію у Кримській області Ялтинського гірничо-лісового державного заповідника площею 14076 га й державного заповідника «Мис Мартъян» площею 240 га (згідно з додатком № 1 до цієї Постанови) і про розширення Чорноморського державного заповідника (згідно з додатком № 2). За зазначеною Постановою на відповідні органи покладалося завдання затвердити положення і програму наукової й господарської діяльності для кожного з нових державних заповідників.

Проаналізувавши наведені нормативні акти, можемо відзначити особливості діяльності державних заповідників, як-то: (а) їх багатофункціональність; (б) постійне розширення системи заповідних територій на планових засадах (постанова Ради Міністрів «Про організацію нових державних заповідників в УРСР» від 12 листопада 1968 р.); (в) незмінна увага компетентних органів влади й організація ними практичних заходів з охорони цих територій; (г) співпраця державних органів; (д) системність; (е) регламентація особливого правового режиму.

У досліджуваній період неослабна увага приділялася не тільки створенню нових заповідників і розширенню заповідних територій, а й охороні вже існуючих. Одним з видів охорони таких об'єктів стало закріплення охоронних зон навколо меж заповідників для зменшення негативного впливу діяльності людини. Приміром, постановою від 29 листопада 1972 р. «Про встановлення охоронних зон навколо державних заповідників» [9] Рада Міністрів УРСР затвердила пропозицію Держкомітету з охорони природи про створення охоронних зон, мережа яких була узгоджена з відповідними міністерствами, відомствами й облвиконкомами, що теж вказує на проведення спільної діяльності органів влади в питаннях захисту цих важливих об'єктів. Зокрема, охоронні зони встановлювалися навколо Карпатського, Луганського, Українського степового, «Асканія - Нова» й Канівського заповідників.

Верхньою хронологічною рамкою нами обрано 1973 рік у зв'язку з прийняттям чергової рубіжної постанови ЦК КПУ і Ради Міністрів УРСР «Про посилення охорони природи і поліпшення використання природних ресур-

сів республіки» від 8 травня 1973 р. [10] Її прийняття не лише державним республіканським органом влади, а й вищим партійним органом республіки свідчить про посилену увагу до цієї проблеми. Указаним актом на державні органи, обласні виконкоми, міністерства й відомства УРСР покладалося завдання посилити увагу до питань охорони природи, раціонального використання природних ресурсів і встановленню систематичного контролю за дотриманням чинних правил і норм (п. 1). Ця Постанова також закріплювала плановий характер вирішення проблем охорони довкілля. Про це свідчить зміст п. 3 Постанови, у якому на зазначені органи, на Київський і Севастопольський міськвиконкоми й на Держплан УРСР покладалося, починаючи з 1974 р., забезпечити такі види діяльності:

– розроблення перспективних і річних планів проведення заходів з охорони природи й раціонального використання природних ресурсів і внесення їх на розгляд у Раду Міністрів УРСР одночасно з проектом плану розвитку народного господарства для подання в Держплан СРСР;

– підготовку проектів зведених, перспективних і річних планів охорони природи на території областей, крупних промислових центрів і в цілому на території республіки.

Висловлюємо солідарність з думкою дослідників, що в розглядуваний нами період «виявлення й виділення особливо охоронюваних територій поставлено на планову основу» [23, с. 76]. Доходимо висновку, що територіальні й тимчасові коротко- й середньострокові плани, розроблювані Держкомітетом з охорони природи спільно з Академією наук УРСР, становили підвалини заповідної справи в державі. Вони якраз і становлять собою єдино правильний, успішний шлях у справі розвитку широкої мережі заповідників і розширення меж уже існуючих заповідних територій.

Авторка визначає створення заповідників основним методом збереження біорізноманіття «in-situ», а проведений аналіз нормативної бази свідчить про комплексний характер охорони, при якому зберігається цілісний природний комплекс (флора, фауна, середовище існування). Двадцятиріччя після прийняття Закону «Про охорону природи УРСР» (1960 р.) характеризувалось активною, дійовою і своєчасною правотворчою діяльністю Ради Міністрів УРСР, прийняттям нормативних актів у сфері захисту фауни і флори країни й середовища їх існування та ефективною співпрацею державних органів і наукових установ. Засади, на які спиралася заповідна справа УРСР (системність, постійна увага компетентних органів, плановий характер природоохоронної діяльності), визначаються авторкою як найбільш правильний, оптимальний метод розвитку й розширення меж існуючих заповідників на теренах сучасної України.

Після проголошення незалежності в Україні було прийнято Закон «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 р., завданням якого стало регулювання суспільних відносин з організації, охорони й використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, відтворення їх природних

комплексів, організація управління в цій галузі (ст. 1) [11]. Держава продовжила традиції попереднього історичного періоду, в основу яких було покладено принцип комплексного планування діяльності з охорони природи й розвитку заповідної справи. Зокрема, уже в березні 1994 р. видано указ Президента України «Про резервування для наступного заповідання цінних природних територій» [12], у якому розглядалося питання створення плану першочергової організації в 1994 – 1996 рр. нових і розширення існуючих природних заповідників, наводився перелік їх територій із пропозицією створення певного режиму заповідання. Подальший аналіз і порівняння українського і європейського законодавства другої половини ХХ ст. вбачаються перспективними для планування охорони біорізноманіття шляхом розвитку заповідників на території України.

Список літератури: 1. Про оголошення частин колишнього маєтку Фальцфейна «Асканія-Нова» і «Єлізаветфельд» народно-заповідним парком : декрет РНК УСРР від 03.04.1919 р. // ЗУ УСРР. – 1919. – № 16. – Ст. 176. 2. Про оголошення “Асканія-Нова” державним степовим заповідником УССР : декрет РНК УСРР від 08.02.1921 р. // ЗУ УСРР. – 1921. – № 2. – Ст. 48. 3. Про державний рибний заповідник «Антоніна» : пост. Укр. Економ. Ради від 11.02.1922 р. // ЗУ УСРР. – 1922. – № 7. – Ст. 114. 4. Об утверждении Положения о государственных заповедниках Украинской ССР : пост. СМ УССР от 05.10.1962 г. // СП УССР. – 1962. – № 10. – Ст. 141. 5. Об улучшении охраны природы, рационального использования и восстановлении природных богатств в Украинской ССР : пост. СМ УССР от 08.05.1964 г. // СП УССР. – 1964. – № 5. – Ст. 59. 6. Об утверждении Положения об охоте и охотничьем промысле : пост. СМ УССР от 08.08.1969 г. // СП УССР. – 1969. – № 8. – Ст. 106. 7. О мерах по расширению сети государственных заповедников и улучшению заповедного дела : пост. СМ УССР от 28.01.1972 г. // СП УССР. – 1972. – № 2. – Ст. 11. 8. Об организации новых государственных заповедников и расширения Черноморского государственного заповедника : пост. СМ УССР от 20.02.1973 г., № 84 // СП УССР. – 1973. – № 2. – Ст. 11. 9. Об установлении охранных зон вокруг государственных заповедников : пост. СМ УССР от 29.11.1972 г. // СП УССР. – 1972. – № 12. – Ст. 107. 10. Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов республики : пост. ЦК КПУ и СМ УССР от 08.05.1973 г., № 223 // СП УССР. – 1973. – № 5. – Ст. 35. 11. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16.06.1992 р., № 2456-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-12> 12. Про резервування для наступного заповідання цінних природних територій : Указ Президента України від 10.03.1994 р., № 79/94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U079_94.html. 13. Товкун М. О. Правові проблеми збереження біорізноманіття / М. О. Товкун // Юридична осінь 2011 року : матер. наук. конф. (м. Харків, 9 листоп. 2011 р.). – Х.: Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого», 2011. – С. 118, 119. 14. Сова Т. В. О заповеднике «Луганський природний заповідник НАН України» / Т. В. Сова, Л. П. Боровик, С. В. Глотов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zapovednik.lg.ua> 15. Дудко Е. «Свалки занимают 7% территории Украины»/ Е. Дудко // UNN Украинские национальные новости [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unn.com.ua/ru/news/1236687-smittyezvalischa-zaumayut-7-teritoriyi-ukrayini-ekolog> 16. Герасименко Я. О. Правова охорона природно-заповідного фонду України / Я. О. Герасименко // Вісн. Акад. прав. наук України : зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій – Х.: Право, 2010. – № 4 (63). – С. 266–271. 17. Ковтун О. М. Законодавство України про охорону природно-заповідного фонду : становлення, сучасний стан, проблеми реформування / О. М. Ковтун // Адвокат. – 2008. – № 2. – С. 21–24. 18. Бородин И. П. Охрана памятников природы (Отдельный оттиск из «Трудов Ботанического Сада Императорского Юрьевского Университета») / И. П. Бородин. – Юрьев :

Тип. К. Маттисена. – 1910. – Т. № 10. – С. 297–317. **19.** Емельянова В. Г. Законодательство о заповедниках, заказниках, памятниках природы : монография / В. Г. Емельянова. – М.: Юрид. лит., 1971. – 64 с. **20.** Реджепова Н. Совершенствование природопользования на заповедных объектах (правовые вопросы) / Н. Реджепова // Пробл. совершенствования сов. законодательства : Труды – Вып. 37. – М.: Изд-во ВНИИСЗ, 1987. – С. 97–109. **21.** Емельянова В. Г. Новые типовые положения о государственных заповедниках, памятниках природы, заказниках и природных (национальных) парках / В. Г. Емельянова // Пробл. соц. законности. – Вып. 12. – Х.: Вища шк., 1983. – С. 67–71. **22.** Кукушкин Г. Я. Государственное планирование социалистического природопользования : монография / Г. Я. Кукушкин. – М.: Мысль, 1981. – 158 с. **23.** Колбасов О. С. Охрана природы по советскому законодательству : монография / О. С. Колбасов. – М.: Госюриздат, 1961. – 74 с. **24.** Огорокова Л. Я. Правовой режим государственных заповедников в СССР : монография / Л. Я. Огорокова. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1982. – 107 с.

РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЗАПОВЕДНИКОВ НА ОСНОВЕ ЗАКОНА ОБ ОХРАНЕ ПРИРОДЫ УКРАИНСКОЙ ССР (1960 – 1970 годы)

Казак Р. А.

В статье осуществлен анализ правового регламентирования функционирования заповедников на основе Закона «Об охране природы Украинской ССР» 1960 г. и принятых в его развитие иных нормативных актов с целью определения полноты регулирования этой сферы.

Ключевые слова: заповедники, Закон «Об охране природы Украинской ССР» 1960 г., биоразнообразии, охрана природы.

THE NATURE RESERVES FUNCTIONING BASED ON THE LAW ON NATURE PROTECTION OF UKRAINIAN SSR (60 – 70-e yy)

Kazak R. A.

The article deals with the legal regulation of nature reserves under the basic Law “On Nature Protection of Ukrainian SSR” (1960) to identify the completeness of the legal regulation.

Key words: the nature reserves, Law “On Nature Protection of Ukrainian SSR” 1960, the biodiversity, nature conservation.

Надійшла до редакції 30.03.2014 р.

КОНСТИТУЦІЙНЕ Й МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО



Олександр Васильович Скрипнюк,
*д-р юрид. наук, професор,
академік НАПрН України,
м. Київ*

УДК 340:341.177

ПРАВА ТА СВОБОДИ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ, НАЦІОНАЛЬНА ПРАКТИКА І ПРОБЛЕМИ ЇХ КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті аналізуються деякі проблеми, що виникають у зв'язку з імплементацією європейських стандартів прав людини в українське законодавство. Розглядаються можливі шляхи підвищення ефективності прецедентної практики Європейського суду з прав людини. Всебічно обґрунтовується думка, що в новій Конституції України формулювання конкретних прав повинні бути викладені таким же чином, як це має місце в Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р.

Ключові слова: права людини, Страсбурзький суд, імплементація міжнародних стандартів, класифікація конституційних прав, Конституція України 1996 р.

Із розвитком України як демократичної, правової, соціальної держави зростає потреба у вдосконаленні національних і міжнародних юридичних механізмів утвердження й забезпечення конституційних прав та свобод людини. Закономірно, що саме ці права і свободи, їх гарантії визначають гуманістичний вимір Української держави і її громадянського суспільства, їх потенційні й реальні перспективи подальшого розвитку на шляху до утвердження демократії і верховенства права.

Україна завжди була вірною своїм міжнародним зобов'язанням у галузі прав людини. Зараз Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – Євроконвенція), найстаріший серед регіональних договорів про права людини й один з найавторитетніших міжнародно-правових документів у цій галузі, інші міжнародні пакти про права служать надійним орієнтиром для європейського гуманітарного розвитку України.

Загальновідомо, що права та свободи, що містяться в цьому міжнародно-правовому документі, – це мінімальні європейські стандарти у сфері прав людини, які повинні знаходитися в підґрунті діяльності держав-учасниць Євроконвенції. Україні, як і іншим державам-членам Ради Європи, належить застосовувати ці стандарти у своєму законодавстві і правозастосовній практиці, однак за нею залишається свобода вибору засобів їх використання.

Говорячи про значення Євроконвенції, слід зазначити, що саме вона заклала конституційні підвалини становлення в Україні якісно нової системи утвердження й захисту прав і свобод людини, позитивно вплинула на демократизацію діяльності українських судових і правоохоронних органів, усієї системи органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб і службовців. Із прийняттям у 1996 р. Верховною Радою України Конституції основні положення розглядуваного правового акта були відтворені в розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина».

Зокрема, в Конституції України закріплено: право на життя (ст. 27); право на повагу гідності (ст. 28); право на свободу й особисту недоторканність (ст. 29); недоторканність житла (ст. 30); таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (ст. 31); невтручання в особисте й сімейне життя (ст. 32); свобода пересування, вільний вибір місця проживання для тих, хто на законних підставах перебуває на території України, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом (ст. 33); право на свободу світогляду й віросповідання (ст. 35); право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації (ст. 36).

До того ж Основний Закон країни затвердив європейські принципи національного й міжнародного судового захисту прав і свобод людини. Так, згідно зі ст. 55 Конституції права та свободи людини і громадянина захищаються судом; кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод у відповідні міжнародні судові установи або у відповідні органи міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

Зрозуміло, що підвищення ефективності норм, які містяться в досліджуваному міжнародному документі, може бути досягнуто шляхом їх імплементації в національне право держав-учасників цієї Конвенції з подальшим наданням їм пріоритетної сили на одному рівні з нормами конституції, якщо буде передбачено правило про пряме застосування положень Євроконвенції в національній правовій системі. Інший шлях передбачає створення на національному рівні кожної держави-учасниці цієї Конвенції внутрішнього механізму контр-

олю за дотриманням її положень, у тому числі щодо дотримання формальних вимог, а також закріплення можливостей подальшого звернення до Європейського суду з прав людини, якщо та чи інша складна проблема не вирішена на національному рівні. В Україні остання позиція частково втілена в Законі «Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини», прийнятому 23 лютого 2006 р.

Разом із тим усі названі нормативно-правові й інституційні механізми утвердження й забезпечення прав і свобод людини на національному й міжнародному рівнях не можуть вважатися універсальними. Ефективність реалізації конституційних прав і свобод людини залежить також від багатьох інших чинників: правотворчої, правозастосовної і правозахисної діяльності суб'єктів конституційного права, рівня їх правосвідомості, розвитку відповідних напрямів конституційно-правової науки й освіти і т.д. У зв'язку із цим треба детальніше дослідити питання визначення конституційних прав та свобод людини і громадянина, їх класифікації й загальної юридичної характеристики основних видів цих прав.

Як відомо, визначальним складовим елементом конституційно-правового статусу особи є інститут прав та свобод людини і громадянина в Україні. Його потрібно розглядати в органічному зв'язку з інститутом громадянства, оскільки вказані права і свободи визначають сутність і зміст правових зв'язків людини й держави. Хоча не можна погодитись із твердженням деяких учених, що права і свободи особи зумовлені її громадянством. Адже як відомо, іноземці, особи без громадянства й біженці, які законно перебувають на території України, мають фактично ті ж права й обов'язки, що і її громадяни, за винятком окремих політичних прав, що належать виключно громадянам України. До них належить право обирати й бути обраним, право на участь у всеукраїнському й місцевих референдумах і деякі інші.

Конституційні права і свободи людини (які ще називають «основними» або «фундаментальними»), як декларує ч. 2 ст. 3 Конституції, «визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Вони становлять собою не тільки важливий елемент конституційно-правового статусу людини і громадянина, самостійний інститут конституційного права, що визначає соціальну спрямованість Української держави, а й основну сентенцію національного конституціоналізму. У цьому сенсі можна погодитися з російським ученим М. В. Вітруком, що в онтологічному розумінні прав особи не існує поза формами суспільної свідомості, тобто поза існуванням ідей та уявлень про права індивіда [1, с. 226]. При цьому сам концепт цих прав сформовано філософами Відродження й Реформації задовго до свого вноормування у перших конституціях і конституційних актах.

Ідеї невідчужуваності прав людини, якими він наділений від народження, поряд з ідеями рівності людей стали тим внеском прихильників ідей та ідеалів природного права, якими вони збагатили гасла буржуазно-демократичних революцій і воєн за незалежність у Європі й Північній Америці. Не дивно, що першими у світі конституційними за своєю суттю і змістом актами стали

декларації прав людини, які й досі зберігають свою силу у Франції, США та інших країнах світу (американський Білль про права 1789 р., французька Декларація прав і свобод людини і громадянина 1789 р. та ін.). Саме вони були покладені в підґрунтя перших загальновідомих конституцій і конституційних актів, а Загальна декларація прав людини (1948 р.) сьогодні визнана фактично всіма державами світу.

Конституційні права і свободи сформувалися історично, з року в рік їх юридичний каталог незмінно розширювався. Перші конституційно закріплені права та свободи людини і громадянина, як правило, визначали громадянські, політичні й економічні права. Конституціями того часу обмежувалося втручання держави у сферу природних прав людини, а також гарантувалася певна економічна свобода людей. Це сприяло зародженню їх політичних прав як продукту залучення громадян до публічної діяльності. Після Другої світової війни у конституціях були закріплені соціальні й культурні права, а в новітніх конституціях, до яких належить і Конституція України 1996 р., поряд з розширенням системи громадянських, політичних, економічних і культурних (духовних) прав та свобод, введені доповнення щодо нових видів прав і свобод – інформаційних та екологічних. З часом все більше набирає обертів і стверджується думка про належність кожній людині права на мир, тобто права жити у світі без воєн. До того ж в умовах глобалізації закріпленню нових прав людини в національних конституціях передують їх міжнародно-правове визнання.

Історизм генези прав людини дає підстави вченим розрізнати декілька так званих «поколінь» розвитку й удосконалення прав людини [Див.: 4, с. 136, 137; 3, с. 214], але ХХІ століття ознаменовувалося не стільки появою нових прав, скільки прагненням домогтися реального змістовного наповнення вже закріплених у конституціях і конституційних актах прав і свобод людини. У цьому сенсі заслуговують на увагу заклики українських політиків, державних діячів, учених і представників експертного середовища переосмислити закріплені в Конституції України права та свобод людини і привести їх у відповідність із сучасними політико-правовими реаліями.

Розвиток прав і свобод людини, їх нормування в національних і міжнародних актах передбачають необхідність їх відповідного теоретико-методологічного забезпечення, що сприяє проведенню численних досліджень цих прав і свобод і їх окремих видів.

Дискусії серед науковців точаться з приводу розмежування категорій «право» і «свобода», що історично сформувалися під впливом генези правових систем світу. На нашу думку, ці поняття є даниною розвитку концепцій природного права («свободи людини») й позитивізму («права людини»), інсталюваними в гуманітарне право. У той же час у конституційному праві України й більшості європейських країн відповідні поняття вживаються як взаємодоповнюючі – «конституційні права і свободи людини».

За своїм змістом права і свободи людини становлять собою право на володіння, користування й розпорядження політичними, економічними, соціаль-

ними та культурними (духовними) цінностями. За формою вони є видом, способом поведінки або діяльності особи чи колективу осіб у суспільстві з метою задоволення своїх політичних, економічних, соціальних і культурних (духовних) потреб та інтересів.

Отже, конституційні права і свободи людини – це елемент конституційно-правового статусу особи, зміст якого визначають закріплені й гарантовані Основним Законом країни межі легітимної діяльності або поведінки особи або колективу осіб щодо задоволення власних політичних, соціально-економічних, культурних та інших соціальних потреб.

Конституційні права і свободи людини мають системний характер. При цьому вони розрізняються за багатьма суттєвими ознаками, що дозволяють їх класифікувати за певними критеріями, а саме залежно: а) від суб'єкта їх поділяють на права і свободи людини та права і свободи громадянина, причому останні є більш поширеними; б) від виду суб'єкта – на індивідуальні й колективні; в) від генези – на природні й похідні; г) від характеру утворення – на основні (конституційні) й додаткові (конкретизуючі); д) від черговістю включення до конституції – на права першого, другого і третього покоління; е) від ступеня їх абсолютизації – на ті, що підлягають обмеженню, й на необмежені; ж) від змісту – на громадянські (особисті), політичні, економічні, соціальні й культурні.

Зараз учені пропонують також інші критерії відповідної класифікації. Розрізняють їх: (1) за предметом (політичні, економічні, соціальні, культурні (духовні), інформаційні й екологічні права і свободи людини); (2) за суб'єктами (індивідуальні й колективні права, права і свободи громадян України та права і свободи іноземців та осіб без громадянства); (3) за походженням (природні й позитивні (похідні)); (4) за віковою належністю (права дитини), права молоді, права літніх людей); (5) за статевою належністю (права жінок) і т. д. У своїй сукупності всі вони утворюють систему основних прав та свобод людини і громадянина, головними елементами якої традиційно вважають громадянські, політичні, економічні, соціальні й культурні права і свободи [2, с. 179].

Водночас більшість правників і правозахисників відзначають, що практичну значущість має, в першу чергу, класифікація прав і свобод людини за їх змістом. Ідеться про виокремлення громадянських, політичних, економічних, соціальних, культурних та інших прав і свобод.

Первинними правами, ідентифікованими людиною стосовно себе і свого буття, стали природні права, що належать від самого її народження. У цивілізаційно-правовій історії людства такі права називали «божественними», «наданими Богом». Нарешті, саме ці права і стали головною сентенцією класичного європейського конституціоналізму й були закріплені в перших конституціях і конституційних актах кінця XVIII – XIX ст. Нормування особистих прав і свобод ознаменувало собою зміцнення прав людини «першого покоління», або «першої хвилі». Тепер особисті права є стрижневими для системи конституційних прав і свобод людини в будь-якій країні світу, включаючи Україну.

Характерними ознаками особистих, або громадянських, прав і свобод людини стало те, що вони: (а) визнаються, а не встановлюються державою; (б) належать всім особам, які законно перебувають на території держави, а не тільки її громадянам; (в) є невідчужуваними, а їх обмеження не допускається або здійснюється частково за виняткових обставин; (г) забезпечені всією повнотою системи гарантій прав і свобод людини і т.д.

Невід'ємним для людини є її право на життя, що виникає з моменту її народження (ст. 27 Конституції), незалежно від належності особи до громадянства України й навіть від легальності перебування на її території. Указане право не може бути скасовано чи обмежено ким-небудь і з якихось мотивів. На вимогу Ради Європи Україна відмовилася від смертної кари як вищої міри покарання. Життя людини визнається найвищою цінністю, й держава бере на себе обов'язок захищати це право. Крім того, кожен має право захищати своє життя і здоров'я, а також життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань. У зв'язку із цим кримінальне законодавство України закріплює інститути крайньої необхідності й необхідної оборони.

Важливим особистим правом є право кожної людини на повагу до її гідності (ст. 28 Конституції), що є її невід'ємним внутрішнім ставленням до себе як до унікальної, цілісної особистості, повноцінного члена суспільства. Ніхто не повинен зазнавати катувань, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує його гідність поводження чи покарання. Стан розвитку демократії в Україні дозволяє стверджувати, що в державі існує належна гарантованість права людини на повагу до її гідності. У судах загальної юрисдикції України напрацьовано досвід розгляду позовів про захист честі й гідності особи, що свідчить про практичну готовність суспільства й держави забезпечувати реалізацію відповідного особистого права на національному рівні.

Основний Закон у ст. 29 також гарантує, що ніхто без добровільної згоди не може брати учасників в медичних, наукових та інших досліджах. Участь в останніх може ґрунтуватися виключно на добровільних засадах і за умов наукового характеру таких досліджень. Зазначене конституційне положення унеможливорює випробування на людях медичних препаратів, включаючи вакцини від епідемій, які знаходяться на стадії своєї апробації й не зареєстровані в установленому законодавством порядку.

Наступним особистим конституційним правом є право кожного на свободу й особисту недоторканність (ст. 29 Конституції). Воно передбачає, що ніхто не може бути заарештований або триматися під слідством, інакше як за вмотивованим рішенням суду й тільки на підставах і в порядку, встановлених законами. Інакше кажучи, кожна людина з моменту затримання чи арешту має право на правовий захист і на оскарження в суді цих дій, про які мають бути негайно повідомлені родичі затриманого чи заарештованого.

Ще одним фундаментальним особистим правом, закріпленим у ст. 30 Конституції, є право на недоторканність житла. Його зміст передбачає, що кожен має незаперечне право на гарантовану державою охорону його житла від неза-

конного проникнення й інших посягань з боку будь-яких суб'єктів конституційно-правових відносин. Цією ж статтею захищається право власників, законних орендарів або наймачів житла чи іншого володіння від проникнення до них, проведення в них огляду або обшуку, інакше як за вмотивованим рішенням суду.

У невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей і майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, можливий інший установлений законом порядок проникнення в житло або в інше володіння особи і проведення в них огляду й обшуку. Такий порядок установлюється Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р. з останніми змінами й доповненнями від 16 жовтня 2012 р. та іншими законами України у сфері правоохоронної діяльності.

Близьким і взаємодоповнюючим право на недоторканність житла є право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної й іншої кореспонденції (ст. 31 Конституції). Це особисте право гарантується також нормами адміністративного і кримінального права, які встановлюють юридичну відповідальність за його порушення. Винятки можуть мати місце лише на підставі рішень суду у встановленому законом порядку з метою запобігання злочину чи з'ясування істини під час розслідування кримінальної справи, якщо іншим способом одержати інформацію неможливо. Такі випадки регулюються положеннями Законів України «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про Службу безпеки України», «Про контррозвідувальну діяльність» та іншими нормативно-правовими актами.

Ще одним видом особистих прав людини є її права у сфері сімейного й особистого життя, які значною мірою залежать від морально-етичних норм, пануючих у суспільстві. Так, ст. 32 Основного Закону країни проголошує, що ніхто не може зазнавати втручання в його особисте й сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією. Зокрема, не допускається збирання, зберігання, використання й розповсюдження конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім визначених законом випадків і тільки в інтересах національної безпеки, економічного добробуту і прав людини. До неї належить інформація про усиновлення, про грошові вклади, заповіт, стан здоров'я, про особисті стосунки людини тощо.

У разі розповсюдження недостовірної інформації про особу або членів її сім'ї держава гарантує судовий захист права спростовувати її, вилучення її й відшкодування моральної і матеріальної шкоди, завданої її збиранням, зберіганням і розповсюдженням. Як правило, йдеться про інформацію, що наносить шкоду особистій і діловій репутації людини та членів її сім'ї.

Іншим особистим правом людини і громадянина є право на вільне пересування, вільне проживання й вільний виїзд з території України, визначене ст. 33 Конституції. Воно є порівняно новим для вітчизняної конституційної теорії і практики, оскільки в радянський час таке права не тільки не існувало, а й заперечувалось. Одним з позитивних здобутків його закріплення в Конституції України 1996 р. стала ліквідація архаїчного інституту прописки. Зміст

конституційного права на вільне пересування, вільне проживання й вільний виїзд з території України передбачає повну свободу особистості при виборі місця мешкання або роботи. До того ж Українська держава гарантує своїм громадянам право повернення на Батьківщину в будь-який час.

До особистих прав і свобод слід віднести також право на свободу думки і слова (ст. 34 Конституції) і право на свободу світогляду й віросповідання (ст. 35 Конституції). Деякі правознавці вказують на їх дуалістичну сутність, яка полягає в можливості відносити ці права людини як до громадянських, так і до культурних.

І хоча зміст розглянутих особистих прав людини достатньо вивчено в українській конституційно-правовій доктрині, проте їх реалізація вимагає свого подальшого теоретичного дослідження й належного методологічного обґрунтування.

Список літератури: 1. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности : моногр. / Н. В. Витрук. – М. : Норма, 2008. – 448 с. 2. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підруч. / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Юрид. думка, 2010. – 544 с. 3. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України : акад. вид. / О. В. Скрипнюк. – Х. : Право, 2009. – 468 с. 4. Совгіря О. В. Конституційне право України : навч. посіб. / О. В. Совгіря, Н. Г. Шукліна. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 632 с.

ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА: МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ, НАЦИОНАЛЬНАЯ ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ ИХ КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ В УКРАИНЕ

Скрипнюк А. В.

В статье анализируются некоторые проблемы, возникающие в связи с имплементацией европейских стандартов прав человека в украинское законодательство. Рассматриваются возможные пути повышения эффективности прецедентной практики Европейского суда по правам человека. Всесторонне обосновывается мысль, что в новой Конституции Украины формулировки конкретных прав должны быть изложены таким же образом, как это имеет место в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.

Ключевые слова: права человека, Страсбургский суд, имплементация международных стандартов, классификация конституционных прав, Конституция Украины 1996 г.

THE HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS: INTERNATIONAL STANDARDS, NATIONAL PRACTICES AND PROBLEMS OF THEIR CONSTITUTIONAL MODERNIZATION IN UKRAINE

Scripnyuk O. V.

The article deals with some problems arising in connection with the implementation of European human rights standards in Ukrainian legislation. Discusses possible ways to improve the efficiency of the precedent law of the European Court of Human Rights. The author comprehensively corroborates the idea that in the new Constitution of Ukraine formulation of specific rights should be set out in the same way as in the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms of 1950.

Key words: human rights, the Strasbourg Court, the implementation of international standards, the classification of constitutional rights, the Constitution of Ukraine 1996.

Надійшла до редакції 14.01.2014 р.



Наталія Сергіївна Погребняк,
*молодший науковий співробітник
Інститут державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН України,
м. Харків*

УДК 342.533(477)

ІНФОРМАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА СКЛАДОВА СИСТЕМИ ФУНКЦІЙ АПАРАТУ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ ЯК ОСНОВНИЙ ПОКАЗНИК ЙОГО КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

Стаття присвячена дослідженню реалізації інформаційної функції апаратом Верховної Ради України як складової в системі його конституційно-правового статусу з використанням прикладних знань філософії інформаційного права. Зроблено критичний аналіз інформаційного забезпечення законотворчої діяльності Верховної Ради України. Сформульовані концептуальні положення, обґрунтовані нові рекомендації і висновки відносно досліджуваних питань.

Ключові слова: інформаційна функція, статус, апарат, парламент, Верховна Рада України.

Призначення сучасної держави – бути сполучною силою цивілізаційного суспільства. На його стан, структуру суспільних відносин здійснюють певний вплив не тільки держава, її утворення, а й інші інститути, у тому числі не політичного характеру, наприклад, економічна, соціальна, духовна та інші системи, а також міжнародна обстановка. Не є винятком і інформаційна складова [2]. У зв'язку з цим важливо дослідити вплив інформаційного ресурсу на елементи в системі забезпечення реалізації державної влади в Україні у контексті демократичних перетворень, а саме: адаптацію Апарату Верховної Ради України (далі – Апарат) до нових умов розвитку інформаційного суспільства. Адже розвиток процесу інформатизації веде до необхідності посилення його конституційно-правового статусу в напрямку структурного та змістовного удосконалення інформаційної функції в системі функцій допоміжної служби легіслатури.

Метою цієї статті є комплексне дослідження проблеми функціонування апарату парламенту в сучасну зета-байтову епоху в інформаційному ракурсі,

здійснення критичного аналізу реалізації ним інформаційної функції, виявлення проблемних аспектів та внесення пропозицій щодо шляхів їх розв'язання.

Завданнями цієї роботи є комплексне дослідження інформаційної функціональної складової конституційно-правового статусу Апарату, розкриття її змісту, специфіки, характеру та особливостей реалізації, виявлення закономірностей та тенденцій розвитку, виходячи з теоретичних розробок та практики організації і діяльності допоміжної інституції, а також формулювання пропозицій з удосконалення її здійснення.

Проблема інформаційного забезпечення органів державної влади, у тому числі легіслатури, не залишається поза увагою таких вчених, як: Ю. П. Битяк [3], О. П. Дзьобань [4 – 6], І. О. Здзєба [16], Н. А. Кошева [8], В. Г. Пилипчук [5], І. Є. Словська [14], М. Ю. Слюсарчук [15], М. П. Требін [10], М. Я. Швець [16], І. В. Яковюк [3] та ін. На дисертаційному та монографічному рівні заслуговують на особливу увагу дослідження М. Ю. Парамонові [11] та С. А. Антоненка [1].

Характер реалізації інформаційної функції Апаратом корелює з характером законотворчої діяльності. Проблема посилення конституційно-правового статусу Апарату в частині реалізації інформаційної функції пов'язана з вирішенням ряду завдань, на які у юридичній літературі звертається окрема увага. А саме: належного наукового обґрунтування нормативно-правових актів, зменшення впливу суб'єктивних чинників, скорочення технологічного циклу нормотворчого процесу [8, с. 106], своєчасного і достовірного забезпечення парламентарів відомостями для прийняття обґрунтованого рішення державного значення, збору даних зворотного зв'язку для забезпечення реалізації спільної з суспільством законотворчості.

Проблема інформаційного забезпечення Апаратом законотворчого процесу пов'язана і з проблемою подальшого розвитку нормативно-правової бази в інформаційній сфері. Зміст останньої розкривають на рівні монографії О. П. Дзьобань та В. Г. Пилипчук [5]. Неналежне інформаційне забезпечення парламенту має наслідком хаотичний характер законодавчої діяльності, констатують О. Березюк та І. Словська. Автори акцентують увагу на недотриманні строків коригування законопроектів, що має наслідком неналежний рівень їх підготовки і безсистемний законотворчий процес, дублювання або суперечність чинним законам рішень, що приймаються [14].

Зміст інформаційної функції Апарату слід розглядати, зокрема, у зв'язку з такими категоріями як «інформація», «інформаційний ресурс», «інформаційний простір», «інформатизація».

У сучасній науці поняття «інформація» вживається у традиційному (донауковому) розумінні, математичному, кібернетичному, семіотичному, синергетичному аспектах. Навіть є науковці, які відмовляються дати визначення цієї категорії з огляду на неможливість її споглядати ані як субстанцію, ані як властивість [6]. У вузькому значенні «інформація» – будь-які відомості, що є об'єктом зберігання, передавання, перетворення та управління. Виходячи

з розуміння М. П. Требіним категорії «закон», працівники Апарату, готуючи законопроект до розгляду, оперують з інформацією семантичного змісту, яка втілюється у дефініції майбутнього закону у вигляді змістовного опису об'єкта, предмета. При цьому інформація інтерпретується як відомості, знання [10].

Застосовуючи аналогію до розуміння сутності інформаційного ресурсу, надану О. П. Дзьобанем [4, с. 29-31], організацію діяльності Апарату як учасника законотворчості можна розглядати у декількох аспектах.

Так, онтологічний аспект проявляється у існуванні суспільних відносин, які необхідно врегулювати на законодавчому рівні. Ця інформація є інформаційним ресурсом, який, в свою чергу, є рушійною силою у включенні суб'єктно-об'єктного складу (серед учасників – і Апарат) у процес законотворчості, який корелює з процесом комунікації та управлінським процесом.

Гносеологічний аспект інформаційної функції можна звести до наступних положень: 1. Інформація і праксіологічні знання (база для прийняття законопроекту) стають передумовою наступних етапів включення Апарату в процес законотворчості. Інформація спочатку закріплюється у свідомості суб'єкта-носія – творця (розробника) інформаційного ресурсу (наприклад, професіонала-любителя, суб'єкта законодавчої ініціативи, помічника-консультанта парламентарія, відповідальних працівників або групи спеціалістів Головного юридичного управління, Головного науково-експертного управління, Інституту законодавства) і потім об'єктивується у документальну та електронну матеріальну форму (законопроект, експертний висновок, аналітичну довідку). 2. Інформація та інформаційні ресурси є відображенням менталітету суспільства і суб'єктивного мислення творця (автора законопроекту), їх взаємозв'язків, принципів і законів розвитку суспільних відносин. 3. Інформаційний ресурс фіксується системою сприйняття, уявлень розробників законопроектів; понять, наукових категорій, концепцій, теорій, вчень, вироблених у науці, які є частиною системи соціально-наукових і інших комунікацій.

Аксіологічний аспект полягає у оцінці інформаційного ресурсу Головним науково-експертним управлінням, Головним юридичним управлінням Апарату, Інститутом законодавства, парламентаріями і вираженні їх відношення до нього, яке має корелювати з відношенням науковців, авторів (розробників) ідеї про прийняття адекватного сучасним реаліям стабільного і виконаного закону, а також зі становленням виборців.

Прагматичний аспект пов'язаний з можливістю досягнення поставленої мети. Відповідні структурні підрозділи Апарату перевіряють на відповідність вимогам підготовки пояснювальної записки до законопроекту. Зокрема, обов'язковим є розділ про прогнозування наслідків прийняття закону, розрахунок його впливу на дохідну та видаткову частину Державного бюджету України.

Управлінський аспект інформаційної функції виявляється у інтенсифікаційному впливі інформаційного ресурсу на інформаційні процеси, перетворенню законопроекту у закон, вольових рішень керівництва в акти організаційно-

розпорядчого характеру (наприклад, розпорядження Керівника Апарату, його Першого заступника).

Прогностичний аспект пов'язаний з моделюванням організаційно-управлінської діяльності Апарату, за якої найбільш ефективно буде забезпечена робота з підготовки до розгляду парламентом законопроектів. Це і повноцінне мережеве оснащення інформаційними та комунікаційними системами, і робота на неупередженість (наявність структурного підрозділу з питань моніторингу наслідків прийнятих законів).

Значення інформаційної функції заключається в отриманні достовірної і достатньої інформації, необхідної для якісної, спланованої та скоординованої діяльності Апарату, спрямованої на підготовку до розгляду і прийняття парламентом дієвих законів.

Специфіка інформаційної функції Апарату полягає в тому, що в ході її реалізації допоміжною службою не створюється нова інформація (наукова), а збираються, обробляються і представляються споживачу (парламенту) у формі інформаційного ресурсу відомості документованого чи електронного характеру. О. П. Дзьобань за вузького підходу під інформаційним ресурсом розуміє сукупність документів, баз даних, що знаходяться в інформаційних системах (архівах, фондах, банках даних тощо) [4, с. 170].

Опрацювання Апаратом потоків інформації відкритої інформаційної системи здійснюється поетапно, з використанням специфічних алгоритмів і технологічних операцій. Робота над законопроектом складається з близько ста різних операцій опрацювання даних. Системна інформатизація законотворчого процесу дозволила впровадити сучасну організацію та технологію опрацювання даних, різноманітні форми надання інформації: одержання твердих копій, видача на екран, компакт-диски та інші носії [8, с. 108].

Система інформаційних зв'язків інформаційно-законотворчого простору Апарату включає змістовні (структурні) та функціональні (суб'єктно-об'єктні) зв'язки. При цьому інформаційні потоки мають різний характер: внутрішні (між структурними підрозділами Апарату) і зовнішні (між Апаратом та комітетами, комісіями, головою парламенту, народними депутатами, урядом тощо); висхідні (інформація формується низхідними структурними утвореннями і доводиться вищому керівництву) і низхідні (інформація у формі вказівки, розпорядження тощо формується та доводиться керівництвом Апарату до окремої службової особи, структурної одиниці, колективу чи підпорядкованого керівництва); прямі і зворотні; горизонтальні (функціонального характеру) і вертикальні (лінійного характеру).

У науці існують різноманітні визначення поняття «інформаційне забезпечення». Як відмічає М. Ю. Парамонова, інформаційне забезпечення діяльності парламенту розглядається в інформаційно-аналітичному, інформаційно-технічному та інформаційно-комунікаційному аспектах [11, с. 130]. М. Ю. Слюсарчук, аналізуючи наукові розробки у сфері інформаційного забезпечення діяльності Верховної Ради України, констатує наступні складові вказаної

категорії: 1) інформаційні ресурси парламенту: власні (готуються працівниками Апарату у формі стенограм, інформації про парламентарів і керівництво Апарату, інформаційних довідок та матеріалів тощо); спільні (створені за участю парламенту та інших органів державної влади, неурядових організацій і включають веб-портал глави держави, уряду, телефонні довідники тощо); внутрішні; 2) інформаційні технології (програми і програмне забезпечення систем обчислювальної техніки); 3) інформаційна діяльність органів і установ, створених для забезпечення діяльності парламенту [15, с. 410]. Н. А. Кошева дає поняття підсистеми інформаційного забезпечення, під якою авторка розуміє комплекс засобів знакового опису даних, а також форм їх подання та організації власне даних в обсязі, необхідному й достатньому для функціонування системи, а також принципів, методів, способів, правил, схем, алгоритмів, за якими здійснюються збір даних, їх зберігання, пошук, контроль, редагування тощо [8, с. 110].

У рамках реалізації інформаційного напрямку організації діяльності Апарат відповідно до покладених відповідним положенням на нього завдань здійснює підфункції: інформаційно-технологічне забезпечення ведення пленарних засідань парламенту; методичне і технологічне супроводження комп'ютеризованої обробки законопроектів на всіх стадіях їх проходження у комітетах; формування баз даних актів легіслатури, забезпечення доступу користувачів до баз даних законодавчих актів зарубіжних країн; організація і реалізація інформаційно-бібліотечного забезпечення діяльності Верховної Ради та інші [13].

Сучасний період розвитку інформаційного буття Апарату характеризується його активною участю в процесі інформаційного обміну між обізнаною частиною суспільства (науково-дослідними інститутами, які готують експертні висновки щодо доцільності прийняття закону, розробки проектів законів, програм соціально-економічного розвитку) і парламентом, з однієї сторони, та громадянами – з іншої, шляхом підготовки до розгляду легіслатурою суспільно-корисного нормативного акта загального значення. На нашу думку, в добу тотальної ринкової економіки важливо організувати функціонування наукових дослідних установ, які надають консультації, експертні висновки з організації і функціонування органів публічної влади, не на довільній госпрозрахунковій основі, а на основі принципу достатнього бюджетного фінансування. Тим самим буде забезпечено безперебійний процес діяльності органів публічної влади.

Інформаційний потенціал апарату парламенту України слід оцінювати не тільки за критерієм сукупності різних видів і потоків інформації, а й за станом інформаційної структури апарату та парламенту (мережі, інфосистеми, кількості комп'ютерів), наявністю відповідних структурних одиниць. Під «інформатизацією» розуміють оснащення будинків, офісів, канцелярій тощо засобами зберігання, обробки і передачі інформації [4, с. 39]. Інформатизація має комплексний характер і передбачає кілька напрямів: формування і використання інформаційних ресурсів; створення, розвиток і використання інформаційних систем, телекомунікаційних мереж; інформаційних технологій збору, нагромад-

ження, розповсюдження, зберігання інформації, доступу до неї на основі сучасної електронної обчислювальної та комунікаційної техніки, засобів зв'язку; інформаційна безпека [7]. Електронні фонди нормативно-правової інформації Парламенту України містять інтегровані за єдиною технологією внутрішні (власні) та зовнішні (глави держави, уряду, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади) документи (понад 415 тис.) Щоденно обробляється й вноситься понад 100 нових документів [1, с. 9].

Формування та оновлення електронних фондів парламенту здійснюється спільними зусиллями відділів баз даних нормативно-правової інформації Управління комп'ютеризованих систем Апарату та системної інформатизації законотворчої діяльності Науково-дослідного центру правової інформатики Національної академії правових наук України в межах виконання науково-дослідних робіт та на основі спільних планів [1, с. 8]. Одними з таких напрямків є «Розроблення електронної енциклопедії законодавства України» (січень 2010 – грудень 2015 рр.) та «Розроблення інформаційно-аналітичних підсистем Електронного парламенту України» (січень 2011 – 2015 рр.) [1, с. 10].

На сьогодні все ще потребують вирішення питання: вдосконалення планування законопроектних робіт, створення комп'ютерних перекладачів з інших мов [16, с. 42], удосконалення системи голосування парламентарів [9], упровадження дієвих координаційних механізмів системної інформатизації між структурними утвореннями Апарату, стабільного функціонування парламенту та приватного життя працівників Апарату та ін. Розв'язуючи ці питання, слід враховувати настанови Ю. П. Битяка та І. В. Яковюка про виваженість політики держави в інформаційній сфері, що є запорукою сталого розвитку суспільства і держави [3].

На зорі йото-байтової ери при переході вітчизняного парламенту на систему електронного врядування важливо забезпечуючому персоналу при підготовці до розгляду законопроектів не перетворитися на цифрових роботів, не втратити здатність мислити, а як розумним професіоналам удосконалити навички з відбору цінних фактів, виробити інформаційний імунітет на провокуючу інформацію з метою недопущення інформаційного потоку та, як наслідок, прийняття легіслатурою непотрібних законів.

Тягар обробки інформаційних потоків законотворчого простору лежить на спеціалістах Інформаційного управління, Прес-служби, Головного науково-експертного управління, Головного управління документального забезпечення, Інституту законодавства, Парламентського видавництва, газети «Голос України», журналу «Віче» та Дирекції теле- радіопрограм. Долучаються до цього процесу і Управління кадрів, і Відділ контролю, і Відділ з питань звернень громадян, і Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування, і секретаріати комітетів та помічники-консультанти народних депутатів України. Так, до повноважень Інформаційного управління Апарату входить забезпечення права громадян України на отримання інформації про діяльність легіслатури; сприяння засобам масової інформації у висвіт-

ленні діяльності Верховної Ради України; участь в інформаційному обміні з іншими органами державної влади і місцевого самоврядування; здійснення інформаційного та бібліотечного забезпечення діяльності парламентаріїв, їх помічників-консультантів та працівників Апарату [12, с. 21].

Отже, інформаційна функція являє собою динамічний і складний за змістом напрямок діяльності Апарату в загальній системі функцій конституційно-правового статусу допоміжної інституції легіслатури, спрямований на опрацювання за допомогою сучасних засобів обробки відомостей, що є об'єктом парламентської діяльності, використання різноманітних форм оперування інформацією (збереження, передавання, перетворення та управління), необхідної для ефективного функціонування парламенту, його органів, народних депутатів України з метою прийняття Верховною Радою України зважених управлінських рішень. Ефективність її реалізації визначається полівекторністю інформаційних потоків, їх змістовним наповненням, стабільністю і узгодженістю інформаційних зв'язків між структурними підрозділами Апарату, їх керівництвом та керівництвом Апарату (внутрішньоорганізаційні зв'язки) та між Апаратом і секретаріатом уряду, адміністрацією глави держави, апаратами інших органів публічної влади, суспільством (зовнішньоорганізаційні зв'язки). Завдяки цьому забезпечується важлива роль Апарату як опосередкованої ланки в системі управління механізмів суспільством та державою, головним завданням якої є забезпечення безперебійної роботи легіслатури.

Реалізація інформаційної функції апарату легіслатури можлива на основі підготовки повноцінної, достовірної і своєчасної інформації висококваліфікованими спеціалістами з аналітичним складом розуму, з використанням сучасних безпечних методів обробки інформації. І в цьому аспекті інформаційна функція тісно переплітається з аналітичною та комунікаційною функціями, які є самостійними напрямками діяльності в системі функцій допоміжної інституції парламенту.

Проведене дослідження дозволяє сформулювати наступні рекомендації: 1) вирішити питання про прийняття закону про нормативно-правові акти і про закони та законодавчу діяльність; 2) нормативно закріпити за науководослідними організаціями на конкурсній основі право підготовки висновків на законопроекти, для чого передбачити в Державному бюджеті України окремий рядок для цих цілей; 3) на законодавчому рівні закріпити диференційований підхід до строків підготовки Апаратом експертних висновків на проекти законів залежно від обсягу та складності роботи; 4) робота на неупередженість у сфері законотворчості потребує повноцінного та результативного функціонування структурного утворення у складі Апарату з моніторингу наслідків прийнятих законів, результатом якого має бути складення відповідного звіту та внесення пропозицій на розгляд парламентаріїв (наприклад, про скасування не відповідаючого потребам реальності закону); 5) запровадити у практику функціонування Апарату взаємний обмін спеціалістами на довгостроковій основі з розробкою системи оптимізації повернення вітчизняних працівників.

Перспективними напрямками розвідки є детальне теоретично-правове дослідження проблем циркуляції різноманітних інформаційних потоків у системі реалізації Апаратом функції інформаційного забезпечення; удосконалення національного законодавства відносно застосування інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій як засобів організації і діяльності Апарату; ролі Апарату у забезпеченні інформаційної безпеки з метою сприяння безперебійній роботі парламенту, належного правового регулювання питань обігу та охорони персональних даних працівників Апарату; впровадження дієвого та безпечного електронного урядування в парламенті; реалізація інформаційної функції апаратами парламентів країн Європейського Союзу та Східного партнерства у рамках входження України в світовий інформаційний простір.

Список літератури: 1. Антоненко С. А. Електронні фонди нормативно-правової інформації парламенту України : (прав., організац. та технол. аспекти): монографія / (Наук. зб. «Академічні правові дослідження». Дод. до юрид. журн. «Право України»; вип. 32) / С. А. Антоненко ; за заг. ред. М. Я. Швеця. – К.: Ред. журн. «Право України» ; Х.: Право, 2013. – 308 с. 2. Арзамаскин Н. Н. Теоретико-методологические основания возникновения, становления и развития формы Российского государства : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01; Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Ульяновский государственный университет», Московск. гос. ун-т им. В. М. Ломоносова / Н. Н. Арзамаскин. – М., 2008. 3. Битяк Ю. П. Маніпуляція свідомістю як проблема інформаційного суспільства / Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк / Інформаційне суспільство і держава: проблеми взаємодії на сучасному етапі : зб. наук. ст. та тез наук. повід. за матеріалами міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 26 жовтн. 2012 р. / редкол.: С. Г. Сergyoga, В. Г. Пилипчук, І. В. Яковюк. – Х.: НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2012. – С. 27-28. 4. Дзьобань О. П. Інформаційна безпека у проблемному полі соціокультурної реальності : монографія / О. П. Дзьобань. – Х.: Майдан, 2010. – 260 с. 5. Дзьобань О. П. Інформаційне насильство та безпека: світоглядно-правові аспекти: монографія / О. П. Дзьобань, В. Г. Пилипчук ; за заг. ред. проф. В. Г. Пилипчука. – Х.: Майдан, 2011. – С. 209. 6. Дзьобань О. П. Філософія інформаційного права: світоглядні й загальнотеоретичні засади : монографія / О. П. Дзьобань. – Х.: Майдан, 2013. – С. 25. 7. Костецька Т. А. Інформатизація / Т. А. Костецька / Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол. та ін.) – К.: Укр. енцикл., 1998. / Т. 2: Д – Й. – 1999. 8. Кошева Н. А. Інформаційно-аналітичне забезпечення законотворчої та правозастосовної діяльності / Н. А. Кошева / Правова інформація та комп'ютерні технології в юридичній діяльності: навч. посіб. / В. Г. Іванов, С. М. Іванов, В. В. Карасюк та ін. ; за заг. ред. В. Г. Іванова. – 2-ге вид. – Х.: Право, 2012. – 240 с. 9. Лавренюк С. Для включення сенсорної клавіші не вистачило чотирьох голосів: ранкове засідання [Верховної Ради України] 17 берез. [2011 р.] : [голосування у Верховній Раді України про впровадження реєстрації народних депутатів та фіксації результатів їхнього особистого голосування за допомогою сенсорної клавіші] / С. Лавренюк // Голос України. – 2011. – 18 берез. (№ 49). – С. 1-2. 10. Міжнародна інформація: навч. посіб. / М. П. Требін, І. О. Поліщук, Н. П. Осипова та ін.; за ред. М. П. Требіна. – Х.: Право, 2014. – С. 9. 11. Парамонова М. Ю. Ресурсне забезпечення діяльності Верховної Ради України: стан і тенденції розвитку (теоретичні засади): дис. ... канд. наук з державн. управл.: 25.00.01 / Марина Юріївна Парамонова; Інститут законодавства Верховної Ради України; наук. кер. Н. Г. Плахотнюк. – К.: [б. в.], 2007. 12. Погребняк Н. С. Компетенція апарата парламента (на прикладі України) / Н. С. Погребняк // Юридические науки : проблемы и перспективы: материалы II Междунар. науч. конф. (г. Пермь, январь 2014 г.). – Пермь : Меркурий, 2014. 13. Положення про Апарат Верховної Ради України / Про затвердження положення про Апарат Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України № 769 від 25 серпн. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3>. 14. Словська І. Є. Конституційно-правовий статус парламенту – Верховної Ради України : монографія / І. Є. Словська. – К.: Юрінком Інтер, 2013. 15. Слюсарчук М. Ю. Складові інформаційного забезпечення діяльності Верховної Ради України / М. Ю. Слюсарчук / Університетські наукові записки : Часопис Хмельницького університету управління та права, 2006. – № 3-4 (19-20). 16. Швець М. Системна інформатизація законотворчого процесу : сучасність, зручність, прозорість / М. Швець, І. Здєба // Вісн. – № 3(156). – 2005.

**ИНФОРМАЦИОННО-ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ СИСТЕМЫ ФУНКЦИЙ
АППАРАТА ВЕРХОВНОЙ РАДЫ УКРАИНЫ КАК ОСНОВНОЙ ПОКАЗАТЕЛЬ ЕГО
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА**

Погребняк Н. С.

Статья посвящена исследованию реализации информационной функции аппаратом Верховной Рады Украины как составляющей в системе его конституционно-правового статуса с использованием прикладных знаний философии информационного права. Критически проанализировано информационное обеспечение законотворческой деятельности Верховной Рады Украины. Сформулированы концептуальные положения, обоснованы новые рекомендации и выводы относительно исследуемых вопросов.

Ключевые слова: информационная функция, статус, аппарат, парламент, Верховная Рада Украины.

**INFORMATION AND FUNCTIONAL COMPONENT OF THE FUNCTIONS SYSTEM
OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE APPARATUS AS THE MAIN INDICATOR
OF ITS CONSTITUTIONAL-LEGAL STATUS**

Pogrebnyak N. S.

The article is devoted to the research of the information function realization by the Verkhovna Rada of Ukraine apparatus as a component in the system of its constitutional-legal status with the use of the applied knowledges of the information law philosophy. The critical analysis of the information support of the lawmaking activity of the Verkhovna Rada of Ukraine has been made. The conceptual positions have been formulated, new recommendations and conclusions as to the investigated problems have been given grounds.

Key words: information function, status, apparatus, Parliament, Verkhovna Rada of Ukraine.

Надійшла до редакції 31.03.2014 р.



Олександр Миколайович Новак,
здобувач
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 342.8:352

МУНІЦИПАЛЬНА ВЛАДА У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

У статті досліджуються окремі проблеми, пов'язані переважно з розвитком людських уявлень про муніципальну владу в історико-правовому контексті. Вивчаються основні форми народовладдя, що існували протягом людського розвитку на місцевому рівні. Розглядаються різноманітні типи виборчих систем у різних європейських країнах. З'ясовується питання про те, яка виборча система є найбільш оптимальною на місцевих виборах у сучасній Україні.

Ключові слова: виборча система, місцеві вибори, пропорційна система, мажоритарна система, змішана система, муніципальні органи влади.

Дослідження муніципальної влади у контексті реалізації виборчих прав громадян неможливе без з'ясування того, що являє собою феномен влади як такої. У цьому зв'язку показово, що зазвичай поняття «влада» розглядається дослідниками у трьох взаємопов'язаних ракурсах: формально-юридичному, загальносоціологічному і психологічному.

Зокрема, М. В. Цвік визначав владу як прояв організованої сили, заснованої на здатності одних суб'єктів нав'язувати свою волю іншим, тобто керувати ними. Отож в основі будь-якої влади лежать відносини залежності між людьми [18, с. 78]. Російський дослідник М. Й. Байтін, у свою чергу, визначав владу як відповідний до характеру та рівня суспільного життя засіб функціонування певної соціальної спільноти, що полягає у відносинах підкорення волі окремих осіб та їх об'єднань керівній у цій спільноті волі [2, с. 43]. А видатний юрист С. С. Алексєєв пов'язував природу влади з можливістю чинити певний вплив на підвладного об'єкта з тією, щоправда, відмінністю, що цей вплив є не одностороннім, а взаємним, особливо у демократичних умовах, коли має місце явище «зворотнього зв'язку» між владою і підвладними, за якого суб'єкти й об'єкти влади фактично збігаються [1, с. 112–114].

Певною мірою солідаризуються з ученими-правниками й психологами. Так, відомий політичний психолог Л. Я. Гозман вбачає у владі насамперед примус, точніше можливість примусити чи переконати інших осіб діяти певним чином або за певними правилами [6, с. 62]. Неважко простежити, що майже всі дослідники переконані, що будь-які владні відносини об'єднують такі риси, як публічний характер, суб'єктно-об'єктний склад, можливість застосування примусу.

На нашу думку, муніципальна влада і влада *per se* співвідносяться між собою як родові і видові поняття. Саме тому муніципальна влада, з одного боку, вбирає в себе усі риси, притаманні владі як такій, а з іншого – має певну специфіку, з'ясування якої, у свою чергу, залежить від того, під яким кутом зору ми розглядаємо феномен муніципальної влади і місцевого самоврядування взагалі.

Традиційно у літературі виокремлюються три основні теорії походження місцевого самоврядування: державницька, громадівська і муніципального дуалізму [17, с. 380–383]. Зупинимося на них докладніше.

Прихильники першої теорії вважають, що муніципальна влада (влада місцевого самоврядування) – це різновид державної влади. Так, Г. М. Чеботарьов зазначає, що влада органів місцевого самоврядування за своєю природою є владою державною [19, с. 85]. Проте сьогодні така позиція виглядає дещо застарілою, адже вона безпосередньо наслідує радянську правничу доктрину. Зокрема, свого часу відомий радянський державознавець К. Ф. Шеремет писав, що місцеве самоврядування – це децентралізоване державне управління. Аналогічну позицію відстоював і В. В. Куликов, категорично стверджуючи, що органи місцевого самоврядування є складовою системи державного управління [11, с. 17].

Зазначений державницький «нахил» в інтерпретації природи муніципальної влади, властивий російським ученим, здебільшого пояснюється авторитарними тенденціями, що мають місце у сучасній Росії. За великим рахунком, майже уся естетика путінської Росії (політична риторика, публіцистика, кінематограф і т. ін.), не кажучи вже про правову ідеологію, закономірно впливає з радянської політико-правової парадигми, якій був притаманний насамперед етатизм. У такій системі координат «держава сприймається масовою свідомістю як патерналістська сила, – пише російський учений Е. Я. Баталов, – а етатистська орієнтація виховує в громадянах необхідний для Системи громадянсько-політичний інфантилізм» [4, с. 56].

Як слушно зазначає О. В. Батанов, виникнення концептуального орієнтиру на державний характер природи місцевого самоврядування є методологічною рефлексією на патерналістські ідеї про державу як найбільш сильний і центральний інститут політичної системи, а також про те, що ті чи інші самоврядні якості місцевої влади можуть рельєфно проявлятися виключно в ході їх зіставлення, зіткнення із державною владою. За цією логікою, самоврядування, самоуправління, самодіяльність та інші прояви самостійності можуть виникнути виключно у разі наявності іншої сторони владовідносин – держави, яка й може дозволити, встановити або спродукувати таку самостійність. По суті,

це відносини за схемою «людина – держава – влада – свобода», в основі якої принцип оптимального поєднання автономії особи та управлінсько-колективістських начал у взаємовідносинах громадян із суспільством, державою та владою стає можливим тільки як забезпечення негативної свободи – «свободи від ...» будь-кого чи будь-чого, зокрема держави [5, с. 208-209].

З теоретичної точки зору існування муніципальної влади як різновиду публічної влади, джерелом якої є народ, заперечується тим, що останній (як, зрештою, й будь-яка інша спільнота людей) може бути джерелом лише однієї влади, а не двох. Тому влада органів місцевого самоврядування є похідною від державної влади, а не від вигаданої муніципальної влади. І хоча протагоністи даного підходу не виключають існування влади, джерелом якої є територіальна громада (адже влада притаманна кожному колективу людей, у тому числі територіальній громаді), однак у даному разі вони вважають, що влада останньої на відміну від влади об'єднань громадян трансформується, по суті, у державну.

Показово, що тезу про похідний від державної влади характер влади муніципальної обстоюють і деякі західні дослідники. Зокрема, шведський вчений С. Монтін підкреслює, що з погляду конституції та загальної ієрархії політичних інститутів муніципалітети виступають частиною державної адміністрації, а місцеве самоврядування наділяється компетенцією парламентом і в силу цього здійснює в остаточному підсумку «делеговану державну владу» [Цит. за: 5, с. 206].

Представники конкуруючої з викладеною концепції, навпаки, категорично заперечують державну природу влади територіальних громад. Так, В. Ф. Погорілко переконаний, що місцеве самоврядування опосередковує собою відносно самостійний вид влади в системі народовладдя – місцеву (муніципальну) владу як владу територіальних спільнот [14, с. 7]. А російський учений В. Є. Чиркін пише, що місцеве самоврядування – це недержавна влада. Обрані громадянами ради, комітети, а також мери міст та громад – це органи населення певних адміністративно-територіальних одиниць, а не держави в цілому [20, с. 375]. У іншій своїй праці він ще категоричніший: державна влада та місцеве самоврядування – це різні рівні здійснення публічної влади народу. Місцеве самоврядування – це публічна влада територіального колективу, об'єднання громадян (а іноді й негромадян, які постійно проживають та сплачують податки на певній території), влада народу даної території в її межах та з питань, визначених правовими актами держави [21, с. 453].

Стверджуючи, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування є різними формами реалізації влади народу, О. О. Кутафін переконаний, що місцеве самоврядування – це спосіб не тільки децентралізації управління, а й організації та здійснення влади на місцях, який забезпечує самостійне вирішення громадянами питань місцевого життя, організаційне уособлення управління місцевими справами в системі управління суспільством і державою [12, с. 358]. Визнаючи місцеве самоврядування як форму народовладдя і специфічну підсистему публічної влади, український дослідник П. М. Любченко зауважує, що місцеве самоврядування структурно й організаційно відо-

кремлене від державної влади і діє в межах Конституції і законів України автономно. На думку цього автора, держава і місцеве самоврядування – це рівноправні суб'єкти публічної влади [13, с. 39-40].

Український професор і колишній суддя Конституційного суду В. М. Шаповал наголошує, що зміст положень Конституції України щодо місцевого самоврядування, зокрема ст. 140, ґрунтується на ідеї самоврядування саме населення, тобто на громадівській теорії. Прийняття в Україні основ цієї теорії пояснюється насамперед прагненням відійти від так званого радянського будівництва, котре лише умовно співвідносилось з реальним місцевим самоврядуванням [22, с. 53]. У цьому зв'язку обґрунтованою виглядає оцінка автором паралелі «радянське будівництво – ради як органи державної влади» і «державне будівництво – ради як органи місцевого самоврядування» як абсурдної з огляду на конституційне визначення місцевого самоврядування [22, с. 56].

Нарешті, третя група вчених займає компромісну позицію, доводячи подвійну природу влади місцевого самоврядування. У результаті аналізу муніципальної влади вони роблять висновок, що в ній одночасно поєднуються дві теорії: громадівська та державна. Так, О. О. Кузнецов у ході вивчення конституційної моделі місцевого самоврядування фіксує тісний взаємозв'язок держави та самоврядування, проникнення в місцеве самоврядування державницьких засад і разом з тим наявність у самій державності самоврядних елементів. За допомогою єдності цих двох засад вирішуються важливі суспільно-державні завдання. Дані положення, на думку цього автора, є концептуальним орієнтиром для подальшої розробки теорії місцевого самоврядування, в основі якої лежить комплексний державно-громадський підхід [10, с. 14-15].

Отже, цілком очевидно, що синтез державного та громадського у самоврядуванні є, мабуть, найбільш перспективним. За допомогою єдності цих двох засад вирішуються найважливіші політико-правові завдання, зокрема: а) унеможливується роздвоєння влади, яке призводить до політичної нестабільності і послаблення держави та її інститутів; б) з'являються можливості для більшої частини людей щодо участі в управлінні справами суспільства та держави, що підвищує культурно-правовий рівень громадян і виховує у них повагу до законів; в) ліквідується розрив між суспільством і державою; г) досягається єдина мета – збереження й зміцнення суспільства і держави за наявності демократичних інститутів; д) держава більшою мірою орієнтується у місцевих справах і приймає відповідні рішення, зміст яких узгоджується з інтересами людей; е) породжується спільний інтерес для громадян та державних органів, – створення життя, гідного кожної людини та суспільства загалом; є) управління суспільством на основі узгоджених дій перетворюється на єдиний процес творення. Однак реалізація цих програмних положень, як підкреслює О. В. Батанов, можлива лише в соціально орієнтованій державі, яка дає мотивацію і стимули для розвитку ініціативи людей [5, с. 213].

Виходячи з наведеного, можна визначити муніципальну владу як легітимне, визнане та гарантоване державою публічно-самоврядне волевиявлення територіальної громади щодо здійснення її функцій і повноважень, спрямо-

ваних на реалізацію прав і свобод людини і громадянина, а також розв'язання питань місцевого значення шляхом прийняття і реалізації правових актів у порядку, передбаченому Конституцією й законами України, а також нормативними актами місцевого самоврядування.

Розглядаючи муніципальну владу з точки зору виборчих прав громадян, корисно звернутися до історичних витоків формування місцевого самоврядування шляхом різноманітних виборчих процедур.

Як відомо, елементи місцевого самоврядування мали місце ще в Стародавній Греції та стародавньому Римі. Уперше своє правове оформлення вони отримали в законі Юлія Цезаря 45 р. до н. е. «Lex municipalis». Цим актом запроваджувалась організація місцевої влади на засадах загального принципу самоврядування, фактично встановлювався муніципальний устрій, і започатковувався нормативне застосування термінів «муніципалітет», «муніципальний». Організація муніципального устрою за законом Юлія Цезаря певною мірою копіювала державний лад Стародавнього Риму. Так, основою самоврядування виступали громади, а вищим органом міського самоврядування – народні збори всіх жителів громади, організовані за куріальною системою. До компетенції народних зборів було віднесено вирішення загальних питань міського життя та обрання муніципальних магістратів, які утворювали муніципальну магістратуру, що здійснювала адміністративну і судову владу. Кожне місто мало муніципальний сенат (представницький орган), що нараховував 100 членів [16, с. 48-49].

У оформленні муніципальної влади як самостійного правового інституту важливу роль відіграли комунальні революції в Західній Європі XI-XIII ст. Їх результатом стало комунальне самоврядування, яке передбачало звільнення міста від влади феодалного власника і створення міських органів самоврядування – виборної ради і магістрату як виконавчого органу, що були незалежними від центральної, «коронної» влади. Як зазначає А. І. Ковлер, з моменту організації перших середньовічних міст та комун (приблизно X ст.) формування їх управлінських органів було виключно виборним. Разом з тим не варто ідеалізувати роль виборів при формуванні тогочасних структур місцевого самоврядування. По-перше, сам виборчий корпус включав далеко не усіх мешканців, адже його склад обмежувався різними цензами: обов'язковою наявністю нерухомості, як, наприклад, у більшості французьких комун, нешляхетністю (тобто відсутністю дворянського титулу) в пополанських комунах Італії тощо. А по-друге, феодалізація міст виокремлювала навіть у виборчому корпусі привілейовані групи, що мали більші квоти представництва (так звана боротьба «ситого» та «виснаженого» народу у Флоренції) [8, с. 68].

Комунальна (муніципальна) організація середньовічних міст характеризувалася тим, що на чолі більшості комун стояла міська рада, яка обирала одного-двох мерів (Франція) чи синдаків (Італія), у підпорядкуванні яких перебувала міська адміністрація. У сучасних французьких джерелах виділяють кілька типових моделей середньовічного комунального управління: а) комунальну систему північно-французьких міст і міст Фландрії; б) консулат південно-французьких комун; в) подестат середземноморських комун Франції та Італії [8, с. 70].

Пізніше французьким законом від 14 грудня 1789 р. уніфіковано муніципальний устрій – всі без винятку громади (як невеликі сільські, так і великі міські) отримали однакову муніципальну організацію під назвою «municipalite» і, як наслідок, однакові повноваження. Але такий порядок проіснував у Франції недовго. Так, уже законом від 17 лютого 1800 р. Наполеон запровадив префектуральну комунальну систему, що передбачала повну залежність громади від центральної влади. Зокрема, було значно розширено повноваження мера (він набував статусу державного службовця) та виконавчо-розпорядчого органу, які підпорядковувалися префектові, – представникові центральної влади. У свою чергу, громадське майно передавалося в державну власність, скасовувався поділ повноважень на самоврядні та делеговані тощо.

У свою чергу, в Німеччині, де була живою пам'ять про середньовічні німецькі корпорації міст, з ініціативи пруського міністра барона фон Штейна 19 листопада 1808 р. було прийнято «Прусське укладення про статути міст». Наміром законодавця було не стільки створити з міст публічно-правові корпорації, скільки залучити міських громадян до участі в публічній адміністрації.

Відповідно до названого акта система місцевого самоврядування охоплювала міську раду, що обиралась на прямих виборах таємним голосуванням, та магістрат – колегіальний виконавчий орган, що обирався міською радою у складі бургомистра, скарбника та членів магістрату. При цьому частина членів магістрату працювала на громадських засадах (почесні члени), тоді як інші були професійними службовцями. Крім того, члени магістрату не могли одночасно бути депутатами міської ради. При цьому право обирати депутатів міської ради надавалося лише тим жителям міста, які мали нерухомість на його території [9, с. 458].

Ще однією країною, яка утворила унікальну систему локальної адміністрації, була Велика Британія. Основою цієї системи була суперечність двох елементів, а саме: центральної влади норманських королів і набутих ними земель територіальних об'єднань англосаксів, зокрема графств (counties), сотен (hundreds), парохій (parishes) та інкорпорованих міст (corporations). Від часів Вільгельма Завойовника англійські королі намагалися не допустити виникнення політичного феодалізму, натомість прагнули до сильної концентрації влади в своїх руках.

Антагонізм, що існував впродовж кількох століть між центральною державною владою і децентралістичними спрямуваннями територіальних громад, призвів до появи такого поняття, як «King in Parliament», тобто до концентрації законодавчої влади в парламенті та передачі виконання законів місцевим територіальним об'єднанням. У центрі цих об'єднань перебував інститут мирових суддів, що виник з часів реформи Едуарда III (1360 р.) та мав функції поліцейного нагляду, а також частину юрисдикції у кримінальних справах.

Мировий суддя призначався королем і виконував свої обов'язки на безоплатній основі при власній матеріальній незалежності, пов'язаний з володінням великими земельними наділами. Для кожного графства король номінував декількох мирових суддів з-поміж найбільш впливових шляхетських кіл даного

графства. Цікаво, що частину функцій судді виконували самостійно, а частину – на колегіальних зборах (*petty sessions, special sessions*), а найбільш важливі питання вирішувалися на кварталних зборах усіх мирових суддів (*general quarter sessions*) [Див.: 15].

Посада мирового судді в Англії користувалась великою популярністю аж до кінця ХІХ ст., коли реформою 1888 р. були утворені також виборні ради графств, які перебрали від мирових суддів більшу частину їх адміністративних функцій. Окрім цього, законом 1894 р. було реформовано адміністрацію сільських та немуніципальних міських округів і сільських парафій. Ці два закони запровадили в організації всієї місцевої адміністрації систему комунальних представництв, що базувалася на рівному і безпосередньому виборчому праві для осіб, які платили місцеві податки.

На противагу французькому і пруському самоврядуванню, англійське законодавство не розрізняло представницькі і виконавчі функції в місцевих адміністраціях: вся комунальна влада належала виборним радам міст, графств, міських і сільських округів або парафій. У деяких з останніх існували також громадські збори. Безпосереднє управління належало комітетам, тобто своєрідним відділам рад, які були передбачені законом або створювалися відповідно до нагальних потреб. Крім голови (*mayor* або *chairman*), до комунальних рад належали члени цих рад, обрані жителями даного комунального об'єднання, а в містах і містах-графствах – ще олддермени, вибрані членами зі складу рад. Як правило, ними були фахівці з певних питань, досвідчені люди, які не брали участі в політичному житті і тому були не в змозі увійти до складу комунальних рад шляхом виборів [9, с. 461].

Звичайно, феномен муніципальної влади у контексті реалізації виборчих прав громадян слід розглянути і з позицій дня сьогоднішнього. У конституційно-правовому сенсі, на наш погляд, особливої уваги заслуговують наступні моменти.

У зарубіжних країнах у більшості випадків виборцями можуть бути тільки громадяни цієї країни, але, як свідчить практика правового регулювання виборчих відносин у європейських країнах, все частіше право голосу, а іноді й пасивне виборче право на виборах до органів місцевого самоврядування, надається також іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають у відповідній місцевості. Наприклад, у Швеції у виборах до місцевих органів мають право брати участь іноземці, які прожили у відповідній комуні не менше трьох років. Аналогічні норми містяться у ч. 4 ст. 15 Конституції Португалії та ч. 2 § 14 Конституції Фінляндії. Це пов'язано з тим, що головним індивідуальним суб'єктом самоврядування є не громадянин, а житель. Саме через жителів, які мають статус виборців, учасників місцевих референдумів, місцевих ініціатив і зборів територіальні громади виявляють самоврядну волю.

Зважаючи на те, що будь-які обмеження права на участь у місцевому самоврядуванні залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та будь-яких інших переконань, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються, з часом можна було

б і в Україні надати право участі у місцевих референдумах та виборах особам, які не мають громадянства України, але тривалий час постійно проживають на відповідній території, володіють майном та сплачують місцеві податки і збори. Хоча для цього і слід внести зміни до третього розділу Конституції України, що, як відомо, затверджуються на всеукраїнському референдумі. У цьому аспекті важливо звернутися до практики залучення громадян Європейського Союзу мігрантів-резидентів до участі в управлінні місцевими справами. Наприклад, у Німеччині на виборах в округах і зборах особи, які мають громадянство держави-учасниці ЄС, рівною мірою можуть обирати і бути обраними відповідно до права ЄС (абз. 1 ст. 28 Основного Закону ФРН) [3, с. 47].

Формування муніципальної влади шляхом виборів є своєрідною прелюдією до виборів загальнонаціональних. З одного боку, саме на місцевому рівні проходять обкатку виборчі технології, які згодом будуть застосовуватися на виборах загальнонаціональних. Але водночас місцеві вибори традиційно розглядаються як барометр популярності уряду між загальнонаціональними виборами. Наприклад, у Великій Британії характерна ознака таких виборів – протестне голосування, коли не тільки супротивники, а й частина прихильників уряду виражає йому своє незадоволення. Електорат опозиційних партій на місцевих виборах, як правило, більш активний, ніж виборці правлячої партії. «Якщо діяльність уряду оцінюється в цілому негативно, – резюмує Ол. А. Громико, – то проти нього працює протестне голосування. Якщо позитивно – на відсоток поданих за правлячу партію голосів негативно впливає електоральна пасивність її прихильників» [7, с. 223].

Разом з тим європейський досвід свідчить, що на локальному рівні ослаблення домінування двопартійної системи відкриває шлях для розвитку багатопартійної системи і плюральної моделі демократії. Усе частіше виникає ситуація, коли жодна партія не має більшості, що, у свою чергу, призводить до коаліційного характеру локальної партійно-політичної системи. Так, у тій же Великобританії в одних місцевих легіслатурах домінує одна партія, в інших – дві партії регулярно змінюють одна одну. Останніми можуть бути лейбористи і консерватори, лейбористи і ліберал-демократи, консерватори і ліберал-демократи та ін. [23, р. 85].

Таким чином, наявність спільних ознак та ідентичних проблем на місцевому рівні, привабливість застосування уніфікованих норм породили ідею стосовно перенесення ключових засад самоврядування, що ґрунтуються на верховенстві права та демократії, на більш високий, державний рівень.

Список літератури: 1. Алексеев С. С. Общая теория права : учебник / С. С. Алексеев. – М.: Проспект, 2009. – 576 с. 2. Байтин М. И. Сущность и типы государства // Теория государства и права : курс лекций / М. И. Байтин ; под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М.: Юристъ, 2001. – С. 42-59. 3. Бакумов О. С. Конституційне право громадян України на участь у виборах і референдумах та проблеми його реалізації : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. / О. С. Бакумов ; НЮАУ. – Х., 2012. – 214 с. 4. Баталов Э. Я. Политическое – «слишком человеческое» / Э. Я. Баталов. – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – 136 с. 5. Батанов О. В. Муніципальна

власть в Україні : проблеми теорії та практики / О. В. Батанов. – К.: Юрид. думка, 2010. – 656 с. **6.** Гозман Л. Я. Политическая психология / Л. Я. Гозман, Е. Б. Шестопал. – Р/н/Д.: Феникс, 1996. – 448 с. **7.** Громько Ал. А. Модернизация партийной системы Великобритании / Ал. А. Громько. – М.: Весь Мир, 2007. – 344 с. **8.** Ковлер А. И. Институты самоуправления в средние века / А. И. Ковлер // Институты самоуправления: историко-правовое исследование / отв. ред. Л. С. Мамут. – М.: Наука, 1995. – С. 62-81. **9.** Кравченко В. В. Конституційне право України / В. В. Кравченко. – К.: Атіка, 2004. – 500 с. **10.** Кузнецов А. А. Конституционно-правовые аспекты развития местного самоуправления в РФ в свете Европейской Хартии местного самоуправления: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / А. А. Кузнецов. – М., 2005. – 21 с. **11.** Куликов В. В. Реформа местного самоуправления в России : теория и реальность / В. В. Куликов // Государство и право. – 2000. – № 11. – С. 15-22. **12.** Кутафин О. Е. Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. – М.: Юристъ, 2001. – 444 с. **13.** Любченко П. М. Коментар до статті 7 / П. М. Любченко // Конституція України : наук.-практ. комент. / редкол.: В. Я. Тацій та ін. – К.-Х.: Право, Ін Юре, 2003. – С. 38-43. **14.** Муниципальное право Украины / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Ін Юре, 2001. – 590 с. **15.** Пашин С. Мировой судья возвращается / С. Пашин // Человек и закон. – 1999. – № 6. – С. 38-44. **16.** Скрипилен Е. А. Основы римского права : конспект лекцій / Е. А. Скрипилен. – М.: Ось-89, 2005. – 208 с. **17.** Тодика Ю. М. Місцеве самоврядування / Ю. М. Тодика, Ю. В. Ткаченко // Конституційне право України : підручник / за ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. – Х.: Право, 2008. – С. 379-404. **18.** Цвік М. В. Поняття держави / М. В. Цвік // Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2009. – С. 74-88. **19.** Чеботарев Г. Н. Развитие конституционных основ местного самоуправления / Г. Н. Чеботарев. – Т.: ИМЭКС, 1995. – 240 с. **20.** Чиркин В. Е. Государствование : учебник / В. Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 1999. – 400 с. **21.** Чиркин В. Е. Конституционное право в РФ: учебник / В. Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 2001. – 600 с. **22.** Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. Шаповал // Право України. – 2002. – № 3. – С. 51-57. **23.** Rallings C., Thrasher M. Local elections in Britain. – L.: Routledge, 1997. – 232 p.

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В КОНТЕКСТЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

Новак А. Н.

В статье исследуются отдельные проблемы, связанные преимущественно с развитием человеческих представлений о муниципальной власти в историко-правовом контексте. Изучаются основные формы народовластия, которые существовали на протяжении человеческого развития на местном уровне. Рассматриваются различные типы избирательных систем в различных европейских странах. Выясняется вопрос о том, какая избирательная система является оптимальной на местных выборах для современной Украины.

Ключевые слова: избирательная система, местные выборы, пропорциональная система, мажоритарная система, смешанная система, муниципальные органы власти.

THE MUNICIPAL POWER IN THE ASPECT OF THE ELECTORAL RIGHTS OF THE VOTERS

Novak O. M.

This article examines some of the problems, connected mainly with the development of human ideas about the municipal authorities in the historical and legal context. Covers the basic form of democracy that have existed for human development at the local level. Discusses the different types of electoral systems in different European countries. It turns out the question of what electoral system is optimal for the local elections for modern Ukraine.

Keywords: electoral system, local elections, the proportional system, a majoritarian system mixed system, the municipal authorities.

Надійшла до редакції 11.02.2014 р.



Олена Володимирівна Глинянська,
аспірантка
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК: 342.72/.73

ЕКОНОМІЧНА СВОБОДА: СУТНІСТЬ ТА СТАН В УКРАЇНІ

У статті визначено особливості економічної свободи, проведено розмежування між економічною свободою та свободою економічної діяльності. Проаналізовано індекс економічної свободи в Україні.

Ключові слова: економічна свобода, свобода економічної діяльності, індекс економічної свободи в Україні.

Ця стаття присвячена визначенню природи економічної свободи, її відмінностей від свободи економічної діяльності, а також аналізу індексу економічної свободи в Україні.

Існують різні точки зору щодо природи економічної свободи. Наприклад, В. Речицький вважає, що економічна свобода є структурним елементом свободи як феномена. Одним із дослідників економічної свободи, яких вважають класиками, був А. Сміт, який визначав, що тільки вільний ринок дає можливість досягти більшої продуктивності, а роль держави в економіці має зводитись до необхідного мінімуму, що полягає в запобіганні шахрайству, застосуванні сили на ринку та підтриманні податкової системи [1, с. 97]. М. Фрідман, Ф. Хайек стверджували, що умовою свободи виступає ринкова економіка, а гарантом економічної свободи індивіда є його приватна власність. [Див.: 2, с. 28]. За аксіологічним підходом економічна свобода є фундаментальною засадою реалізації функцій держави в економічній сфері, яка має враховувати наявні структури, процедури і правила, щодо яких склався суспільний договір і вони потребують своєї демократичної легітимації. Наявність розриву між економічними структурами, процедурами і правилами та станом правового регулювання свідчать про існування лише номінальної

(декларованої) економічної свободи, тобто про її відсутність або лише фрагментарні прояви. Логічною є думка професора О. Яременка і з нею варто погодитись, що економічна свобода може бути охарактеризована як історично сформований і такий, що розвивається, спосіб функціонування складних господарських систем. «Оскільки свобода як така належить до споконвічних цінностей людського суспільства, то економічна свобода надає функціонуванню й розвитку господарських систем ціннісного виміру. Базисні форми соціальності – релігія, сім'я, держава – відповідають на запитання «навіщо?». Економічна свобода відповідає на запитання «як?». Економічна свобода як інституційно детермінований тип організації господарської діяльності суб'єктів формується природничо-історичним шляхом і являє собою особливий спосіб організації суспільного господарства, в основі якого лежить провідна роль цінностей, потреб і здібностей людини, яка опосередковує свій соціальний зв'язок шляхом професійно організованої діяльності» [3, с. 4]. Економічна свобода є умовою ефективного функціонування інститутів держави й практичною реалізацією цінностей суб'єкта. Що тут мається на увазі? А мова йде про те, що людині як соціальній істоті властиво бути вільною, і тому, підкорюючись інститутам, які відповідають її цінностям, вона не просто зберігає свою економічну свободу, а піднімає її на більш високий рівень. Якщо ж особа не поділяє цінностей інституту, якому підкоряється, то свобода набирає негативних форм – свавілля, ухилення, злочину.

Конституційний зміст економічної свободи в українській науці досліджено В. А. Устименко. На його думку, до системи фундаментальних економічних свобод входять: ті, які визначають сутність змісту економічної свободи (матеріальні), та інституціональні характеристики. «Матеріальні конституційні свободи складають: право власності, свобода підприємницької діяльності, свобода договору. Інституціональні свободи складають: право на захист і підтримку економічної конкуренції, свобода пересування та вибору місця проживання, свобода руху капіталів, товарів, послуг і робочої сили територією України, право на об'єднання» [4, с. 18]. На нашу думку, такий поділ є не зовсім вдалим. Розглянемо більш детально дану класифікацію. З точки зору В. А. Устименко, «матеріальні економічні свободи відображають економіко-правову природу економічних свобод як гарантованих правом вільного вибору виду і напрямів своєї економічної діяльності», а «інституціональні економічні свободи складають правовий інструментарій забезпечення економічної свободи, тобто сукупність правомочностей приватних осіб, спрямованих на досягнення суспільно корисного результату у сфері своєї економічної діяльності» [4, с. 18, 20]. Як бачимо, у класифікації цього автора, свобода підприємницької діяльності віднесена до матеріальних економічних свобод, водночас свобода руху капіталів, товарів послуг віднесена до інституціональних свобод. Ми ж вважаємо, що вище наведені свободи відносяться до одного рівня свобод. Що стосується свободи пересування та вибору місця проживання, то, на наше глибоке переконання, вони аж ніяк

не відносяться до економічних свобод і не пов'язані з місцем реєстрації підприємницької діяльності. Це ж саме стосується права на об'єднання, яке не відноситься до економічних свобод. Більш доцільним є виділення конституційних принципів забезпечення економічної свободи: 1) свобода підприємницької діяльності; 2) єдиний економічний простір; 3) свобода руху товарів, послуг, капіталів; 4) визнання і рівний захист різних форм власності; 5) підтримка конкуренції. Перераховані конституційні принципи є елементами економічної свободи, і обмеження хоча б одного з них означатиме обмеження економічної свободи в цілому.

Проте слід розмежовувати два різних поняття: економічна свобода та свобода економічної діяльності. Поняття «економічна свобода» є ширшим за останнє. Що ж стосується свободи економічної (підприємницької) діяльності, то сутність її складають: 1) зміст конституційного права на підприємницьку діяльність; 2) сфера захисту підприємницької діяльності; 3) обмеження права на підприємницьку діяльність; 4) конституційно-правові засади монополії; 5) конституційно-правові засади добросовісної конкуренції. Зміст конституційного права на підприємницьку діяльність полягає у можливості вільно обирати вид і напрям професійної діяльності з метою реалізації економічних інтересів, вступати в асоціації. Саме економічні інтереси суб'єкта права на підприємницьку діяльність визначають обов'язки держави та впровадження певних мікро- та макроекономічних правил і процедур національної економічної системи, її конкурентоспроможності на міжнародному ринку. Поняття «свобода економічної діяльності» є складовим елементом свободи конкуренції, яка, в свою чергу, встановлює права підприємців на здійснення вільної господарської діяльності і зобов'язання підприємців стосовно споживачів щодо недопущення зловживання монополюючим становищем на ринку, недобросовісної конкуренції.

Конституцією України закріплено об'єктивний принцип побудови економіки і господарських відносин – принцип свободи підприємництва й економічної конкуренції, який передбачає, що вільній конкуренції надається державний захист, створюється порядок для суб'єктів ринку. Згідно з Конституцією України визначальними засадами у сфері економічної свободи визнаються соціальна функція власності (частина третя ст. 13); рівність захисту усіх суб'єктів власності та соціальна спрямованість економіки (частина четверта ст. 13); економічна багатоманітність (частина перша ст. 15). Стаття 42 Конституції України передбачає гарантії свободи економічної діяльності: «Кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом.... Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності» [5, с. 42]. Конкуренція, свобода економічної діяльності, різні форми власності є основоположними принципами ринкової економіки. Однак очевидно, що держава має не просто декларувати свободу економічної діяльності, а й запобігати зловживанню з боку сторін її учасників. При цьому дуже важливо забезпечити баланс між індивідуальними та колективними інтересами. Реалі-

зація конституційних принципів ринкової економіки (підтримка конкуренції, свобода економічної діяльності і тощо) не тягне за собою відмову від державного регулювання у цій сфері.

Економічна свобода визначається межами втручання держави в її регулювання. Загалом, функції держави в економічній сфері представлені у вигляді певної системи. По-перше, держава на законодавчому рівні визначає основи економічного устрою шляхом конституційного закріплення форм власності, принципів економічної діяльності. По-друге, для охорони економічного публічного порядку і захисту законних інтересів можливе застосування примусових заходів. По-третє, держава здійснює правове регулювання економічних відносин нормами цивільного, трудового, фінансового та інших галузей права. По-четверте, держава сама є учасником економічних відносин, шляхом створення підприємств. Дуже важливо визначити межі втручання держави, при якому вона, корегуючи економічний розвиток, не буде стримувати розвиток підприємництва. На думку М. В. Савчина, ці межі мають відповідати наступним критеріям: а) збереження сутності змісту основного права на економічну свободу; б) суспільна необхідність у демократичному суспільстві; в) пропорційність [6, с. 99]. На наш погляд, саме публічний інтерес, який визнаний та забезпечений правом, задоволення якого є гарантією існування та успішного розвитку суспільства, визначає ту міру державного втручання в економіку. Взагалі можна виділити три моделі втручання держави в економічну свободу. Перша модель – мінімального втручання – передбачає забезпечення базових державних функцій: забезпечення суспільних благ (законність, правопорядок, безпеку, право власності та ін.). Друга модель – помірною втручання – передбачає регулювання монополій (регулювання її застосування та прийняття антимонопольного законодавства), забезпечення соціального захисту (пенсійне забезпечення, захист на випадок безробіття, інвалідності та ін.) Третя модель – значного втручання – передбачає активне втручання держави шляхом координації приватної ініціативи підприємницької діяльності, втручання в діяльність суб'єктів господарювання. На нашу думку, Україна перебуває між другою та третьою моделями втручання в економічну свободу, проте все ж у подальшому взято курс стратегічного розвитку з метою досягнення першої моделі.

Безперечно, на обмеження економічної свободи впливають внутрішні (стан людини як суб'єкта економічної свободи) і зовнішні фактори (обставини). Внутрішні фактори визначаються здібностями особи (фізіологічними, психологічними, моральними, культурними та ін.). Так, особа, яка не має достатніх знань, у силу своїх фізичних можливостей не зможе займатися діяльністю, пов'язаною з економікою або фінансами, що вже обмежує її економічну свободу через цей внутрішній фактор. Зовнішні фактори існують у наслідок конкуренції, обмежених ресурсів, норм моралі, інтересів інших осіб. Велика кількість факторів, що впливають на сферу економічної свободи кожного індивіда, дають підстави стверджувати, що межі економічної свободи виключно індивідуальні

і можуть відрізнятись від меж свободи іншої особи. Дуже важливим зовнішнім фактором обмеження економічної свободи є інтереси інших осіб. Свобода економічної діяльності не належить до абсолютних прав людини, як, наприклад, право на життя, яке є абсолютним за своєю природою, тобто не підлягає будь-якому обмеженню. Таким чином, у разі необхідності забезпечення абсолютних прав інших осіб, таких як, наприклад, право на життя, свобода економічної діяльності буде обмежена.

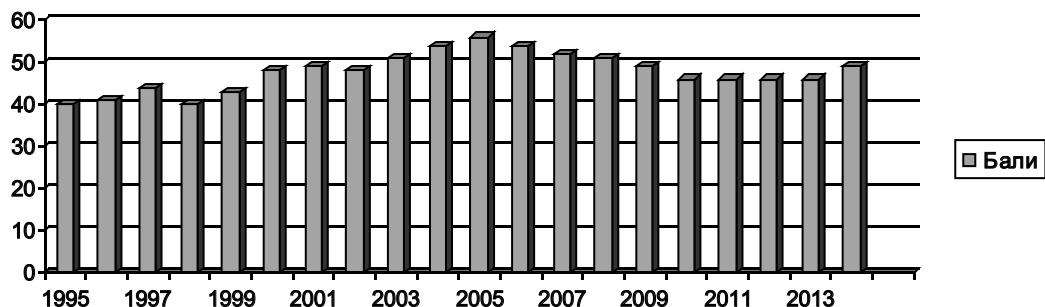
Досить цікавою є позиція відомого економіста, професора Стенфордського університету М. Бернштама. У своєму інтерв'ю стверджує, що економічної свободи взагалі не існує. На його думку, вона завжди відносна: «Існує свобода від чогось конкретного. Є економічна свобода від державних обмежень. Є економічна свобода від соціалізму, тобто від перерозподілу. Це дві різних речі. Інколи вони співпадають, інколи ні. Історія свідчить, що найбільш швидко розвиваються ті країни, де свобода від держави, від регулювання не випереджала свободу від соціалізму, від перерозподілу. Не можна давати свободу тим, хто хоче та вміє грабувати державу або когось персонально. А такі люди завжди є. Латинська Америка, наприклад, «загинула» саме тому, що не змогла зупинити тих, хто прагнув до перерозподілу ресурсів. Вона дала свободу великим землевласникам, рабовласникам, монополістам. У Латинській Америці економічна свобода була направлена від ринку, а не до нього. Економічної свободи там було більше, ніж потрібно» [8, с. 57].

Тож, проаналізувавши різні позиції щодо визначення економічної свободи і її відмінностей від свободи економічної діяльності, ми прийшли до висновку, що під економічною свободою варто розуміти можливість реалізації власних ідей, задоволення власних економічних потреб відповідно до внутрішніх переконань у межах, які не зачіпають свободи інших суб'єктів (як форма індивідуальної та колективної свободи), а також можливість діяти відповідно до власних програм економічного розвитку, визначених на законодавчому рівні з урахуванням економічних інтересів своїх громадян та у межах, що не зачіпають їх свобод, свобод інших держав та суб'єктів міжнародного права (як форма свободи держави).

Економічна свобода має дуже важливе значення, адже за рівнем її розвитку визначається загальна оцінка економічного розвитку країни. У світі існують різні рейтинги розвитку країн, основними показниками яких є політична, економічна, індивідуальна свобода. Одним із таких є рейтинг країн за індексом економічної свободи Heritage Foundation, який визначає американська дослідницька однойменна організація Heritage Foundation й оприлюднює у виданні «Wall Street Journal». Проведені світові дослідження вказують на достатньо сильну кореляцію між економічною свободою і процвітанням країни. Економіки, що мають більш високий рівень свободи, набагато успішніше працюють над зменшенням бідності, ніж жорстко регульовані економіки. Як правило, вищий рівень добробуту, особистої свободи й тривалості життя саме в країнах з високим рівнем економічної свободи.

Індекс економічної свободи Heritage Foundation розраховують як середнє арифметичне за десятима рівноважними показниками: свобода торгівлі, свобода бізнесу, фіскальна (податкова) свобода, монетарна (грошова) свобода, державні витрати, фінансова свобода, свобода інвестицій, захист (гарантії) прав власності, свобода від корупції, свобода праці. Максимальна оцінка за кожним показником сягає позначки 100 балів. За індексом економічної свободи країни світу поділяють умовно на п'ять груп: 1) вільні (free) – з показником 80-100 балів; 2) переважно вільні (mostly free) – з показником 70-79,9 бала; 3) помірно вільні (moderately free) – з показником 60-69,9 бала; 4) переважно невольні (mostly unfree) – з показником 50-59,9 бала; 5) невольні (деспотичні) (repressed) – з показником 0-49,9 бала.

Україна увійшла до групи країн нижчої категорії репресивних економік з показником індексу до 50 балів і посіла 155 місце (49,3 бала). За 20-річний період становлення незалежної України величина індексу економічної свободи країни зростає з 39,9 бала (1995 р.) до 49,3 бала (2014 р.), причому з 1995 р. по 2002 р. Україна була у групі країн з так званою «невільною економікою», з 2003 р. по 2008 р. країна покращила свій рейтинг і піднялась до позиції у групі країн з «переважно невольною» з найвищим рівнем економічної свободи у 2005 р. – 55,8 бала. Проте, починаючи з 2009 р., індекс економічної свободи є нижчим за 50 балів, що відносить Україну до групи країн, де економічна свобода обмежується і є репресивною (Див.: рис.).



Індекс економічної свободи України

Україна знаходиться на останньому місці у рейтингу серед 43 європейських країн і має не найвищі показники (Див.: табл.).

Індекс економічної свободи України та його складові у 2014 році

Загальний бал	Свобода бізнесу	Свобода торгівлі	Фіскальна свобода	Державні витрати	Монетарна свобода	Свобода інвестицій	Фінансова свобода	Захист прав власності	Свобода від корупції	Свобода праці
49.3	59.8	86.2	79.1	37.5	78.7	20.0	30.0	30.0	21.9	49.8

Із десяти критеріїв, що визначають загальний індекс економічної свободи, Україна має високі бали лише у трьох: у сфері торгівлі (86,2), монетарної (78,7) та фіскальної свободи (79,1). Найнижчі бали Україна має щодо свободи інвестицій (20), свободи від корупції (21,9), фінансової свободи (30) та захисту прав власності (30). Порівняно з минулим роком рівень економічних свобод в Україні виріс на три бали, що дозволило країні піднятися в рейтингу на 155 місце.

Експерти, які проводять дослідження економічного розвитку країн, зробили висновок, що за 20-річну історію оцінювання індексу економічної свободи Україна просунулася на дев'ять сходинок вгору. За оцінкою експертів, зростання спостерігається більш ніж з половини економічних свобод, включаючи особливі успіхи у сфері монетарної політики, фіскальної свободи, свободи від корупції та свободи торгівлі. Але таке зростання є досить скромним, зважаючи на той факт, що в 2006 р. Україна посідала 117-те місце і належала до групи «переважно невеликої» економіки.

«Економіка України залишається «репресованою». Більш глибокі інституційні реформи мають вирішальне значення для досягнення вищого економічного розвитку. Законодавча база залишається вкрай вразливою для політичного втручання, і корупція ще більше підриває верховенство закону. Показники свободи прав власності, фінансової та інвестиційної свободи вже декілька років залишаються на тому ж рівні (30, 30 і 20 балів відповідно). Причинами дуже низького рівня інвестиційної свободи в Україні, на думку експертів, є, по-перше, складність і суперечливий характер норм українського законодавства, що регулюють інвестиційну діяльність; по-друге, нерівність умов для українських та іноземних інвесторів; по-третє, слабкий правовий захист інвесторів; по-четверте, непрозорий приватизаційний процес. Бізнес перебуває у тісному взаємозв'язку з політикою. Судова влада перебуває під інтенсивним політичним тиском і значною мірою виконує волю виконавчої влади.

Загальне податкове навантаження становить 38 відсотків валового внутрішнього доходу. Державні витрати складуть 46 відсотків від ВВП. Державний борг 40 відсотків від валового внутрішнього виробництва.

Процес запуску бізнесу був спрощений, але виконання ліцензійних вимог, як і раніше, займає багато часу і коштує дорожче – у шість разів вище за рівень середньорічного доходу. Кодекс законів про працю є застарілим.

Середня тарифна ставка становить 1,9 відсотка. Існує багато державних підприємств і секторів економіки, де іноземні інвестиції обмежено урядом. Фінансова система залишається слаборозвиненою. Реструктуризація банківського сектора відбувалася повільно у зв'язку з наслідками недавньої глобальної фінансової кризи, яка призвела до банкрутства та націоналізації низки банків» [8].

Корупція є однією з найсерйозніших проблем України, стан якої продовжує погіршуватись. За індексом сприйняття корупції, який визначає авторитетна міжнародна правозахисна організація Transparency International, Україна в 2013 році посідала 144 місце серед 177 досліджуваних країн [9]. Нагадаємо, що цей індекс вказує на місце країн у рейтингу за їх рівнем корупції в держав-

ному секторі. Оцінка виставляється від 0 (дуже високий рівень корупції) до 100 (дуже низький рівень). Варто зазначити, що Україна має лише 25 балів.

Отже, проаналізувавши індекси економічного розвитку та стану корупції в Україні, зроблені міжнародними організаціями, можна дійти висновку, що банківська система є не досить ефективною, фінансовий сектор недорозвинений, а фінансова система в цілому є слабкою. Рівень державного втручання залишається високим, що в свою чергу негативно впливає на розвиток вільного ринку, заважаючи процесам ринкового ціноутворення і конкуренції. Як свідчить досвід економічно розвинених країн, розмежування вільного ринку та держави забезпечує досягнення високого рівня економічного розвитку. Такі явища, як бідність та низькі темпи економічного зростання, свідчать про низький рівень економічної свободи, що є характерним для України сьогодні.

Таким чином, Україна має підвищувати свій рівень економічної свободи, тим самим піднімаючи рівень життя населення та свої світові рейтинги.

Це можна зробити шляхом забезпечення основ розвитку економічної свободи і визнання важливої ролі держави в економіці, але при цьому її діяльність має бути зосереджена на головних функціях, які не стримують економічних свобод. Необхідно посилити конституційні засади економічної свободи у Конституції України. Конституційні положення, що стосуються певних аспектів економічної свободи, розпорошені в тексті Основного Закону, що негативно впливає на її реалізацію. Так, відповідно до ст. 13 Конституції України держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки, ст. 41 – непорушність права власності, а ст. 42 – свободу підприємницької діяльності. Тому пропонуємо закріпити засади економічної свободи в I розділі Конституції, виклавши ст. 13 у такій редакції: «Засади економічної свободи гарантуються державою. Власність є непорушною. Гарантується свобода підприємницької діяльності, забороняється монополізація та недобросовісна конкуренція». Закріплення економічної свободи як однієї з визначальних засад конституційного ладу забезпечить її реалізацію і надійний захист.

Список літератури: 1. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов : пер. с англ. / А. Смит. – М.: Эксмо, 2007. – 1776 с. 2. Фридман М. Капитализм и свобода : пер. с англ. / М. Фридман. – М.: Новое издательство, 2006. – 240 с. 3. Яременко О. Лібералізм, економічна свобода і держава / О. Яременко // Економіка України. – 2010. – № 12. 4. Конституційні засади економічної системи України : монографія / В. А. Устименко, Р. А. Джабраїлов, В. М. Кампо та ін.; за ред. В. А. Устименка; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк : Юго-Восток, 2011. – 219 с. 5. Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. 6. Савчин М. В. Конституційний лад України та економічний конституціоналізм / М. В. Савчин // Часопис Київського ун-ту права. – 2010. – № 4. 7. Уничтожить корпоративный социализм : Интервью М. С. Бернштама. // Эксперт. – 2002. – № 14. – 8 апр. 8. Рейтинг країн за індексом економічної свободи Heritage Foundation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.heritage.org/index/explore.aspx?view=by-region-country-year>. 9. Рейтинг країн за індексом сприйняття корупції Transparency International [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СВОБОДА: СУЩНОСТЬ И СОСТОЯНИЕ В УКРАИНЕ

Глинянская Е. В.

В статье определены особенности экономической свободы, проведено разграничение между экономической свободой и свободой экономической деятельности. Проанализировано индекс экономической свободы в Украине.

Ключевые слова: экономическая свобода, свобода экономической деятельности, индекс экономической свободы в Украине.

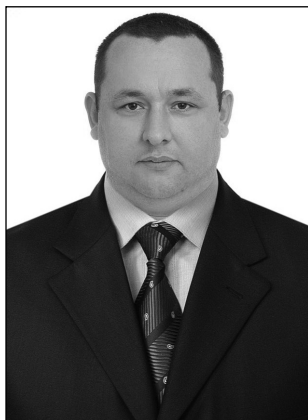
ECONOMIC FREEDOM: NATURE AND SITUATION IN UKRAINE

Glynianska O. V.

In the article there is the features of economic freedom, the differentiation between economic freedom and freedom of economic activity. There is analyzed the index of economic freedom in Ukraine.

Key words: economic freedom, freedom of economic activity, the index of economic freedom in Ukraine.

Надійшла до редакції 21.02.2014 р.



Олександр Андрійович Смоляр,
здобувач
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 342.9.35

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА

У статті у систематизованому вигляді подається аналіз теоретичних і практичних аспектів громадського контролю у сфері місцевого самоврядування, досліджуються проблеми здійснення контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, пропонуються напрямки удосконалення правового регулювання відносин у зазначеній сфері

Ключові слова: громадський контроль, об'єднання громадян, місцеве самоврядування, посадові особи, публічна влада.

У сучасних умовах розвитку державності підвищена увага приділяється модернізації місцевого самоврядування, активізації ролі органів місцевого самоврядування у публічному управлінні на засадах субсидіарності та децентралізації влади, що зумовлює необхідність посилення контролю за їх діяльністю, вдосконаленням його механізму, всіх елементів останнього, правового підґрунтя контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування, особливо з боку територіальних громад і громадськості в цілому.

Підвищення ролі і значення органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів управління повинно паралельно відбуватися із переглядом підходів до організації контролю за їх діяльністю, оскільки відповідні процеси повинні передбачати наявність реальних важелів впливу на органи та посадових осіб місцевого самоврядування задля забезпечення законності та ефективності їх діяльності, одним із яких і є контроль.

Механізм громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування привертав увагу багатьох учених, таких як: А. С. Крупник, В. В. Латішева, Т. В. Наливайко Т. В. Панченко [Див: 4; 5; 7; 8], однак, з огляду на різноманітність аспектів цього напрямку дослідження залишаються невиріше-

ними значна частина питань, які потребують розв'язання, від чого значною мірою залежить подальший процес підвищення громадської активності у сфері місцевого самоврядування.

Оновлення правової основи для активізації ролі громадськості як головних суб'єктів контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування має ґрунтуватися на сучасному науковому базисі, саме тому цілком виправданим виглядає з'ясування на підставі аналізу наявних джерел реального феномена базових елементів механізму громадського контролю у сфері місцевого самоврядування, висвітлення його специфіки, а також проблем, які стримують розвиток і досягнення ефективного результату такого виду контролю, що і є метою цієї статті.

Контроль є важливою функцією органів публічної влади, формою впливу народу, населення, громадян на діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо організації виконання норм права, реалізації суб'єктами правовідносин своїх прав і обов'язків, дотримання і захисту прав і свобод людини і громадянина. Т. Наливайко зазначає, що контроль – це свідомо діяльність соціального суб'єкта, якій притаманні пізнавальні, оцінювальні, регулятивні ознаки [7, с. 10].

Однією із найважливіших форм участі населення в житті суспільства є громадський контроль, що стимулює активну державотворчу позицію громадян, сприяє утвердженню громадянського суспільства. Громадський контроль може бути направлений на органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні і комунальні підприємства, установи й організації, на окремих посадових осіб, з метою дотримання ними соціальних норм, спрямованих на дотримання прав і свобод людини, задоволення потреб та інтересів громадян. На думку О. Полтаракова, громадський контроль – це система відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) недержавним структурам («третьому сектору» та ЗМІ) [9].

А. Крупник визначає громадський контроль як громадську оцінку ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань, дотримання певних соціальних норм. Громадський контроль є формою участі громадськості в управлінні для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, що надають соціальні послуги [1, с. 113; 4, с. 3].

Громадський контроль як вид соціального контролю є функцією громадянського суспільства, способом залучення населення до управління суспільством і державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування [3, с. 75]. Суб'єктами громадського контролю можуть виступати як окремі громадяни, так і їх об'єднання. Разом з тим,

змушені констатувати, що ефективність громадського контролю є недостатньо високою через низку причин об'єктивного і суб'єктивного характеру.

Здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб вимагає від членів територіальної громади певних витрат, необов'язково грошові кошти, це може бути особиста участь, вільний час тощо. Чи є вигоди, які б компенсували окремому громадянину витрати, пов'язані зі здійсненням контролю? Звісно є, це й безпечне довкілля, розвинуті в економічному, соціальному і культурному аспекті села, селища, міста, справедливий розподіл публічних ресурсів тощо. Однак ці блага загального характеру, зазвичай направлені на задоволення колективних потреб. Мотивація ж здійснення контролю громадян за діями органів місцевого самоврядування заснована на позитивному співвідношенні індивідуальної вигоди і індивідуальних витрат, як правило, відсутня. Суб'єктивна заінтересованість у окремого громадянина виникає лише тоді, коли вигоди від виконання певної діяльності, у тому числі у сфері контролю, для нього будуть значнішими, ніж витрати.

Результатом діяльності органів місцевого самоврядування, посадових осіб є колективні блага (майно, послуги, дороги, освітлення вулиць тощо), які мають важливе значення для усієї територіальної громади. Однак, по-перше, якщо це колективне благо, то і користуватися ним мають право всі, незалежно від того, чи несли вони якісь витрати (наприклад, здійснюючи контроль) для його створення чи ні. Тому, як правило, член громади, діючи раціонально, уникає додаткових витрат, адже доступ до колективних благ він отримує і так. По-друге, вплив окремого громадянина на діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування дуже незначний, майже нульовий. По-третє, відсутня зовнішня сила (звичаї, традиції, громадська думка тощо), яка б спонукала, заохочувала громадян до контрольної діяльності. Таким чином, у силу вказаних причин суб'єктивна зацікавленість окремого громадянина у здійсненні контролю за органами і посадовими особами місцевого самоврядування відсутня або в кращому випадку суттєво ослаблена.

Наступний чинник, від якого залежить вплив членів територіальної громади на органи місцевого самоврядування – можливість отримання об'єктивної інформації про результати їх діяльності і її оцінка. У цьому напрямку також є декілька перешкод: по-перше, якості колективного блага можуть проявлятися впродовж тривалого часу; по-друге, оцінка колективного блага вимагає відповідної кваліфікації і рівня знань спеціаліста (в окремих випадках експерта), по-третє, існують складності з оцінкою альтернативних можливостей (тобто, якби діяли по-іншому, то отримали б кращі результати), така робота вимагає спеціальної аналітичної роботи, для окремого громадянина це складно і дорого; по-четверте, отримання об'єктивної, повної інформації часто вимагає додаткових витрат, які громадяни, як правило не погоджуються нести, тому головним джерелом інформації про діяльність владних суб'єктів для них є безпосередньо орган чи посадова особа, які не завжди зацікавлені надати достовірну інформацію про результати своєї діяльності; по-п'яте, так

як колективне благо є результатом роботи системи органів місцевого самоврядування, то часто складно оцінити вклад окремого органу, посадової особи у його створення.

Із наведеного вище видно, що сподіватись на різку активізацію індивідуального контролю членів територіальної громади за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування марно. Насправді це під силу лише об'єднанням громадян, іншим інститутам громадянського суспільства. При цьому у кожного із них може бути своя заінтересованість у здійсненні контролю у сфері місцевого самоврядування і готовність нести відповідні витрати, пов'язані з нею.

Політичні партії готові займати активну позицію, контролювати органи влади й нести відповідні витрати, щоб на наступних виборах отримати голоси виборців, а також для недопущення незаконного збагачення й посилення конкурентів. Громадські організації, здійснюючи контроль у сфері місцевого самоврядування, у разі неефективного використання коштів чи нерезультативних дій владних суб'єктів можуть апелювати до громади, що змусить органи й посадові особи місцевого самоврядування в майбутньому консультуватися з ними. Таким чином, громадські організації мають можливість впливати на формування місцевої політики в тій чи іншій сфері.

Серед інших форм колективного масового обговорення питань державного і громадського життя, у тому числі й в аспекті здійснення громадського контролю, слід назвати з'їзди і конференції громадських організацій, громадські форуми і зльоти, в яких поєднуються риси безпосередньої і представницької демократії. Проте більше на громадський контроль орієнтований інший різновид зборів громадян – мітинги, демонстрації, пікетування, які використовуються або як засоби підтримки, або як засоби тиску на органи влади, зокрема місцевого самоврядування, з метою примусити їх прийняти певні рішення [6, с. 271].

Отже, громадський контроль у сфері місцевого самоврядування може бути ефективним за таких умов: а) суб'єктивна зацікавленість у здійсненні контролю (вигоди від контролю повинні перевищувати витрати, пов'язані із його здійсненням); б) наявність у суб'єкта контролю відповідного рівня знань, внутрішньої організації, що забезпечує його здатність до здійснення цієї функції (таку спроможність мають навіть не всі об'єднання громадян); в) можливість отримання об'єктивної інформації про результати діяльності органів місцевого самоврядування і її об'єктивна оцінка.

До форм здійснення громадського контролю фахівці відносять соціологічні і статистичні дослідження, громадські слухання, громадську експертизу актів органів публічної влади та їх проєктів, публікації у пресі, випуски на радіо, телебачення, оприлюднення в мережі Інтернет; громадську експертизу, участь громадськості в роботі колегіальних органів влади, перевірку діяльності будь-якої організації або відповідальної особи, аналіз звернень громадян, результатів діяльності тощо [1, с. 114]. Названі форми мають важливе значення для

організації громадського контролю, однак вони передусім направлені на збір інформації та її оцінку, що само по собі ще не є повноцінним контролем.

Становлення й розвиток громадського контролю значною мірою залежить від можливостей впливу на органи та посадових осіб місцевого самоврядування за результатами контрольної діяльності. Адже якщо відсутня реакція щодо виявлених недоліків, навіть у найбільш завзятих опускаються руки. Вплив суб'єктів громадського контролю на органи та посадових осіб місцевого самоврядування можливий у таких формах: а) громадська думка; б) визнання в судовому порядку рішень, дій чи бездіяльності органів, посадових осіб незаконними; в) здатність до індивідуальних чи колективних дій протестного характеру з метою захисту власних інтересів; г) агітація «за» чи «проти» для отримання голосів виборців на виборах, місцевому референдумі для відкликання депутата місцевої ради. На жаль, жодна з названих форм у сучасних умовах розвитку нашої державності не є дієвою і самодостатньою, а тому реальний результат можливий лише за умови їх поєднання.

З активізацією громадського контролю посилюється вплив громадянського суспільства на всі сфери життєдіяльності суспільства. У процесі становлення і розвитку громадянського суспільства зростає роль самоорганізації та організації як важливих процесів структуризації суспільних відносин [7, с. 9]. Для прикладу, з метою забезпечення контролю за використанням та охороною земель територіальної громади міста Хмельника, у зв'язку зі змінами в законодавстві щодо процедури його проведення, необхідністю визначення повноважень самоврядного контролю у галузі земельних відносин, керуючись ст. 3 Закону України «Про землеустрій», ст. 189 Земельного кодексу України, Законом України «Про охорону земель», статтями 26 та 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», міська рада рішенням від 21.02.2013 р. затвердила Положення про самоврядний контроль за використанням та охороною земель у місті Хмельнику. Основними завданнями самоврядного контролю за використанням та охороною земель є:

- забезпечення додержання фізичними і юридичними особами вимог земельного законодавства з питань використання та охорони земель;

- вжиття разом з іншими уповноваженими органами відповідно до закону заходів, спрямованих на раціональне використання земель, розташованих в межах території міста Хмельника, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, земель водного фонду;

- запобігання порушень законодавства України у сфері використання й охорони земель, своєчасне виявлення таких порушень та вжиття відповідних заходів щодо їх усунення;

- забезпечення контролю за проведенням землеустрою, виконанням запроєктованих заходів із землеустрою і дотриманням вимог, встановлених законами України та іншими нормативно-правовими актами, при розробці документації із землеустрою;

- забезпечення контролю за усуненням порушень при використанні земельної ділянки без оформлення правостановлюючих документів;
- координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів.

Така практика безперечно заслуговує на підтримку і поширення. Разом з тим, аналіз рішення про склад комісії з самоврядного контролю за використанням та охороною земель у місті Хмільнику свідчить, що до неї включені лише депутати та посадові особи органів влади, а представників громадськості, об'єднань громадян і суб'єктів господарювання у її складі немає, хоч включення їх до комісії передбачено вищевказаним положенням.

На думку науковців, важливість у реалізації громадського контролю також довели такі форми співробітництва місцевого самоврядування й громадськості, як громадські ради, що існують у вигляді публічного органу представництва громадськості, експертно-консультативного органу або сполучають представницькі та експертні функції [8, с. 276]. Дійсно, переважна більшість органів публічної влади створюють такі органи, і це не лише громадські ради, координаційні комітети, а й студентські, дитячі ради тощо. Основними напрямками їх діяльності є: обговорення значущих соціально-економічних питань; участь у розробці або підготовка проектів рішень органів публічної влади; експертно-аналітичне забезпечення діяльності органу публічної влади. Разом з тим, на нашу думку, їх роль у здійсненні громадського контролю значно перебільшується. По-перше, вони переважно здійснюють консультативні та дорадчі функції, тобто діяльність допоміжного характеру. По-друге, створюються такі консультативно-дорадчі органи за рішенням керівників відповідних органів публічної влади, які намагаються включити до їх складу більш-менш конформістськи налаштованих осіб. По-третє, на засідання таких органів зазвичай не виносяться питання, які можуть викликати критичну оцінку діяльності органів та посадових осіб публічної влади, чи в подальшому стати основою для громадських розслідувань.

У сфері місцевого самоврядування достатньо ефективними в процесі організації громадського контролю можуть бути загальні збори громадян за місцем проживання. Загальні збори є формою безпосередньої участі членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування. Збори громадян передбачають не лише наявність механізму отримання учасниками таких зборів певної інформації, але й її оцінку та здійснення контролю за виконанням прийнятих рішень. Учасники зборів приймають рішення безпосередньо після обговорення винесеного на порядок денний питання, що можуть мати не лише консультативний, а й імперативний характер. Окрім цього, культурна або виховна функція зборів спрямована на формування громадської свідомості, вдосконалення самоврядних навичок та навичок громадського контролю [10, с. 96]. Поряд із функцією контролю за діяльністю органів влади, збори громадян виконують низку специфічних функцій, які безпосередньо пов'язані з громадським контролем: політичну, дорадчу, інформаційну, культурну тощо [3, с. 77].

Важливу роль у механізмі контролю громади за діяльністю органів місцевого самоврядування відіграють громадські слухання. Відповідно до ч. 1. ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання і вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування [2]. В Україні вже існує практика застосування громадських слухань як однієї зі складових механізму контролю за якістю управлінських послуг. Важливим є перелік питань, які можуть вноситися на громадські слухання. У статутах територіальних громад, як правило, закріплюють такі питання: а) звіти депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування; б) обговорення найважливіших проблем місцевого значення; в) розгляд місцевих ініціатив; г) обговорення проектів нормативно-правових актів місцевого самоврядування [5].

Деякі міста конкретизують найважливіші проблеми місцевого значення, визначаючи обов'язковим для розгляду на громадських слуханнях питання житлово-комунального господарства та місцевого бюджету. Оскільки саме проблеми контролю за якістю послуг найбільше турбують споживачів, фахівці пропонують запровадити громадський контроль у статутах усіх територіальних громад, більше того, дану норму зробити універсальною, щоб вона поширювалася не лише на сферу житлово-комунального господарства, а й на весь спектр послуг, що надаються громаді [3, с. 78]. Для підвищення ефективності громадського контролю потребує удосконалення порядок реалізації пропозицій громадських слухань. Зазвичай, їх розглядають на засіданні виконавчого комітету чи на пленарному засіданні відповідної ради. В. В. Латишева слушно вказує, що пропозиції та рекомендації громадських слухань, проведених з ініціативи громадських організацій, осередків політичних партій, профспілкових комітетів, груп громадян тощо мають бути оприлюднені в мас-медіа і розглянуті в ході заходів в органах публічної влади [5].

Громадський контроль у демократичному суспільстві має розглядатися як цілеспрямований та дієвий вплив соціальних суб'єктів. Співпраця органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства є невід'ємним елементом демократичної політичної культури європейського зразка. Наявність налагоджених ефективно діючих каналів комунікації між органами влади та громадськими об'єднаннями виступає запорукою відкритості державної політики та її підконтрольності суспільству, і в цілому – відповідності стратегічним національним інтересам [3, с. 77]. Досвід співпраці інститутів громадянського суспільства з органами влади у сфері громадського контролю засвідчує наявність проблем, що характерні для відносин між владою та громадським сектором в Україні в цілому: традиції замкненості держапарату, непрозорість вироблення державної політики, взаємна недовіра, низька ефективність громадських об'єднань у лобіюванні своїх позицій [9].

Спираючись на наведені вище аргументи, можна зробити висновки, що громадський контроль є не тільки обов'язковою невід'ємною складовою розвитку місцевого самоврядування, але й формою функціонування громадянського суспільства. Для успішного функціонування і розвитку місцева влада гостро потребує постійного узгодження своїх дій із суспільними потребами та інтересами, які відстоює населення як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства. Громадський контроль є потужним фактором залучення людей до суспільної діяльності, що дозволяє їм набувати цінного досвіду і навичок самоорганізації та реалізації власних інтересів у поєднанні з інтересами громади.

З метою посилення суспільної значущості й ефективності громадського контролю необхідно удосконалювати чинне законодавство, зокрема в частині спрощення процедури отримання інформації про діяльність органів публічної влади, посилення відповідальності за не реагування або неналежне реагування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб на звернення суб'єктів громадського контролю. Вважаємо за доцільне доповнити законодавство, що діє у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, транспорту, земельних відносин, охорони довкілля, виконання покарань, діяльності армії, правоохоронних та інших органів, нормами, які б встановлювали порядок, форми та способи здійснення громадського контролю.

У статутах територіальних громад, регламентах діяльності місцевих рад та їх виконавчих органів обов'язково повинен закріплюватися механізм здійснення громадського контролю. Системний характер організації громадського контролю, чітке визначення його форм, процедури, порядку розгляду й оцінки результатів, механізму реагування на факти правопорушень і зловживань у сфері місцевого самоврядування забезпечить його максимальну ефективність та запобігання можливому використанню громадського контролю політичними опонентами для деструктивного впливу.

Напрямами подальшого дослідження має бути аналіз зацікавленості органів та посадових осіб місцевого самоврядування у розвитку громадського контролю, оцінка ефективності форм і методів громадського контролю для вдосконалення правового регулювання механізмів його здійснення, вивчення основних шляхів оновлення правових та організаційних засад підвищення професійного рівня, спеціалізації громадських контролерів та запровадження дієвих механізмів запобігання корупції у цьому середовищі.

Список літератури: 1. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с. 2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 3. Іжа М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень / М. Іжа, О. Радченко // Публічне управління : теорія та практика. – 2012. – № 4(12). – С. 74-79. 4. Крушник А. Громадський контроль : сут-

ність та механізми здійснення / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – № 1. – Режим доступу : www.library.oridu.odessa.ua. **5.** Латишева В. В. Громадські слухання як механізм громадського контролю за якістю управлінських послуг [Електронний ресурс] / В. В. Латишева // Державне будівництво. – № 2. – 2007. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/3/08.pdf>. **6.** Муниципальное право Российской Федерации : учебник / Борисова Н. Е., Дмитриев Ю. А., Комарова В. В., Пылин В. В., Шапкин М. А., Шевелева Н. А. / Под ред. Ю. А. Дмитриева. – М.: Изд-во МЦУПЛ, 1999. – 512 с. **7.** Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства : теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 – Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень / Т. В. Наливайко. – Львів, 2010. – 18 с. **8.** Панченко Т. В. Громадський контроль і його вплив на формування ефективності роботи місцевого врядування / Т. В. Панченко // Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади [монографія] / О. В. Власенко, П. В. Ворона, М. О. Пухтинський та ін. – Полтава, 2009. – С. 261-276. **9.** Полтораков О. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні : проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / О. Полтораков // Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Публікації. – Режим доступу: <http://www.niisp.org.ua/default-38.php>. **10.** Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії : [навч. посібник] / О. В. Прієшкіна. – К.: Кондор, 2004. – 336 с.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Смоляр А. А.

В статье в систематизированном виде дается анализ теоретических и практических аспектов общественного контроля в сфере местного самоуправления, исследуются проблемы осуществления контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, предлагаются направления совершенствования правового регулирования отношений в указанной сфере

Ключевые слова: общественный контроль, объединение граждан, местное самоуправление, должностные лица, публичная власть.

CIVIL CONTROL IN LOCAL GOVERNMENT: THEORY AND PRACTICE

Smolar O. A.

This article discovering in systematic way analysis of the theoretical and practical aspects of civil control in local government, the problems of monitoring the activities of agencies and local government officials, also author proposed areas of improvement of legal regulation of relations in this area.

Key words: social control, association of citizens, local government, officials, public authority.

Надійшла до редакції 14.03.2014 р.

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО



Вікторія Валентинівна Надьон,
канд. юрид. наук, доцент
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 347.1

ЕЛЕМЕНТИ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ В ЦИВІЛЬНОМУ ПРАВІ

У статті проведено аналіз питання правосуб'єктності, розкрито її структурні елементи, завдяки яким охарактеризовано її сутність і значення. Зроблено відповідні теоретичні висновки, запропоновано практичні рекомендації щодо порушеного питання.

Ключові слова: правоздатність, дієздатність, деліктоздатність, правосуб'єктність, права, обов'язки.

Сутність людини як правової особи виявляється в тому, що вона може бути суб'єктом передбачених законом прав та обов'язків. Учасники цивільних правовідносин за наявності передбачених законом підстав (юридичних фактів) стають носіями прав та обов'язків. Однак перш ніж останні виникнуть, потрібно, щоб відповідні особи були здатні до участі в тих чи інших цивільних правовідносинах. Іншими словами, для володіння правами й обов'язками громадянинові необхідно бути певною мірою правосуб'єктивним, мати юридичну здатність до участі в таких правовідносинах.

Інститут правосуб'єктності є одним з найважливіших у цивільному праві. О. С. Йоффе висловив думку, що «правосуб'єктність» – інститут цивільного права нарівні з договором, правом власності [15, с. 5]. Я. Р. Веберс зазначив, що у сфері цивільного законодавства інститут правосуб'єктності утворює не лише норми, якими безпосередньо регламентуються цивільна правоздат-

ність і дієздатність громадянина, а й створені норми, окремими інститутами, що стосуються здатності останнього бути суб'єктом у конкретних правовідносинах [9, с. 27].

У міжнародних документах про права людини (ст. 6 Загальної декларації прав людини, ст. 16 Міжнародного пакту про громадські і політичні права) проголошується, що кожна людина, де б вона не перебувала, має право на визнання її правосуб'єктності. Конституція України (далі – КУ) розвиваючи цю тезу, продовжує, що всі громадяни мають рівні конституційні права та свободи і є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними чи іншими ознаками. Іноземці й особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами та свободами, несуть такі ж обов'язки, як і громадяни України, за винятком тих, що встановлені КУ, законами України чи міжнародними договорами.

В. М. Ігнатенко підкреслює, що Загальна декларація прав людини не тільки закріплює вимогу про визнання правосуб'єктності людини як члена людської спільноти, а й наповнює її конкретним змістом, фіксує відповідний стандарт цивільних прав, які мають забезпечуватися державами, що входять до ООН [13, с. 104]. Це право людини: а) на життя, свободу й особисту недоторканність; б) свободу пересування й обрання собі місця проживання в межах кордонів кожної держави; в) на володіння майном як одноособово, так і спільно з іншими; г) на свободу мирних зборів та об'єднань; д) вільно брати участь у культурному житті суспільства, насолоджуватися мистецтвом; е) брати участь у науковому прогресі й користуватися його благами; є) право на захист своїх моральних і матеріальних інтересів, які є результатом авторських наукових, літературних або художніх праць. Зазначені права згідно з рекомендаціями знайшли своє закріплення в Цивільному кодексі України (далі – ЦК України).

Термін «правосуб'єктність» використовується в теорії права для характеристики індивіда як суб'єкта права. За словами Б. М. Мезріна, визнання особи суб'єктом цивільного права означає наділення її цивільною правосуб'єктністю. Виникнення, зміна і припинення останньої пов'язується законодавцем з фактами безпосереднього життя, оскільки їм приділяється певне правове значення [21, с. 52]. ЦК України, на жаль, не містить чіткого тлумачення цього терміна, незважаючи на те, що правосуб'єктність, як уже було зазначено раніше, є одним з найважливіших інститутів у цивільному праві.

Мета цієї статті – проаналізувати елементи і структуру правосуб'єктності, зробити відповідні висновки і пропозиції, які будуть корисними як для теорії, так і для практики правознавства.

Під *правосуб'єктністю* в цивільному праві прийнято розуміти здатність особи бути учасником цивільних правовідносин. Н. С. Малєїн підкреслював, що мати її – означає бути суб'єктом права [19, с. 3].

Структуру правосуб'єктності складають гарантовані законом можливості бути носієм прав та обов'язків, набувати їх, користуватися ними й виконувати їх. Найчастіше це поняття визначають через категорію «здатність». Треба підкреслити, що вона найбільш чітко відзеркалює специфіку його змісту. У правосуб'єктності знаходять вираження й особливості соціальних властивостей суб'єктів права (наприклад, їх волездатності), і міра гарантованих (закріплених) законом можливостей.

Термін «можливість» і «здатність» не можна визнати тотожними. Філософська категорія «можливість» – більш ємне й широкі поняття. Будь-яке явище у своєму розвитку, всяка сукупність явищ приховують у собі певні можливості. «Здатність» же – категорія, що відображає перш за все відповідні якісні властивості людини. Під здатністю в соціальному плані (що має значення для права), мабуть, розуміється ступінь інтелектуальних, вольових і фізичних можливостей особи у виборі способу поведінки. Правова здатність розглядається вже в дещо іншому аспекті: це широке коло гарантованих для людини можливостей політичного, економічного та іншого соціального характеру, форми реалізації яких можуть бути пов'язані соціальною значимістю, волездатністю та іншими властивостями суб'єкта. Отже, у цій публікації правосуб'єктність розкривається через ключовий термін «здатність».

Як зазначала Т. І. Ілларіонова, правові можливості, які становлять структуру правосуб'єктності, за функціональною роллю внутрішньо диференціюються на групи, що мають свої правові форми, з яких найширшого теоретичного аналізу зазнали правоздатність і діездатність [14, с. 58]. Як переконує Я. Р. Веберс, ці два поняття, охоплюючи здатність громадянина бути суб'єктом права, зумовлюють його правосуб'єктність [9, с. 24].

Складовими елементами правосуб'єктності є правоздатність, діездатність і деліктоздатність.

1. Провідним елементом, ядром цивільної правосуб'єктності служить *правоздатність* – як здатність особи мати цивільні права й обов'язки (ч. 1 ст. 25 ЦК України). На думку Н. С. Малєїна, визначальним у понятті «правоздатність» є слово «право», а не «здатність». Від особи непотрібно ніяких особливих здібностей, щоб бути визнаною правоздатною. Саме тому всі без винятку громадяни незалежно від яких би то не було чинників соціального, фізичного або психічного характеру визнаються правоздатними, а з моменту їх народження на всіх поширюється дія закону. Отже, правоздатним є кожен суб'єкт права, оскільки перебуває у сфері дії останнього [19, с. 3, 4]. Як вважає Я. Р. Веберс, правоздатність є необхідним фундаментом правоволодіння, виникнення й існування правосуб'єктності, оскільки перша означає здатність бути суб'єктом прав та обов'язків взагалі [9, с. 24].

Умовно цивільну правоздатність можна поділити на два види:

– *загальна цивільна правоздатність*, тобто здатність особи мати права й обов'язки, які передбачені КУ та іншими законами України, які поширюються на всіх осіб без винятку громадян і виникають з моменту народження

(ч. 2 ст. 25 ЦК), наприклад, права – на житло (ст. 47 КУ), свободу пересування (ст. 33 КУ), свободу думки і слова (ст. 34 КУ), свободу світогляду й віросповідання (ст. 35 КУ) та обов'язки – не завдавати шкоди природі (ст. 66 КУ), сплачувати податки і збори (ст. 67 КУ) та ін.;

– *спеціальна цивільна правоздатність*, тобто здатність особи мати окремі цивільні права й обов'язки по досягненню відповідного віку (ч. 3 ст. 25 ЦК). Наприклад, ч. 1 ст. 31 ЦК України встановлює право малолітньої особи самостійно вчиняти дрібні побутові правочини ...; у ст. 32 ЦК передбачені права неповнолітніх – самостійно розпоряджатися своїм заробітком, стипендією чи іншими доходами; здійснювати права на результати інтелектуальної, творчої діяльності та ін.

В. І. Борисова зазначає, що всі непідприємницькі товариства й установи наділені спеціальною правоздатністю, зміст якої визначається метою їх діяльності, передбаченої у статуті чи іншому установчому документі. А при здійсненні ними підприємницької діяльності виникає як би змішана правоздатність, яка не є тотожною спеціальною, тому що з'являються додаткові суб'єктивні права. Але в той же час її не можна характеризувати і як загальну, бо вона обмежена певними рамками [6, с. 37].

Як підкреслює А. І. Пергамент, правоздатність виражає одну з істотних сторін правосуб'єктності – статичну. За загальноприйнятим трактуванням, вона становить собою здатність особи мати права й обов'язки, тобто міру можливостей правоволодіння [23, с. 5]. Сутність правоздатності полягає в тому, що вона служить юридичною формою розподілу й закріплення за конкретною категорією суб'єктів загального обсягу прав та обов'язків. Міра і зміст можливостей правоволодіння знаходяться у прямій залежності від того, хто виступає суб'єктом права – особа фізична, юридична чи держава. Деякі науковці-цивілісти [Див.: 28, с. 40-41; 14, с. 59] проводять диференціацію таких можливостей за ознакою їх спрямованості на задоволення певних потреб та інтересів, це можливість: (а) мати майно у власності (або в оперативному управлінні), (б) володіти особистими немайновими благами й забезпечувати немайнові інтереси, (в) бути носієм прав та обов'язків як учасника цивільного обороту, (г) володіти засобами захисту своїх прав та обов'язків і (д) нести абсолютні обов'язки. Певною мірою ця диференціація є типовою, придатною для вивчення правоздатності будь-якої особи.

Правосуб'єктність, що розкривається у своїй статиці через правоздатність, має свою динамічну сторону. Особам, відповідно, надаються правові можливості набувати права й обов'язки, користуватися ними, здійснювати їх, тобто можливості правонабуття, правокористування і праворозпорядження. Ця категорія гарантованих законом можливостей служить найбільш загальною мірою дозволеної й належної поведінки і передбачає певні способи й засоби досягнення юридично значущого результату. Якщо можливості правоволодіння вказують на ті права й обов'язки, які може мати суб'єкт, то можливості правоздійснення визначають способи й засоби їх реалізації [14, с. 59].

Цивільна правоздатність містить у собі дві нерозривно пов'язані між собою можливості: виступати суб'єктом і правоволодіючим, і зобов'язаним. Але на перший план за своїм значенням у системі цивільно-правового регулювання висувається саме можливість правоволодіння, оскільки вона вирішальною мірою розкриває механізм цивільно-правового регулювання й наділяє осіб цивільною правоздатністю. Особа вступає у цивільні правовідносини саме тому, що таким шляхом набуває право як засіб задоволення свого інтересу. Зрозуміло, її праву відповідає обов'язок іншої особи. Але остання є і носієм прав, подібно до того, як перша особа має обов'язки, без яких не могла б бути уповноваженою особою. Обов'язок тут не має самостійного значення, а служить засобом установлення й реалізації суб'єктивних прав, зворотною стороною яких вона є.

2. Оскільки зміст цивільної правосуб'єктності не може бути розкрито повною мірою без урахування дієздатності, остання повинна бути визнана її структурним елементом. *Цивільною дієздатністю фізичної особи* є її здатність своїми діями набувати для себе цивільні права й самостійно їх здійснювати, створювати для себе цивільні обов'язки, самостійно їх виконувати й нести відповідальність у разі їх невиконання (ч. 1 ст. 30 ЦК України). Визначальним у цьому понятті є словосполученням «здатність діяти» – самостійно, активно, мати власну позицію, адекватно оцінювати свої й чужі дії та їх наслідки. Це можливо за наявності достатнього рівня свідомості й волі. Особи, які не досягли необхідного рівня свідомості (за віком) або втратили її (психічнохворі), не здатні власними діями набувати прав та обов'язків і нести відповідальність.

Б. Б. Черепакін відмічав, що дієздатність – це здатність особи своїми діями здійснювати свою правоздатність, тобто набувати прав та обов'язків, реалізовувати їх, змінювати, припиняти, розпоряджатися ними, вносить в поняття «правосуб'єктність» нові соціально-юридичні компоненти, вводить у неї активний елемент, надає їй нової властивості, специфічної для цивільного права [26, с. 91]. С. Н. Братусь, у свою чергу, підкреслював, що цивільна дієздатність – це здатність діяти за своєю волею й на власний розсуд у межах можливостей, окреслених змістом правоздатності. Така здатність наділяє суб'єктів цивільного права соціальною свободою ще в одному ракурсі: бути не лише носієм прав та обов'язків, але саме такими на свій вибір, розсуд на підставі власних ініціативних дій, у яких втілюються інтереси й воля індивіда. Отже, цивільна правосуб'єктність означає, не лише можливість особи бути носієм прав та обов'язків, а й бути такою по своїй волі, внаслідок чого цивільні права виникають насамперед не як даровані зверху, а як набуті суб'єктом на підставі закону [7, с. 46].

Деякі вчені пропонують наповнити правосуб'єктність додатковими самостійними елементами. Наприклад, О. А. Красавчиков виділяє трансдієздатність (реалізація можливостей суб'єкта діями інших осіб) як відносно самостійний елемент правосуб'єктності поряд з дієздатністю. Елементом її змісту він роз-

глядає здатність малолітніх своїми діями покласти обов'язок по відшкодуванню шкоди на батьків і здатність батьків набувати зазначеного обов'язку в результаті дій малолітніх [18, с. 58, 60]. Із цією точкою зору погодитися не можна, оскільки сам малолітній не володіє здатністю своїми діями покласти обов'язок на батьків по відшкодуванню шкоди, бо цей обов'язок – результат винної протиправної поведінки самих батьків.

У цивільно-правовій доктрині пропонується використовувати самостійним елементом субсидіарну дієздатність. Т. І. Ілларіонова зазначає, що дієздатність цього різновиду – явище складне. Воно охоплює й елемент, власне, дієздатності уповноваженої особи (а саме її здатність своїми діями створювати права й обов'язки для інших суб'єктів), і правові можливості правоздійснення суб'єкта, в інтересах якого уповноважений діє. У найзагальнішому вигляді субсидіарна дієздатність може бути визначена як здатність уповноважених осіб реалізувати можливості правоздійснення, що належать іншим суб'єктам, в інтересах останніх. Особливість такої дієздатності полягає в тому, що в її формі поєднуються правові можливості двох суб'єктів, що дозволяє виділити її як відносно самостійний елемент дієздатності [14, с. 62].

Додаткові елементи, запропоновані О. А. Красавчиковим і Т. І. Ілларіоновою, вбачаються нам досить цікавими, проте з думками вчених важко погодитись. Так, представники недієздатних не заповнюють їх свідомість і волю, а виступають у конкретних відносинах суб'єктами права в інтересах недієздатних. Недієздатній особі немає потреби, так би мовити, «займати» чужу дієздатність, тому що закон наділяє правами й обов'язками інших осіб для задоволення потреб та охорони інтересів недієздатних. Наприклад, прокурор, батьки, опікуни пред'являють позови на захист інтересів недієздатних відповідно до тих прав та обов'язків, які надані саме цим особам. Учасниками (суб'єктами) таких конкретних відносин є органи прокуратури, представники, але в жодному разі закон не надає можливостей подавати позови недієздатним особам, які не мають фактичного, а тому і юридичного права участі в них. Тому ми не беремо за основу, як додатковими (самостійними) запропоновані науковцями елементи цивільної правосуб'єктності трансдієздатність і субсидіарну дієздатність.

Слід зупинитися ще на одному цікавому моменті щодо дієздатності. Окремі вчені пропонують розглядати земельну дієздатність як її різновид [Див.: 11, 29, 17, 12]. Наприклад, В. Яницький зазначає, що земельна дієздатність – це спроможність особи своїми діями набувати прав та обов'язків, пов'язаних із землею як об'єктом земельних правовідносин. Виникнення такої дієздатності (як і цивільної) залежить від віку фізичної особи і стану її здоров'я. Земельна дієздатність громадянина може бути обмежена за тих же обставин та умов, що й цивільна [29, с. 48]. Він відмічав, що цивільна правоздатність і дієздатність у своєму підґрунті пов'язані з майновими відносинами, точніше, з правовідносинами з приводу вже вироблених (повністю або частково) продуктів праці, а земельна – з правовідносинами, що

виникають у процесі вироблення продуктів землеробства і тваринництва [29, с. 48]. До характерних ознак земельної дієздатності відносить О. Коцюба специфічні особливості, пов'язані з використанням, збереженням та охороною землі, особливо в сільському господарстві. Разом із цим він підкреслює, що поняття «земельна дієздатність» є значно вузьчим від поняття «загальна цивільна дієздатність», оскільки вона вказує тільки на суттєві особливості правосуб'єктності в земельних відносинах. Інакше кажучи, порівняння земельної дієздатності із цивільною є невдалим, бо це дві непорівнювані величини [17, с. 21].

М. С. Долинська визначає земельну дієздатність як здатність повнолітнього громадянина своїми діями не лише набувати цивільних прав та обов'язків, а й мати права і створювати для себе обов'язки саме з використання й охорони земель. При цьому зміст земельної дієздатності наповнюється такими основними ознаками, як повноліття, громадянство України, наявність цивільної дієздатності, бажання й можливість працювати на землі, використовуючи її як основний засіб виробництва в сільському господарстві [12, с. 47].

З нашого погляду, правильніше відносити земельну дієздатність (як вона розглядається в теорії) до спеціальної правосуб'єктності, а не визначати як окремий різновид дієздатності, тому що остання в більшості випадків характерна цивільному праву.

3. Структурним елементом цивільної правосуб'єктності слід вважати й *деліктоздатність*, яка тлумачиться як здатність особи нести цивільно-правову відповідальність за вчинене ним правопорушення. При цьому дехто з учених відносять її до правосуб'єктності не прямо, а через дієздатність [25, с. 85-86]. Інші, навпаки, переконують, що деліктоздатність є самостійним елементом правосуб'єктності, що існує поряд з правоздатністю й дієздатністю [14, с. 62, 63]. На думку В. Ф. Яковлева, деліктоздатність – це поєднання двох функцій – бути носієм відповідних прав та обов'язків і створювати їх своїми діями. Інакше кажучи, це правосуб'єктність у сфері відносин, що виникають унаслідок протиправної поведінки [28, с. 37].

Наведене визначення розглянутого питання варто визнати досить повним, оскільки в ньому синтезуються здатність особи і нести особливого роду обов'язки, які є формою цивільно-правової відповідальності, і власними діями виконувати їх. Зовсім не випадково О. С. Йоффе, досліджуючи деліктоздатність у рамках дієздатності, підкреслив, що вона має корені правоздатності [16, с. 55]. Зв'язок цей вважаємо ще тіснішим. Якщо правоздатність (тобто здатність мати права й нести обов'язки) не пов'язується з волездатністю, а момент її виникнення не залежить від ступеня останньої, то здатність нести обов'язки, що служать формою відповідальності, ставиться у пряму залежність від ступеня волездатності особи.

Простежимо далі сутність деліктоздатності. Держава, наділяючи осіб різного роду правовими засобами, залишає за собою (або делегує іншим суб'єктам) можливість припиняти випадки протиправної поведінки і впли-

вати на правопорушника. Подібна можливість у цивільному праві не безмежна. Вона зумовлена ступенем волездатності тієї чи іншої категорії осіб, рівнем їх майнової самостійності, загальним обсягом їх правоздатності й діездатності. Зазначені умови служать найбільш загальною передумовою ефективності впливу на правопорушника. Саме ця межа такого можливого впливу на суб'єкта за порушення заходів дозволеного й належного, які визначені загальним обсягом правоздатності й діездатності, і закріплюється в деліктоздатності. Безпосередній зміст останньої складають соціально й економічно забезпечені можливості особи нести покладені на неї заходи відповідальності, обсяг якої вимірюється сукупністю передбачених законом заходів впливу.

У цивільному праві існує інститут покладання на суб'єкта обов'язку по несенню несприятливих наслідків за правопорушення інших осіб. Мета його – найбільш повно гарантувати відновлення порушених прав потерпілого (кредитора). Правовою передумовою несення таких обов'язків є не деліктоздатність суб'єкта, а його правоздатність й діездатність. Можливість приймати на себе обов'язки, які виникають з неправомірних дій інших осіб і виконання яких закон обмежує певними правовими формами (гарантія, порука тощо), становить собою елемент змісту правоздатності й діездатності. Цей інститут, за незначним винятком, виступає формою перенесення (делегування) на особу прав потерпілого (кредитора) щодо покладення на винну сторону заходів відповідальності.

Отже, цивільно-правова відповідальність може покладатися не тільки за схемою «своє правопорушення – своя відповідальність», а й стосовно інших, а саме «свої дії – чужа відповідальність», «чужі дії – своя відповідальність».

Особливість цивільної деліктоздатності полягає не тільки в тому, що вона поступає основне місце регулятивній правосуб'єктності. Дозвільна спрямованість цивільно-правового регулювання виявляє себе й у самому її характері. Установлення такої деліктоздатності має за мету забезпечення інтересів осіб, потерпілих від правопорушення. Деліктоздатна особа в разі правопорушення несе обов'язок зазнавати застосування різних санкцій, що забезпечують захист інтересів потерпілого, із числа яких лише окремі є заходами відповідальності.

Правосуб'єктність означає, з одного боку, наділення суб'єктів певними соціально-правовими можливостями, з другого – закріплення їх меж, рамок. Вона не має конкретного змісту, а тому не може виконувати ці функції. У всіх випадках закон, визнаючи особу правосуб'єктною, вказує, в чому саме виявляється її правосуб'єктність.

Таким чином, з наведених міркувань можна зробити певні висновки, а саме: (а) правосуб'єктність – це здатність особи бути суб'єктом (учасником) цивільних правовідносин, тобто носієм дозволених прав та обов'язків; (б) елементами правосуб'єктності є правоздатність, діездатність і деліктоздатність; (в) вважаємо, що є сенс на законодавчому рівні закріпити легальну дефініцію поняття «правосуб'єктність».

Список літератури: 1. Александро Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе : моногр. / Н. Г. Александров. – М.: Госюриздат, 1955. – 175 с. 2. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве : моногр. / С. С. Алексеев. – М.: Госюриздат, 1959. – 73 с. 3. Алексеев С. С. Общие теоретические проблемы системы советского права : моногр. / С. С. Алексеев. – М.: Госюриздат, 1972. – 360 с. 4. Алексеев С. С. Общая теория права : учебник [Вып. 2] / С. С. Алексеев. – Свердловск : СЮИ, 1964. – 360 с. 5. Бегичев Б. К. Трудовая правоспособность советских граждан: моногр. / Б. К. Бегичев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 172 с. 6. Борисова В. І. До проблеми правосуб'єктності юридичної особи / В. І. Борисова // Пробл. законності : респ. міжвід. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2000. – Вип. 43. – С. 32-37. 7. Братусь С. Н. О предмете советского гражданского права / С. Н. Братусь // Сов. гос-во и право. – 1940. – № 1. – С. 32-38. 8. Васева Н. В. Гражданская деликтоспособность и антисоциальные сделки / Н. В. Васева // Правовые проблемы гражданской правосубъектности: сб. науч. ст. – Свердловск : УрГУ, – 1978. – С. 73-80. 9. Веберс Я. Р. Правосубъектность граждан в советском гражданском и семейном праве: моногр. / Я. Р. Веберс. – Рига: Зинатне, 1976. – 227 с. 10. Венедиков А. В. О субъектах социалистических правоотношений / А. В. Венедиков // Сов. гос-во и право. – 1955. – № 6. – С. 62-64. 11. Гузеват М. О. Цивільно-правові форми організації і діяльності фермерського господарства : дис. канд. юрид. наук : 12.00.03 / Гузеват Марія Олександрівна – Х., 2013. – 189 с. 12. Долинська М. С. Фермерське господарство України : землекористування, порядок створення, діяльності та припинення діяльності : моногр. / М. С. Долинська. – Х.: Страйд, 2005. – 264 с. 13. Ігнатенко В. М. Поняття правосуб'єктності громадян по цивільному праву / В. М. Ігнатенко // Права людини і права держава (До 50-ї річниці Загальної декларації прав людини) : тези доп. та наук. повідом. наук. конф. проф.-викл. складу (10-11 грудня 1998 р.) / за ред. М. І. Панова. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 1998. – С. 103-105. 14. Илларионова Т. И. Структура гражданской правосубъектности / Т. И. Илларионова // Правовые проблемы гражданской правосубъектности : сб. науч. ст. – Свердловск : УрГУ, 1978. – С. 54-65. 15. Иоффе О. С. Об основных вопросах советского гражданского права / О. С. Иоффе // Учен. зап. ЛГУ, 1953. – № 151 (Вып. 4). – С. 73-85. 16. Иоффе О. С. Ответственность по советскому гражданскому праву : моногр. / О. С. Иоффе. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1955. – 180 с. 17. Коцюба О. П. Особисте землекористування громадян : моногр. / О. П. Коцюба. – К.: Урожай, 1984. – 160 с. 18. Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве : моногр. / О. А. Красавчиков. – М.: Госюриздат, 1958. – 183 с. 19. Малейн Н. С. О понятии, ограничении и защите правосубъектности граждан / Н. С. Малейн // Теоретические вопросы гражданского права : сб. науч. ст. – М.: Госюриздат, 1980. – С. 115-123. 20. Мальцев Г. В. Социалистическое право и свобода личности : моногр. / Г. В. Мальцев. – М.: Госюриздат, 1969. – 120 с. 21. Мезрин Б. Н. Место гражданской правосубъектности в механизме правового регулирования / Б. Н. Мезрин // Правовые проблемы гражданской правосубъектности : сб. науч. тр. – Свердловск : УрГУ, 1978. – С. 45-54. 22. Мицкевич А. В. Субъекты советского права : моногр. / А. В. Мицкевич. – М.: Госюриздат, 1962. – 120 с. 23. Пергамент А. И. К вопросу о правовом положении несовершеннолетних / А. И. Пергамент // Учен. зап. ВИЮН. – М.: Госюриздат, 1965. – С. 131-142. 24. Поленина С. В. Субсидиарное применение норм гражданского законодательства к отношениям смежных отраслей / С. В. Поленина // Сов. гос-во и право. – 1967. – № 4. – С. 21-25. 25. Иоффе О. С. Советское гражданское право : учебник / О. С. Иоффе // Иоффе О. С. Избранные труды – [В 4-х т. – Т. 1]. – М.: Высш. шк., 1972. – 320 с. 26. Черепяхин Б. Б. Охрана правосубъектности граждан / Б. Б. Черепяхин // Гражданско-правовая охрана интересов личности. – М.: Юрид. лит., 1969. – С. 37-42. 27. Чигир В. Ф. Жилищное правоотношение : автореф. дис. на соиск. учен. степ. д-ра юрид. наук / В. Ф. Чигир. – Минск, 1970. – 35 с. 28. Яковлев В. Ф. Отраслевой метод регулирования и гражданская правосубъектность / В. Ф. Яковлев // Правовые проблемы гражданской правосубъектности: сб. науч. ст. – Свердловск : УрГУ, 1978. – С. 27-53. 29. Яницький В. Земельна правоздатність громадян / В. Яницький // Право України. – 2006. – № 11. – С. 54-59.

ЭЛЕМЕНТЫ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ В ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ

Наден В. В.

В статье проведен анализ вопроса правосубъектности, раскрыты ее структурные элементы, благодаря которым охарактеризованы сущность и значение. Сделаны соответствующие теоретические выводы, предложены практические рекомендации относительно поднятого вопроса.

Ключевые слова: правоспособность, дееспособность, деликтоспособность, правосубъектность, права, обязанности.

ELEMENTS OF THE LEGAL PERSONALITY IN THE CIVIL LAW

Nadion V. V.

In this paper, an analysis of the question of legal personality. Disclosed structural elements of personality, through which characterized the essence and significance of personality. Made relevant theoretical conclusions, proposed practical recommendations on this issue.

Key words: capacity, legal capacity, legal personality, rights, charde.

Надійшла до редакції 21.01.2014 р.



Людмила Іванівна Ляшевська,
здобувачка
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 347.426.6

ЗАГАЛЬНІ УМОВИ ЗАСТОСУВАННЯ І ПІДСТАВИ ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ШКОДУ, ЗАВДАНУ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ САМОЗАХИСТУ

У статті розглядаються загальні умови застосування й підстави звільнення від відповідальності за шкоду, завдану при здійсненні самозахисту. Досліджуються основні наукові дискусії з приводу умов відповідальності за шкоду, заподіяну особою, що поширюється й на випадок самозахисту.

Ключові слова: генеральний делікт, протиправна поведінка, причинно-наслідковий зв'язок, вина порушника, деліктна відповідальність (відшкодування шкоди), самозахист, випадок, непереборна сила.

У Конституції України й у Цивільному кодексі України 2003 р. (далі – ЦК) право на самозахист уперше законодавчо закріплено як правова категорія. У сучасному суспільстві треба дуже чітко визначати ту межу, за якою закінчується власне право й розпочинається порушення права іншої людини. Саме умови застосування відповідальності за завдану шкоду й дозволяють визначити цю межу. Питання про умови цивільно-правової відповідальності взагалі й деліктної відповідальності (відшкодування шкоди), зокрема, постійно викликають бурхливу і жваву дискусію в цивілістичній доктрині.

Вищезазначене й обумовлює актуальність цієї публікації.

Метою статті є дослідження загальних умов відповідальності за шкоду, завдану при здійсненні самозахисту, підстав звільнення від неї, а також головних наукових дискусій із цього приводу.

Загальними питаннями цивільно-правової відповідальності займалися С. С. Алексєєв, В. А. Тархов, С. Н. Братусь, П. Є. Недбайло, Г. Ф. Шершеневич, М. А. Покровський, О. С. Йоффе, Г. К. Матвєєв та інші правники-цивілісти. Деякі практичні й теоретичні аспекти застосування самозахисту цивільних прав

розглядалися в роботах таких відомих правознавців, як Т. Є. Абова, Ч. Н. Азімов, І. О. Дзера, О. С. Йоффе, О. А. Красенів, М. С. Корабльова, М. С. Малєїн, Г. К. Матвєєв, Е. Л. Страунінг, Є. А. Суханов, К. Б. Ярошенко та ін.

У науці цивільного права постійно точаться наукові дискусії щодо складу цивільного правопорушення, елементи якого вважаються також умовами цивільно-правової відповідальності. Значний внесок у розвиток цього питання зробив видатний український учений Г. К. Матвєєв. У монографії «Основания гражданско-правовой ответственности» [20] він запропонував розташувати головні елементи правопорушення у їх сучасній послідовності (чотири складники).

Умовами застосування відповідальності за заподіяну шкоду є ознаки, якими характеризуються підстави виникнення зобов'язання з її відшкодування. До загальних таких умов належать: (а) протиправна поведінка (дія чи бездіяльність) особи, (б) шкідливий результат такої поведінки (шкода), (в) причинний зв'язок між протиправною поведінкою і шкодою і (г) вина правопорушника.

Дефініції поняття «протиправна поведінка особи» законодавство не містить, однак у науці цивільного права існує декілька визначень терміна «правопорушення». Приміром, Г. Ф. Шершеневич тлумачив цивільне правопорушення як недозволену дію, заборонену об'єктивним правом, а В. П. Грибанов протиправною вважав поведінку, яка порушує норми права або загальні правові принципи цивільного права чи його окремих інститутів. Інакше кажучи, це поведінка особи, яка не дотримується юридичних обов'язків. Протиправна поведінка може виявлятися у прийнятті особою неправомірного рішення або у її неправомірній поведінці (діях або бездіяльності). У цивільному праві протиправною вважається поведінка, якою порушуються імперативні норми права або санкціоновані законом умови договору, внаслідок чого порушуються і права іншої особи. О. С. Йоффе визначив поведінку неправомірною (протиправною) ту, яка заборонена правом чи іншим нормативним актом [9]. Цю точку зору поділяє більшість учених-цивілістів. Проте деякі переконані, що протиправність полягає в самій, так би мовити, шкодочинності дії, тобто що заподіяння шкоди саме по собі є протиправним [24]. Однак шкода не обов'язково завжди є протиправною, оскільки, наприклад, при самозахисті вона може бути заподіяна саме правомірною дією. Наприклад, у разі перевищення повноважень посадовими чи службовими особами органів державної влади, зловживання ними владою тощо, що є протиправною поведінкою, самозахист, який може здійснюватися шляхом дій (необхідна оборона) або утриманням від них (невиконання злочинного розпорядження), є правомірним.

Отже, неправомірна (протиправна) поведінка, як правило, заборонена законом чи іншим нормативним актом.

Шкода становить собою зменшення або знищення особистих майнових чи немайнових благ, що охороняються законом. Виступаючи як зменшення наявних особистих благ, шкода може бути майновою й немайновою (моральною). Першою є шкода, що має певну економічну цінність і виражається у коштах; другою – шкода, яка не має економічного змісту.

У цивілістичній науковій літературі ще з радянських часів існують різні визначення терміна «шкода». Так, Н. С. Малєїн стверджує, що «шкода – це юридичний факт, який (разом з іншими необхідними умовами виникнення цивільної відповідальності) породжує зобов'язання відшкодувати шкоду. Шкода – це, насамперед, економічне й соціальне поняття, невід'ємна ознака кожного правопорушення. Сукупність негативних наслідків правопорушення ми називаємо шкодою» [16, с. 46-47]. Подібний аспект розглядуваного явища відзначають також інші вчені. Мабуть, певні негативні наслідки виникають у результаті кожного правопорушення, але поняття «соціальна шкода» для нас не є прийнятним, оскільки цивільне право цікавить, як правило, тільки та шкода, яка тягне обов'язок її відшкодування (компенсацію). До того ж до соціальної можна віднести і шкоду, що виникає в результаті порушення неправових соціальних норм (моральних, політичних тощо), які не тягнуть за собою юридичної відповідальності.

Як відзначається в юридичній літературі, цивільне право, на відміну від кримінального, не знає незакінчених правопорушень, а також так званих формальних складів. Цивільна відповідальність за заподіяння шкоди настає, лише коли протиправна дія остаточно завершилась і заподіяла шкоду потерпілому. Теорія цивільного права ґрунтується на принципі генерального делікту, відповідно до якого кожному заборонено завдавати шкоди майну іншої особи, що і знайшло юридичне втілення у ст. 1166 ЦК України [21].

Шкода, завдана особою при самозахисті, в тому числі й у стані необхідної оборони, за ст. 1169 ЦК не відшкодовується, якщо при цьому не були перевищені її межі. У ч. 1 ст. 19 ЦК наводиться визначення поняття «самозахист» як застосування особою засобів протидії, які не заборонені законом та не суперечать моральним засадам суспільства [33]. Одним зі способів самозахисту є дії, здійснювані у стані необхідної оборони, поняття й ознаки якої розкриваються у ст. 36 Кримінального кодексу України (далі – КК) [13]. Необхідною обороною є дії, вчинені з метою захисту охоронюваних законом прав та інтересів особи, яка захищається, або іншої особи, а також суспільних інтересів держави від суспільно небезпечного посягання шляхом завдання тому, хто посягає, шкоди, необхідної й достатньої у певній обстановці для негайного відвернення чи припинення посягання, якщо при цьому не було допущено перевищення меж такої оборони. Якщо кримінальна відповідальність за завдання шкоди при перевищенні меж необхідної оборони (ч. 3 ст. 36 КК) настає тільки у випадках, прямо передбачених Кримінальним кодексом, то відшкодування такої шкоди за ЦК настає на загальних підставах. Крім того, за ст. 1193 ЦК України наявність вини потерпілого у завданні йому шкоди є підставою для зменшення розміру відшкодування.

На відміну від правил ст. 1169 ЦК України, за ст. 1171 ЦК шкода, завдана у стані крайньої необхідності, відшкодовується особою, яка її завдала.

Отже, шкода – це зменшення або знищення особистих майнових чи немайнових благ, що охороняються законом. За загальним правилом, її відшкоду-

вання, шкода, завдана особою при самозахисті, у тому числі у стані необхідної оборони, за ст. 1169 ЦК України не відшкодовується, якщо при цьому не були перевищені її межі.

Що стосується причинно-наслідкового зв'язку, як зазначав Г. Ф. Шершеневич, цивільне правопорушення передбачає таке співіснування незаконної дії, та шкоди, яке виявило б між ними причинний зв'язок [33]. Причинний зв'язок між протиправною поведінкою особи й завданою шкодою – обов'язкова умова відповідальності, яка передбачає, що шкода стала об'єктивним наслідком поведінки особи, яка її завдала.

Зазначити, що конструкція «причинно-наслідковий зв'язок» глибше досліджена в науці кримінального права. Існує різноманіття теорій такого зв'язку. Одна з них – теорія необхідного й випадкового причинного зв'язку, висунута радянськими вченими в галузі кримінального права (А. А. Піонтковським, Т. Л. Сергєєвою, М. Д. Шаргородським), була підтримана деякими цивілістами (Б. С. Антимоновим, Л. А. Лунцем, Е. А. Флейшицем). Відповідно до цієї теорії тільки необхідний причинний зв'язок між неправомірною поведінкою й наслідками може служити підставою відповідальності за результат. Якщо ж причинність має випадковий характер, то для притягнення до відповідальності достатніх об'єктивних передумов немає.

Прихильники теорії необхідної причинності (В. П. Грибанов, В. І. Кофман), навпаки, стверджували, що випадкових причинних зв'язків немає і якщо одне явище послужило причиною іншого, то між ними може існувати тільки необхідний зв'язок. У цивільному праві, як переконує В. А. Тархов, причинний зв'язок є необхідною умовою відповідальності в усіх випадках, коли відповідальність настає лише за наявності шкоди [28].

Автор теорії можливості й дійсності О. С. Йоффе вважає, що вплив, який різні обставини спричиняють на настання неправомірних наслідків, виявляється в тому, що одні з них створюють можливість абстрактну, другі – конкретну, а треті – дійсність результату. Якщо неправомірна поведінка грає роль однієї тільки абстрактної можливості, відповідальності не настає. Якщо ж вона викликала конкретну можливість результату, а тим більше перетворила результат з можливого на дійсний, у наявності причинний зв'язок, достатній для притягнення особи до відповідальності.

Однак навряд чи потрібно протиставляти ці теорії.. Як вважав дослідник теорії причинного зв'язку Г. Ф. Шершеневич можливо, вони доповнюють одна одну [34].

У наукових юридичних джерелах існують альтернативні підходи до аналізу причинного зв'язку. Приміром, Т. Є. Крисань пропонує встановлювати причинний зв'язок між протиправністю і збитками [14]. Як вбачається, тут ним допущено цілком очевидну юридичну помилку, бо збитки заподіюються діями (бездіяльністю) боржника, а останні можуть бути як неправомірними, так і правомірними. Неправомірність – оціночне судження, що кваліфікує поведінку боржника з позиції її відповідності або невідповідності договору чи закону.

Звернімося далі до чинного законодавства України стосовно питання про причинний зв'язок. Згідно зі змістом ч. 2 ст. 1169 ЦК майнова шкода має бути відшкодована особою, яка її завдала. Якщо такої шкоди завдано способами самозахисту, які не заборонені законом та не суперечать моральним засадам суспільства, вона відшкодовується особою, яка вчинила протиправну дію. Іншими словами, відповідно до вимог цієї статті має бути встановлено причинний зв'язок між діями порушника і шкодою, заподіяною такими діями.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що причинний зв'язок існує між протиправною поведінкою особи й завданою шкодою, тобто шкода є об'єктивним наслідком поведінки особи, яка її завдала.

У науці цивільного права дискусія з приводу ще однієї умови відповідальності – вини – є найбільш бурхливою й має доволі тривалу історію. З точки зору О. С. Йоффе, при визначенні цивільно-правової відповідальності приділяється найбільша увага саме такому суб'єктивному чиннику як вина [9]. Під виною розуміється психічне ставлення особи до вчиненого у виді умислу чи необережності. Мається на увазі, що відповідальність за заподіяну шкоду може мати місце, коли шкода заподіяна свідомими діями заподіювача. Г. К. Матвеев у роботі «Вина в советском гражданском праве» підкреслює, що вина – не тільки психологічне, а й юридичне поняття, що включає в себе соціальний момент [19, с. 122-201]. Під виною тут розуміються не тільки психологічні хвилювання, а й протиправність поведінки [2, с. 90]. Наприклад, особа, яка виявляє у власному приміщенні засоби зняття інформації з телефонної чи комп'ютерної мережі, вправі знищити ці пристрої незалежно від їх вартості на підставі права на необхідну оборону (випадок самозахисту). Така поведінка є правомірною, і тобто не є винною, незважаючи на заподіяння шкоди. Отже, вина в цивільному праві є категорією правовою, а не тільки психологічною.

Якщо йдеться про відповідальність за заподіяну вину, завжди розуміється вина індивідуальна, особиста, тобто неправомірна поведінка конкретної людини в умовах конкретного випадку.

Вирішуючи питання про вину, суду належить урахувувати індивідуальні особливості завдавача шкоди, його розумовий і фізичний розвиток, життєвий досвід, володіння спеціальними знаннями, специфіку тієї обстановки, в якій йому доводилося діяти, і навіть обов'язки, що були покладені на нього його службовим обов'язком.

Застосування принципу відповідальності за винну поведінку в цивільному праві має суттєві відмінності з кримінальним правом: у праві кримінальному застосовується презумпція невинності, в цивільному – вина заподіювача презумується. У КК розмір відповідальності особи залежить від форми її вини (умисел, необережність), а в ЦК такої прямої залежності немає. Нарешті, у праві кримінальному вина є обов'язковою умовою відповідальності, а в цивільному відповідальність може настати й без вини – за наявності факту заподіяння.

За загальним правилом, деліктна відповідальність у сучасному розумінні настає лише за вини заподіювача шкоди. Відповідно до ч. 2 ст. 1166 ЦК Укра-

їни особа звільняється від відповідальності, якщо доведе, що шкода завдана не з її вини. Проте є випадки, коли за нормами ЦК відповідальність настає незалежно від вини.

До розуміння відповідальності без вини в науці цивільного права існують 2 підходи. Перший означає не відповідальність, а особливий випадок – спосіб відновлення майнового стану. Так вважає, наприклад, Г. К. Матвеев: «Випадки безвинної відповідальності можна було б не називати відповідальністю, а говорити лише про відповідальність відшкодувати шкоду» [20]. Другий підхід означає, що відшкодування шкоди – це саме відповідальність, а не будь-яке інше правове явище.

Як бачимо, підставою деліктної відповідальності є вина – психічне ставлення осудної особи до вчиненого нею протиправного діяння й до негативних наслідків, що настали в результаті такої поведінки або діяння.

На жаль, учені-цивілісти при вирішенні проблем щодо умов цивільно-правової відповідальності за заподіяння шкоди підвищену увагу приділяють її теоретичним аспектам, а не нормативним засадам. Основними підставами звільнення від цивільно-правової відповідальності за заподіяну шкоду є особливий випадок і непереборна сила, на що вказують науковці в коментарі до ЦК України [21].

Легального визначення поняття «особливий випадок» в цивільному законодавстві бракує, а тому для його розуміння потрібно звернутися до наукових джерел. Як указував В. П. Грибанов, випадком можна вважати подію, яку загалом можна було відвернути, але за даних умов її не було відвернуто правопорушником саме тому, що він не міг передбачити її настання [6, с. 326]. Фактично ж практики застосування випадку як підстави звільнення від цивільно-правової відповідальності в законодавстві не існує.

У разі випадку особа не могла передбачити його настання, не знала й не могла знати про те, що її дії потягнуть несприятливі особисті майнові наслідки, зокрема, неможливість виконання зобов'язання. Отже, випадок слід відносити до суб'єктивних підстав неможливості виконання того чи іншого зобов'язання як суб'єктивну невідворотну подію, якій властива низка відповідних суб'єктивних моментів.

Як переконує О. Г. Очиченко, по-перше, це характер діяльності правопорушника, бо саме від характеру діяльності боржника та її складності залежить імовірність виникнення неможливості виконання зобов'язання, яка спричинена випадком. По-друге, при настанні випадку треба враховувати поведінковий момент у діяннях суб'єкта під час завдання збитків (шкоди). Тут визначальним є те, що правопорушник за даних обставин ужив усіх залежних від нього заходів для належного виконання зобов'язання або для запобігання настанню негативних наслідків. По-третє, для випадку є характерним психологічний момент, який полягає в тому, що порушник цілком дотримувався поставлених до нього вимог щодо ступеня обачливості й турботливості при виконанні зобов'язання [22, с. 351].

Отже, випадок – це подія, яку загалом можна було відвернути, але за даних умов її не було відвернуто правопорушником саме тому, що він не міг передбачити її настання.

Ще одною підставою звільнення від відповідальності за заподіяну шкоду є дія непереборної сили (ст. 450 ЦК України), яку цей Кодекс тлумачить як надзвичайну й невідворотну за даних умов подію (ч. 1 ст. 78). Однак із цієї дефініції незрозуміло, за якими ознаками подія може бути віднесена до категорії непереборної сили. Цим якраз і пояснюється те, що в юридичній літературі існує декілька точок зору на трактування поняття «непереборна сила», серед яких найвідомішими є суб'єктивна й об'єктивна теорії.

На думку представників суб'єктивної теорії (К. М. Варшавського, М. М. Агаркова, О. С. Йоффе, Ю. Х. Калмикова та ін.), непереборна сила – це подія, яку заподіювач шкоди не може передбачити й усунути на певному рівні техніки, незважаючи на всі вживані заходи попередження. Ця теорія виходить з оцінки можливостей заподіювача [7], але вона не наводить критеріїв відмінності простого випадку, який передбачається ст. 440 ЦК України, від непереборної сили.

Прихильники ж об'єктивної теорії непереборної сили (Д. М. Генкін, К. І. Шварц, К. А. Флейшиц, С. І. Вільнянський, Б. С. Антимонов та ін.) розмежовують категорії «випадок» і «непереборна сила» за допомогою причинних зв'язків. Так, Д. М. Генкін вважав, що вина й казус належать до необхідної причинності, а непереборна сила пов'язана з поняттям причинності випадкової [5, с. 73]. Проте ця теорія не в змозі повністю пояснити поняття непереборної сили, оскільки заперечує причинний зв'язок між діяльністю правопорушника і заподіяною ним шкодою. За об'єктивною теорією шкода заподіюється зовнішніми непередбачуваними надзвичайними чинниками, а не дією самого правопорушника. Тому слушною слід визнати позицію А. М. Беякової, яка запропонувала 2 моменти: зовнішній – для діяльності суб'єкта і внутрішній – для шкоди, що заподіюється не діями цієї надзвичайної зовнішньої події безпосередньо, а діяльністю заподіювача (причинний зв'язок тут необхідний), який потрапив під вплив цієї зовнішньої надзвичайної події і тому заподіяв шкоду [7].

Непереборна сила – це надзвичайна, невідворотна зовнішня подія, яка повністю звільняє від відповідальності заподіювача шкоди за умови, що останній не міг її передбачити або передбачав, але не міг її відвернути, і, здійснюючи вплив на його діяльність, вона і спричинила настання шкоди.

Яка ж відмінність між випадком і непереборною силою? Непереборна сила є невідвратною внаслідок своєї надзвичайності, невідконтрольності. А випадок загалом можна було б відвернути, однак невідвотним він стає через те, що його не можна передбачити. Якби особа знала заздалегідь про цю обставину, наслідків випадків можна було б уникнути.

Таким чином, до загальних умов відшкодування шкоди належать: (а) протиправна поведінка (дія чи бездіяльність) особи, (б) шкідливий результат

такої поведінки (шкода), (в) причинний зв'язок між протиправною поведінкою і шкодою і (г) вина порушника. У цивілістичній науковій літературі при вирішенні проблем щодо умов цивільно-правової відповідальності за заподіяння шкоди підвищена увага приділяється її теоретичним аспектам, а не нормативним засадам.

Основними підставами звільнення від цивільно-правової відповідальності за заподіяну шкоду при самозахисті є випадок і непереборна сила. Випадковою є подія, яку загалом можна було відвернути, але за даних умов її не було відвернуто правопорушником саме тому, що він не міг передбачити її настання. Непереборна сила – це надзвичайна, невідворотна зовнішня подія, яка повністю звільняє від відповідальності заподіювача шкоди за умови, що останній не міг її передбачити або передбачав, але не міг її відвернути, і, здійснюючи вплив на його діяльність, вона і спричинила настання шкоди.

Список літератури: 1. Алексеев С. С. О составе гражданского правонарушения. / С. С. Алексеев // Правоведение. – 1958. – № 1. – С. 47-53. 2. Антимонов Б. С. Значение вины потерпевшего при гражданском правонарушении : монография / Б. С. Антимонов. – М. : Госюриздат, 1950. – 275 с. 3. Блинкова Е. В. Общая характеристика гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный преступлением / Е. В. Блинкова, В. Э. Козацкая // Рос. юстиция. – 2011. – № 4. – С. 10-14. 4. Бурлака І. В. Понятійна суть та юридична природа зобов'язань з відшкодування шкоди, заподіяної без вини завдавача // Право України. – 2009. – № 9. – С. 106-109. 5. Во Все-союзном институте юридических наук : обзор заседаний сектора гражданского права // Сов. гос-во и право. – 1949. – № 11. – С. 73. 6. Грибанов В. П. Осуществление и защита гражданских прав : монография / В. П. Грибанов. – М. : Статут, 2000. – 411 с. 7. Гринько Р. В. Непереборна сила як безумовна підстава звільнення від цивільно-правової відповідальності в зобов'язаннях внаслідок заподіяння шкоди / Р. В. Гринько, С. Д. Русу // Вісн. Одеськ. ін.-ту внутр. справ. – 2001. – № 1. – С. 162-167. 8. Заварза Т. В. Непереборна сила та випадок як підстава звільнення від цивільно-правової відповідальності за неналежне лікування / Т. В. Заварза // Актуальні проблеми науки і практики цивільного, житлового та сімейного права : мат. міжнар. наук.-практ. конф., присв. 91-річчю з дня народж. д-ра юрид. наук, проф. В. П. Маслова (м. Харків, 15 лют. 2013 р.). – Х. : Право, 2013. – С. 286-290. 9. Иоффе О. С. Обязательства по возмещению вреда : монография / О. С. Иоффе. – [2-е изд.] – Л. : Изд-во ЛГУ, 1952. – 126 с. 10. Иоффе О. С. Обязательственное право : монография / О. С. Иоффе. – М. : Юрид. лит., 1975. – 880 с. 11. Ківалова Т. С. Застосування норм цивільного законодавства до відносин відшкодування шкоди, завданої при надзвичайних морських подіях / Т. С. Ківалова // Митна справа: науково-аналітичний журнал. – 2008. – № 3. – С. 44-48. 12. Ківалова Т. С. Зобов'язання відшкодування шкоди як цивільні правовідносини / Т. С. Ківалова // Митна справа. – 2008. – № 4. – С. 64-69. 13. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р., № 2341-III // <http://zakon1.rada.gov.ua/>. 14. Крисань Т. Є. Збитки як категорія цивільного права України : дис... канд. юрид. наук / Тетяна Євгенівна Крисань. – О. : ОНЮА, 2008. – 198 с. 15. Мазіна О. Проблеми зобов'язань, що виникають внаслідок рятування здоров'я та життя фізичної особи, в новому Цивільному кодексі України / О. Мазіна // Актуал. пробл. держави і права : зб. наук. пр. – Вип. 23. – О. : Юрид. літ., 2004. – С. 264-267. 16. Малейн Н. С. Возмещение вреда, причиненного личности : монография / Н. С. Малейн. – М. : Юрид. лит., 1965. – 230 с. 17. Малейн Н. С. Правонарушение: Понятие, причины, ответственность : монография / Н. С. Малейн – М. : Юрид. лит., 1985. – 182 с. 18. Маслов В. Ф. Обязательства из причинения вреда : учеб. пособ. / В. Ф. Маслов. – Харьков : Юрид. ин-т, 1961. – 102 с. 19. Матвеев Г. К. Вина в советском гражданском праве : монография / Г. К. Матвеев. – К. : – 1955. – 306 с. 20. Матвеев Г. К. Основания гражданско-правовой ответственности : монография / Г. К. Матвеев. – М. : Юрид. лит., 1970. – 312 с. 21. Науково-практич-

ний коментар Цивільного кодексу України. – [У 2-х т. – Т. II. 4-те вид., перероб. і доп.] / за ред. О. В. Дзери. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 1056 с. **22.** Очиченко О. Г. Випадок як суб'єктивна підстава виникнення неможливості виконання зобов'язання / О. Г. Очиченко // Актуальні проблеми науки і практики цивільного, житлового та сімейного права: матер. міжнар. наук.-практ. конф., присв. 91-річчю з дня народж. д-ра юрид наук, проф. В. П. Маслова (м. Харків, 15 лют. 2013 р.). – Х.: Право, 2013. – С. 350-352. **23.** Подколзін І. В. Правові підстави відшкодування збитків / І. Подколзін, І. Дзера // Юрид. Україна. – 2009. – № 6. – С. 73-80. **24.** Подколзін І. В. Загальні засади відшкодування збитків за цивільним законодавством України // Юрид. Україна. – 2007. – № 12. – С. 37-43. **25.** Сидельников Р. М. Ознаки самозахисту цивільних прав / Р. М. Сидельников // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2004. – № 2(37). – С. 214-222. **26.** Смирнов В. Т. Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве: учеб. пособ. / В. Т. Смирнов, А. А. Собчак. – Л.: Изд-во : ЛГУ, 1983. – 152 с. **27.** Тархов В. А. Обязательства, возникающие из причинения вреда : монографія / В. А. Тархов; отв. ред. Зейдер Н. Б. – Саратов : Коммунист, 1957. – 121 с. **28.** Тархов В. А. Ответственность по советскому гражданскому праву : монографія / В. А. Тархов. – Саратов, 1973. – 456 с. **29.** Церковна О. В. Елементи складу цивільно-правової відповідальності за завдання шкоди / О. В. Церковна // Наук. вісн. Дніпропетр. держ. ун-ту внутр. справ. – Дніпропетровськ : ДДУВС, 2011. – № 1 (52). – С. 137-144. **30.** Церковна О. В. Цивільно-правова відповідальність за порушення зобов'язання / О. В. Церковна // Проблеми цивільного права та процесу : матер. наук.-практ. конф., (м. Харків, 31 трав. 2008 р.). – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2008. – С. 268-271. **31.** Цивільне право України (традиції та новації) : монографія / заг. ред. Є. О. Харитонов, Т. С. Ківалової, О. І. Харитонової. – О.: Фенікс, 2010. – 700 с. **32.** Цивільне право України : підруч. – [У 2-х т. – Т. 2.] / [Борисова В. І., Баранова Л. М., Жилінкова І. В.] та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 486 с. **33.** Цивільний кодекс України. – Х.: Одиссей, 2012. – 384 с. **34.** Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права (по изд. 1907 г.). – М.: Спарк, 1995. – 556 с.

ОБЩИЕ УСЛОВИЯ ПРИМЕНЕНИЯ И ОСНОВАНИЯ ОСВОБОЖДЕНИЯ ОТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВРЕД, ПРИЧИНЕННЫЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ САМОЗАЩИТЫ

Ляшевская Л. И.

В статье рассматриваются общие условия применения и основания освобождения от ответственности за вред, причиненный при осуществлении самозащиты. Исследуются основные научные дискуссии по поводу условий ответственности за вред, причиненный лицом, что распространяется и на случай самозащиты.

Ключевые слова: генеральный деликт, противоправное поведение, причинно-следственная связь, вина нарушителя, деликтная ответственность (возмещение вреда), самозащита, случай, непреодолимая сила.

GENERAL CONDITIONS OF APPLICATION AND REASONS FOR RELEASE FOR THE LIABILITY FOR THE HARM CAUSED DURING SELF-DEFENSE

Liashevskaya L. I.

The article deals with general conditions of application and reasons for release for the liability for the harm caused during self-defense. The main scientific discussions as for the conditions of liability for the harm caused by a person including self-defense are studied.

Key words: general tort, illegal behaviour, casual link, guilt of the offender, tort liability (compensation for the harm), self-defense, occurrence, force majeure.

Надійшла до редакції 31.03.2014 р.

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО Й ОХОРОНА ПРИРОДИ



Анатолій Павлович Гетьман,
*д-р юрид. наук,
професор, академік НАПрН України
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків*

УДК 349.6

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища автором статті визначається як механізм організації й системи діяльності органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у сфері публічних екологічних відносин, що виникають у зв'язку з охороною довкілля і забезпеченням екологічної безпеки.

Його правовою основою поряд з нормами екологічного права є норми адміністративного права. Перші покликані відображати специфіку предмета, об'єктів, суб'єктів і принципів правового регулювання суспільних відносин у даній сфері. Другі визначають загальні цілі, завдання й функції державних суспільних відносин управлінського характеру.

Ключові слова: організаційно-правовий механізм, охорони довкілля; управління в сфері природокористування та охорони довкілля; публічні екологічні відносини.

Відповідно до сучасних уявлень, що існують у юридичній літературі, охорону навколишнього природного середовища можливо забезпечити шляхом прийняття комплексу організаційних, правових та економічних заходів, спрямованих на зниження рівня шкідливого впливу антропогенної діяльності на екологічні взаємозв'язки, відновлення пошкоджених об'єктів довкілля, природних ресурсів, забезпечення їх раціонального використання. Комплекс таких заходів розглядається як організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища. Він складається з двох системоутво-

руючих елементів – інституційного, тобто системи державних та громадських інституцій, що здійснюють управління у сфері охорони довкілля, і функціонального, тобто багатоманітності форм такого управління (проведення експертизи, контролю, нормування і стандартизації, ведення кадастрів, облік природних ресурсів, моніторинг тощо). Метою цього механізму є безперервне забезпечення й підтримка функціонування екологічної системи, яка повинна відповідати об'єктивним законам навколишнього природного середовища, бути стійкою і саморегульованою, поступально розвиватися, ґрунтуватися на екологічних імперативах [1, с. 251; 2, с. 143].

За багато років організаційно-правовий механізм охорони довкілля суттєво змінився. Це залежало від завдань, які ставилися кожним історичним етапом перед навколишнім природним середовищем і диктувалися прагненням максимально повно узгодити його інтереси з інтересами екологічного розвитку, забезпечення потреб виробництва, населення і світового господарства. Перетворення в цьому механізмі багато в чому були пов'язані з еволюційними процесами всієї системи управління світовим господарством, процесами його глобалізації.

У сучасних наукових та навчальних юридичних джерелах, що стосуються проблем охорони довкілля і правового регулювання екологічних відносин, пропонуються різні визначення поняття «організаційно-правовий механізм охорони довкілля». Однак при всьому різноманітті вони характеризуються певними загальними рисами. По-перше, це діяльність органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування; по-друге, це діяльність у сфері публічних екологічних відносин, що виникають у зв'язку з охороною навколишнього природного середовища, забезпеченням екологічної безпеки, відтворенням природних ресурсів; по-третє, ця діяльність має чітко окреслену управлінську (адміністративно-правову) спрямованість.

Отже, організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища – це механізм організації й системи діяльності органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у сфері публічних екологічних відносин, що виникають у зв'язку з охороною довкілля і забезпеченням екологічної безпеки. Такий механізм забезпечує заходи щодо скорочення з подальшою повною ліквідацією потрапляння в навколишнє природне середовище небезпечних для життя і здоров'я людини речовин; створення екологічно обґрунтованого розміщення і подальшого розвитку продуктивних сил в окремих регіонах і державі в цілому; формування системи спостереження за показниками здоров'я населення з урахуванням стану навколишнього природного середовища; створення й розвиток на території держави мережі природно-заповідного фонду з метою збереження еталонів якості навколишнього природного середовища, захисту й охорони історичних і культурних природних цінностей; досягнення раціонального природокористування за допомогою землеустрою, лісовпорядкування, паспортизації водних об'єктів, устрою територій заповідного, оздоровчого, історико-культурного й рекреаційного призначення. Для досягнення переліченого потрібен якісно новий рівень організаційно-пра-

вового механізму, перехід на новий ступінь матеріальної культури, поєднаної і збалансованої з природно-ресурсним потенціалом.

Організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в юридичній науковій літературі розглядається як: управління природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища (екологічне управління) [3, с. 37-70]; державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища [4, с. 116-186]; управління й контроль у сфері природокористування й охорони довкілля [5, с. 182-208]; державне управління у сфері природокористування, охорони навколишнього природного середовища і забезпечення екологічної безпеки [6, с. 34-57].

На переконання науковців, сьогодні є підстави говорити про такі види управління: а) управління в кібернетичному сенсі – взаємодія суб'єктів та об'єктів шляхом механізму прямих і зворотних зв'язків; б) управління суспільством (соціальне управління) – вплив на всі, багато які або окремі сфери суспільного життя, управління суспільними процесами; в) управління державою, державними справами – цілеспрямований організаційний вплив держави та її інститутів на сфери державного життя для зміни їх відповідно до цілей державної політики; г) державне управління в широкому розумінні – сфера організуючої й розпорядчої діяльності державних органів, у вузькому – діяльність органів виконавчої влади, власне, апарату управління; д) корпоративне управління – здійснюване в організаціях і на підприємствах; е) технічне управління – застосовуване для забезпечення функціонування технологічних процесів [7, с. 18-38].

Здійснювані в Україні політичні й соціально-економічні перетворення вимагають формування концепції держави як політично керованої системи з урахуванням напрямку розвитку світової спільноти на тривалу перспективу. Системна побудова держави та її функціонування зумовлено тим, що остання, на думку Ю. А. Тихомирова, складається з декількох елементів: громадян (народ, нація, населення), публічної (державної) влади, території та її меж, державних ресурсів (податки, бюджет, власність), установа прававого порядку, офіційного представництва у світовому співтоваристві. Кожен елемент являє собою свого роду підсистему зі своїми складовими частинами. Зв'язки ж між елементами – стійкі й рухливі, але їх неврахування загрожує державними помилками [7, с. 29].

Основні завдання управління у сфері екології, що дозволяють забезпечувати сталий розвиток України, випливають зі змісту проекту Концепції, розробленої вченими НАН України: збалансоване використання природно-ресурсного потенціалу країни, забезпечення екологічної сталості природних систем; структурна перебудова економіки й соціальної сфери на сталий розвиток; вироблення і реалізація регіональної й комунальної політики сталого розвитку; формування скоординованих дій у всіх сферах суспільного життя; переорієнтація соціальних, екологічних та економічних інститутів держави, державного регулювання щодо посилення зацікавленості громадян, юридичних осіб і соціальних груп у вирішенні завдань сталого розвитку; ведення моніторингу

сталого розвитку та управління [8, с. 45-58]. Їх реалізація передбачає використання всіх видів управління, що знаходяться в чіткій взаємодії між собою.

Основний акцент у державному управлінні робиться на проведенні адміністративної реформи й удосконаленні екологічного законодавства [9, с. 21-27]. Метою адміністративної реформи є створення теоретичних моделей і прогнозів соціально-економічного розвитку країни на підставі наукових методів моделювання та планування [10, с. 38-40]. Для цього, на думку практиків і вчених-правознавців, слід теоретично обґрунтувати процеси сучасного правотворення у сфері суспільного управління, спрогнозувати тенденції, оптимальні шляхи й напрямки їх розвитку, своєчасно застерігати від можливих помилок. Як бачимо, у основі концепції адміністративної реформи, як і раніше, залишається антропоцентристський підхід: забезпечення економічного зростання й соціального благополуччя населення за рахунок експлуатації навколишнього природного середовища. Удосконалення системи державного управління полягає в тому, щоб надати більш широкі права у соціально-економічній сфері органам самоврядування одночасно з покладенням на них і великих обов'язків. При цьому поза науковим аналізом опинилося корпоративне управління, що створилося в результаті появи нових учасників економічних відносин – господарюючих суб'єктів, а також його зв'язки з іншими видами управління.

Правовою основою управління у сфері екології поряд з нормами екологічного права є норми адміністративного права. Перші покликані відображати специфіку предмета, об'єктів, суб'єктів і принципів правового регулювання суспільних відносин у даній сфері. Другі визначають загальні цілі, завдання й функції державних суспільних відносин управлінського характеру, що складаються у сфері виконавчої й розпорядчої влади, внутрішньоорганізаційної діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями та їх органами зовнішніх юридично-владних повноважень. З огляду на предмет регулювання (управління соціальними процесами), норми адміністративного права слід вважати загальними, а норми екологічного права – спеціальними, що забезпечують більш конкретне регулювання одного й того ж предмета. У разі їх суперечності у теорії права пріоритет надається нормі спеціальній.

У навчальній літературі з адміністративного права розглядаються лише окремі аспекти управління у сфері екології, а саме використання й охорона природних ресурсів у рамках державного управління, де природні ресурси України виступають об'єктом управління державної й регіональної власності, а для окремих галузей промисловості – як сировина.

Охорона природних ресурсів обмежується встановленням повноважень органів місцевого самоврядування з утвердження ними для промислових підприємств лімітів викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище; об'єднання на договірних засадах коштів промислових підприємств, розміщених на відповідній території, з коштами інших підприємств, установ, організацій, населення, а також бюджетних коштів на природоохоронні заходи, тобто має суто практичну спрямованість. У короткостроковому

плані це, мабуть, виправдано. У довгостроковому ж плануванні управлінської діяльності цього вочевидь недостатньо, оскільки тоді в основу діяльності органів управління закладається спочатку не науково обґрунтований прогноз їх діяльності на довгостроковий період з урахуванням міжнародних, національних, історичних, екологічних та інших чинників, а метод проб і помилок.

Належна реалізація зв'язків людини з навколишнім природним середовищем, яке виступає як природні умови її життєдіяльності, джерело і спосіб виробництва матеріальних благ, об'єкт її господарської та культурної діяльності, джерело і спосіб морального виховання і задоволення естетичних потреб, багато в чому залежить від ефективної управлінської діяльності державних органів та їх посадових осіб. Але яким чином ці зв'язки зберегти в потрібному для держави, суспільства й людини напрямку, в юридичній літературі не зазначається. Тому різноманіття цілей управлінської діяльності обмежується суто утилітарними завданнями: а) при використанні природних ресурсів – організацією виробництва видобутку з природних ресурсів корисних властивостей як для суспільства в цілому (наприклад, господарських), так і для окремих індивідів (скажімо, для оздоровчих цілей); б) при охороні природних ресурсів – запобіганням екологічно шкідливим наслідкам їх використання, збереженням у первісному стані окремих компонентів навколишнього середовища, його екологічного балансу, з дотриманням прав громадян на безпечне для їх життя і здоров'я довкілля.

Завдання науки вбачається в тому, щоб розробити систему науково обґрунтованих заходів, спрямованих на взаємодію державних структур, корпоративних об'єднань і громадських організацій зі створення екологічно безпечної економіки, формування нового екологічного мислення всього населення країни і збереження біологічного різноманіття на засадах сталого розвитку.

Проблеми корпоративного й технічного управління набувають актуальності у зв'язку з тим, що в умовах ринкової економіки і проведення правової реформи в державі основним джерелом небезпеки для навколишнього середовища стають підприємства, види їх діяльності, а також природні об'єкти, які підприємства використовують у процесі своєї основної діяльності. Йдеться про підприємства й установи різної форми власності, створені для виробництва продукції, виконання робіт і надання послуг. У процесі своєї діяльності вони використовують ті чи інші природні ресурси, здійснюючи антропогенний вплив на навколишнє середовище. Тож завданням науки адміністративного права постає створення ефективної системи управління і контролю щодо раціонального використання й охорони природних ресурсів суб'єктами господарської та підприємницької діяльності, а також з контролю за ними в частині дотримання екологічного законодавства. Це передбачається й державними стандартами України з управління навколишнім природним середовищем з використанням такого механізму, як екологічний аудит. Державне і корпоративне управління стають взаємозалежними один від одного.

З огляду на положення Міжнародних стандартів та ІСО серії 14000 у науковій літературі під корпоративним управлінням в екологічній сфері про-

понується розуміти «сукупність принципів, методів, засобів (у тому числі організаційно-правових) і типи управління природоохоронною діяльністю підприємства (забезпечення техногенної безпеки навколишнього середовища), що має на меті підвищення інвестиційної привабливості, екологічності підприємства та ефективності його виробничо-господарської діяльності» [11, с. 318]. У зв'язку із цим об'єктом корпоративного й технічного управління виступає техногенно-безпечна для навколишнього природного середовища діяльність підприємства, що підвищує його інвестиційну привабливість, ефективність виробництва продукції, виконуваних робіт і послуг.

Надзвичайно важливим аспектом у розрізі організаційно-правового механізму охорони навколишнього природного середовища є вирішення і таких питань: які саме функції повинні виконувати суспільні відносини у сфері охорони довкілля; як забезпечити екологічну безпеку і раціональне природокористування як об'єктів управління в системі екологічного права та законодавства. Існуюче законодавче визначення управління в сфері охорони навколишнього природного середовища відповіді на ці питання не дає з низки причин. По-перше, поняття «управління», дане у ч. 1 ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ґрунтується на використанні пасивних функцій. У навчальній еколого-правовій літературі ці функції управління, виходячи із законодавчих положень, умовно поділяються на: організаційні, попереджувально-охоронні і стабілізаційні. До організаційних належать: просторово-територіальний устрій об'єктів природи, ведення природоресурсних кадастрів, екологічне планування та екологічне прогнозування. Попереджувально-охоронні функції – це екологічний моніторинг, екологічний аудит, екологічна експертиза, екологічний контроль та екологічне страхування. До стабілізаційних функцій треба віднести інформування, нормування й екологічне ліцензування [3, с. 39-40].

Недостатньо активно органами державної влади й органами місцевого самоврядування використовуються ринкові механізми управління у сфері екології, екологічне ліцензування, екологічна сертифікація, екологічний аудит, екологічне страхування, проведення тендерів на найбільш ефективно природокористування й розроблення екологічно безпечних технологій і проектів, будівництво промислових та інших об'єктів тощо). Виведення їх зі сфери державного управління не дозволяє органам управління активно впливати на ринкові відносини, що існують у сфері природокористування, господарської та іншої діяльності. Проект Екологічного кодексу України частково вирішує цю проблему, оскільки відносить екологічний аудит та екологічний менеджмент організацій до функцій управління у сфері охорони навколишнього середовища.

По-друге, термін «управління», який вживається в ч. 1 ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», дуже важко пов'язати з цілями управління, хоча ці поняття повинні доповнювати один одного. Проблема полягає в тому, що поняття «управління у сфері охорони навколишнього природного середовища» визначається через функції охорони, а цілі

управління законодавець намагається подати через методи реалізації управлінської діяльності, оскільки контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів з охорони навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у сфері охорони навколишнього природного середовища варто розглядати як способи досягнення мети, а не безпосередньо самі цілі, які ще необхідно окреслити. Спостерігається тавтологія: управління у сфері охорони навколишнього природного середовища полягає в функціях останньої, а цілі – в методах реалізації управлінської діяльності. За такого законодавчого підходу до управління та його цілей у досліджуваній сфері складно визначити ефективність діяльності тих чи інших органів державного управління при прийнятті ними управлінських рішень.

У науковій літературі під методом управління традиційно визнають певну сукупність способів, прийомів впливу на керовані об'єкти (суб'єкти) з метою збереження їх структури, підтримання режиму діяльності, реалізації їх програм і цілей. Під прийняттям управлінського рішення розуміється вид людської діяльності, спрямованої на вибір кращої з альтернатив при здійсненні керуючого впливу на відповідні об'єкти (суб'єкти)» [12, с. 28-31]. Зміст управлінських рішень визначається методами управління – економічними, організаційними, соціальними, культурно-виховними, адміністративними та ін.

При оформленні управлінських рішень у вигляді правових норм від юристів вимагається в основному викладення їх мовою права з використанням прийомів і правил законодавчої техніки, визначення способів правового забезпечення виконання, досягнення узгодженості й погодження з іншими нормативними законами. У зв'язку з цим слід говорити не про здійснення управління лише правовими методами або тільки у правових формах, а про необхідність вивчення та перевірки правильності закріплених правом управлінських рішень у рамках тієї науки, до предмета якої належить їх зміст (економічної, теорії управління, планування та ін.).

По-третє, законодавець дає перелік об'єктів правової охорони навколишнього природного середовища, але не вказує, що є об'єктом управління в даній сфері.

На рівні регіональних і місцевих органів державного управління основними об'єктами управління у сфері екології повинні розглядатися природні екологічні системи і ландшафти.

Природна екологічна система – об'єктивно існуюча частина природного середовища, яка має просторово-територіальні межі та в якій живі (рослини, тварини, інші елементи) та неживі її елементи взаємодіють як єдине функціональне ціле і пов'язані між собою обміном речовиною та енергією.

Особливу значимість мають природні ландшафти – території, які не зазнали змін у результаті господарської та іншої діяльності й характеризуються поєднанням певних типів рельєфу місцевості, ґрунтів, рослинності, сформованих у однакових кліматичних умовах. Крім природних ландшафтів (гірських, лісових, степових та ін.), існують антропогенні ландшафти (рекреаційні, селітебні та ін.).

На думку вчених, активне втручання в екологічні системи й природні компоненти об'єктів, що здійснюють техногенну діяльність, призводить до послідовного переходу природного об'єкта від природного стану до модифікованого і трансформованого, при якому він не може нормально функціонувати без участі людини. У цьому випадку принципово новим об'єктом в екологічній сфері стає екологічна система антропогенного походження та еколого-економічна система. Пропонується зазначені системи розглядати як об'єкти екологічних правовідносин за аналогією з природними об'єктами природного походження. Включення підприємства до відповідних урбанізованих систем вимагає оцінки відповідності його діяльності певним системним обмеженням як елемента цієї екологічної системи [11, с. 21-22].

Природний ландшафт є багатоякісним природним елементом. Він одночасно виступає як: природний об'єкт, що являє собою генетично однорідну ділянку (сегмент) ландшафтної сфери з єдиним геологічним фундаментом, однотипним рельєфом, гідрокліматичним режимом, взаємозв'язком ґрунту і біоценозу; відкрита геосистема, що функціонує і розвивається під впливом процесів, обумовлених впливом сонячної енергії, внутрішньої енергії землі, а також господарської діяльності людини; територіальна система, створена взаємопов'язаними природними та антропогенними, техногенними елементами. У свою чергу, ландшафтне різноманіття, на думку фахівців з геоєкології: 1) є необхідною передумовою для збереження біологічного різноманіття, оскільки наявність місць існування – одна з головних умов збереження видового, популяційного та біоценотичного різноманіття; 2) дозволяє ландшафтам виконувати прямі функції збереження загального екологічного балансу, тому що недостатньо однієї біотичної частини біосфери для його збереження, потрібно також успішне функціонування всіх компонентів географічної оболонки; 3) забезпечує економіку (господарство) ресурсами; 4) виконує соціальні функції (рекреація, відпочинок, естетичні якості та ін.). Усі названі функції в сукупності забезпечують еколого-соціально-економічний баланс територій.

Таким чином, від стану природних екосистем безпосередньо залежить якість чи комфортність життєдіяльності людини і суспільства в цілому, придатність земельних угідь для виробництва сільськогосподарських культур, створення і функціонування технічних систем та споруд. Збереження ж природних ландшафтів дозволяє виступати їм середовищеутворюючими геосистемами, які забезпечують збереження загального екологічного балансу тієї чи іншої території. У зв'язку з цим природні ландшафти та природні екологічні системи повинні виступати як найбільш значущі об'єкти державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, завдяки збереженню яких забезпечується сталий розвиток регіонів і країни в цілому. Серед інших проблем правового характеру варто назвати створення належного механізму правового регулювання суспільних відносин щодо забезпечення збереження природних ландшафтів, а також те, в якій правовій формі охорони навколишнього природного середовища вони, поряд з природними екосистемами, виступають як об'єкт правового регулювання. Зазначені проблеми мають наукову

і практичну спрямованість, вирішення яких можливе шляхом взаємодії представників природничих і соціальних, зокрема й правових, наук.

Проведений аналіз юридичної літератури, законодавства України та інших наукових праць дозволяє зробити наступні висновки. Управлінню у сфері екології притаманний комплексний характер. Тільки поєднання різних видів діяльності, засобів і методів управлінського впливу уможливить вирішення завдання з переведення країни на сталий розвиток. У даний час воно поширюється лише на управління природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища. Суб'єктами управління виступають державні органи, органи місцевого самоврядування та об'єднання громадян. При цьому останнім належить суттєве місце в організаційно-правовому механізмі охорони навколишнього природного середовища.

Протягом усієї історії розвитку законодавства про охорону навколишнього природного середовища (природоресурсного, природоохоронного, екологічного) питання про участь громадськості в управлінні природокористуванням і охороною навколишнього природного середовища перебували в полі зору законодавця. Це обумовлено об'єктивною необхідністю, пов'язаною з економічними, соціально-політичними, екологічними, правовими чинниками. До громадських природоохоронних (екологічних) організацій належали: товариства охорони природи; громадські інспекції з охорони окремих природних ресурсів або навколишнього природного середовища; студентські дружини з охорони природи; масові громадські організації, що об'єднували своїх членів за професійними, територіально-виробничими, віковими та іншими ознаками (профспілки, молодіжні, науково-технічні і спортивні товариства, трудові колективи, добровільні народні дружини тощо).

Залучення громадськості до управління – один із найважливіших шляхів реалізації екологічної політики держави. Вкрай актуальним залишається це питання й сьогодні. Його правовою основою є ст. 36 Конституції України, відповідно до якої громадяни України мають право на свободу об'єднання в політичні партії і громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод, задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, у тому числі й екологічних. Це право є одним із невід'ємних прав, закріплених Загальною декларацією прав людини, іншими міжнародно-правовими документами.

Таким чином, організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища відіграє вагоме значення у формуванні екологічних імперативів, створює необхідні засади для імплементації міжнародно-правових стандартів прав людини, раціонального природокористування, відновлення природних ресурсів та їх захисту у національне екологічне законодавство. В умовах ринкових відносин організаційно-правовий механізм посів чільне місце разом із еколого-економічним механізмом у системі взаємовідносин «людина – суспільство – довкілля». З його подальшим розвитком і удосконаленням слід пов'язувати формування концепції розвитку екологічного права та законодавства на теренах України.

Список літератури: 1. Боголюбов С. А. Актуальные проблемы экологического права : монография / С. А. Боголюбов. – М. : Юрайт, 2014. – 607 с. 2. Экологическое право : учеб. пособ. / под ред. Т. И. Макаровой, В. Е. Лезгаро. – Минск : Изд. Центр БГУ, 2008. – 495 с. 3. Екологічне право : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів / за ред. А. П. Гетьмана. – Х.: Право, 2013. – 432 с. 4. Екологічне право України. Академічний курс : підруч. – Друге видання / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка. – 2008. – 720 с. 5. Екологічне право України : підруч. для студентів вищ. навч. закладів / за ред. Каракаша І. І. – Одеса : Фенікс, 2012. 6. Балюк Г. І. Екологічне право України : консп. лекцій у схемах (Загальна і особлива частина) : навч. посібник / Г. І. Балюк. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 192 с. 7. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права / Ю. А. Тихомиров. – М. : Формула права. – 2007. – 485 с. 8. Шапар А. Г. Про концепцію переходу України до сталого розвитку / А. Г. Шапар // Екологія і природокористування : зб. наук. праць Ін-ту проблем природокористування та екології НАН України. – Вип. 8. – Дніпропетровськ, 2006. – С. 45-58. 9. Скомороха В. Адміністративна реформа в Україні : потрібне законодавче забезпечення (правові аспекти поділу і розмежування влади) / В. Скомороха // Право України. – 1999. – № 7. – С. 21-27. 10. Вакарін С. Організаційно-правові питання реформування державного управління в сфері економіки України / С. Вакарін // Право України. – 2001. – № 10. – С. 38-40. 11. Серов Г. П. Экологический аудит. Концептуальные и организационно-правовые основы: учеб.-практ. пособ. / Г. П. Серов. – М.: Экзамен, 2000. – С. 318. 12. Пучинский Б. И. О норме права / Б. И. Пучинский // Весник МГУ. Сер. 11. Право. – 1999. – № 5. – С. 28-31.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Гетьман А. П.

Организационно–правовой механизм охраны окружающей природной среды автором статьи определяется как механизм организации и системы деятельности органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления в сфере публичных экологических отношений, возникающих в связи с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности. Его правовой основой наряду с нормами экологического права являются нормы административного права. Первые призваны отражать специфику предмета, объектов, субъектов и принципов правового регулирования общественных отношений в данной сфере. Вторые определяют общие цели, задачи и функции государственных общественных отношений управленческого характера.

Ключевые слова: организационно-правовой механизм, охраны окружающей среды; управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды; публичные экологические отношения.

ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF THE ENVIRONMENTAL PROTECTION

Getman A. P.

Organizational and legal mechanisms of environmental protection are defined by the author of the article as a mechanism of organization and system of activities of state executive power bodies and local self-government bodies in the field of environmental public relations arising in connection with environmental protection and environmental safety provision.

The rules of administrative law are its legal basis, alongside with the norms of environmental law. The former designed to reflect the specifics of the subject, objects, subjects and principles of legal regulation of social relations in this area. The latter define common goals, objectives and functions of state public relations management nature.

Key words: organizational and legal mechanism, environmental protection; administration in the field of nature management and environmental protection; public environmental relations.

Надійшла до редакції 14.03.2014 р.



Алла Костянтинівна Соколова,
д-р юрид. наук, доцент
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 349.6

ЗАКОНОДАВЧІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ ОСНОВИ ОХОРОНИ ОБ'ЄКТІВ РОСЛИННОГО СВІТУ

Статтю присвячено дослідженню проблем, пов'язаних з визначенням правової основи охорони об'єктів рослинного світу з установленням її законодавчих передумов. З'ясовуються структура й динаміка законодавства за період з 1917 р. до 1990 р. у сфері регулювання правовідносин з охорони, використання й відтворення об'єктів рослинного світу.

Ключові слова: рослинний світ, флористичне законодавство, періодизація флористичного законодавства.

Потреба детального наукового аналізу питань, окреслених тематикою статті, зумовлена декількома причинами. Охорона навколишнього середовища, раціональне використання природних ресурсів та їх відтворення в Україні затверджено Основним Законом країни, виступає конституційним принципом і розглядається як один з напрямів державної політики. Перш за все береться до уваги основне спрямування національної екологічної політики країни, що, у свою чергу, визначає проблеми, які необхідно розв'язувати. Це стосується насамперед галузі флористичних відносин, зокрема охорони рослинного світу. Зазначені відносини донедавна не були предметом досліджень науковців з огляду на екологічний стан рослинного світу як одного з основних відповідальних компонентів довкілля. Загальна негативна екологічна ситуація в країні, безперечно, зачепила і цей природний об'єкт. Сьогодні рослинний світ право розглядає як вагомий складник навколишнього природного середовища, як важливий елемент екосистеми й біорізноманіття. Досліджуваний природний об'єкт відіграє надзвичайно велику роль в економіці держави, в добробуті її громадян, що відчутно впливає на правовий режим рослинного світу.

Питання правової охорони навколишнього природного середовища вивчали М. М. Бринчук, А. П. Гетьман, В. В. Петров, Г. М. Полянська, О. І. Крассов [1; 4; 5; 17; 18; 12].

Безпосередньо дослідженню правового регулювання відносин у сфері використання, відтворення, охорони рослинного світу присвячені роботи таких науковців, як О. С. Колбасов, А. Б. Іскоян, А. П. Гетьман, А. К. Соколова та ін. [9, 8, 6, 22, 23]. Однак тенденції розвитку флористичного законодавства у період з 1917 р. по 1990 р. дотепер не вивчалися.

Метою даної статті є визначення динаміки законодавства у цій галузі за період від 1917 р. до 1990 р. та тенденцій його розвитку.

Перед тим, як розглянути питання правової охорони рослинного світу, варто провести аналіз складу і структури флористичного законодавства в історичному аспекті, визначити динаміку, тенденції та проблеми розвитку останнього, окреслити основні шляхи його вдосконалення.

Законодавство у сфері регулювання лісових, а згодом і флористичних відносин має свою історію розвитку, початок якій покладено прийняттям відповідних нормативних актів [Див.: 14; 20].

Конституція (Основний Закон) СРСР від 5 грудня 1936 р. [10, с. 5-32], визначаючи у статтях 6 і 14 основні об'єкти державної власності, тобто всенародного добра, називає серед них землю, її надра, води й ліси. Окрім того, до відання Союзу Радянських Соціалістичних Республік в особі його найвищих органів державної влади й органів державного управління належить також установлення основних засад користування землею, надрами, лісами й водами. Як бачимо, йдеться лише про використання однієї з основних частин рослинного світу – лісів та про їх правову охорону.

Конституції союзних республік, у тому числі й Української РСР (1936 р.) [10, с. 67-96], цьому питанню не приділили належної уваги. Закон «Про охорону природи Української РСР», прийнятий 30 червня 1960 р. [3, 1960. – № 23. – Ст. 175], прямо не використовував терміна «рослинний світ», але передбачав, що державній охороні і правовому регулюванню підлягають, зокрема, ліси, позахисні й водоохоронні лісосмуги, зелені насадження, рідколіси й визначні природні об'єкти. Також цим Законом встановлено, що в інтересах охорони природи забороняється господарська діяльність, яка може шкідливо вплинути на стан природних багатств, сприяти нищенню корисних тварин і рослин або пошкодженню інших цінних об'єктів природи. Названий Закон поширює свою дію не на всі дикі рослини, а лише на їх невелику частину. Підкреслимо, що охороні лісів, захисних лісонасаджень, деяких зон міст і селищ у розглядуваному нормативному акті присвячено два спеціальні розділи – IV та V. У них у загальних рисах накреслені напрямки й заходи охорони цих складників рослинного світу.

За часів СРСР були прийняті Постанови: Верховної Ради СРСР від 20 вересня 1972 р., № 3351-VIII «Про заходи по дальшому поліпшенню охорони природи і раціональному використанню природних ресурсів»

[2, 1972. – № 39. – Ст. 346]; ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 29 грудня 1972 р., № 898 «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» [2, 1973. – № 2. – Ст. 6]. ЦК Компартії України і Рада Міністрів УРСР теж прийняли відповідну Постанову «Про посилення охорони природи і поліпшення використання природних ресурсів республіки» від 8 травня 1973 р., № 223 [7, 1973. – № 5. – Ст. 35]. У названих нормативних актах (на відміну від попередніх) природними ресурсами визначено ліси, рослинний світ і корисну флору, хоча й не розкрито співвідношення між цими поняттями.

Конституція СРСР, прийнята 7 жовтня 1977 р. [11, с. 5-32], поряд з визначенням основних природних об'єктів (землі, її надр, вод і лісів – ст. 11) у ст. 18 зазначає, що в СРСР вживаються заходи з охорони й науково обґрунтованого раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу тощо. Законодавець уперше на конституційному рівні вживає термін «рослинний світ».

У Конституції (Основному Законі) УРСР, прийнятій 20 квітня 1978 р. [11, с. 91-116], серед об'єктів охорони й раціонального використання названо рослинний світ.

У лісовому законодавстві СРСР та УРСР можна виділити певні сфери правового регулювання, присвячені: (а) окремим частинам лісового фонду, зокрема, колгоспним лісам («Положение о колхозных лесах», затверджене Постановою Ради Міністрів СРСР від 4 березня 1968 р., № 144 [21, 1968. – № 5. – Ст. 24]); (б) заходам щодо охорони лісів («Правила пожарной безопасности в лесах СССР», затверджені Постановою Ради Міністрів СРСР від 18 червня 1971 р., № 395 [21, 1971. – № 12. – Ст. 89]; «Про заходи по усилению противопожарной охраны лесов» – Постанова Ради Міністрів УРСР від 22 липня 1971 р., № 339 [7, 1971. – № 7. – Ст. 71]); (в) застосуванню юридичної відповідальності («О порядке и размерах материальной ответственности за ущерб, причиненный лесному хозяйству» – Постанова Ради Міністрів СРСР від 21 серпня 1968 р., № 641 [21, 1968. – № 16. – Ст. 111]; «Про затвердження такс для нарахування розміру стягнень за лісопорушення та адміністративну відповідальність службових осіб, з вини яких допущені лісопорушення» – Постанова Ради Міністрів УРСР від 29 листопада 1968 р., № 616 [7, 1968. – № 12. – Ст. 169]; «Об усилении административной ответственности за нарушение правил пожарной безопасности в лесах» – Указ Президії Верховної Ради СРСР від 18 червня 1971 р., № 1801-VIII [2, 1971. – № 25. – Ст. 257] та ін.).

Нормативні акти у сфері охорони, використання й відтворення рослинного світу присвячено регулюванню саме лісових відносин. До них належать: (1) «Правила отпуска леса на корню в лесах СССР», затверджені Постановою Ради Міністрів СРСР 29 червня 1955 р. [19, с. 32-35]; (2) «О порядке отнесения лесов к группам и переводе их из одной группы в другую» – Постанова Ради Міністрів СРСР від 29 вересня 1967 р., № 892 [21, 1967. – № 23. – Ст. 165];

(3) «Про зміни в розподілі лісів державного лісового фонду УРСР за лісотаксовими розрядами» – Постанова Ради Міністрів УРСР від 19 травня 1969 р., № 323 [7, 1969. – № 5. – Ст. 62].

Необхідно наголосити, що поряд з розвитком уже традиційної на той час підгалузі законодавства – лісової – певних змін зазнала і правова регламентація відносин стосовно інших компонентів рослинного світу. Серед відповідних правових джерел слід визначити: «Про заходи по охороні полезахисних лісонасаджень від потрав, поломок, самовільних порубок і пожеж, а також від пошкоджень шкідниками і хворобами у степових і лісостепових районах УРСР», затверджені Постановою Ради Міністрів УРСР від 4 червня 1949 р., № 1429 [7, 1949. – № 11. – Ст. 39]; «Правила користування та охорони автомобільних шляхів і шляхових споруд», затверджені Постановою Ради Міністрів УРСР від 7 вересня 1959 р., № 1392 [7, 1959. – № 9. – Ст. 123]; «Про стан і заходи по дальшому поліпшенню благоустрою міст, селищ і сіл Української РСР» – Постанова Президії Верховної Ради УРСР від 29 червня 1966 р. [3, 1966. – № 25. – Ст. 148] та ін.

Аналіз названих документів показує, що дія першого з них, присвяченого охороні полезахисних лісонасаджень, поширюється на державні захисні лісові смуги, полезахисні лісові смуги на землях колгоспів і радгоспів, у лісонасадженнях на ярах, балках, крутих схилах, змитих землях, пісках і навколо водойм, у цінних лісових масивах, а також у лісових масивах на вододілах річок, крім лісів, віднесених до другої групи. З метою їх охорони або заборонено всі види рубок, або встановлено суворий режим останніх залежно від об'єкта охорони. У той же час у цій постанові приділено увагу (хоча й побіжно) охороні чагарникової і трав'янистої рослинності, зокрема, забороняється її випалювання на земельних ділянках, що межують із захисними лісонасадженнями.

Звернімося до другого названого документа, що містить правила користування й охорони автомобільних шляхів. Безпосередньо у розділі II названі деякі особливості правового регулювання використання, охорони й відтворення (хоча меншою мірою) як лісів, так здебільшого й зелених насаджень, у тому числі деревонасаджень і трав'янистої рослинності. Так, суцільна вирубка забороняється щодо лісів усіх категорій (незалежно від їх підлеглості) й деревонасаджень уздовж автомобільних шляхів і на смугах шириною 250 м з обох боків траси (за межами смуги відводу). Цим нормативним актом також визначені законні користувачі деревонасаджень (пункти 20 і 22), якими є відповідні шляхові організації.

Третя наведена постанова містить приписи, що встановлюють специфіку правового режиму зелених насаджень усіх видів у населених пунктах. Ідеться як про розширення вже існуючих об'єктів, так і про створення нових. Перш за все передбачалось озеленення непридатних територій – колишніх кар'єрів, ярів, відвалів, териконів тощо. У цьому нормативно-правовому акті міститься положення, яке й на сьогодні залишається актуальним. Зокрема,

передбачається домогтися, щоб у населених пунктах уся відкрита ґрунтова поверхня була озеленена фруктовими й декоративними деревами, трав'яними та іншими ґрунтопокривними рослинами. Втілення вказаного припису в життя є на часі, особливо за умов сучасного неблагополучного екологічного становища в Україні.

Серед нормативних актів, присвячених розглядуваній тематиці, можна виокремити низку правових документів, що містять правові підстави повождення з таким елементом рослинного світу, як бур'яни. До них належать: (а) «Про посилення боротьби з бур'янами» – Указ Президії Верховної Ради УРСР від 26 квітня 1962 р. [3, 1969. – № 18. – Ст. 204]; (б) «Правила по боротьбі з бур'янами», затверджені Постановою Ради Міністрів УРСР від 11 травня 1962 р., № 531 [7, 1962. – № 5. – Ст. 73]; (в) «Про посилення боротьби з бур'янами і поліпшення використання гербіцидів у колгоспах і радгоспах республіки» – Постанова Ради Міністрів Української РСР від 17 вересня 1970 р., № 505 [7, 1970. – № 9. – Ст. 104] та ін.

Перелічені документи встановлюють, що знищення бур'янів повинно провадитися на полях, луках, пасовищах, у лісових полезахисних смугах, в парках, уздовж доріг, на ділянках і полях зрошувальних та осушувальних систем, у смугах відчуження залізниць і шосейних шляхів, на узліссях, пустирях, земельних ділянках загального користування населених пунктів, землях, відведених для добування різних копалин, для промислового й житлового будівництва, тощо. Але в цих нормативних актах не було визначено ні самого поняття «бур'яни», ні конкретного їх переліку. Лише зазначалося, що серед бур'янів є карантинні, до яких були віднесені гірчак рожевий, повитиця, амброзія полинолиста, пасльон колючий та ін. Крім того, ці документи називали відповідальних осіб, які повинні здійснювати конкретні заходи, спрямовані на знищення вказаних бур'янів.

Проблеми, окреслені цією групою правових актів, і на сьогодні залишаються нагальними. Адже більшість з указаних у них рослин не тільки негативно впливають на врожайність усіх сільськогосподарських культур (якщо йдеться про землеробство), а й завдають шкоди здоров'ю населення. Наприклад, пилок такого бур'яна, як амброзія полинолиста, є сильним алергеном, що викликає сенну лихоманку.

Необхідно констатувати, що певні питання правової регламентації відносин, що стосуються рослинного світу, знайшли своє закріплення у відповідних підгалузях екологічного законодавства: (а) в земельній (за приклад можна назвати: «Про заходи по охороні ґрунтів і захисних лісонасаджень на території Української РСР» – Постанова Ради Міністрів УРСР від 12 вересня 1960 р., № 1541 [7, 1960. – № 9. – Ст. 152]; «Про невідкладні заходи по захисту ґрунтів від вітрової і водної ерозії в Українській РСР» – Постанова ЦК Компартії України і Ради Міністрів УРСР від 16 травня 1967 р., № 320 [7, 1967. – № 5. – Ст. 47]; (б) у водній (див.: «Про заходи по поліпшенню охорони і використання малих річок» – Постанова ЦК Компартії України і Ради

Міністрів УРСР від 17 вересня 1968 р., № 484 [7, 1968. – № 9. – Ст. 118] та ін.); (в) атмосфероповітряній; (г) надровій; (д) фауністичній.

Серед нормативних документів, що впорядковують відносини з охорони, відтворення, належності й використання об'єктів рослинного світу, слід назвати й ті, що належать до інших галузей законодавства. Це акти, що стосуються цивільної, господарської, адміністративної, кримінальної та інших сфер законодавства. Розглянемо ще один важливий аспект правового регулювання відносин з охорони, відтворення й використання об'єктів рослинного світу. Одним з таких об'єктів виступають лікарські рослини, тобто ті, що застосовуються для лікування. Питанням охорони, використання й відтворення лікарських рослин, що служать рослинним джерелом для лікарських засобів, завжди приділялася велика увага, бо незважаючи на значні досягнення хімії, яка дала медицині надзвичайно багато нових ефективних ліків, використання цілющих рослин в кінцевому підсумку набуває все значніших масштабів. Сьогодні лікарська сировина продовжує бути джерелом отримання понад третини всіх медикаментів. Також слід зважити ще на один аспект досліджуваного питання, а саме на вагоме значення рослин у профілактиці захворювань. У цьому напрямку засоби рослинного походження є неоціненними: вони діють м'якше і майже не спричиняють небажаних ускладнень.

Зважаючи на викладене, зазначимо, що вказана сфера відносин повинна мати належне правове забезпечення. Але, на жаль, можемо назвати лише декілька нормативних актів, що стосуються досліджуваної проблеми: (а) Декрет СНК України «О сборе и культуре лекарственных растений» від 10 березня 1922 р., № 90 [15, 1922. – № 11. – Ст. 194]; (б) «Типовые правила торговли», затверджені наказом Міністерства торгівлі СРСР від 14 листопада 1978 р., № 263 [24, 1979. – № 8. – С. 40-43] та деякі інші. Зокрема, останнім названим документом заборонявся продаж лікарських рослин і польових квітів громадянами на колгоспних ринках; при цьому адміністрація ринків повинна була виконувати вказані приписи. З огляду на нечисленні документи не можна констатувати наявності належного правового підґрунтя в зазначеній сфері.

Окреме місце серед нормативних актів, присвячених досліджуваній тематиці, займають приписи щодо уразливих видів представників рослинного світу. Серед цих документів треба виділити Закон УРСР «Про охорону природи в УРСР» (1960 р.) [3, 1960. – № 23. – Ст. 175], де йдеться про рідкісні й визначні природні об'єкти як такі, що підлягають державній охороні.

Першу Червону Книгу в СРСР було започатковано у 1974 р.; Наказом Міністерства сільського господарства СРСР від 16 жовтня 1974 р., № 428 було затверджено «Положение о Книге редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений СССР – «Красную книгу СССР» [13].

В Українській РСР така перша книга була започаткована постановою Ради Міністрів УРСР від 4 серпня 1976 р., № 376 «Про застосування Книги

рідкісних і таких, що знаходяться під загрозою зникнення, видів тварин і рослин Української РСР – «Червоної книги Української РСР» [7, 1976. – № 8. – Ст. 36].

Друга Червона книга СРСР була прийнята пізніше – в 1983 р. [21, 1983. – № 12. – Ст. 56]. Постановою № 313 про її ведення також передбачалося затвердження відповідних такс для розрахунку розмірів стягнень за шкоду, спричинену незаконним добуванням або знищенням тварин і рослин, що належать до видів, занесених до Червоної Книги СРСР.

Як зазначалось у нормативних актах, перевидання Червоної книги мало відбуватися раз на 10 років і розповсюджуватися вона повинна була по відповідних міністерствах і відомствах, Радах Міністрів автономних республік, облвиконкомах, а також підприємствах, установах та організаціях, пов'язаних з охороною й використанням тварин і рослин, що належать до занесених до цієї Книги видів.

На всій території (як СРСР, так і Української РСР) заборонялося добування (збирання) тварин і рослин, занесених до вказаної Книги, окрім випадків, передбачених відповідним законодавством. Також було встановлено певну залежність між рослинами і тваринами, занесеними до Червоної книги СРСР і республіканських Книг. Так, добування (збір) указаних об'єктів, занесених до Червоної книги УРСР (за винятком видів, включених до Червоної книги СРСР), можна було провадити тільки у виняткових випадках з дозволу відповідного органу.

У цілому ж розвиток законодавства в досліджуваній сфері можна визнати позитивним, зважаючи на прийняття комплексних на той час нормативно-правових актів.

З урахуванням змін у Лісовому кодексі України було прийнято такі документи: (а) «Порядок спеціального використання лісових ресурсів» – постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. [16, 2007. – № 39. – Ст. 1550]; (б) «Про затвердження Порядку ведення державного лісового кадастру та обліку лісів» – постанова Кабінету Міністрів України 20 червня 2007 р. [16, 2007. – № 46. – Ст. 1885]; (в) «Про затвердження Правил поліпшення якісного складу лісів» – постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2007 р. [16, 2007. – № 37. – Ст. 1478] та ін.

Проведений поглиблений аналіз системи джерел законодавства про рослинний світ дозволяє зробити відповідні висновки.

За період з 1917 р. по 1990 р. було прийнято лише деякі нормативні акти, що стосувались окремих категорій об'єктів рослинного світу й рідкісних рослин, зелених насаджень, лікарських рослин тощо. Їх прийняття було викликано або міжнародними зобов'язаннями країни, або нагальною необхідністю. Законодавство про рослинний світ (окрім лісів) є фрагментарним, містить багато прогалин і недоліків.

Проведене дослідження основних проблем формування належної правової основи охорони об'єктів рослинного світу дозволяє стверджувати, що наве-

дені міркування не вичерпують усіх аспектів порушеної теми. Тому предметом подальших наукових пошуків мають бути, наприклад, вивчення стану флористичного законодавства за період з 1990 року до теперішнього часу та визначення подальшого законодавчого забезпечення в досліджуваній сфері.

Список літератури: 1. Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды) : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / М. М. Бринчук ; Ин-т государства и права РАН, Акад. прав. ун-т. – М.: Юристъ, 2000. – 688 с. 2. Відомості Верховної Ради СРСР. 3. Відомості Верховної Ради УРСР. 4. Гетьман А. П. Методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля / А. П. Гетьман // Право України. – 2011. – № 2. – С. 11–19. 5. Гетьман А. П. Проблеми юридичної термінології в екологічному законодавстві України / А. П. Гетьман // Українська державність: становлення, досвід, проблеми : зб. наук. ст. (за матеріалами XII Харк. політолог. читань). – Х., 2001. – С. 111–113. 6. Гетьман А. Проблеми кодифікації законодавства про рослинний світ : деякі міркування (коментар до Закону України «Про рослинний світ») / А. Гетьман // Вісник Академії правових наук України. – Х., 1999. – № 3. – С. 103–109. 7. Збірник постанов і розпоряджень Уряду УРСР. 8. Искоян А. Б. Правовое регулирование охраны и использования растительного мира (нелесной растительности) / А. Б. Искоян; Ереван. гос. ун-т; под ред. О. С. Колбасова. – Ереван: Изд-во Ереван. ун-та, 1987. – 132 с. 9. Колбасов О. С. Основные направления правотворчества в области охраны окружающей среды / О. С. Колбасов // Советское государство и право. – 1980. – № 3. – С. 72–77. 10. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик // Конституция (Основной Закон) СССР. Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик. – М., 1956. – С. 5–32. 11. Конституция (Основной Закон) Украинской Советской Социалистической Республики : принята 20 апр. 1978 г. // Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик. – М., 1978. – С. 91–116. 12. Крассов О. И. Право лесопользования в СССР / О. И. Крассов; АН СССР, Ин-т государства и права; отв. ред. О. С. Колбасов. – М.: Наука, 1990. – 238 с. 13. О Книге редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных и растений СССР – «Красной книге СССР» : приказ М-ва сел. хоз-ва СССР от 16 окт. 1974 г., № 428 // Сборник нормативных актов по охране природы / под ред. В. М. Блинова. – М., 1978. – С. 459–461. 14. О лесах : Декрет Всерос. Центр. Исполн. Ком. Советов Рабочих, Солдат., Крестьян. и Казачьих Депутатов: от 27/14 мая 1918 г. // Собрание Узаконений и Распоряжений рабочего и крестьянского правительства: сб. декретов 1917-1918 гг. – М., 1920. – С. 40–48. 15. О сборе и культуре лекарственных растений: постановление Совета Нар. Комиссаров от 25 апр. 1922 г., № 90 // Собрание узаконений УССР. – 1922. – № 11. – Ст. 194. 16. Офіційний вісник України. 17. Петров В. В. Экологическое право России : учеб. для вузов / В. В. Петров. – М.: БЕК, 1995. – 557 с. 18. Полянская Г. Н. Охрана права государственной собственности на леса / Г. Н. Полянская; Всесоюз. ин-т юрид. наук М-ва юстиции СССР. – М.: Госюриздат, 1956. – 252 с. 19. Правила отпуска леса на корню в лесах СССР : утв. постановлением Совета Министров СССР от 29 июня 1955 г. [извлечение] // Охрана природы : сб. законодат. актов. – М., 1961. – С. 32–35. 20. Про охорону зелених насаджень у містах та інших населених пунктах України : постанова РНК УРСР від 29 трав. 1922 р. // Собрание узаконений УССР. – 1922. – № 15. – Ст. 405. 21. Собрание постановлений правительства СССР. 22. Соколова А. К. Правові аспекти охорони природних об'єктів / А. К. Соколова // Проблеми законності : акад. зб. наук. пр. – Х., 2010. – Вип. 110. – С. 91–99. 23. Соколова А. К. Флористичне право України: проблеми формування та розвитку: монографія / А. К. Соколова ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х.: Право, 2009. – 288 с. 24. Типовые правила торговли на колхозных рынках: утв. приказом М-ва торговли СССР от 14 нояб. 1978 г., № 263 // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. – 1979. – № 8. – С. 40–43.

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ
ОБЪЕКТОВ РАСТИТЕЛЬНОГО МИРА**

Соколова А. К.

Статья посвящена исследованию проблем, связанных с определением правовой основы охраны объектов растительного мира с установлением ее законодательных предпосылок. Выясняются структура и динамика законодательства за период с 1917 г. до 1990 г. в области регулирования правоотношений по охране, использованию и воспроизводству объектов растительного мира.

Ключевые слова: растительный мир, флористическое законодательство, периодизация флористического законодательства.

**LEGAL IMPLICATIONS OF FRAMING THE LEGISLATIVE BASIS
OF VEGETATION PROTECTION**

Sokolova A. K.

We have launched the study of problem, related to determining the legal basis of protecting the flora objects with specification of its legal implications. Aim of the publication is to clarify the structure and dynamics of the legislation within 1917 - 1990 related legal relations as regards of protection, use and reproduction of vegetation.

Key words: flora, floral legislation, floral legislation periodization.

Надійшла до редакції 21.02.2014 р.



Віталій Анатолійович Зуєв,
канд. юрид. наук, доцент
Академія митної служби України,
м. Дніпропетровськ

УДК 349.6

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ ТА ВИРОБНИЧОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

У статті розглянуто основні засади екологічної політики у сфері поводження з відходами, проаналізовано співвідношення нормативно-правових актів, якісні і кількісні показники політики у цій сфері. Розроблено пропозиції щодо уніфікації та диференціації напрямків екологічної політики в Україні. Охарактеризовано особливості державної, громадської та виробничої екологічної політики у сфері поводження з відходами.

Ключові слова: відходи; поводження з відходами; екологічна політика; екологічна безпека; охорона довкілля.

Соціально-екологічні проблеми поводження з відходами постали перед суспільством недавно, але вже продемонстрували тенденцію для розширення та поглиблення, що викликало необхідність формування ефективної політики у цій сфері. Окремі позитивні зрушення, пов'язані із реалізацією успішних проектів поводження з відходами, фактично не впливають на перманентне погіршення загальної ситуації. Намагання вирішити проблеми лише адміністративними заходами, шляхом встановлення жорстких приписів, не досягають своєї мети через низьку ефективність правозастосовної діяльності, брак зацікавленості виробників відходів у зменшенні свого еколого-деструктивного впливу, ігнорування громадської думки у процесі прийняття рішень.

Очевидно, що зазначена проблема ще не стала предметом комплексного дослідження, хоча окремі аспекти її вивчалися вченими у контексті аналізу екологічної політики, правового регулювання окремих видів господарської діяльності і забезпечення екологічної безпеки. Так, роботи В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, А. Г. Бобкової, А. П. Гетьмана, Н. О. Максименцевої, Ю. С. Шем-

шученка, В. О. Юрескул та деяких інших складають підґрунтя для дослідження питань, пов'язаних із реалізацією екологічної політики у сфері поводження з відходами.

Отож метою статті є дослідження основних цілей екологічної політики України в контексті поводження з відходами, формулювання засадничих позицій у цій сфері та визначення перспектив їх розвитку в нерозривному зв'язку із суспільно-економічними процесами.

Слід зауважити, що зміст екологічної політики розглядається дослідниками по-різному, однак більшість під політикою насамперед розуміють механізм цілепокладання, формування критеріїв та індикаторів, досягнення яких і є завданням тієї чи іншої організації. Наразі практично всі вчені відмічають розширення та трансформацію поняття політики від аристотелівського розуміння під нею відносин з організації влади в суспільстві до моделі, коли політика представляє собою складну систему взаємних впливів різних соціальних груп. Природно, це не означає заперечення важливості публічної політики, але й передбачає значне розширення кола суб'єктів такої політики. Зокрема, останнім часом все активніше поряд з публічною (державною) політикою виділяють такі її різновиди політики, як громадська та виробнича шляхом включення до кола суб'єктів її формування політичних партій та громадських організацій, суспільних діячів, учених, суб'єктів господарювання тощо. Цілком логічно, що обсяг їх можливостей щодо реалізації політики є меншим аніж, наприклад, уповноважених суб'єктів в рамках формування та реалізації публічної політики. Однак це не означає, що вона не є успішною, просто вона характеризується локальним, більш таргетованим значенням, переходом політики з макрорівня (держави, наддержавних організацій) на мікрорівень (місцеві громади, групи однодумців та ініціативні групи, підприємства та їх об'єднання тощо). Суттєвою рисою такої політики є те, що вона перебуває під впливом публічної політики, але не завжди відповідає їй та, в свою чергу, за певних умов може впливати на неї. Часткове відображення зазначені тенденції знайшли, зокрема, в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року [1], де прямо передбачено, що одним з основних принципів національної екологічної політики є принцип участі громадськості і суб'єктів господарювання у формуванні та реалізації екологічної політики, а також урахування їхніх пропозицій при вдосконаленні природоохоронного законодавства. Передбачався також цілий ряд заходів щодо активізації формування та реалізації національної екологічної політики на засадах партнерства «громадськість – влада – бізнес» на регіональному рівні з метою забезпечення соціальних та екологічних стандартів екологічно безпечного проживання населення.

На жаль, ті заходи так і залишились на рівні декларацій, а їх реалізація не відбувається, або відбувається із великими складнощами. У першу чергу це стосується громадської екологічної політики. Якщо не вдаватися до дискусії чи відносяться політичні партії до суб'єктів громадської політики, оскільки

вони залучені до процесу боротьби за владу, тобто є елементом публічної політики, то, в ідеалі, політична партія формує свою політичну програму, у тому числі й в екологічній сфері. Під час зустрічей з виборцями, у ході передвиборчої кампанії вона декларує таку політику, а у разі проходження до парламенту або місцевих органів влади вимушена її реалізовувати, оскільки відчуває політичну відповідальність за виконання взятих на себе зобов'язань. Однак, у випадку з політичними партіями можна оцінити ступінь підтримки та сприйняття виборцями їх ідей. Разом з тим, розширення можливостей щодо впливу на публічну політику відбувається і внаслідок більш глибокого інтегрування України у світову та європейську спільноту. Так, ратифікація Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція), Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Конвенції Еспо) та підписання Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті [2] викликало нагальну необхідність залучення громадськості до прийняття екологічно значущих рішень (в тому числі стосовно планів і програм, що готуються для сільського господарства, лісового господарства, рибальства, енергетики, промисловості, зокрема гірничодобувної, транспорту, регіонального розвитку, утилізації відходів, водного господарства, зв'язку, туризму, планування розвитку міських та сільських районів або землекористування).

При цьому поняття громадськості у даному разі тлумачиться надзвичайно широко і означає одну чи більше фізичних або юридичних осіб і, згідно з національним законодавством чи практикою, їхні об'єднання, організації або групи.

Ратифікувавши і підписавши зазначені документи, країни зобов'язались, наскільки це можливо, забезпечити розгляд і врахування питань екологічної занепокоєності, зокрема пов'язаної зі здоров'ям, під час підготовки її пропозицій стосовно політики й законодавства, які, вірогідно, викличуть суттєві екологічні наслідки, зокрема пов'язані зі здоров'ям населення [3], що значно підвищує її значення та ефективність.

Отже, виникає суто філософське питання: можна розцінювати думку однієї особи як думку громадськості, чи є якесь співвідношення між групами населення, які по-різному сприймають різні проекти внаслідок їх екологічного впливу? Чи повинні місцеві жителі погодитись із розміщенням біля їх населеного пункту полігону побутових відходів, оскільки в цьому випадку забезпечується утилізація відходів міста-мільйонника? Національне законодавство не дає відповіді на ці питання, обмежуючись лише деклараціями. Наприклад, Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, що можуть впливати на стан довкілля, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України [4], передбачає процедурні механізми врахування думки громадськості, але настільки розпливчасто встановлює випадки їх проведення, що ефективність зазначеного порядку не витримує жодної критики.

Між тим, ще й досі, після підписання Україною у 2003 році Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті, фактично не здійснено жодних заходів щодо його імплементації та включення передбачених ним механізмів до національного правового поля.

Аналогічні явища щодо фактичного нехтування ролі недержавних суб'єктів спостерігаються й у сфері формування та реалізації екологічної політики на рівні суб'єктів господарювання. Таке становище викликає подив, оскільки в умовах жорсткої конкурентної боротьби екологічні фактори стають значними її чинниками. Невипадково саме у межах діяльності суб'єктів господарювання було започатковано врегулювання таких факторів. Так, саме у стандартах, розроблених для суб'єктів господарювання, було звернуто увагу на поняття «екологічна політика» та сформовано її визначення як загальні наміри та спрямованість організації стосовно своїх екологічних характеристик, офіційно проголошених найвищим керівництвом. Екологічна політика є основою для дій та встановлення екологічних цілей і екологічних завдань [5]. У цьому ж стандарті було закріплено вимоги до екологічної політики: «Найвище керівництво повинне визначити екологічну політику організації та забезпечити, щоб вона в межах визначеної сфери застосування системи екологічного управління:

- а) відповідала характеру, масштабу та впливам на довкілля діяльності, продукції та послуг організації;
- б) містила зобов'язання щодо постійного поліпшування та запобігання забрудненню;
- в) містила зобов'язання щодо дотримання застосовних правових вимог та інших вимог, які організація зобов'язується виконувати, стосовно її екологічних аспектів;
- г) була основою для встановлювання та аналізування екологічних цілей і завдань;
- д) була задокументована, запроваджена та підтримувана;
- е) була доведена до відома всіх осіб, які працюють в організації або діють за її дорученням;
- ж) була доступною для громадськості.

Отже, можна зробити висновок, що в окремих випадках суб'єкти господарювання здатні і готові вирішувати свої екологічні проблеми набагато успішніше, аніж це вимагається нормативними актами. Особливо яскраво це проявляється, наприклад, при здійсненні діяльності наднаціональними корпораціями, які формують власні, іноді жорсткіші аніж встановлені на законодавчому рівні цілі та пріоритети політики і досягають їх.

Про це можуть свідчити лише декілька прикладів, пов'язаних із поводженням з відходами. Так, компанія Canon Україна декларує активну позицію щодо «Розумного використання ресурсів», зокрема свою відповідність цілому ряду вимог у сфері поводження з відходами, які наразі не вимагаються наці-

ональним законодавством: Директиві Європейського Союзу (ЄС) (2012/19/EU) щодо відходів електричного й електронного обладнання, Директиві щодо елементів живлення (2006/66/ЄС), Директиві Європейського Союзу щодо упаковки та відходів пакувальних матеріалів (94/62/ЄС), Директиві ЄС щодо обмеження вмісту небезпечних речовин (2011/65/EU), Регламенту REACH ЄС № 1907/2006, який вимагає перевіряти властивості хімічних елементів для визначення потенційної загрози для здоров'я людини та навколишнього середовища. Крім того, у 2007 р. компанія Canon отримала світову сертифікацію за неухильне дотримання стандартів охорони навколишнього середовища ISO 14001 і прагне й надалі вдосконалювати всі свої підприємства. Наразі сертифіковано майже 200 підприємств у 25 країнах Європи, Близького Сходу та Африки [6].

Компанія Монсанто, діяльність якої неодноразово піддавалась критиці екологічною громадськістю, вимушена була здійснювати активні кроки щодо покращення свого іміджу шляхом проведення ефективної екологічної політики. Результатом цього стало потрапляння компанії до переліку 100 найбільш сталих корпорацій світу 2014 року (Global 100) за версією журналу Corporate Knights (Торонто, Канада). Вперше потрапивши до цього престижного списку, «Монсанто» зайняла 37 сходинку в загальному рейтингу. За даними Corporate Knights, «Монсанто» отримала високу оцінку за показники ефективності використання енергії, поводження з парниковими газами та виробничими відходами, а також за рівень різноманітності управління та потенціалу до інновацій [7].

Компанія Тойота пред'являє свої надзвичайно високі екологічні вимоги не тільки до власних підрозділів, а й до своїх постачальників. Так, у межах компанії прийнятий Кодекс поведінки для Постачальників, який обумовлює мінімальний набір вимог і стандартів, дотримання яких очікується від всіх Постачальників. Відповідно до цього Кодексу Toyota Material Handling Europe очікує від Постачальників, в межах їх сфери діяльності, використання цих мінімальних стандартів щодо своїх суб-постачальників. Крім того, компанія орієнтує своїх постачальників на діяльність відповідно до найкращих міжнародних та промислових принципів і стандартів. Також всі Постачальники повинні дотримуватись законів, правил та положень країни, в якій вони провадять свою діяльність. У рамках виконання цього кодексу Toyota Material Handling Europe чи будь-яка третя сторона, уповноважена нею, має право проводити перевірки чи місцеві аудити з метою перевірки процесу дотримання Постачальником принципів цього Кодексу [8]. Причому цілий ряд вимог стосується охорони навколишнього природного середовища, зокрема поводження з відходами, хімічними речовинами, скорочення або знищення твердих відходів, стічних вод, і викидів у повітря, у тому числі посередніх повітряних викидів тощо. У такий спосіб саме через формування й реалізацію власної корпоративної екологічної політики здійснюється вирішення проблем поводження з відходами.

Однак така діяльність підприємств та їх об'єднань щодо формування і реалізації власної екологічної політики залишається їх особистою справою і жодним чином не стимулюється державою. Таким чином, знижується її ефективність, коло суб'єктів господарювання, які зацікавлені в проведенні такої політики, що потребує свого законодавчого рішення. Так, наприклад, було б доцільним закріпити в законодавстві України про відходи обов'язок суб'єктів господарювання, які є виробниками відходів, декларувати свою політику у сфері поводження з ними, а також оприлюднювати періодичні звіти щодо її виконання, з метою інформування органів державної влади та зацікавленої громадськості.

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що наразі питання поводження з відходами ще не стали окремим напрямком державної, громадської або виробничої екологічної політики, а розглядаються як частина екологічної політики. Водночас спостерігається тенденція до внутрішньої диференціації публічної політики у сфері поводження з відходами і в подальшому виділення її на рівні комплексного нормативного акта. Зважаючи на це, необхідно враховувати, що на розвиток публічної політики в сфері поводження з відходами значною мірою впливають заходи, які здійснюються у рамках формування громадської, а також виробничої (корпоративної) екологічної політики, що відповідає загальносвітовим та європейським тенденціям.

Визначаючи напрямки розвитку громадської та виробничої політики в сфері поводження з відходами як одного з напрямів державної екологічної політики, слід зауважити, що наразі вони розглядаються як допоміжні, вторинні по відношенню до державної політики у цій сфері. З метою підвищення їх ефективності необхідно переглянути положення законодавства про відходи у частині приведення повноважень громадськості в сфері поводження з відходами відповідно до міжнародних стандартів, а також в частині активнішого стимулювання підприємств та їх об'єднань, що здійснюють ефективну екологічну політику.

Список літератури: 1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України № 2818-VI від 21.12.2010 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 26 (30.06.2011). – Ст. 218. 2. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля : Закон України № 832-XIV від 06.07.1999 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 34 (27.08.99). – Ст. 296 ; Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті : Закон України № 534-XIV від 19.03.1999 р. // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 17. – Ст. 704; Про уповноваження В. Шевчука на підписання Протоколу про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті : Розпорядження Президента України № 139/2003-рп від 19.05.2003 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/139/2003-rp>. 3. Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте от 21.05.2003 г. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_b99. 4. Порядок залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть

впливати на стан довкілля: затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 771 від 29.06.2011 р. // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 55. – Ст. 2210. **5.** Системи екологічного керування: Вимоги та настанови щодо застосування (ISO 14001:2004, IDT): ДСТУ ISO 14001:2006 / Національний стандарт України: Затверджено Наказ Держспоживстандарту України за № 71 від 13.03.2006 р. – К.: Держспоживстандарт України, 2006. – 18 с. **6.** Canon Україна Бізнес – Відповідальне здійснення діяльності. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.canon.ua/About_Us/sustainability/business/#tcm:212-898575. **7.** Компанія «Монсанто» увійшла до переліку 100 найбільш сталих корпорацій світу. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.monsanto.com/global/ua/newsviews/pages/2014-global-100-most-sustainable-corporations-index.aspx>. **8.** Кодекс поведінки для постачальників Toyota Material Handling Europe. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bt-ukraine.com/SiteCollectionDocuments/BT%20Ukraine/Code-of-Conduct-TMHE-Suppliers%20-%20ukr.pdf>.

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ
ОБЩЕСТВЕННОЙ И ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
В СФЕРЕ ОБРАЩЕНИЯ С ОТХОДАМИ**

Зуев В. А.

В статье рассмотрены основные начала экологической политики в сфере обращения с отходами, проанализировано соотношение нормативно-правовых актов, качественные и количественные показатели в этой сфере. Сформулированы предложения по унификации и дифференциации направлений экологической политики в Украине. Охарактеризованы особенности государственной, общественной и производственной экологической политики в сфере обращения с отходами.

Ключевые слова: отходы; обращение с отходами; экологическая политика; экологическая безопасность; охрана окружающей среды.

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL ISSUES OF ENSURING THE IMPLEMENTATION
OF PUBLIC AND PRODUCTION ENVIRONMENTAL POLICY
IN THE FIELD OF WASTE MANAGEMENT**

Zuiev V. A.

The article deals with the basic principles of environmental policy in the field of waste management; it is analyzed the correlation of legal acts, qualitative and quantitative indices of waste management policy. It is proposed the propositions for unification and differentiation of directions of environmental policy in this area. It is distinguished levels of environmental policy and the basic differences between them. It is characterized the features of the state, public and industrial environmental policy as a form of policy on waste management.

Key words: waste; waste management; environmental policy; environmental safety; environmental protection.

Надійшла до редакції 19.03.2014 р.



Наталія Володимирівна Барбашова,
канд. юрид. наук, доцент
Донецький державний університет управління,
м. Донецьк

УДК 346:349.6

ПРОБЛЕМА БАНКРУТСТВА ЕКОЛОГІЧНО НЕБЕЗПЕЧНИХ ПІДПРИЄМСТВ У КОНТЕКСТІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Показано, що існуючий порядок банкрутства екологічно небезпечних підприємств не забезпечує безпеку населення та навколишнього середовища поблизу ліквідованого об'єкта. Запропоновано модернізувати регіональний рівень управління екологічною сферою шляхом створення в країні регіонів із законодавчими повноваженнями. На регіональні органи влади необхідно покласти відповідальність за усунення негативних наслідків пов'язаних з ліквідацією екологічно небезпечного підприємства.

Ключові слова: банкрутство, екологічно небезпечне підприємство, регіон, екологічний федералізм.

Масштаби виробничої діяльності людства нині стали настільки значними, що за багатьма показниками перевищують природні фактори негативного впливу стихійних сил.

Аналіз вітчизняного законодавства, що регулює відносини у сфері природокористування, охорони середовища й забезпечення екологічної безпеки, свідчить, що воно орієнтоване на регулювання екологічно значущих аспектів діяльності підприємств. Розроблено відповідні нормативи гранично припустимих викидів і скидань шкідливих речовин, рівнів фізичного забруднення навколишнього середовища, що є результатом господарської діяльності підприємств, методики контролю над цією діяльністю, а також види санкцій за їхнє порушення. Можна говорити про неефективність окремих норм, про проблеми стягнення штрафів і їх розмірів тощо, але в цілому слід констатувати наявність досить збалансованої й розвинутої системи екологічного законодавства.

Загальновідомо, що в умовах конкуренції виживають тільки ті господарючі суб'єкти, що використовують більш сучасні наукоємні технології, котрі дають змогу за мінімальних матеріальних і енергетичних витрат одержати

більшу кількість продукції з новими функціональними властивостями. Ті ж підприємства, що використовують застарілі технології й, як наслідок, мають збиткове виробництво, повинні залишити ринок. Регулювання таких питань належить до сфери дії інституту неспроможності (банкрутства).

Окремі аспекти досліджуваної проблеми розглядалися раніше В. В. Костицьким [1] та І. М. Розумович [2, 3].

Метою нашої статті є дослідження особливостей правового регулювання банкрутства екологічно небезпечних підприємств у контексті сталого розвитку регіону.

Особливо небезпечними суб'єктами підприємницької діяльності визнаються підприємства вугільної, гірничодобувної, атомної, хімічної, хіміко-металургійної, нафтопереробної, інших галузей, визначені Постановою Кабінету Міністрів України № 339 від 15.05.2013 р. «Про реалізацію статті 85 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», припинення діяльності яких потребує здійснення спеціальних заходів щодо запобігання заподіянню шкоди життю та здоров'ю громадян, майну, спорудам, навколишньому природному середовищу. Досить часто невід'ємним сегментом виробничої діяльності є складування й знезаражування відходів, заходи щодо охорони і функціонування хвостосховищ і відстійників, відкачка шахтних вод і багато чого іншого. Припинення діяльності підприємства неминуче відбивається на всьому характері його природоохоронної діяльності. Слід констатувати неврегульованість цієї сфери відносно в екологічному праві; щоправда, даній проблемі приділяється увага у сфері господарського права, зокрема у Законі України від 14.05.1992 р., № 2343-ХІІ «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (далі Закон).

Іншим важливим моментом є негативні наслідки соціального характеру, що виникають при ліквідації підприємств. Дуже часто банкрутами стають екологічно небезпечні підприємства, діяльність (або бездіяльність) яких впливає на соціально-економічний розвиток усього регіону. Тому ефективність інноваційного розвитку регіону багато в чому визначатиметься й розв'язанням проблем неспроможних підприємств-боржників.

Аналіз норм нової редакції Закону, що регулюють процедуру банкрутства особливо небезпечних підприємств, показує, що сфера їх застосування помітно звузилася, а самі норми носять переважно бланкетний характер. Питання банкрутства екологічно небезпечних підприємств регулюються тепер спеціальною постановою Кабінету Міністрів (2013 р.). Для вугледобувних підприємств існують додаткові нормативні акти, які передбачають особливий порядок ліквідації та банкрутства таких підприємств, зокрема, закони України «Про порядок списання заборгованості вугледобувних та вуглепереробних підприємств, які належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у вугільно-промисловому комплексі, що ліквідуються за рішенням

Кабінету Міністрів України, перед Державним бюджетом України і місцевими бюджетами та державними цільовими фондами» (1997 р.) і «Про особливості приватизації вугледобувних підприємств» (2012 р.), а також Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку ліквідації збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств» (1997 р.).

Таким чином, для вугледобувних та вуглепереробних підприємств є три схеми ліквідації у разі їх неплатоспроможності: 1) ліквідація збиткових підприємств на основі рішення Кабінету Міністрів; 2) при банкрутстві державних підприємств, що регулюється Постановою Кабінету Міністрів «Про реалізацію статті 85 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (2013 р.); 3) у рамках процедури приватизації підприємств на підставі Закону «Про особливості приватизації вугледобувних підприємств».

Процесуальні аспекти банкрутства вугледобувних підприємств можуть ще більше ускладнитися з прийняттям Закону «Про внесення змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (перше читання), згідно з яким справи про банкрутство гірничих підприємств (гірничодобувні підприємства, шахти, рудники, копальні, кар'єри, розрізи, збагачувальні фабрики, шахтовуглебудівні підприємства), у статутних фондах яких частка держави становить не менше 25 %, не порушуються з дня набуття чинності Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» до 1 січня 2015 року.

Внаслідок збитковості більшості підприємств державної форми власності постановою Кабінету Міністрів України (2012 р.) передбачена приватизація 66 вугледобувних та вуглепереробних підприємств з 111. Як показують деякі дослідження [4], прибутковість вугільних підприємств недержавної форми власності, на частку яких припадає зараз близько 68 % видобутого вугілля, обумовлена не тільки формою власності, а й тим фактом, що у першу чергу були приватизовані найбільш потужні й перспективні підприємства. Необхідно відзначити, що світова практика свідчить про високу ефективність інституту неспроможності щодо відновлення платоспроможності боржника. У даному контексті обґрунтованим видається твердження про необхідність реформування неплатоспроможних підприємств виключно в рамках процедури банкрутства за рішенням господарського суду. Негативні приклади масового банкрутства і тотальної приватизації у перші роки після проголошення незалежності України не повинні зараз бути аргументом невиконання закону.

Наслідком множинності схем ліквідації вугільних підприємств, що найчастіше носять непрозорий характер, є загострення екологічних проблем на територіях, розташованих поблизу ліквідованих підприємств.

Ліквідація гірничого підприємства, діяльність якого згідно з техніко-економічним обґрунтуванням визнана недоцільною, передбачає здійснення заходів щодо припинення господарської діяльності, приведення його виробничих фондів до стану, який гарантує безпеку людей, майна і довкілля,

соціальний захист вивільнюваних працівників, а також вирішення інших соціально-економічних питань. Питання ліквідації збиткового вугільного підприємства, як відомо, регулюються Постановою Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку ліквідації збиткових вугледобувних та вуглепереробних підприємств» (1997 р.). Рішення про ліквідацію гірничого підприємства приймається Кабінетом Міністрів України за пропозицією Міненерговугілля, погодженою у встановленому порядку з зацікавленими органами виконавчої влади, у тому числі з відповідними облдержадміністраціями.

Роботи з фізичної ліквідації гірничого підприємства виконуються відповідно до затвердженого проекту за умови забезпечення захисту територій і водоносних горизонтів від небезпечного впливу, пов'язаного з відновленням рівня ґрунтових вод та гідроекологічної безпеки на діючих підприємствах та прилеглих територіях, де внаслідок попередньої діяльності підприємства і після його фізичної ліквідації погіршується або може погіршитися геологічна та гідроекологічна ситуація. Міненерговугілля визначає підприємство, яке відповідно до кошторису забезпечує запобігання неконтрольованому виходу на поверхню підземних вод, підтопленню діючих суміжних шахт та прилеглих територій.

Основними недоліками такої схеми ліквідації екологічно небезпечного підприємства є значне загострення соціально-економічних проблем, пов'язаних з ліквідацією підприємства та недостатнє фінансування природоохоронних заходів.

Порядок задоволення вимог кредиторів особливо небезпечного суб'єкта підприємницької діяльності щодо відшкодування витрат на здійснення заходів із запобігання заподіяння можливої шкоди життю та здоров'ю громадян, майну, спорудам, навколишньому природному середовищу регулюється спеціальною постановою Кабінету Міністрів України (2013 р.). Право на задоволення вимог має відповідний орган місцевого самоврядування та центральні органи виконавчої влади, що беруть участь у провадженні справи про банкрутство.

Постановою встановлено досить широкий спектр природоохоронних заходів, за здійснення яких відшкодовуються витрати з боржника, а саме: рекультивація земель, порушених внаслідок діяльності боржника; забезпечення безпечного поводження з відходами, включаючи їх збір, переробку та/або збереження; виконання технічних рішень про недопущення або мінімізацію підвищення рівня ґрунтових вод; розроблення схем інженерного захисту територій і відповідних проектів проведення оцінки впливу на навколишнє природне середовище та здоров'я населення, їх впровадження та ін.

Законом встановлено, що вимоги кредиторів особливо небезпечного суб'єкта підприємницької діяльності щодо відшкодування витрат на заходи із запобігання заподіяння можливої шкоди життю та здоров'ю громадян, майну, спорудам, навколишньому природному середовищу задовольняються в третю чергу. Ця норма Закону вже отримала критику з боку окремих фахівців [3]. Обґрунтованою є пропозиція про погашення цих вимог у другу чергу.

За зовнішнім позитивом переліку природоохоронних заходів щодо запобігання негативним наслідкам здоров'ю громадян і природному довкіллю в разі банкрутства екологічно небезпечного підприємства, передбачених відповідною постановою, ховаються значні проблеми процесуального характеру, які ставлять під загрозу виконання норм цієї постанови.

По-перше, право на задоволення вимог щодо відшкодування витрат на здійснення природоохоронних заходів мають: відповідний орган місцевого самоврядування, центральний орган виконавчої влади, до компетенції якого належить сфера діяльності боржника, Мінприроди, ДСНС, Держатомрегулювання, Держгеонадра, їх територіальні органи, які визначені учасниками провадження у справі про банкрутство. Кожний з органів має специфіку сфери свого регулювання і має право виставити вимоги щодо відшкодування здійснених або передбачуваних витрат на виконання природоохоронних заходів. Відсутність координуючого органу призведе до певної хаотичності, дублювання і, як наслідок, до необов'язковості виконання рішень.

По-друге, згідно зі ст. 23 Закону уповноважені органи подають заяви з вимогами до боржника і документи, що їх підтверджують, протягом тридцяти днів від дня офіційного оприлюднення оголошення про порушення провадження у справі про банкрутство. До заяв також додаються: матеріали про результати обстеження боржника та комплексне інженерно-технічне обґрунтування заходів, які повинен здійснити суб'єкт підприємницької діяльності, що має відповідне право згідно із законодавством; план заходів, затверджений уповноваженим органом; розрахунки та кошториси фактичних витрат на здійснення заходів. Якщо додати сюди обов'язковість проведення екологічного аудиту, то видається проблематичною своєчасна подача документів у зазначений термін.

По-третє, відсутність необхідних документів, в яких повинні бути вказані у тому числі обсяги, терміни і вартість природоохоронних заходів, є правовою підставою для невключення зазначених заходів у план санації, що за законодавством є пріоритетною процедурою відновлення платоспроможності боржника.

По-четверте, не врегульованими залишаються питання фінансування запланованих природоохоронних заходів. Кошти на їх здійснення можуть надійти тільки після ліквідації боржника.

По-п'яте, за договірним правом вимагають урегулювання відносин замовник – виконавець. Специфіка виникаючих відносин між замовником виконання робіт природоохоронного характеру та підрядником, за відсутності коштів у першого і плановому характері договірних відносин, вимагає розробки спеціальних норм, що регулюють дане питання.

Аналізуючи весь комплекс проблем, пов'язаних з банкрутством екологічно небезпечного підприємства, необхідно вказати на найважливішу, на нашу думку, рису: всі вони локалізуються на рівні регіону. Саме у масштабі регіону виникають проблеми соціально-економічного та екологічного характеру, зумовлені ліквідацією господарюючих суб'єктів. Безперечно, найбільш ефективно

питання забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля та раціонального природокористування мають вирішуватися на регіональному рівні [5].

З огляду на викладене, для запобігання загроз екологічного характеру, що виникають при ліквідації у процедурі банкрутства екологічно небезпечного підприємства, або зниження їх до прийнятного рівня, безпечного для населення, яке проживає поблизу об'єкта, і природного середовища, необхідно всю повноту відповідальності у цих питаннях покласти на Департаменти екології та природних ресурсів при обласних держадміністраціях. Саме ці департаменти мають пред'являти вимоги у сфері забезпечення екологічної безпеки і охорони навколишнього природного середовища господарському суду у рамках процедури ліквідації боржника, що регулюється ч. 1 ст. 38 Закону «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом».

Визначальною умовою виконання запланованих природоохоронних заходів є їх своєчасне і в повному обсязі фінансування з боку замовника, яким повинен бути Департамент екології та природних ресурсів відповідного регіону. Такі дії передбачають наявність необхідних коштів у регіональних природоохоронних фондах. Аргументи щодо доцільності зміни політики фінансування регіонального рівня управління ми вже наводили [6]. Зараз Податковим кодексом передбачене зниження частки екологічного податку, що йде на фінансування регіонального рівня, до 10 % у 2014 році. Для підвищення ефективності управління екологічною сферою на регіональному рівні у першу чергу необхідно наділити цей рівень законодавчою компетенцією у сфері природокористування, охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки, суттєво збільшити обсяги фінансування, не менш ніж 50 відсотків від суми екологічного податку.

Одним із можливих шляхів практичної реалізації цих пропозицій може бути модернізація регіонального рівня управління екологічною сферою шляхом створення у країні регіонів із законодавчими повноваженнями, що здійснюють свою діяльність на підставі принципу екологічного федералізму.

Насамкінець слід відзначити ще одну особливість процедури банкрутства екологічно небезпечних підприємств. Проблеми сталого розвитку регіону роблять безпідставним протиставлення економіки та екології. Ліквідація неплатоспроможного боржника ініціює синфазне виникнення проблем соціально-економічного та екологічного характеру, оптимальне вирішення яких можливе лише на регіональному рівні.

Список літератури: 1. Костицький В. Екологія перехідного періоду : право, держава, екологія (економіко-правовий механізм охорони навколишнього середовища в Україні) : Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи / В. Костицький. – К. : УСП МСБ «Сusmeu», 2003. – 772 с. 2. Розумович І. К вопросу о формировании правового механизма учета экологических требований в деятельности объектов повышенной опасности / И. Розумович // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – 2009. – Т. 22 (61). – № 1. – С. 197–204. – (Серия «Юридические науки»). 3. Розумович І. Особливості банкрутства особливо небезпечних підприємств згідно нової редакції Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» / І. Розумович // Ученые

записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – 2012. – Т. 25 (64). – № 2. – С. 148–151. – (Серия «Юридические науки»). 4. Огаренко Ю. Проблемы вугільної промисловості України та викиди парникових газів від видобутку й споживання вугілля / Ю. Огаренко. – К.: Національний екологічний центр України. – 2010. – 52 с. 5. Барбашова Н. О совершенствовании организационно-правового механизма управления природоохранной деятельностью в Украине / Н. Барбашова // Экономика и право. – 2010. – № 2 (27). – С. 101–106. 6. Барбашова Н. Об экологической безопасности региона в контексте реализации идеи бюджетного федерализма / Н. Барбашова // Экономика и право. – 2010. – № 1(26). – С. 30–35.

ПРОБЛЕМА БАНКРОТСТВА ЭКОЛОГИЧЕСКИ ОПАСНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В КОНТЕКСТЕ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Барбашова Н. В.

Показано, что существующий порядок банкротства экологически опасных предприятий не обеспечивает безопасность населения и окружающей среды вблизи ликвидируемого объекта. Предложено модернизировать региональный уровень управления экологической сферой путем создания в стране регионов с законодательными полномочиями. На региональные органы власти необходимо возложить ответственность за устранение негативных последствий связанных с ликвидацией экологически опасного предприятия.

Ключевые слова: банкротство, экологически опасное предприятие, регион, экологический федерализм.

BANKRUPTCY PROBLEM OF THE ENVIRONMENTALLY UNFRIENDLY COMPANIES IN THE SUSTAINABLE REGIONAL DEVELOPMENT

Barbashova N. V.

It is shown that existing bankruptcy judgments of the environmentally unfriendly companies do not provide safety for the public and the environment near the object in liquidation. It is proposed to upgrade the regional level of environmental management using the creation of regions with legislative power. Regional authorities must be responsible for the negative impacts associated with the liquidation of the environmentally unfriendly company.

Key words: bankruptcy, environmentally unfriendly company, region, environmental federalism.

Надійшла до редакції 25.12.2013 р.

АДМІНІСТРАТИВНЕ І ФІНАНСОВЕ ПРАВО



Ольга Олександрівна Дмитрик,
д-р юрид. наук, доцент
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 347.73

СПІВВІДНОШЕННЯ ЗАКОНУ І ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ПРИ РЕГУЛЮВАННІ ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН

У статті доведено, що не підзаконні акти, а саме закони, що виходять від вищого органу законодавчої влади, наділені вищою юридичною силою, повинні стати основним джерелом права у сфері публічної фінансової діяльності. Всі підзаконні нормативні акти повинні бути видані виключно на підставі закону. Неодмінною вимогою, пропонованою до будь-якого підзаконного нормативно-правового акта, поряд з необхідністю його видання у рамках компетенції державного органу, суворої визначеності змісту тощо, має стати вимога дотримання принципу ієрархічності, за допомогою якого у праві досягаються єдність численних правових актів і їх узгоджена дія.

Ключові слова: співвідношення, фінансовий закон, підзаконний нормативно-правовий акт, фінансові відносини, фінансово-правове регулювання.

Питання, пов'язані з визначенням співвідношення законів та підзаконних нормативно-правових актів при регулюванні фінансових відносин, завжди привертало увагу вчених-фінансистів. Зокрема, до їх розгляду вдавалися Л. К. Воронова, М. В. Карасьова, М. П. Кучерявенко, І. В. Рукавишнікова, Е. Д. Соколова, О. І. Худяков та ін. Але сьогодні, коли йде докорінне оновлення українського фінансового законодавства, цей аспект потребує додаткового роз-

гляду. Це пов'язано також із тим, що одним із принципів формування правової держави є наявність супідрядного, несуперечливого як законодавства в цілому, так і фінансового законодавства зокрема як сукупності всіх нормативно-правових актів, що регулюють публічну фінансову діяльність. Отже, метою статті є аналіз співвідношення законів і підзаконних нормативно-правових актів при регулюванні фінансових відносин.

Відповідно до юридичної сили фінансові нормативно-правові акти поділяються на закони та підзаконні акти (постанови Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, постанови й декрети Кабінету Міністрів України й Ради міністрів Автономної Республіки Крим, укази Президента України, рішення місцевих Рад тощо). При цьому наразі регулювання фінансових відносин здійснюється багатьма видами нормативно-правових актів, які мають різну юридичну силу: законами, указами Президента України, постановами й декретами Кабінету Міністрів України, наказами й інструкціями інших органів державної влади й місцевого самоврядування, що становлять собою певну систему. Утім, незважаючи на те, що зовнішня форма вираження і конституювання норми фінансового права повинна бути заздалегідь визначена, тобто види джерел права мають бути окреслені [5, с. 23], у нашій державі ще й дотепер на законодавчому рівні не встановлено ні загального переліку джерел права, ні чіткої, ієрархічної системи нормативно-правових актів. Звичайно, можна виходити з того, що у статтях 91, 93, 106, 117 та інших. Конституції України закріплено правотворчі повноваження певних органів держави та місцевого самоврядування, тим самим визначено основні види нормативно-правових актів та вказано, на підставі яких актів вони мають прийматися. Разом з тим названі положення не вирішують зазначеної проблеми – нормативного закріплення переліку чинних нормативно-правових актів та встановлення їх чіткого співвідношення. Це повною мірою стосується і джерел фінансового права.

Наслідком такої ситуації є те, що з розвитком держави, створенням нових та удосконаленням діючих її органів виникає необхідність наділення їх повноваженнями з видання нормативно-правових актів. А отже, виникають і нові підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють фінансові відносини. Це свідчить про розширення кола суб'єктів правотворчості і системи нормативно-правових актів – джерел фінансового права. Ми вже акцентували увагу на розширенні нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, зокрема Кабінету Міністрів, податкових і казначейських органів, що інколи призводило навіть до зміни змісту норм закону, на підставі яких останні були видані [4].

Розширення нормотворчих повноважень органів виконавчої влади суттєво впливає на систему фінансового законодавства, у деяких випадках навіть спостерігається фактичне зрівняння сили підзаконних актів із законами, що мають знаходитися у ієрархічній залежності від останніх. Це призводить до нехтування принципом верховенства права й закону, що для правової держави, якою є Україна, неприпустимо.

Дійсно, використання закону при впорядкуванні фінансових відносин має певні особливості [13, с. 51]. По-перше, слід говорити не про окремо діючі фінансові закони, а про групу узгоджених та взаємозалежних законів із чітко вираженими відсильними нормами. По-друге, дія багатьох фінансових законів неможлива без широкої системи актів підзаконних – інструкцій, роз'яснень тощо. Так, застосування ст. 102 Бюджетного кодексу України неможливе без особливого підзаконного акта, що регламентує порядок фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з Державного бюджету. Але тут необхідно акцентувати увагу на деяких проблемах. Йдеться передусім про проблему пріоритету закону в системі нормативно-правових актів, що регламентують публічну фінансову діяльність. У цьому зв'язку не можна не згадати твердження Л. С. Явича, що значення закону перебуває в прямій залежності від реальної влади й авторитету в політичному житті країни представницьких органів держави (парламентів і т. д.), зрештою – від економічної й політичної структури [14, с. 115].

«Співвідношення закону й підзаконних актів залишається гострою проблемою, – зауважує з цього приводу Ю. О. Тихомиров, – норми закону часто порушуються й ігноруються. – Між тим мова повинна йти про сувору орієнтацію всіх державних й інших структур на виконання законів, про перенесення центру ваги в діяльності органів виконавчої влади на організацію їх виконання й контроль, про прийняття рішень у межах законно встановленої компетенції органів, про відміну та зміну управлінських актів у відповідності до знову прийнятого закону, про відповідальність за відхилення від закону та порушення законності» [11, с. 73].

Порушення раціонального співвідношення фінансового закону та підзаконного нормативно-правового акта може зумовлювати низку проблем як на стадії нормотворення, так і на стадії нормозастосування. Так, С. Г. Пепеляєв наголошує, що в такому разі формується ціла система ознак, які характеризують невідповідність підзаконного акта його місцезнаходженню в системі податкового законодавства [9, с. 243]. Такі ознаки можуть набувати матеріального характеру. Йдеться про порушення матеріальних фінансово-правових норм, приміром, певним нормативно-правовим актом змінюється зміст і обсяг прав і обов'язків учасників фінансових відносин, порядок і умови реалізації прав таких суб'єктів, вид відповідальності за правопорушення у сфері фінансової діяльності, порядок і підстави притягнення до відповідальності тощо. Окрім того, вони можуть мати процедурне вираження – порушення компетенції органу, який видав відповідний фінансовий нормативно-правовий акт, установленого порядку прийняття і набуття чинності тощо.

Неувага до питань співвідношення фінансового закону з іншими видами фінансових нормативних правових актів негативно відбивається на всій системі нормативного регулювання, що в кінцевому рахунку призводить не до взаємодії, а до суперництва і необґрунтованої конфронтації різних правотворчих

органів. На наше переконання, не підзаконні акти, а саме фінансові закони – нормативно-правові акти, що виходять від вищого органу законодавчої влади – парламенту, які мають вищу юридичну силу, повинні стати основним джерелом права у сфері фінансової діяльності держави й місцевого самоврядування. Всі інші підзаконні нормативні акти мають бути видані виключно на підставі закону й обов'язково йому відповідати. Неодмінною вимогою, пропонованою до будь-якого фінансового нормативно-правового акта, поряд з необхідністю його видання у рамках компетенції відповідного державного органу, суворой визначеності його змісту тощо, має стати вимога його відповідності актам вищих органів, обов'язкового дотримання принципу ієрархічності, за допомогою якого у праві досягаються єдність численних правових актів (норм) і їхня погоджена дія [7, с. 97].

У Конституції України (ч. 2 ст. 92) відбито принцип верховенства закону в системі інших нормативно-правових актів, покликаних упорядковувати публічну фінансову діяльність. У цьому контексті доречно навести слова М. М. Марченка, що важливість чіткого визначення й законодавчого закріплення питань, які підлягають виключному регулюванню законами, ніким не піддається й не може піддаватися сумніву, тому що від цього значною мірою залежить стрункість, упорядкованість й ефективність усєї національної правової системи [8, с. 128]. Отже, у такий спосіб конституційною нормою визначене коло фінансових відносин, упорядкування яких повинне здійснюватися виключно законом, а також визначено пріоритет у регулюванні фінансових відносин саме законами як актами вищої юридичної сили.

З огляду на викладене можемо стверджувати, що будуючи систему джерел фінансового права, приймаючи відповідні фінансові нормативно-правові акти, необхідно виходити з того, що кожен такий акт має бути не лише виданий у рамках компетенції відповідного державного органу, безумовно визначений за змістом, а й повинен прийматися у суворій відповідності актам вищестоящих органів, з додержанням положень ст. 92 Конституції України. При цьому межі компетенції органу стосовно видання фінансових нормативно-правових актів не можуть тлумачитися довільно чи розширювально, вони мають бути чітко, конкретно окресленими фінансовим законом. В основі цього лежить принцип ієрархічності нормативних актів як джерел права, відповідно до якого будь-яке порушення меж компетенції того чи іншого органу тягне порушення зв'язків, взаємозалежностей, цілісності системи джерел права [12].

При встановленні співвідношення закону і підзаконного нормативно-правового акта при регулюванні відносин у сфері публічної фінансової діяльності актуалізується проблема забезпечення системних зв'язків таких актів. Ми погоджуємося з І. О. Билею-Сабадаш, яка наполягає на тому, що тільки єдина, максимально несуперечлива система нормативних правових актів може забезпечити ефективне правове регулювання суспільних відносин. Ігнорування проблеми забезпечення системних зв'язків нормативних право-

вих актів, окремих приписів є однією з головних причин непослідовної юридичної практики, порушень принципів верховенства права і закону [2, с. 24]. Однак, як свідчить аналіз чинного фінансового законодавства, вимога щодо забезпечення системних зв'язків нормативно-правових актів реально не втілюється у життя. Так, правове регулювання фінансових відносин, зокрема, стосовно справляння податків, використання бюджетних коштів, здійснення фінансового контролю тощо, здійснюється без належного врахування об'єктивно існуючого взаємного зв'язку норм різних правових актів, що складають систему фінансового та інших видів законодавства України. Наслідком такої ситуації є виникнення певних колізій, існування пробілів при упорядкуванні правом відносин у сфері мобілізації, розподілу й витрачання коштів публічних фондів. Все це, врешті, перешкоджає досягненню цілей і вирішенню завдань публічної фінансової діяльності, а також порушує права суб'єктів фінансових правовідносин.

Як одну із нагальних проблем у сфері підзаконної нормотворчості треба відзначити недостатню ефективність прийнятих нормативно-правових актів, що містять фінансово-правові норми. Так, основними вадами є їх велика кількість (причому як законів, так і підзаконних нормативних актів), безліч змін і доповнень до вже прийнятих актів, зовнішні й внутрішні суперечності їх положень. Положення, закріплені у фінансових законах, доволі часто розширюються нормами підзаконних актів. До того ж більша частина нормативно-правових актів не має достатньої наукової обґрунтованості, що призводить до неоднозначної інтерпретації фінансово-правових приписів. Особливо гострою є проблема недотримання правил юридичної техніки.

З приводу цієї проблеми В. М. Баранов відзначає, що за таких обставин не лише не зникають, але й постійно з'являються у витонченому методологічному оснащенні ідеї, що свідчать про нерозуміння цінності юридичної техніки. Юридична техніка, як і саме право, – досягнення і вияв загальнолюдської культури, джерело традицій, на яких базується стабільність всієї правової системи. Без урахування цієї очевидної обставини юридична техніка реально принижується до рівня бездушної запчастини [1, с. 126-127]. Д. А. Керімов, констатуєчи явно недостатній рівень уваги фахівців до законодавчої техніки, зауважує: «Чи не цим пояснюється та сумна обставина, що законодавство страждає безліччю недоліків технічного порядку, особливо тих законів і інших правових актів, які прийняті за останнє десятиліття. І сповна виправданим є припущення про те, що ця обставина стала однією з причин недосконалості чинного законодавства, наявності в масовій свідомості враження про необов'язковість виконання закону, про можливість безкарного його порушення, про допустимість «боротьби законів»...». Далі вчений іронічно зауважує, що створення змістовного, правильно оформленого і ефективно працюючого закону рівнозначне новому відкриттю в науці [6, с. 1-2]. Це свідчить про те, що при розробці законів, і особливо тих, що

покликані упорядковувати фінансові відносини, обов'язковою умовою має стати дотримання юридичної техніки. Адже від недвозначної визначеності та чіткості викладених у законах приписів щодо мобілізації, розподілу та використання коштів публічних фондів прямо залежить їх належне використання всіма суб'єктами фінансового права. А це, безперечно, впливає на фінансове становище держави, її здатність повною мірою виконувати покладені на неї завдання та функції, фінансувати необхідні заходи.

Незважаючи на існування окреслених, а також інших проблем, відмовитися від видання підзаконних фінансово-правових нормативних актів неможливо, та й недоцільно. Таку думку висловлюють багато науковців [3]. По-перше, законодавець не має можливості передбачити і регламентувати всю сукупність різних залежних від умов виникнення і часу фінансових відносин, які цього потребують. По-друге, підзаконні акти здатні значно оперативніше, ніж закони, реагувати на зміни в об'єкті правового регулювання, що є вельми важливим в умовах реформування й удосконалення фінансових відносин у країні. По-третє, спроба обійтися у правовому регулюванні без підзаконних актів спричинила б не лише надмірне навантаження на законодавчі органи і, відповідно, уповільнення темпів розробки, обговорення та прийняття фінансових законів, а й негативно вплинула б на саму якість законів. По-четверте, виконавча влада за відсутності нормотворчих повноважень просто не зможе функціонувати. Виходячи з цього, подолати негативні тенденції у цій сфері можливо лише за умови побудови стрункої ієрархічної системи нормативно-правових актів джерел фінансового права та обов'язкового глибокого переосмислення значення підзаконних правових актів у ній. При цьому істотними вимогами, яким мають відповідати нормативно-правові акти – джерела фінансового права, – є їх чітка ієрархічна супідрядність, урахування системних зв'язків з нормативно-правовими актами – джерелами інших галузей права, забезпечення їх кореляційних взаємовідносин.

Якраз у цьому аспекті доречним є застосування різних форм удосконалення фінансового законодавства, особливо систематизації. За її допомогою можна:

а) надати фінансовим нормативно-правовим актам усталеності, визначеності. Саме такі ознаки нині є вкрай необхідними, без них такі акти не можуть існувати як стійка система регулювання фінансових відносин. Поряд з тим усталеність фінансових нормативно-правових актів не означає їх незмінності. Однак зміни мають бути вираженими, інакше це призведе до негативних наслідків. При цьому необхідно виходити з того, що непорушними, незмінними мають залишатися саме принципи, на яких ґрунтується правове регулювання публічної фінансової діяльності, які, на наше переконання, обов'язково мають бути закріплені у законі «Про публічні фінанси»;

б) підвищити роль фінансових законів за рахунок зменшення підзаконних нормативно-правових актів. Ми наполягаємо, що основу фінансових нор-

мативно-правових актів має становити саме фінансовий закон, орієнтація на який дасть змогу попередити можливі суперечності та колізії, і, що особливо важливо, усунути вже наявні. Завдяки цьому буде забезпечено досягнення внутрішньої узгодженості й стабільності фінансово-правового регулювання;

в) створити технічно відпрацьовану, досконалу за формою, зручну для користування систему нормативно-правових актів, що буде упорядковувати публічну фінансову діяльність. А це передбачає, як справедливо підкреслюється у правовій літературі, доступність, чіткість, компактність нормативно-правових актів, однакову структуру, термінологію та стиль викладення, що допомагає тлумаченню і застосуванню норм [10, с. 102].

У цьому контексті ми акцентуємо увагу на необхідності підвищення вимог щодо підготовки, обговорення, прийняття і застосування фінансових законів. Це дозволить усунути такі недоліки фінансово-правового регулювання, як: відсутність чітких дефініцій фінансово-правових категорій; брак усталеного визначення співвідношення різних правових актів; низька якість змісту фінансових нормативно-правових актів, безсистемність їх підготовки і прийняття та тощо. Таким чином, в умовах реформування багатьох сфер життєдіяльності України, у тому числі й правової, особливою сенсу набуває питання щодо встановлення чіткого співвідношення законів і підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють фінансові відносини. Без цього неможливо підвищити ефективність дії ні фінансових законів ні системи фінансово-правового регулювання в Україні.

Список літератури: 1. Баранов В. М. Традиции юридической техники : российский и зарубежный опыт / В. М. Баранов // Зарубежный опыт и отечественные традиции в российском праве : матер. всерос. науч.-метод. семинара 8-30 июня 2004 г. ; [под общ. ред. В. П. Сальникова, Р. А. Ромашова]. – СПб., 2004. – С. 126-128. 2. Биля-Сабашадаш І. О. Нормотворча техніка як інструмент забезпечення системності законодавства / І. О. Биля-Сабашадаш // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 24-33. 3. Демків Р. Роль закону в нормативно-правовому регулюванні діяльності міліції / Р. Демків // Право України. – 2006. – № 8. – С. 88-91. 4. Дмитрик О. О. Джерела фінансового права : сутність, види, система / О. О. Дмитрик // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. пр. – Донецьк : Дон. юрид. ін-т МВС при ДонНУ, 2005. – № 2. – С. 128-130. 5. Зивс Л. С. Источники права : моногр. / Л. С. Зивс. – М.: Наука, 1981. – 239 с. 6. Керимов Д. А. Законодательная техника : науч.-методич. и учеб. пособ. / Д. А. Керимов. – М.: НОРМА. – 2000. – 127 с. 7. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права : моногр. / О. Е. Кутафин. – М.: Юристъ, 2001. – 444 с. 8. Марченко М. Н. Источники права : учеб. пособ. / М. Н. Марченко.– М.: ТК Велби, Проспект, 2005. – 760 с. 9. Налоговое право : учеб. / под ред. С. Г. Пепеляева. – М.: Юристъ, 2005. – 591 с. 10. Систематизація законодавства України : проблеми та перспективи вдосконалення / кол. авт.: Н. М. Пархоменко, В. Ф. Сіренко та ін. – К.: ІДП НАН України, 2003. – 220 с. 11. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М.: Изд-во г-на Тихомирова М. Ю., 2001. – 355 с. 12. Толстик В. А. Иерархия норм российского и международного права : моногр. / В. А. Толстик. – М.: Юрайт. – М, 2001. – 128 с. 13. Фінансове право України: навч. посіб. / Кучерявенко М. П., Криницький І. Є., Лукашев О. А. та ін.; за заг. ред. М. П. Кучерявенка. – Х.: Право, 2010. – 288 с. 14. Явич Л. С. Общая теория права : курс лекцій / Л. С. Явич. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1976. – 286 с.

СООТНОШЕНИЕ ЗАКОНА И ПОДЗАКОННЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ ПРИ РЕГУЛИРОВАНИИ ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Дмитрик О. А.

В статье аргументировано, что не подзаконные акты, а именно законы, принятые высшим органом законодательной власти, наделены высшей юридической силой, должны стать основным источником права в сфере публичной финансовой деятельности. Все подзаконные нормативные акты должны быть приняты исключительно на основании закона. Непременным требованием любого подзаконного нормативно-правового акта, вместе с необходимостью его издания в рамках компетенции государственного органа, строгой определенности содержания и т.д., должно стать требование соблюдения принципа иерархичности, с помощью которого в праве достигаются единство многочисленных правовых актов и их согласованное действие.

Ключевые слова: соотношение, финансовый закон, подзаконный нормативно-правовой акт, финансовые отношения, финансово-правовое регулирование.

CORRELATION OF LAWS AND SUBORDINATE NORMATIVE LEGAL ACTS IN FINANCIAL RELATIONS REGULATION

Dmytryk O. O.

According to the legal force, financial normative legal acts are divided into laws and secondary legislation. Not secondary legislation, but financial laws – regulations emanating from the highest legislative body - the parliament, which are endowed with a higher legal force, should be the main source of law in financial sector of the state and local government activity. All other subordinate legislation must be issued solely on the basis of law and must be consistent with it. An essential requirement for any financial regulatory act, along with necessity of adoption under the competence of public body, strict certainty, etc., should be a requirement of its strict conformity with acts of the highest authorities, compulsory passing through the hierarchy principle, by using which unity of numerous acts and their coordinated action is achieved in law.

Key words: correlation, financial laws, secondary financial legislation, financial relations, regulation.

Надійшла до редакції 27.02.2014 р.



Олексій Олександрович Борбунюк,
аспірант
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 342.924

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

Розкрито понятійно-категоріальний апарат поняття нормативно-правового акта, основні теоретико-методологічні підходи до проблеми його визначення. Виділено загальні ознаки нормативно-правового акта як письмового документа, що містить норми-правила поведінки загального спрямування.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, теорія нормативно-правового акта, визначення нормативно-правового акта, адміністративний акт, правовий акт.

Одним із шляхів реалізації правової реформи в світлі нормотворчої діяльності органів державної влади в Україні є запровадження одноманітного підходу щодо визначення такого поняття, як нормативно-правовий акт (далі – НПА).

У теорії права у загальному вигляді гетерономний (від грец. гетерос – інший, номос – закон, тобто такий, що встановлений іншими законами) правовий акт визначено як письмовий документ, який містить правовий текст загального змісту [1, с. 649]. Свого часу правову природу НПА в теорії адміністративного права досліджували В. Б. Авер'янов, С. С. Алексеєв, С. А. Антоненко, Д. М. Бахрах, Т. О. Гуржій, П. І. Кононов, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельник, О. Ф. Ноздрачев, Д. В. Осінцев, І. Д. Пастух, В. П. Тимошук, С. В. Тихомиров та ін. Утім, наукові праці зазначених вчених висвітлюють лише окремі аспекти поняття НПА. Нагальною потребою часу є розробка доктрин з окремих складових адміністративного права, у тому числі й концептуальних засад НПА [2, с. 126]. Тому вважаємо актуальним проведення наукової розвідки зазначеного питання шляхом узагальнення наукових поглядів на правову природу НПА та досвіду законотворення окремих країн з огляду на можливість його запровадження в Україні, що, власне, й обумовило мету цієї статті.

Поняття НПА залишається дискусійним у наукових колах і невирішеним на законодавчому рівні. Як джерело державної політики, НПА закладають ідеологічну, політичну та правову основу державної діяльності. У цьому аспекті важливе значення мають завдання правової реформи, спрямовані на зниження невизначеності правових постанов та обмеження необґрунтованої свободи розсуду правозастосовців. Убачається, що теперішній розвиток адміністративного права та державного управління потребує якісно нового підходу до його регулювання з боку держави. Так, деякі вчені країн СНД, вирішуючи аналогічні питання, стверджують, що наразі ми переживаємо нелегкий час, що проявляється у постійних несистемних змінах та доповненнях нормативно-правових актів, появі нових галузей права [3, с. 22], і слушно акцентують увагу на тому, що подолання цих проблем потребує врегулювання перш за все самого правотворчого процесу шляхом видання «Закону про закони».

У теорії адміністративного права запропоновано визначення НПА через такі категорії, як документ (Д. В. Осінцев, О. Р. Дашковська, М. В. Цвік, О. В. Петришин, О. Ф. Скакун, О. В. Зайчук, С. А. Антоненко, Ю. М. Оборотов, І. В. Панова, О. В. Горун, О. В. Нестеров, С. С. Алексєєв, В. Я. Малиновський), акт (Ю. М. Старілов, Г. Федоров, Р. С. Мельник, А. Ф. Ноздрачов), рішення (П. І. Кононов, Ю. І. Мігачов, С. В. Тихомиров, Т. О. Гуржій), дія (О. І. Харитоновна), припис (Д. В. Лученко), волевиявлення (А. М. Миронов). Ю. М. Старілов звертає увагу також на традиційний погляд на НПА як форму управлінської діяльності (форму державного управління) [4, с. 50]. Аналіз зазначених підходів до визначення НПА свідчить, що вчені надають перевагу окремим рисам цього феномена. Між тим, дослідження його суті потребує комплексного підходу й зосередження уваги на його змістовному наповненні.

Р. Ф. Васильєв одним із перших звернув увагу на комплексний характер досліджуваного нами явища [5, с. 88]. Значні розбіжності спостерігаються при порівнянні характеристик актів управління, загальних властивостей та їх ознак. Автор слушно зазначає, посилаючись на класика: «Дефініцій може бути багато, адже багато сторін в предметах...» [Цит. за: 5, с. 88]. Існування різних визначень НПА виражає складність останнього. Складні поняття розкриваються лише за допомогою різних характеристик. НПА, як комплексне явище, потребує висвітлення максимально можливої сукупності характеристик. Оскільки НПА є різновидом акта управління, важливим є зв'язок, об'єктивно існуючий між ними. Для з'ясування поняття нормативно-правового акта важливим є визначення акта управління. Як зазначає Р. Ф. Васильєв, в юридичній літературі радянського періоду поняття актів управління визначалось по-різному: через форму діяльності, дії, волевиявлення, як приписи, документи, офіційні рішення, результат волевиявлення, як загальне поняття актів державних органів та ін. Акти управління називають: формою управління; однією із форм діяльності державних службовців; результатом управлінської діяльності; як вираження управлінських дій правовими формами реалізації компетенції державних органів; як результат правотворчої форми діяльності; як особливу

форму управління; як односторонні владні веління; результат управлінської діяльності; як форму певного змісту тощо [5, с. 88]. Безперечним є той факт, що соціальна природа поняття публічного управління зумовлена, насамперед, одночасною належністю актів до правових та управлінських явищ. Зрозуміло, що неможливо розглядати публічне управління у відриві від адміністративного права, так само, як і останнє неможливо розглядати без його регулюючих, управлінських функцій. Автор розглядає акти управління як владні волевиявлення державних органів і інших суб`єктів державного управління, які встановлюють, застосовують, змінюють, відміняють правові норми і змінюють сферу їх дії, які здійснюються в установленому порядку на основі і на виконання законів у процесі виконання функцій державного управління і діють у формі усних велінь або документів, що містять відповідні веління (приписи) [5, с. 140].

Не можна не погодитись з тезою Ю. М. Старілова, що правовий акт управління (адміністративний акт) – це складне, комплексне правове явище, хоча в визначеннях останнього, що надані різними авторами, багато спільного [4, с. 54]. Разом з тим, на думку вченого, існує два фактори, які розтлумачують використання зазначених категорій при визначенні акта управління: 1) управлінська сутність і природа правового акта та 2) правовий характер акта управління [4, с. 54]. Важливим є погляд щодо дуалізму природи адміністративних актів, що в свою чергу визначає їх функції, характер зв'язків і відносин, які складаються як в процесі їх підготовки, так і на етапі їх підготовки, виконання та контролю їх виконання. Зазначені особливості правової природи є анологічними і для НПА [4, с. 55].

У деяких дослідників цілком слушно виникає побоювання, чи не створює такий «вільний підхід» до тлумачення поняття «нормативно-правовий акт» та до співзвучних із ним термінів загроз для якості правового регулювання суспільних відносин [6, с. 275].

Зазначимо, що процес правотворчості як загальне поняття складається, у свою чергу, з законотворчого та нормотворчого процесів. Результатом останнього є видання (прийняття) нормативних актів. Їх особливістю є визначена законом або іншими актами форма, особливий порядок видання (прийняття) та суб`єкт, якому надане таке право, та інші, встановлені законом особливості.

Отже, як слушно зазначають науковці, акти управління мають дві функціональні особливості: правову і управлінську [7, с. 216]. Крім того, без правових актів не може бути публічного управління як такого, водночас без них правова система держави втрачає своє регулююче призначення у сфері дій публічної адміністрації. Таким чином, НПА в державному управлінні також має управлінську і правову функціональну особливість.

Т. О. Гуржій звертає увагу на існування декількох підходів до тлумачення етимології слова «акт», вказуючи, що одні вчені вважають, що зазначене слово походить від латинського *actus* – дія, вчинок, інші в основу своїх міркувань покладають його походження від латинського слова – *actum* (документ), треті керуються тим, що вітчизняні словники визначають слово «акт» похідним від

обох зазначених латинських термінів [8, с. 119]. Так, відповідно до Універсального словника української мови слово «акт» походить від латинського *actus* – дія і позначає одиничний вияв якої-небудь діяльності; дії; вчинку, а також закон, указ, постанову, які видають уряд, громадська організація або посадова особа [9, с. 21].

У наш час досить часто в юридичній науці як синоніми актам державного управління використовують й інші назви – правові акти управління, адміністративні акти, акти державної адміністрації [10, с. 251]. На нашу думку, вдалим є визначення акта державного управління як офіційного припису (документа – вставка авт.), який заснований на законі, прийнятого (виданого – вставка авт.) суб'єктом управління у порядку одностороннього волевиявлення в межах його компетенції з додержанням встановленої форми та процедури, спрямованого на досягнення встановленого законодавством результату [11, с. 156].

Конституція України оперує такими поняттями, як нормативно-правовий акт; рішення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (див. зокрема статті 8, 55, 57 Конституції України), а також установлює деякі вимоги щодо них. Кодекс адміністративного судочинства України у ст. 2 застосовує поняття рішення суб'єктів владних повноважень; у ст. 171 – НПА; у ст. 171-1 – актів, дій; у ст. 174 – рішення, дії. Постає цілком очевидне питання визначення зазначеного поняття у концентрованому вигляді.

Для нашого дослідження певний науковий інтерес становлять положення Адміністративного кодексу УРСР від 12 жовтня 1927 р., який містить поняття адміністративного акта [12] і визначає, що загальними адміністративними актами є: 1) інструкції й обіжники та 2) обов'язкові постанови. Змістом першого є загальні пояснення підлеглим урядовим особам та установам того, як запроваджувати в життя той чи інший закон або постанову радянської влади, або пояснення їх змісту, а також викладення додаткових правил до законів і постанов у межах, ними встановлених. Щодо обов'язкових постанов, то відповідно до артикулу 28 округовим і районним виконавчим комітетам, їх президіям і міським та селищним радам надавалось право, в обсягу їх компетенції (арт. 49) і у межах їх території, на виконання чинного законодавства видавати обов'язкові постанови, тобто такі, що оголошуються до загального відома й які встановлюють: а) будь-які обов'язки для всієї людності даної території або їх окремих груп; б) відповідальність за зламання або невиконання цих обов'язків адміністративним порядком. Крім того, вказано, що постанови, що їх ухвалили зазначені органи на своїх засіданнях і які не відповідають ознакам, вказаним вище, не можна вважати за «обов'язкові постанови».

Подальший науковий інтерес до розвитку інституту НПА в Україні пов'язаний із Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 31 жовтня 1994 р., згідно з яким ученим Інституту законодавства Верховної Ради України було доручено розробити проект Закону України «Про закони і законодавчу діяльність в Україні». Одночасно іншою групою вчених-правознавців підготовлено проект Закону України «Про нормативні правові акти». Загалом, починаючи

з 1994 р., у Верховній Раді України було зареєстровано вісім законопроектів із зазначених питань, проте жоден із цих проектів так і не був прийнятий парламентом України [13, с. 39]. Так, за останнім законопроектом «Про нормативно-правові акти» від 1 грудня 2010 р. вченими запропоновано розглядати НПА як офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, що містить норми права (ст. 1 проекту) [14]. Однак зазначена спроба закріпити легальне визначення НПА на законодавчому рівні не реалізована парламентом; законопроект очікує на друге читання.

Автори проектів Адміністративного процесуального кодексу 2008 р. та 2012 р. пропонують під адміністративним актом розуміти рішення, правовий акт, документ, відмітку в документі [15]. Автори законопроектів одностайні у тому, що такий акт є актом індивідуальної дії, прийнятим адміністративним органом за результатами розгляду адміністративної справи відповідно до цього Кодексу, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб) (ч. 4 ст. 2).

Стаття 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» встановлює, що КМУ на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України видає обов'язкові для виконання акти – постанови і розпорядження [16]. Акти нормативного характеру видаються у формі постанов, а акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань – у формі розпоряджень. Розвиваючи ці положення, Регламент КМУ (розд. 4 гл. 1 § 29) встановлює, що акти уряду нормативного характеру у формі постанов видаються з питань затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання, а також затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього [17].

Аналогічний підхід міститься і в ч. 1 ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (далі – ЦОВВ): міністерство у межах своїх повноважень видає накази, які підписує міністр [18]. Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 23 зазначеного Закону інші ЦОВВ у межах своїх повноважень також видають накази організаційно-розпорядчого характеру, організовують та контролюють їх виконання.

У пункті 1.4 наказу Міністерства юстиції України «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» зазначено, що НПА є офіційним письмовим документом, прийнятим уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування [19].

Цікавим є внесок судової практики у вирішення досліджуваного питання. Так, Конституційний Суд України в пункті 4 рішення від 16 квітня 2009 р., № 7-рп/2009 у справі за конституційним поданням Харківської міської ради зазначив, що до нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи

припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово [20]. Зазначена позиція знайшла відображення і в попередніх рішеннях Конституційного Суду України (рішення від 27 грудня 2001 р., № 20-рп/2001 у справі про Укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України (абзац перший пункту 6 мотивувальної частини) [21], від 23 червня 1997 р. № 2-зп у справі про акти органів Верховної Ради України (абзац четвертий пункту 1 мотивувальної частини)) [22].

Порушене питання знайшло відображення і у постанові Пленуму Вищого Адміністративного суду України «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів» [23]. Відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 17, ч. 1 ст. 171 та ч. 1 ст. 171.1 Кодексу адміністративного судочинства України до юрисдикції адміністративних судів належить вирішення питання щодо законності (крім конституційності) підзаконних правових актів Верховної Ради України, Президента України, КМУ, Верховної Ради АРК, а також законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень. У порядку адміністративного судочинства не можуть бути оскаржені і переглянуті правові акти Верховної Ради України, Президента України, КМУ, Верховної Ради АРК щодо їх конституційності. Проте у справах щодо оскарження підзаконних правових актів інших суб'єктів владних повноважень адміністративний суд може перевіряти їх відповідність Конституції України, міжнародним договорам, ратифікованим в Україні, законам України та іншим правовим актам вищої юридичної сили.

Вивчення досвіду інших держав у цій сфері свідчить про різноманітні підходи до визначення НПА. Так, у Російській Федерації на державному рівні відсутнє легальне визначення НПА, натомість розроблено проекти Федерального закону «Про нормативно-правові акти Російської Федерації». Водночас окремі суб'єкти РФ вже прийняли акти такого роду (Іркутська, Тверська області та ін.) [24, с. 161-162]. Закон Республіки Білорусь «Про нормативні правові акти Республіки Білорусь» визначає НПА як офіційний документ установленної форми, прийнятий (виданий) в рамках компетенції уповноваженого державного органу (посадової особи) або шляхом референдуму з дотриманням встановленої законодавством Республіки Білорусь процедури, що містить загальнообов'язкові правила поведінки, розраховані на невизначене коло осіб і неодноразове прийняття (ст. 1). Аналогічні положення містяться у ч. 11 ст. 1 Закону Республіки Казахстан «Про нормативні правові акти» [25] та ст. 2 Закону Республіки Молдова «Про нормативні акти Уряду і інших центральних органів» [26]. Одночасно ст. 2 Закону Республіки Молдова «Про адміністративний суд» визначає і поняття адміністративного акта як одностороннього юридичного вираження волі нормативного або індивідуального характеру органу публічної влади у зв'язку з організацією виконання або виконання закону [27].

Необхідно зазначити, що свого часу ґрунтовна розробка теорії адміністративного акта була здійснена французькими та німецькими вченими [4, с. 47-48].

Головними відмінностями їх підходів є те, що у французькому адміністративному праві адміністративний акт може бути нормативним і індивідуальним, а у німецькому адміністративному праві адміністративний акт і видання норм права вважається різними формами виконання управлінських дій. У німецькому адміністративному праві законодавець вважає адміністративним актом кожне розпорядження, рішення або іншу владну дію, які уособлюють в собі конкретно-індивідуальне регулювання (на відміну від правових норм (НПА), що встановлюють абстрактно-загальне регулювання).

Так, відповідно до п. 35 Закону про адміністративне провадження Німеччини адміністративним актом є будь-яке владне діяння адміністративного органу, направлене на врегулювання одиничного випадку у галузі публічного права і такого, що має прямі правові наслідки зовнішнього характеру та є логічним завершенням відповідної процедури, конкретизує застосування законодавчої норми, реалізує виконавчу функцію, будучи виконавчим документом, направленим на захист (порушеного) права. Адміністративний акт направлений на визначене коло осіб або розрахований на використання невизначеним колом осіб (суспільством), і правові наслідки, викликані дією владного волевиявлення, не обмежуються суб'єктами публічної адміністрації [28, с. 37]. Крім того, доктрина про джерела права Німеччини розглядає як нормативний правовий акт також постанови, що є нормами права і застосовуються як адміністративні інструменти у тих випадках, коли адміністрація при виконанні формальних законів повинна і має намір однаково регламентувати не лише одиничні правовідносини, а й розв'язувати значне, таке, що не підлягає точному визначенню, число аналогічних справ [29, с. 22].

Зазначені вище підходи до НПА сприйняті деякими країнами, зокрема Естонією. Так, Адміністративно-процедурний кодекс Естонської Республіки в ст. 4 встановлює, що адміністративними актами, які можуть бути оскаржені або опротестовані в адміністративному суді, є правові акти виконуючих публічно-правові адміністративні функції установ, посадових осіб і інших осіб, видані для врегулювання приватних випадків в приватноправових відносинах. Цікаво, що цією статтею також встановлено, що адміністративним актом за змістом зазначеного кодексу є також адміністративний договір, який регулює публічно-правові відносини [30]. Закон «Про адміністративне провадження» Республіки Естонія в ст. 51 визначає адміністративний акт як правовий акт, виданий адміністративним органом під час виконання адміністративних задач у публічно-правових відносинах для регулювання окремого випадку і направлений на створення, зміну або припинення прав або обов'язків особи.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що НПА як складне комплексне правове явище може одночасно розглядатися як документ, акт, рішення, дія, припис, волевиявлення, форма та джерело управління. Для подальшого ж удосконалення підходів до розуміння досліджуваного нами явища вважаємо слушним виділити узагальнюючі ознаки НПА як письмового документа, який містить норми-правила поведінки широкого спрямування.

- Список літератури:** 1. Поляков А. В. Общая теория права : Феноменолого-коммуникативный подход : курс лекций / А. В. Поляков. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 845 с.
2. Битяк Ю. П. Наука адміністративного права України : поняття, предмет, методологія дослідження (адміністративних) правовідносин / Ю. П. Битяк // Право України. – 2013. – № 12. – С. 122–140.
3. Малько А. В. Теория правовых актов : необходимость и пути создания / А. В. Малько, Я. В. Гайворонская // Государство и право. – 2012. – № 2. – С. 15–24.
4. Стариков Ю. Н. Административное право: в 2 ч. / Ю. Н. Стариков. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2001. – Ч. 2. Кн. вторая. – 2001. – 432 с.
5. Васильев Р. Ф. Акты управления: монография / Р. Ф. Васильев. – М. : МГУ, 1987. – 140 с.
6. Косович В. До визначення поняття «нормативно-правовий акт» : практична необхідність і теоретична можливість уточнення / В. Косович // Право України. – 2012. – № 9. – С. 274–280.
7. Курс адміністративного права України : підручник / [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін.]; – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.
8. Гуржій Т. О. Адміністративне право України: навч. посіб. / Т. О. Гуржій. – К. : КНТ, Х. : Бурун і К, 2011. – 680 с.
9. Універсальний словник української мови [уклад. З. Й. Куньч]. – Тернопіль: Навчальна книга – Богдан, 2005. – 848 с.
10. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): монографія / О. І. Харитоновна. – Одеса : Юрид. літ., 2004. – 328 с.
11. Адміністративне право : підручник / [Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), Д. В. Лученко, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.]; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – [2-ге вид., переробл. та допов.]. – Х. : Право, 2012. – 656 с.
12. Артикул 12, 13 поділу 2 Адміністративний кодекс УСРР, затверджений постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12 жовтня 1927 р. [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html.
13. Антоненко С. А. Електронні фонди нормативно-правової інформації парламенту України : (прав., організац. та технол. аспекти) : монографія / С. А. Антоненко ; за заг. ред. М. Я. Швеця. – К. : Ред. журн. «Право України» ; Х. : Право, 2013. – 308 с. – (Наук. зб. «Академічні правові дослідження». Дод. до юрид. журн. «Право України» ; вип. 32).
14. Про нормативно-правові акти: проект Закону України № 7901 від 01.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7409&skl=7.
15. Проекти Адміністративно-процедурних кодексів [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2789&skl=7, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.
16. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 16.05.2008 р., № 279-VI // Офіц. вісн. През. Укр. від 17.05.2008 р., № 17 – С. 3. – Ст. 557.
17. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р., № 950 // Урядовий кур'єр від 03.08.2007 р., № 138.
18. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р., № 3166-VI // Голос України від 09.04.2011 р., № 65.
19. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р., № 34/5 // Офіційний вісник України від 29.04.2005 р., № 15. – С. 312. – Ст. 799. – Код акта 32062/2005.
20. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16.04.2009 р., № 7-рп/2009 // Офіційний вісник України від 08.05.2009 р., № 32. – С. 77. – Ст. 1084. – Код акта 46467/2009.
21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 139 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президії Верховної Ради України «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» і «Про заборону діяльності Компартії України» (справа про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 року) від 27.12.2001 р., № 20-рп/2001 // Офіційний вісник України від 18.01.2002 р., № 1. – С. 148. – Ст. 28. – Код акта 21067/2002.
22. Рішення Конституційного

Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 2 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно правових актів органів Верховної Ради України від 23.06.1997 р., № 2-зп // Офіційний вісник України. – 1997. – № 27. – С. 155. – Код акта 1778/1997. **23.** Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Пленуму ВАСУ від 20.05.2013 р., № 8. **24.** Риндюк В. І. Проблеми законодавчої техніки в Україні : теорія та практика : монографія / В. І. Риндюк ; відп. ред. О. І. Ющик. – К.: Юридична думка, 2012. – 272 с. **25.** О нормативных правовых актах : Закон Республики Казахстан. – Алматы: ЮРИСТ, 2011. – 28 с. **26.** Про нормативні акти Уряду і інших центральних органів : Закон Республіки Молдова № 317 від 18.07.2003 р. [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : http://www.law-moldova.com/law_moldova_rus.html. **27.** Про адміністративний суд : Закон Республіки Молдова № 793-XIV від 10.02.2000 р. [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : <http://www.law-moldova.com/laws/rus/administrativnom-sude-ru.txt>. **28.** Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungs-rechtsschutz in Deutschland : Закон об административном производстве ; Закон об административных судах ; Закон об административных расходах ; Закон о доставке административных решений : [пер. с нем.] ; введ., сост. В. Бергманн. – [2-е изд., перераб.]. – М. : Инфотропик Медиа, 2013. – 288 с. **29.** Введение к российскому изданию. Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungs-rechtsschutz in Deutschland : Закон об административном производстве ; Закон об административных судах ; Закон об административных расходах ; Закон о доставке административных решений ; [пер. с нем.] ; введ., сост. В. Бергманн. – [2-е изд., перераб.]. – М. : Инфотропик Медиа, 2013. – 288 с. **30.** Адміністративно-процедурний кодекс від 11 березня 1999 р., № 570 Естонської Республіки [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу : http://estonia.news-city.info/docs/sistemse/dok_iegwei/index.htm.

ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

Борбунюк А. А.

Раскрыто понятийно-категориальный аппарат понятия нормативно-правового акта, основные теоретико-методологические подходы к проблеме определения нормативно-правового акта. Выделено признаки нормативно-правового акта как письменного документа, содержащего нормы-правила поведения общего направления.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, теория нормативно-правового акта, определение нормативно-правового акта, административный акт, правовой акт.

TO DETERMINE THE ADMINISTRATIVE ACT

Borbuniuk O. O.

Reveals the notion administrative act, the main theoretical and methodological approaches to the definition of an administrative act. Highlight a sign of an administrative act as a written document contains the rules of conduct of general direction.

Key words: administrative act, the theory of the administrative act, the definition of an administrative act, legal act.

Надійшла до редакції 20.02.2014 р.



Світлана Анатоліївна Дуженко,

здобувачка

Національний юридичний університет

імені Ярослава Мудрого,

м. Харків

УДК 347.998.85

СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ

У статті проаналізовано наукові погляди на структуру провадження у справах про адміністративні правопорушення, зокрема визначення кількості його стадій. Запропоновано новий критерій визначення стадійності провадження у справах про порушення митних правил як різновиду провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: стадії провадження у справах про порушення митних правил, порушення справи, вирішення справи, оскарження постанови та її перегляд, виконання постанови.

Незважаючи на різноманіття наукових позицій щодо стадійності провадження у справах про адміністративні проступки, досі жодна з них не отримала підтримки з боку законодавця шляхом прийняття відповідних законодавчих змін. Саме з цим пов'язуємо те, що немає одностайності у теоретичних підходах науковців до кількості і змісту стадій провадження у справах про адміністративні проступки. Не є винятком і провадження у справах про порушення митних правил, що розглядається як різновид провадження у справах про адміністративні проступки.

Науково-теоретичною базою публікації стали праці вчених з адміністративного, митного права, адміністративного процесу та інших галузей права, зокрема А. П. Альохіна, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, А. В. Баб`яка, Г. П. Бондаренка, С. С. Гнатюка, В. Г. Драганова, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменка, В. А. Юсупова та інших.

Мета статті – через стадії розкрити структуру провадження у справах про порушення митних правил як динамічного юридичного явища. Тут принципово важливим є те, що стадії мають повно і точно відображати розвиток

провадження. Кожна з них повинна мати самостійну мету, досягнення якої спричиняє юридичні наслідки і є наступним кроком на шляху до мети, поставленої перед провадженням у цілому.

Структуру будь-якого правового явища доцільно розглядати як у цілому, так і по частинах, що дає можливість якісного усвідомлення його складових, їхніх взаємозв'язків, послідовності та впливу на формування кінцевого результату. Не є винятком і структура провадження у справах про порушення митних правил, яка, виходячи з його сутності та багатоплановості, теж являє собою сукупність певних складових частин.

Важливе місце в аналізі провадження у справах про порушення митних правил посідає вивчення його внутрішньої структури. Саме через дослідження цієї структури ми можемо встановити взаємозв'язок між конкретними процесуальними діями, дати їм розгорнуту характеристику, а також простежити послідовність процесуальних дій.

Складовими елементами будь-якого провадження є його процесуальні стадії. Процесуальна стадія – це відносно відокремлена, відділена часом і логічно пов'язана сукупність процесуальних етапів та дій, спрямованих на досягнення певної мети і розв'язання відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що характеризується колом суб'єктів і закріплюється в процесуальних актах. Тобто, кожна з стадій об'єднує у собі конкретні процесуальні етапи та дії, виконання яких забезпечує досягнення загальних цілей як окремої стадії, так і виконання завдань, що стоять перед провадженням в цілому.

Відповідно до визначення, процесуальна стадія є відмежованою, віддаленою в часі й логічно пов'язаною сукупністю процесуальних дій, спрямованих на досягнення намічених цілей і розв'язання відповідних завдань, функціонально узгоджених з ними, з визначеним колом суб'єктів і закріпленням у відповідних процесуальних актах [2, с. 29].

Таким чином, саме через стадії ми можемо охарактеризувати дане провадження як самостійний різновид адміністративного провадження, з одного боку, та як сукупність специфічних процесуальних дій – з іншого. Останнє реалізується послідовним переходом від однієї стадії до іншої. Водночас, як правило, для досягнення цілей і вирішення закріплених у законі завдань провадження реалізуються не всі, а більшість його стадій. За таких умов стадії можна розподілити на обов'язкові та факультативні. Не будемо детально зупинятися на вказаній класифікації, зазначимо лише, що кожна з них характеризується притаманними тільки їй особливостями.

Наступним, більш дрібним структурним елементом провадження і складовою частиною стадії є процесуальний етап. Подекуди досить складно розмежувати між собою стадію та етап провадження у справах про порушення митних правил.

Переконані, що основними ознаками, за якими можна відрізнити стадію від етапу, є їх мета й особливості зв'язку між собою. Мета стадії носить про-

міжний характер, спрямована на створення умов для досягнення кінцевої мети провадження, а також дає достатні підстави для переходу до наступної стадії. Між етапами в рамках однієї стадії такого тісного зв'язку не має, а їх виконання сприяє досягненню мети конкретної стадії провадження. Також необхідно зазначити, що правозастосовному органу надаються певні повноваження щодо вибору окремих етапів і визначення їх послідовності, а щодо стадій таке є недопустимим.

Процесуальний етап становить собою комплекс процесуальних дій, спрямованих на вирішення завдань стадії провадження, що здійснюються уповноваженими на те органами, їх посадовими особами.

Узагальнюючи визначення процесуальних дій, що подані у науковій літературі, можемо констатувати, що це конкретні дії, спрямовані на забезпечення провадження у адміністративній справі, у тому числі у справі про порушення митних правил.

Зазначимо, що частиною першою ст. 508 Митного кодексу України процесуальним діям надано принципово нове значення – вони проводяться з метою отримання доказів, необхідних для правильного вирішення цієї справи.

За своїм змістом провадження у справах про порушення митних правил включає в себе виконання процесуальних дій, зазначених у ст. 508 Митного кодексу України. Ми розглядатимемо процесуальну дію, як активну юридично вагому дію, спрямовану на реалізацію конкретного окремого повноваження. Хоча іноді на практиці досить складно відрізнити процесуальну дію від процесуального етапу.

Окремі науковці у юридичній літературі виділяють декілька видів процесуальних дій адміністративного провадження: попередні, проміжні й завершальні [1, с. 487]. Вважаємо, що така класифікація не може бути застосована до провадження у справах про порушення митних правил. Адже у ст. 508 Митного кодексу України чітко визначено перелік процесуальних дій, що можуть проводитися у справах про порушення митних правил. За своїм змістом вказані процесуальні дії стосуються лише однієї стадії – порушення справи про адміністративне правопорушення у сфері митних правил. Оскільки проведення певних процесуальних дій не є обов'язковим під час провадження у справах про порушення митних правил, застосування до них додаткової класифікації вважаємо недоречним.

Повертаючись до структури адміністративного провадження, зауважимо, що у законодавстві вона не знаходить свого чіткого визначення. Але можна стверджувати, що вона є чотирирівневою: дії-етап-стадія-провадження у цілому.

Норм, що визначають кількість, найменування та зміст стадій у адміністративних провадженнях, як і у справах про порушення митних правил, не існує. За таких умов розв'язання вказаного питання залежить не лише від характеру адміністративного провадження чи ступеня його урегульованості адміністративно-процесуальними нормами, а й від позиції конкретного науковця. Враховуючи вказане, з розвитком адміністративно-процесуальних

норм у наукових джерелах з'являлась найрізноманітніша варіативність вирішення питання про стадії адміністративних проваджень, кожна з яких заслуговує на увагу.

Дослідники адміністративного провадження висловлюють різноманітні підходи, засновані на різних критеріях виділення структурних елементів провадження у справах про адміністративні правопорушення. Єдиної позиції щодо його стадійності у юридичній літературі немає й сьогодні.

Ще 1979 року В. А. Юсупов вирізняє у провадженні щодо справ про адміністративні правопорушення сім стадій:

- 1) порушення справи;
- 2) збирання і вивчення потрібної інформації;
- 3) попереднє вивчення матеріалів справи;
- 4) вибір норм права, що повинні застосовуватись;
- 5) розгляд справи органом, уповноваженим приймати рішення;
- 6) розгляд скарг і прийняття остаточного рішення;
- 7) виконання рішення у справі [9, с. 36–30].

Концепція В. А. Юсупова розкриває організаційно-технічний аспект провадження і, відповідно, деякі із запропонованих стадій (приміром, попереднє вивчення матеріалів справи, вибір норм права, що повинні застосовуватися) мають організаційну природу.

У 2003 році В. К. Колпаков виділяє п'ять стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення:

- 1) порушення справи;
- 2) адміністративне розслідування;
- 3) розгляд справи та її вирішення;
- 4) перегляд постанови;
- 5) виконання постанови [4, с. 280].

Але вже у працях 2004-2008 рр. В. К. Колпаков виділяє вже шість стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення шляхом поділу третьої стадії (розгляд справи та її вирішення) власної класифікації 2003 р. на дві самостійні: третю – розгляд справи та четверту – винесення постанови. При цьому друга стадія провадження називається то «адміністративним розслідуванням», то «розслідуванням справи» [7, с. 229].

Ю. П. Битяк пропонує виокремити чотири стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення:

- 1) порушення справи про адміністративне правопорушення;
- 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення й винесення у справі постанови;
- 3) оскарження (або опротестування) постанови у справі про адміністративне правопорушення (виникає у разі, коли особа, яку притягають до адміністративної відповідальності, або потерпілий не згодні з винесеною стосовно них постановою. Постанову у справі може опротестувати прокурор);
- 4) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Таким чином, Ю. П. Битяк на відміну від В. К. Колпакова не виділяє як окрему стадію адміністративне розслідування, включаючи її до складу стадії порушення справи про адміністративне правопорушення.

А. П. Альохін у своїх наукових працях висловлює кардинально нову позицію щодо структури провадження у справах про адміністративні правопорушення, згрупувавши такі провадження у одно-, дво- і тристадійні залежно від обставин їх здійснення. До однастадійного і двостадійного він відносить провадження, які зараз досить рідко зустрічаються. Йдеться про випадки, у яких виконання адміністративного стягнення (наприклад, накладення штрафу) здійснюється на місці вчинення проступку (друга стадія виникає у разі заперечення порушника проти стягнення). В інших випадках (тристадійне порушення) у провадженні можна виділити три елементи, а саме:

1) порушення адміністративної справи;

2) розгляд справи й вирішення питання про застосування до винного заходу впливу;

3) виконання прийнятої у справі постанови [5, с. 60-61].

Указана позиція видається досить актуальною для провадження у справах про порушення митних правил, з урахуванням особливостей його законодавчого врегулювання. Більш детально на цьому зупинимося далі.

Про те, що провадження у досліджуваній категорії справ може мати лише три стадії, говорив також інший дослідник адміністративного процесу того часу Г. П. Бондаренко. Але найменування цих стадій та їх зміст істотно відрізнялись від запропонованих А. П. Альохіним. Г. П. Бондаренко виокремлював такі стадії:

1) порушення, розслідування (перевірка) і направлення справи за підвідомчістю;

2) розгляд справи по суті;

3) оскарження або опротестування постанови у справі та її виконання [6, с. 116].

Вважаємо, що найбільш послідовною є позиція Д. М. Бахраха, який переконував, що під стадією слід розуміти таку порівняно самостійну частину провадження, яка поряд з його загальними завданнями має притаманні тільки їй завдання, документи та інші особливості. Так, у 1997 р. Д. М. Бахрах запропонував такі чотири стадії:

1) адміністративне розслідування охоплює: порушення справи, встановлення фактичних обставин, процесуальне оформлення результатів розслідування, направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю;

2) до розгляду справи належать: підготовка до розгляду, аналіз зібраних матеріалів та обставин, винесення постанови, доведення постанови до відома заінтересованих осіб;

3) перегляд постанови містить оскарження або опротестування постанови, перевірку її законності, винесення рішення та його реалізація;

4) виконання постанови – це звернення постанови до виконання та її безпосереднє виконання [3, с. 325].

Таким чином, у питанні про стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення досі відсутня узгоджена позиція щодо кількості та назв стадій: різні вчені виділяють від двох до шести стадій цього провадження, по-різному їх називаючи й розуміючи їхню сутність.

Концепцію Д. М. Бахраха ми вважаємо найбільш вдалою, адже його структура складається з чотирьох стадій, результати якої мають юридичне значення і прямо пов'язані з досягненням мети провадження. Треба зазначити, що нині такий підхід (з окремими відмінностями й особливостями) є досить поширеним, причому не лише серед науковців, які досліджують питання провадження у справах про адміністративні правопорушення, а й серед дослідників, інтереси яких лежать у царині справ про порушення митних правил.

Приміром, у 2001 р. В. Г. Драганов, М. М. Рассолов обґрунтували позицію, що в адміністративному провадженні у справах про порушення митних правил треба вирізняти чотири стадії:

- 1) порушення справи про порушення митних правил і її адміністративне розслідування;
- 2) розгляд справи й винесення постанови у справі про порушення митних правил;
- 3) оскарження, опротестування і перегляд постанови у справі про порушення митних правил;
- 4) виконання постанови органу доходів і збору про накладення стягнення про порушення митних правил [8, с. 492–510].

Поділяючи загалом цю пропозицію, ми все ж вважаємо, що включати у назву стадії назви окремих процесуальних дій чи етапів (перегляд постанови, розгляд справи), навіть коли вони є досить вагомими, немає підстав. Скорочуючи назви, ми пам'ятаємо, що кожна стадія складається з більш дрібних елементів – етапів і процесуальних дій.

Спираючись на наведені вище аргументи, пропонуємо власне бачення структури провадження у справах про порушення митних правил.

1. Стадія порушення справи, до якої входять такі етапи:

– виявлення посадовими особами органу, що здійснює провадження (ст. 491 МК України), порушення митних правил; складання протоколу про їх порушення;

– здійснення інших процесуальних дій (застосування заходів забезпечення провадження у справі);

– направлення протоколу про порушення митних правил та інших матеріалів за підвідомчістю.

2. Стадія вирішення справи:

– підготовка справи до розгляду;

– розгляд справи по суті;

– прийняття рішення у справі (винесення постанови).

3. Стадія оскарження постанови та її перегляду:

– оскарження постанови;

- перегляд справи за скаргою;
- прийняття рішення у скарзі (винесення постанови);
- перегляд постанови у порядку контролю.

4. Стадія виконання постанови:

- звернення рішення до виконання;
- добровільне виконання рішення;
- примусове виконання рішення.

Як було зазначено вище, мета стадії носить проміжний характер і спрямована на створення умов для досягнення кінцевої мети провадження та дає достатні підстави для переходу до наступної його стадії.

Однак з появою у митному законодавстві такої новели, як компроміс у справі про порушення митних правил, можна констатувати, що питання визначення меж стадій у досліджуваному провадженні може бути остаточно вирішене. Адже відтепер стадіям досліджуваного провадження можна дати новий критерій. Мова йде про те, що на кожній із стадій воно може бути припинено, що свідчить про логічну завершеність кожної з них.

Наведемо підстави припинення провадження у справах про порушення митних правил на кожній з чотирьох стадій:

- стадія порушення справи – укладення мирової угоди;
- стадія вирішення справи – винесення постанови про закриття провадження у справі;
- стадія оскарження постанови та її перегляду – прийняття рішення про скасування постанови та закриття справи;
- стадія виконання постанови – сплата накладеного адміністративного стягнення.

За таких умов, з огляду на чинне законодавство, актуальним є і твердження А. П. Альохіна, що за наявності певних умов та обставин провадження може бути завершено на одній із своїх стадій. Водночас такий факт не означає, що провадження у справах про порушення митних правил змінює свою структуру.

Оскільки у наведених випадках завдання провадження можуть досягатися на стадії порушення справи, або ж провадження припиняється взагалі у зв'язку з незаконністю і необґрунтованістю прийнятих уповноваженими посадовими особами процесуальних рішень та дій. При цьому структура провадження змін не зазнає і залишається стійкою.

Узагальнюючи викладені точки зору на структуру провадження у справах про адміністративні правопорушення, можна стверджувати, що відмінності у поглядах на кількість його стадій, як і їх назви, не мають принципового значення: їх можна збільшувати шляхом дроблення процесуальних етапів чи зменшувати шляхом об'єднання цих же елементів провадження, поділяти на окремі дії, визначати основні чи допоміжні, використовувати різні найменування тощо. Принципово важливим є те, що стадії мають повно і точно відображати саму процедуру провадження, його динаміку, ті окремі дії чи операції, що відбуваються у процесі реалізації адміністративно-правових норм.

Список літератури: 1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у двох томах : том 1. Загальна частина / Ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Юрид. думка, 2004. – 584 с. 2. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник для вищ. навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2002. – 288 с. 3. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. – М.: Изд-во БЕК, 1997. – 368 с. 4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. 5. Алехин А. П. Административная ответственность за правонарушения на транспорте / А. П. Алехин. – М.: Юрид. лит., 1967. – 112 с. 6. Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР / Г. П. Бондаренко. – Львів : Вища шк., 1975. – 175 с. 7. Іщенко В. В. Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері оподаткування : сучасні доктринальні підходи / В. В. Іщенко // Вісник Академії адвокатури України. – 2011. – № 2 (21). – С. 229–231. 8. Таможенное право : учеб. пособ. / под ред. В. Г. Драганова, М. М. Рассолова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001. – 639 с. 9. Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления / В. А. Юсупов. – М.: Юрид. лит., 1979. – 136 с.

СТАДИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ О НАРУШЕНИИ ТАМОЖЕННЫХ ПРАВИЛ

Дуженко С. А.

В статье осуществлен анализ научных взглядов относительно структуры производства по делам об административных правонарушениях, в частности, относительно определения количества его стадий. Предложен новый критерий к определению стадийности производства по делам о нарушении таможенных правил, как разновидности производства по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: стадии производства по делам о нарушении таможенных правил, возбуждение дела, решение дела, обжалования постановления и его просмотр, исполнение постановления.

STAGES OF PROCEEDINGS IN VIOLATION OF CUSTOMS REGULATIONS CASES

Duzhenko S. A.

This article contains the analyze of scientific points of view regarding the structure of proceedings in administrative cases, particularly about determining the number of its stages. It has been proposed new criterion to determine the stages in proceedings in violation of customs regulations cases, as a kind of proceedings in administrative cases.

Key words: stages of proceedings in violation of customs regulations cases, bringing a case, resolution of case, appealing against decision and revision of decision, implementation of decision.

Надійшла до редакції 13.03.2014 р.



Юлія Анатоліївна Козаченко,
здобувачка
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 34:614.253.83

ПИТАННЯ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ПРАВ ПАЦІЄНТА

Дана стаття присвячена аналізу прав пацієнта як складової його правового статусу. Автор пропонує класифікацію прав пацієнта на основі законодавства України: конституційні права; загальні права пацієнтів; спеціальні права пацієнтів залежно від виду наданої медичної допомоги, від напрямку медичної діяльності та від особливостей окремих категорій пацієнтів.

Ключові слова: пацієнт, правове забезпечення, правовий статус, права пацієнта, класифікація прав пацієнтів.

Здоров'я населення і кожної окремої людини має визначальне значення для існування й розвитку правової держави. Воно є одним із найважливіших показників соціально-економічного та екологічного добробуту суспільства, його демографічного, духовно-культурного, політичного, наукового, біологічного та етичного потенціалу [8, с. 20]. Нездорова нація не має шансів на розвиток та прогрес.

Питання правового регулювання забезпечення та захисту прав громадян у сфері охорони здоров'я, у тому числі під час отримання медичної допомоги, перебувають у колі уваги вітчизняних дослідників та законодавців, медиків та юристів. Останніми роками в Україні було опубліковано низку наукових робіт, присвячених правам громадян у даній сфері. Так, у контексті правового регулювання медичної діяльності окремі питання прав пацієнтів та їх захисту найбільш ґрунтовно дослідили у своїх працях Акопов В. І., Галай В. О., Гладун З. С., Глуховський В. В., Гревцова Р. Ю., Козуліна С. О., Кризина Н. П., Лопатенков Г. Я., Малєїна М. М., Сенюта І. Я., Стефанчук Р. О., Стеценко С. Г.

Разом з тим, природа і структурованість прав пацієнтів, питання їх реалізації у сфері надання медичної допомоги залишаються недостатньо розкритими. Громадянин у нашій державі володіє формальними правами, що тільки декларуються і досить часто ігноруються в медичній практиці. Тому метою

даної статті є аналіз прав пацієнта як складника його правового статусу та їх систематизація на підставі законодавства України.

Правовий статус пацієнта складає систему закріплених державою в законодавчому порядку прав, свобод, юридичних гарантій їх реалізації та захисту, а також обов'язків особи, яка є суб'єктом медико-правових відносин [6, с. 95]. Права пацієнта як один із елементів його правового статусу являють собою юридичні можливості людини та є похідними від законодавчо встановлених правил [12, с. 79].

Права пацієнта – це похідні від загальних громадянських, економічних, політичних, соціальних і культурних прав людини, специфічні права фізичної особи, яка звернулася за медичною допомогою та (або) якій надається така допомога. Права пацієнтів передбачають можливість самостійно вчиняти певні активні дії чи вдаватися до конкретних заходів (профілактичних оглядів, щеплень тощо). Праву користування одним суб'єктом будь-яким соціальним благом завжди кореспондує обов'язок іншого суб'єкта виконати певні дії або утриматись від них. Тому поняття «права пацієнта» охоплює можливість вимагати від інших суб'єктів вчинення певних дій (щодо надання якісної медичної допомоги у закладах охорони здоров'я, проведення незалежної медичної експертизи) або утримання від вчинення певних дій, наприклад, особиста недоторканність пацієнта, інформована згода на медичне втручання, відмова від медичного втручання. Крім того, поняттям «права пацієнта» передбачена можливість вимагати від держави забезпечення цього права шляхом оскарження неправомірних дій, рішень чи бездіяльності посадових і службових осіб медичних закладів, відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної неналежним наданням медичної допомоги.

У юридичному праві прийнято розрізняти право об'єктивне з його різними проявами, що в цілому характеризує стан сукупності охоронюваних державою суспільних відносин і тенденції їх розвитку, і право суб'єктивне, яке належить окремим особам і полягає в наявності у кожного з них певних правових можливостей [13, с. 179-180].

Так, права пацієнтів в об'єктивному розумінні можна визначити всією сукупністю юридичних норм, що закріплені в окремих нормативно-правових актах і регулюють відносини у сфері охорони здоров'я й надання медичної допомоги. Права пацієнтів у суб'єктивному розумінні – це система передбачених і гарантованих нормативними актами прав фізичної особи, у якій виникнули реальні правовідносини з медичним закладом незалежно від його форми власності, що ґрунтуються на зверненні людини до цього закладу за медичною допомогою або участі її у експерименті.

Сьогодні напрацьовано чимало методологічних підходів до класифікації прав пацієнтів. Так, у системі особистих немайнових прав пацієнтів Стефанчук Р. О. з огляду на специфіку нормативно-правового регулювання виокремлює: а) права, пов'язані з наданням медичної допомоги; б) права, що пов'язані з інформованістю пацієнта; в) права, що забезпечують медичну таємницю [9, с. 322].

Малеїна М. М. пропонує класифікувати права пацієнта залежно від сфери, на яку вони поширюються: 1) права при наданні інформації про поставлений діагноз, методи лікування та можливі наслідки; 2) права при встановленні і дотриманні методів та режиму лікування; 3) права зі збереження медичної таємниці; 4) права у зв'язку з відмовою лікування [5, с. 25].

Галай В. О. і Стеценко С. Г. розрізняють дві групи прав пацієнтів. Першу групу складають загальні права пацієнтів, до яких належать: право на вибір методів лікування; право на вибір лікаря та лікувального закладу; право на згоду або відмову від лікування; право на відкриту та конфіденційну інформацію про стан здоров'я; право на медичну експертизу; права пацієнта, що знаходиться на стаціонарному лікуванні (право на допуск до пацієнта інших медичних працівників, членів сім'ї, опікуна, піклувальника, нотаріуса, адвоката); право на забезпечення лікарськими та протезними засобами [11, с. 18]. Другу групу утворюють спеціальні права пацієнтів, що залежать від напряму медичної діяльності, особливостей хвороби пацієнта, особливостей окремих груп пацієнтів [11, с. 19].

На нашу думку, під час пошуку оптимального варіанту класифікації прав пацієнта потрібно використовувати комплексний підхід, який повинен враховувати наступні аспекти даного явища: різноплановість медичної допомоги, наявність у ній різних галузей та напрямлень; розгалуженість і некодифікованість вітчизняного медичного законодавства; важливість норм моралі й етики; диференційованість пацієнтів залежно від віку, статі, стану здоров'я, відношення до тієї чи іншої професійної діяльності тощо.

У зв'язку з цим ми пропонуємо власний варіант класифікації прав пацієнтів шляхом виокремлення п'яти груп прав пацієнтів: 1) конституційні права; 2) загальні права пацієнтів; 3) спеціальні права пацієнтів залежно від виду наданої медичної допомоги; 4) спеціальні права пацієнтів залежно від напряму медичної діяльності; 5) спеціальні права різних професійних і соціальних категорій пацієнтів.

Правову основу статусу пацієнта складають норми Основного Закону України. Тому до першої групи віднесено конституційні права, які належать кожній людині і громадянину незалежно від набуття статусу пацієнта.

Стаття 49 Конституції України закріплює право на охорону здоров'я, медичну допомогу і медичне страхування [4]. Дана стаття увібрала норми всесвітніх та регіональних міжнародно-правових стандартів у сфері охорони здоров'я [8, с. 51]. Крім вищеназваної статті, Основний Закон України містить й інші норми, які тією чи іншою мірою стосуються прав пацієнта і акумулюють кращі зразки міжнародно-правових актів з прав людини. Так, до конституційних прав пацієнта слід віднести право на життя (ст. 27 Конституції України), право на повагу до гідності (ст. 28 Конституції України), право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29 Конституції України), право на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35 Конституції України), право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34 Конституції

України), право на невтручання в особисте і сімейне життя (ст. 32 Конституції України), право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції України).

Друга група «Загальні права пацієнтів» охоплює права, що належать всім пацієнтам незалежно від виду медичної допомоги, спеціалізації лікаря, напряму медичної діяльності, професійних, соціальних чи інших особливостей пацієнтів. Найбільш повно загальні права пацієнтів регламентовані нормами Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» (далі – Основи) [1] та Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) [14]. До другої групи слід віднести такі права пацієнтів: 1) право на кваліфіковану медичну допомогу (ст. 284 ЦК, п. «д» ч. 1 ст. 6 Основ); 2) право на вибір лікаря, лікувального закладу, методів лікування (ч. 2 ст. 284 ЦК, п. «д» ч. 1 ст. 6, ст. 38 Основ); 3) право на отримання достовірної і повної інформації про стан свого здоров'я (ст. 285 ЦК, п. «е» ч. 1 ст. 6, ст. 39 Основ); 4) право на таємницю про стан свого здоров'я, факт звернення за медичною допомогою, діагноз, а також про відомості, одержані при медичному обстеженні (ст. 286 ЦК, ст.ст. 39-1, 40 Основ); 5) право на інформовану згоду на медичне втручання або відмову від медичного втручання (ст. 289 ЦК, ст.ст. 42, 43 Основ); 6) право на забезпечення лікарськими (зокрема, імунобіологічними препаратами) та протезними засобами (ст. 54 Основ); 7) право на відмову від лікування (ч. 4 ст. 284 ЦК); 8) право на оскарження неправомірних рішень і дій працівників, закладів та органів охорони здоров'я (п. «ї» ст. 6 Основ).

Спеціальні права пацієнтів залежно від виду наданої медичної допомоги – третя із пропонованих груп прав пацієнтів. Обґрунтованість виділення такої групи пояснюється неоднорідністю медичної діяльності як такої. Згідно зі ст. 33 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» медична допомога за видами поділяється на екстрену, первинну, вторинну (спеціалізовану), третинну (високоспеціалізовану), паліативну, медичну реабілітацію [1].

Обсяг і специфіка прав пацієнтів залежно від виду отриманої медичної допомоги різняться і встановлюються спеціальними нормативними актами. Наприклад, Порядок надання паліативної допомоги, затверджений Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 21.01.2013 р., встановлює спеціальні права паліативного пацієнта (тобто пацієнта будь-якої вікової групи, хвороба якого не піддається лікуванню, спрямованому на одужання), серед них: 1) право на спеціалізовану медичну допомогу мультидисциплінарною командою, до складу якої входять медичні працівники, які отримали спеціальну підготовку з надання паліативної допомоги, психологи, соціальні працівники, спеціалісти з надання духовної підтримки та інші фахівці за потребою, а також волонтери, найближчі родичі або законні представники пацієнта; 2) право на попередження та лікування хронічного больового син-

дому; 3) право на симптоматичну терапію та догляд; 4) право на психологічну і духовну підтримку пацієнта та членів його родини; 5) право на етичне і гуманне ставлення до пацієнта та членів його родини [7].

Четверта група – це спеціальні права пацієнтів, виходячи з напряму медичної діяльності. На думку Колоколова Г. Р., навіть найбільш поверхові судження неспеціалістів про те, що терапія відрізняється від психіатрії, будуть справедливими по відношенню до прав пацієнтів [3, с. 19]. Якщо розглядати такі специфічні галузі медицини, як трансплантологія, психіатрія, імунопрофілактика, попередження розповсюдження туберкульозу, захворювань ВІЛ-інфекцією, клінічні випробування лікарських засобів, то цілком очевидно, що правовий статус пацієнтів буде мати суттєві відмінності.

Науковці у галузі медичного права стверджують, що якби права пацієнтів у вищеназваних розділах медицини забезпечувалися загальними нормами законодавства, результативність і якість захисту таких прав були б на порядок нижче [10]. Права вищеназваних категорій пацієнтів урегульовані спеціальними законодавчими актами: законами України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині», «Про протидію захворюванню на туберкульоз», «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ», «Про психіатричну допомогу», «Про захист населення від інфекційних хвороб».

Так, у сфері трансплантології органів та тканин людини специфіку прав пацієнтів визначає Закон України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині». Права живого донора, тобто людини, що віддає орган або тканину, встановлено ст. 22: 1) право до моменту взяття гомотрансплантата відмовитись від даної раніше на це згоди; 2) право на обов'язкове державне страхування на випадок смерті донора, зараження його інфекційною хворобою, виникнення у нього інших хвороб чи розладів здоров'я у зв'язку з виконанням донорської функції; 3) право на відшкодування шкоди, заподіяної у зв'язку з виконанням людиною донорської функції з урахуванням додаткових витрат на лікування, посилене харчування та інші заходи, спрямовані на її соціально-трудова та професійну реабілітацію [2].

Окремої норми чи прямих вказівок щодо прав реципієнта (особи, якій пересаджується орган або тканина) Закон України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» не містить. Але аналіз його положень, а саме ст. 6 «Умови та порядок застосування трансплантації» Закону, дає можливість виділити такі спеціальні права, якими наділяється реципієнт перед проведенням операції, спрямованої на пересадку йому необхідного органа чи тканини. Так, реципієнт має право: 1) на трансплантацію як метод лікування за наявності медичних показань, коли усунення небезпеки для життя або відновлення здоров'я іншими методами лікування неможливе; 2) на згоду та об'єктивне інформування щодо цього методу лікування; 3) на відмову від застосування трансплантації як методу лікування.

П'ята група прав пацієнтів – Спеціальні права різних професійних та соціальних категорій пацієнтів. Мова йде про права пацієнтів, які належать до категорій: неповнолітні; військовослужбовці і громадяни, які підлягають призову на військову службу; затримані особи та взяті під варту; особи, які відбувають покарання у виді обмеження волі чи арешту, особи, що відбувають покарання в місцях позбавлення волі; інваліди; ветерани; чорнобильці; вагітні жінки та матері; іноземці, особи без громадянства, біженці тощо. Спеціальні права пацієнтів різних професійних і соціальних категорій визначені спеціальними правовими актами, зокрема, Сімейним кодексом України, Кримінально-виконавчим кодексом України, законами України «Про охорону дитинства», «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про військовий обов'язок і військову службу» тощо.

Права пацієнта посідають чільне місце в охороні здоров'я, адже саме пацієнт перебуває в центрі уваги цієї галузі, є ключовою фігурою медико-правових відносин, з якою тією чи іншою мірою пов'язані усі інші суб'єкти, що беруть участь в організації, забезпеченні або безпосередньому наданні медичної допомоги. Під час класифікації прав пацієнтів слід враховувати різні аспекти даного явища та використовувати комплексний підхід. З огляду на це ми виокремлюємо п'ять груп прав пацієнтів: 1) конституційні права; 2) загальні права пацієнтів; 3) спеціальні права пацієнтів залежно від виду наданої медичної допомоги; 4) спеціальні права пацієнтів залежно від напрямку медичної діяльності; 5) спеціальні права різних професійних та соціальних категорій пацієнтів. Права пацієнта закріплені у низці нормативних актів, зокрема у Конституції України, Цивільному кодексі України, законах України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про захист прав споживачів» тощо. Тож класифікація прав пацієнтів не буде ефективною без розроблення і прийняття єдиного законодавчого акта, який би акумулював окреслені вище права пацієнтів та встановлював гарантії їх забезпечення.

Список літератури: 1. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р., № 2801-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 4. – Ст. 19. 2. Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині : Закон України від 16.07.1999 р., № 1007-ХІV // ВВР України. – 1999. – № 41. – Ст. 377. 3. Колоколов Г. Р. Защита прав пациентов / Г. Р. Колоколов. – М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2009. – 192 с. 4. Конституція України від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 5. Малейна М. Н. Защита личных неимущественных прав советских граждан / М. Н. Малейна. – М., 1991. 6. Пищита А. Н. Правовое регулирование медицинской деятельности в современной России. Теоретико-правовые аспекты / А. Н. Пищита. – М.: ЦКБ РАН, 2008. – 196 с. 7. Порядок надання паліативної допомоги, затверджений Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 21.01.2013 р., № 41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0229-13>. 8. Сенюта І. Я. Право людини на охорону здоров'я та його законодавче забезпечення в Україні: сб. науч. тр. / І. Я. Сенюта; Акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. – Львів: ПАІС, 2007. – 223 с. 9. Стефанчук Р. О. До питання про систему особистих немайнових

прав пацієнта / Р. О. Стефанчук // Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення) : матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. 17-18.04.2008 р., м. Львів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://medicallaw.org.ua/uploads/media/02_319.pdf. **10.** Стеценко С. Г. Медичне право України : підручник для студентів вузів / С. Г. Стеценко, В. Ю. Стеценко, І. Я. Сенюта. – К.: Правова єдність, 2008. – 507 с. **11.** Стеценко С. Г. Медичне право України (реалізація та захист прав пацієнтів) : монографія / С. Г. Стеценко, В. О. Галай. – К.: Атіка, 2010. – 166 с. **12.** Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / [ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко]. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с. **13.** Цвік М. В. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юрид. спец. вузів / ред. М. В. Цвік – Х.: Право, 2009. – 584 с. **14.** Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р., № 435-IV // ВВР України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.

ВОПРОСЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ПРАВ ПАЦИЕНТА

Козаченко Ю. А.

Данная статья посвящена анализу прав пациента как одной из составляющих его правового статуса. Автор предлагает классификацию прав пациента на основе законодательства Украины: права, установленные Конституцией; общие права пациентов; специальные права пациентов в зависимости от вида медицинской помощи, от направления медицинской деятельности и от особенностей отдельных групп пациентов.

Ключевые слова: пациент, правовое обеспечение, правовой статус, права пациента, классификация прав пациентов.

TO THE QUESTION OF SYSTEMATIZATION OF THE PATIENT'S RIGHTS

Kozachenko Yu. A.

This article is devoted to conducting analysis of the patient's rights as one of the part of legal status of the patients. The author proposes the classification of the patient's rights on the basis of the legislation of Ukraine: human and citizen rights established by the Constitution; general and special rights of the patient.

Key words: patient, legal basics, legal status, patient's rights, classification of the patient's rights.

Надійшла до редакції 07.03.2014 р.



Вікторія Сергіївна Штефан,

здобувачка

Національний юридичний університет

імені Ярослава Мудрого,

м. Харків

УДК 342.26

ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН – ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В РЕФОРМУВАННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

Досліджено досвід зарубіжних країн – членів Європейського Союзу в реформуванні адміністративно-територіального устрою, проаналізовано проблеми сучасного територіального устрою України та поставлено питання про необхідність внесення відповідних змін до законодавства України.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальні одиниці, місцеве самоврядування, місцеві населені пункти.

Однією з умов вступу до Європейського Союзу (далі – ЄС) є проведення адміністративно-територіальних реформ у країнах-кандидатах та формування адміністративно-територіальних одиниць відповідно до Номенклатури статистичних територіальних одиниць (NUTS), розробленої для надання певним територіям фінансової допомоги ЄС. Розвиток ЄС передбачає постійне підвищення ролі регіонів, усунення незбалансованості між міськими населеними пунктами різного підпорядкування, реформування регіональної політики.

Метою статті є дослідження основних закономірностей реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в європейських країнах та пошук оптимальної моделі адміністративного-територіального устрою для України. Ми розглянемо шляхи визначення раціональної просторової основи організації публічної влади для забезпечення доступності й якості надання соціальних та адміністративних послуг, ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики, а також реалізації державної регіональної політики.

Проблеми та перспективи розвитку територіального устрою європейських країн знайшли своє відображення у наукових працях таких українських учених, як: П. Любченко, С. Серьогіна, В. Куйбіда, В. Новик, В. Павленко, А. Ткачук, І. Кресіна й інших. Відповідні наукові дослідження проводили також і російські вчені, зокрема В. Бутов, Р. Єнгибарян, В. Ігнатов, В. Чіркин та ін.

Сплеск конституційних реформ, що спостерігається нині в багатьох країнах світу, пов'язаний із багатьма причинами. Що стосується європейських країн, та окрім тих змін, які їм довелося внести після вступу до Європейського Союзу, наступні реформи були викликані до життя необхідністю модернізації державного механізму [5, с. 162].

На основі адміністративно-територіального поділу держави базується розподіл її території на складові частини. При цьому більшість держав зараховує до свого складу різну кількість адміністративно-територіальних одиниць (ступенів, ланок). У світі їх чимала кількість, як-то: області, штати, султанати, провінції, губернаторства, землі, автономні республіки, округи, райони та ін. Оскільки в адміністративно-територіальному поділі країн світу спостерігається велика розмаїтість, яка є наслідком історичних традицій й економічної доцільності, характерною рисою місцевого самоврядування є надзвичайна строкатість організаційних форм його побудови [19].

Більш ніж 30 років тому агенцією статистики ЄС було розроблено класифікацію адміністративно-територіальних одиниць (NUTS) для вироблення гарантійних підходів до розвитку територій. З 1 травня 2004 р. регіони 10 нових країн-членів ЄС були додані до системи класифікації NUTS.

Номенклатура територіальних одиниць для статистики (фр. *nomenclature des units territoriales statistiques, NUTS*) – стандарт територіального поділу країн для статистичних цілей. Стандарт був розроблений Європейським Союзом і детально охоплює лише країни ЄС. Територіальні одиниці (NUTS-одиниці), які визначаються даним стандартом, можуть відповідати адміністративно-територіальним одиницям країн, але в деяких випадках така відповідність відсутня. Система NUTS служить базою для порівняння рівнів соціально-економічного розвитку. Вона дозволяє оцінювати і порівнювати ефективність регіональної політики різних територій. NUTS поділяє територіальні одиниці ЄС на 5 категорій (рівнів). Три з них – NUTS-1 (суб'єкти федерації, автономні утворення, регіони), NUTS-2 (провінції, департаменти, урядові округи), NUTS-3 (графства, префектури), а NUTS-4 і NUTS -5 – місцеві одиниці регіональної статистики ЄС. До кожного рівня рекомендована орієнтовна кількість населення: NUTS-1 – від 3 до 7 млн жителів; NUTS-2 – від 800 тис. до 3 млн жителів; NUTS-3 – від 150 тис. до 800 тис. жителів відповідно. Під NUTS-3, на більш деталізованому рівні, знаходяться районні муніципалітети, що мають назву «Місцеві адміністративні одиниці» (LAU) [18, с. 12].

Ця класифікація створена для статистичних і фінансових цілей, вона не «скасовує» адміністративно-територіального розподілу в будь-яких кра-

їнах Євросоюзу. Вона не містить однакового, обов'язкового для всіх держав-членів, адміністративно-територіального розподілу, а лише стосуються створення регіональних адміністративно-територіальних одиниць, що відповідають класифікації NUTS.

Адміністративно-територіальний поділ більшості країн Східної Європи є дворівневим: вищий – області (Болгарія, Угорщина), повіти (Румунія), райони (Чехія, Словаччина); нижчий – общини (Болгарія, Чехія), комуни (Румунія), села (Угорщина). Щодо міст, то в залежності від кількості жителів їх прирівнюють до одного із ступенів, а столиці переважно мають особливий статус.

Євроінтеграційний чинник активно впливає на хід територіальних реформ у країнах-кандидатах. На цьому фоні у Польщі наприкінці минулого століття пройшли конституційна та адміністративно-територіальна реформи. Польща має трирівневу систему адміністративно-територіального поділу, де одиницями базованого рівня є гміни, повіти та воєводства, що досить схожим для України. Проведення адміністративно-територіальної реформи в Польщі вимагало одночасної зміни адміністративного поділу, введення самоврядування у повітах і воєводствах, перебудови майже 200 діючих урядових адміністрацій, шляхом консолідації і модифікації принципів відповідальності, ухвалення нових законів, проведення основних соціальних реформ.

Необхідно зазначити, що територіальна реформа була досить вартісним заходом. Приблизні кошти адміністративно-територіальної реформи у Польщі – утворення 308 земських та 65 міських повітів і 16 воєводств, становили приблизно 690 млн злот. (близько 172 млн дол.) [4].

Як слушно зауважує Чіркін В., в умовах динамічно мінливого світу польський уряд почав реформу місцевого самоврядування з таких елементів: скасування конституційного принципу уніфікації державної влади; створення нового демократичного закону про місцеві вибори в місцеві ради; відтворення муніципальних юридичних осіб/суб'єктів права і відновлення майнових прав; створення стабільної та контрольованої системи асигнування загальнодержавних коштів місцевим бюджетам, вільної від волюнтаристських рішень державної адміністрації; обмеження на державне втручання до місцевих справ; перехід державної адміністрації під муніципальний контроль; встановлення права на застосування міжмуніципальних об'єднань; встановлення права на оскарження через суд рішень державної адміністрації [20, с. 127].

Керівництво муніципалітетами здійснюють ради, члени яких обираються в одномандатних виборчих округах в муніципалітетах з кількістю мешканців менше 40 тис. осіб; великі муніципалітети діляться на багатомандатні округи, де проводяться пропорційні вибори. Виконавчою владою є муніципальні адміністрації, які очолюються мерами. Мера призначає рада, але не обов'язково з числа своїх членів. Мер також скликає засідання ради, проте для головування на його засіданнях рада обирає собі голову. Рада обирає також комісію, яка складається з мера, заступників мера і до п'яти інших

членів, які обираються з числа членів самої ради. Муніципальні комітети формуються радою і вирішують питання свого чисельного складу та функцій. До комітетів можуть призначатися новообрані експерти, однак їх кількість не може перевищувати 50 % від кількості членів ради. Кандидатура головного адміністратора висувається мером і затверджується радою, після чого він підпорядковується меру [7, с. 18-19].

У період першого десятиліття своєї нової державності Польща першою серед держав Центральної та Східної Європи ефективно впоралася з ідеологією перебудови попереднього періоду, створивши відповідні інститути та умови для будівництва нової держави. Це, звичайно ж, не означає, що практичні реорганізаційні роботи на різних рівнях адміністративного устрою Польщі завершені, але основні рішення у цій галузі на конституційному і законодавчому рівні були прийняті. Але навіть найбільш детально розроблені адміністративні реформи великого масштабу такі, як введення самоврядування в гмінах в 1990 р. або введення самоврядування повітів і воєводств в 1998 р., свідчать тільки про встановлення правових умов та організаційних меж, наповнення яких залежить від активності і позитивного підходу цивільних еліт і адміністративних кадрів [10].

На нашу думку, концепція територіальної реформи Польщі здебільшого формувалася на одному з основних європейських принципів – децентралізації центральної влади шляхом її зміцнення на рівні місцевого самоврядування та запровадження регіонального рівня самоврядування. Отже, децентралізація державної влади шляхом передачі функцій і відповідальності на новостворені рівні місцевого самоврядування дозволила звільнити центральну виконавчу владу від обов'язків локального адміністрування, водночас тим самим наділивши її більшим обсягом повноважень для ефективного управління країною в цілому.

Досить цікавим прикладом для запозичення досвіду організації місцевого самоврядування є приклад Франції, де запроваджено централізовану муніципальну модель. Україна та Франція схожі за розмірами території та кількістю населення. Франція – складна унітарна держава з трьома рівнями адміністративно-територіального поділу: регіон, департамент, муніципалітет (комуна). До її складу входять 27 регіонів (в тому числі 5 заморських), 101 департамент, майже 37 тис. комун. Зауважимо, що Франція не обмежилась реформами адміністративно-територіального устрою, а запровадила механізми для ефективного реформування місцевого самоврядування шляхом запровадження адміністративно-територіальних одиниць проміжного рівня (округи, кантони). Основною задачею їх є представництво центральної влади та передача її розпоряджень на нижчі рівні.

Яскравим прикладом цього є французький закон, який надає статус міської громади 14 новоствореним великим метропольним територіям (за винятком Парижа). Закон надає статус агломераційної громади для менших урбанізованих територій, яких нині налічується 164 [13, с. 114].

На сьогодні законодавство Франції повністю регулює всі питання, що стосуються організації та діяльності місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Всі ці закони об'єднані в адміністративний кодекс, який фактично є «конституцією» місцевого самоврядування у Франції.

Досвід інших країн, наприклад Великобританії, свідчить, що не можна обійтися без створення єдиного органу державної підтримки місцевого самоврядування – міністерства чи державного комітету у справах місцевого самоврядування, який би комплексно вирішував питання організації та діяльності самоврядування територіальних громад [14, с. 517].

Адміністративно-територіальний поділ країн ЄС формувался під впливом різноманітних факторів, серед яких географічний, економічний, демографічний, історичний та ін. Адміністративно-територіальний устрій є основною базою для організації сучасного державного управління, формування органів влади в державі, розбудови місцевого самоврядування.

Реформування місцевого самоврядування базується на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування та національному законодавстві. Слід нагадати, що 15 липня 1997 р. Верховною Радою України було ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, яка закріплює основні принципи його організації та функціонування. Відповідно до ст. 3 Європейської хартії про місцеве самоврядування, місцеве самоврядування – це право та спроможність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і керувати нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування. Рада або збори можуть мати підзвітні або виконавчі органи. Це положення не включає звернень до зборів громадян, референдуму або якої-небудь іншої форми прямої участі громадян там, де це дозволяється законом [1, с. 3].

Що стосується України, то ми маємо безліч проблем. Зокрема є невирішеною проблема матеріально-фінансового забезпечення у сфері діяльності місцевого самоврядування. Питання розмежування державних та місцевих бюджетів тісно пов'язане з розмежуванням повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Основною причиною такої складної ситуації є недосконалість та суперечливість нормативно-правової бази України. Удосконалення, а можливо навіть створення нової правової бази регулювання відносин у сфері адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування є основною задачею на шляху взаємодії громадянського суспільства та держави. Україна сьогодні знаходиться на етапі, коли вкрай необхідно провести реформування адміністративно-територіального устрою. І зарубіжний досвід реформування адміністративно-територіального устрою буде у нагоді для створення ефективного механізму взаємоузгодженої співпраці всіх органів влади та виведення країни з політичної кризи.

Сьогодні в Україні питання необхідності проведення реформ зумовлюються високим рівнем недовіри населення до влади та конфліктності в цій сфері. Не є секретом той факт, що у сільських населених пунктах ситуація катастрофічно занедбана: зникають села через їх неперспективність; немає достатньої підтримки з державного бюджету; селищам, малим містам та селам доводиться просто виживати, адже потреби простих людей зовсім не враховуються, зокрема у сфері охорони здоров'я (ситуація, коли найближча лікарня знаходиться за 30 км, досить реальна), у сфері освіти, житлово-комунальної сфери та ін. І якщо ситуація у містах обласного рівня ще досить пристойна, то у містах районного рівня, селищах нагадує післявоєнні часи. Переважна більшість територіальних громад малих міст та селищ не мають належної матеріально-технічної бази для забезпечення належного соціального рівня.

Бюджети місцевого самоврядування більш-менш бездефіцитні на рівні міст обласного значення, переважної більшості районних. Значною мірою це не стільки їх заслуга, як результат чинного в Україні способу формування бюджету. А в селах ситуація перетворюється на катастрофу – абсолютна більшість територіальних громад не може існувати без дотацій вирівнювання з державного бюджету. Тож доволі часто можна почути, що місцевого самоврядування в Україні нема, а є «самоврятування». На думку М. Пухтинського, на сьогодні де-факто самоврядування як право місцевих громад самостійно вирішувати питання свого життя в Україні існує лише на рівні середніх і великих міст, його практично немає на інших рівнях [15, с. 9].

Для проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи є досить вагомим досвід розвинених європейських країн. У європейських країнах органи влади всіх рівнів виконують не тільки управлінські функції, але й здійснюють управління розвитком територій.

Зрозуміло, що починати доведеться з базового рівня, залучивши матеріальні важелі, аби за допомогою їх стимулювати громади до об'єднання і набуття нових функцій, супроводжуючи ці дії змінами у Бюджетному кодексі та податковому законодавстві, спрямованими на передачу ресурсів територіальним громадам. Об'єктивно це відповідає інтересам їхніх мешканців, бо має позитивно вплинути на економічний розвиток [3, с. 11].

Слушну думку висловлює польський учений-реформатор М. Кулеша, що Україні не слід ліквідувати малі громади, їх треба так чи інше об'єднати на ґрунті співпраці. Вони могли б делегувати певні повноваження найближчій громаді, але при цьому не втратили свого статусу. Реформи впроваджуються в інтересах людей, місцевих громад і аж ніяк не на шкоду їм [11]. Важливим у цьому контексті на території України є законодавче врегулювання цих питань.

Протягом 1998-2013 р. було запропоновано багато ідей і варіантів реформування та вдосконалення територіального устрою України. Так, різні моделі адміністративно-територіального устрою країни пропонували українські вчені,

політики, зокрема Безсмертний Р. П. [2], Дністрянський М. С. [6], Заєць А. П. [17], Кресіна І. О. [13] та ін.

Модель, запропонована В. Малиновським, відповідає європейським стандартам та зберігає трирівневий поділ. На його думку, систему адміністративно-територіального устрою мають становити землі, повіти, міста, містечка, села. На їх основі утворюються адміністративно-територіальні одиниці трьох рівнів: 1) землі; 2) повіти; 3) громади (міста, містечка, села або об'єднання кількох населених пунктів) [12, с. 393].

Автор пропонує відмовитися від неефективної адміністративно-територіальної одиниці – район шляхом їх укрупнення та повернення історичної назви «повіт». Згідно з критеріями NUTS адміністративно-територіальний устрій України буде виглядати наступним чином: NUTS-1 – 27 земель (в результаті укрупнення або зміни меж окремих областей, ліквідації регіонального статусу міст Києва та Севастополя); NUTS-2 – 136 повітів (укрупнених районів, яких на сьогодні 490); NUTS-3 – 1400 громад (шляхом об'єднання кількох населених пунктів чи рад).

У сільських територіальних одиницях з чисельністю населення понад 50 осіб, що не є центром громади, для виконання лише власних повноважень доцільно, на думку Малиновського В., створити інститут старости поселення, який здійснює управлінські та представницькі функції [12, с. 376].

Для реформування муніципальної моделі України Малиновський В. пропонує скористатися французьким досвідом (провінції) та на районному рівні створити районну раду у складі депутатів, обраних у відповідному районі, а також депутатів ради громади міста, які представляють цей район. Формування районних у місті рад здійснюється за тією ж схемою, що й ради громад в місті. Районні ради та їх виконавчі органи очолюють голови, які обираються з числа депутатів рад. Районна в місті рада є представницьким органом внутрішньоміської (районної в місті) громади, яка згідно з Конституцією України не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. Обсяг і межі повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів мають визначатися відповідними міськими радами чи узгодженням із районними у містах радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб жителів відповідних районів у місті [12, с. 379].

На шляху оптимізації адміністративно-територіальної реформи в Україні Серьогіна С.Г. зазначає про необхідність запровадження повноцінного районного та регіонального самоврядування, бо ця форма територіального самоврядування має чимало відмінностей від місцевого самоврядування, зокрема за соціальною сутністю, політико-правовою природою, об'єктом управлінської діяльності, територіальною та предметною підвідомчістю. Такий підхід краще відповідав би і міжнародній практиці [16].

Підсумовуючи, необхідно ще раз підкреслити вагомість зарубіжного досвіду у реформуванні адміністративно-територіального устрою України.

Наразі вищевикладені питання потребують якнайскорішого вирішення, адже стримують процеси економічного розвитку територій і держави загалом. Події, які зараз відбуваються в Україні, ще раз засвідчують кризу політичної влади. Внесення змін до Конституції України, правове забезпечення адміністративно-територіальної реформи є важливими складовими на шляху до чіткого розподілу компетенцій між різними гілками влади на місцевому рівні, більш ефективного використання бюджетних коштів, поліпшення соціальних та адміністративних послуг для населення, розвитку сучасних форм безпосередньої демократії на місцях тощо. Реформування адміністративно-територіального устрою є більш ніж актуальним і проведення його не можна відтермінувати.

Список літератури: 1. Актуальные проблемы теории государства и права. Часть 1. Актуальные проблемы теории государства : учебное пособие (2-е изд. стереот.) / С. М. Тимченко, С. К. Бостан и др. – К.: КНТ, 2008. – 288 с. 2. Безсмертний Р. П. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні / Р. П. Безсмертний // Реформа для людини : зб. матер. про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. – К.: Вид-во «Геопринт», 2005. – С. 76-129. 3. Бутко М. П. Регіональні особливості економічних трансформацій в перехідній економіці. – К.: Знання України, 2005. – 476 с. 4. Департамент реформи. Державна канцелярія. Скільки що коштуватиме? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zachpomorskie.pl/art/reforma/koszty.html>. 5. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : монографія. – Х.: Право, 2008. – 220 с. 6. Дністрянський М. С. Політико-адміністративний устрій України : автореф. дис. ... канд. геогр. наук: 11.00.02 / М. С. Дністрянський. – Львів, 1995. – 26 с. 7. Евдокимов В. Б. Местные органы власти зарубежных стран : правовые аспекты / В. Б. Евдокимов. – М.: Спарк, 2001. – 251 с. 8. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. // Віче. – 1993. – № 6. 9. Кулеша М. Реформа публичной администрации в Польше (1989-1999 гг). Идеи и люди. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89-99.html>. 10. Кулеша М. Реформа : страхи в Україні і погляд із Польщі // Партнери: Муніципальний бюлетень. – 2005. – Червень. 11. Малиновський В. Я. Територіальна організація влади України : концептуальні засади трансформації: монографія. – Луцьк, 2010. – 451 с. 12. Правові засади оптимізації адміністративно-територіального устрою України : монографія / Кресіна І. О., Береза А. В., Вітман К. М. та ін. / за ред. Кресіної І. О. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Вид. «Логос», 2013. – 296 с. 13. Проблеми реалізації Конституції України : теорія і практика / відп. ред. В. Ф. Погорілко : монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України: А.С.К., 2003. – 652 с. 14. Пухтинський М. Місцеве самоврядування : сучасні проблеми та перспективи / М. Пухтинський, О. Власенко // Аспекти самоврядування. – № 6. – 2005. – С. 8-12. 15. Серьогіна С. Г. Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cau.in.ua/?p=614>. 16. Територіальна організація влади в Україні : статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / за заг. ред. А. П. Зайця ; уклад.: О. М. Семьоркіна, І. І. Чипенко, Л. В. Нефедова ; М-во юстиції України. – К.: Видавн. Дім «Ін Юре», 2002. – 928 с. 17. Формування політики регіонального розвитку : досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС / Т. Потканскі, В. Ніжнянські, П. Сегварі – Канадський інститут урбаністики, 2006 – 142 с. 18. Фрицький Ю. Повернення гміни. Польська реформа самоврядування і громадські організації / Ю. Фрицький, Н. Ішуніна // Віче. – 2002. – № 6. – С. 34-39. 19. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М.: Юристъ, – 1997. – 568 с.

**ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
В РЕФОРМИРОВАНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА**

Штефан В.С.

Исследован опыт зарубежных стран – членов Европейского Союза в реформировании административно-территориального устройства, проанализированы проблемы современного территориального устройства Украины и поставлен вопрос о необходимости внесения соответствующих изменений в законодательство Украины.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, административно-территориальные единицы, местное самоуправление, городские населенные пункты.

**EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES MEMBERS OF THE EUROPEAN UNION
IN THE REFORM OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL STRUCTURE**

Shtefan V. S.

Studied the experience of other member countries of the European Union to reform the administrative-territorial structure, analyzed the problems of modern territorial structure is shown to be necessary and appropriate changes to the legislation of Ukraine.

Key words: administrative-territorial structure, administrative-territorial unit, municipal populated units, self-government.

Надійшла до редакції 01.04.2014 р.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ



Вікторія Володимирівна Гальцова,
канд. юрид. наук, доцент
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 343.211.3

ДО ПРОБЛЕМИ ОБ'ЄКТА І СИСТЕМИ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ СІМ'Ї, ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ НЕПОВНОЛІТНІХ

У статті досліджується проблема об'єкта злочинів проти сім'ї, прав та інтересів неповнолітніх, а також критерії систематизації таких злочинів. Аналізується зміст і структура сімейних відносин та відносини, що забезпечують права та інтереси неповнолітніх. На цій підставі пропонується виокремити норми про кримінальну відповідальність за ці злочини у самостійний розділ Особливої частини КК України.

Ключові слова: об'єкт злочину, кримінально-правова охорона, сімейні відносини, права та інтереси неповнолітніх, система злочинів.

Сім'я, за визначенням соціологів, є важливим соціальним і правовим інститутом, унікальною спільністю, якнайкраще пристосованою до біопсихічних особливостей людини, саме в ній, за умови сприятливих стосунків, реалізуються її потреби. Вони небезпідставно стверджують, що кожна сім'я є складним соціальним явищем, своєрідним осередком суспільства, мікросоціальною спільністю й у своїй сукупності створює вирішальну конструкцію етносу, народу, нації у силу винятково важливих виконуваних нею соціальних функцій, що їх ніяка інша суспільна структура не в змозі виконати [2, с. 52; 22, с. 32].

Конституція України проголошує, що сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою (ч. 3 ст. 51). Таке ж положення міститься

і в низці міжнародних правових актів, зокрема Загальній декларації прав людини (1948 р.), Міжнародних пактах «Про громадянські і політичні права» (1966 р.) та «Про економічні, соціальні і культурні права» (1966 р.), Конвенції про права дитини (1989 р.), Декларації прав дитини (1959 р.), Європейській конвенції про захист прав людини й основоположних свобод (1950 р.) та ін. Отже, вирішення питань правового захисту сім'ї, прав та інтересів неповнолітніх (дітей) – це складний і комплексний інститут, що входить у єдину систему міжнародного захисту прав і свобод людини та громадянина.

Виходячи із цього, захист сім'ї, прав та інтересів неповнолітніх (дітей) є важливим соціально-правовим напрямком діяльності держави, яка проводить широке коло економічних, соціальних і правових заходів, що мають важливе значення для їх всебічного захисту. Зокрема, було затверджено соціальні програми загальнонаціонального характеру, серед яких: «Діти України» (1996 р.), «Рік сім'ї» (2004 р.), «Рік дитини» (2006 р.), «Рік національного усиновлення» (2008 р.); розроблено загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 р. та багато інших. З метою забезпечення належних умов для реалізації громадянських, економічних, соціальних і культурних прав дітей прийнято Закон України «Про охорону дитинства» [18] та засновано посаду Уповноваженого з прав дитини (2011 р.) [17]. Це засвідчує, що Україна визнала серед своїх пріоритетів реалізацію низки програм щодо захисту сім'ї, прав та інтересів неповнолітніх (дітей), як широкомасштабну сферу діяльності, яка потребує не тільки урегулювання її нормами регуляторних галузей права (сімейного, цивільного, адміністративного та ін.), але й спеціальної кримінально-правової охорони, оскільки у цьому разі кримінальний закон забезпечить ефективне функціонування цих позитивних і вельми важливих правових відносин.

У чинному Кримінальному кодексі України (далі – КК) міститься низка норм, які передбачають кримінальну відповідальність за окремі суспільно небезпечні діяння, що посягають на сімейні відносини, права та інтереси неповнолітніх. Це такі, як: «Неналежне виконання обов'язків щодо охорони життя та здоров'я дітей» (ст. 137 КК); «Підміна дитини» (ст. 148 КК), «Експлуатація дітей» (ст. 150 КК), «Використання малолітньої дитини для заняття жебрацтвом» (ст. 150[№] КК); «Статеві зносини з особою, яка не досягла статевої зрілості» (ст. 155 КК), «Розбещення неповнолітніх» (ст. 156 КК); «Ухилення від сплати аліментів на утримання дітей» (ст. 164 КК), «Ухилення від сплати коштів на утримання непрацевдатних батьків» (ст. 165 КК); «Злісне невиконання обов'язків по догляду за дитиною або за особою, щодо якої встановлена опіка або піклування» (ст. 166 КК); «Зловживання опікунськими правами» (ст. 167 КК); «Розголошення таємниці усиновлення (удочеріння)» (ст. 168 КК); «Незаконні дії щодо усиновлення (удочеріння)» (ст. 169 КК); «Втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність» (ст. 304 КК); «Спонування неповнолітніх до застосування допінгу» (ст. 323 КК); «Схиляння неповнолітніх до вживання одурманюючих засобів» (ст. 324 КК).

Загалом указані норми забезпечують необхідну охорону відносин у сфері сім'ї, прав та інтересів неповнолітніх від злочинних посягань. Але, на наш погляд, простежується деяке їх «розпорошення» по різних розділах Особливої частини КК України. Наприклад, «Неналежне виконання обов'язків щодо охорони життя та здоров'я дітей» (ст. 137 КК) віднесено законодавцем до розділу II «Злочини проти життя та здоров'я особи»; «Підміна дитини» (ст. 148 КК), «Експлуатація дітей» (ст. 150 КК), «Використання малолітньої дитини для заняття жебрацтвом» (ст. 150№ КК) – до розділу III «Злочини проти волі, честі та гідності особи»; «Статеві зносини з особою, яка не досягла статевої зрілості» (ст. 155 КК), «Розбещення неповнолітніх» (ст. 156 КК) – до розділу IV «Злочини проти статевої свободи та статевої недоторканості»; «Ухилення від сплати аліментів на утримання дітей» (ст. 164 КК), «Злісне невиконання обов'язків по догляду за дитиною або за особою, щодо якої встановлена опіка або піклування» (ст. 166 КК), «Зловживання опікунськими правами» (ст. 167 КК), «Розголошення таємниці усиновлення (удочеріння)» (ст. 168 КК), «Незаконні дії щодо усиновлення (удочеріння)» (ст. 169 КК) – до розділу V «Злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина»; «Втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність» (ст. 304 КК) включено до розділу XII «Злочини проти громадського порядку та моральності»; «Спонукування неповнолітніх до застосування допінгу» (ст. 323 КК), «Схиляння неповнолітніх до вживання одурманюючих засобів» (ст. 324 КК) – до розділу XIII «Злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров'я населення». Позаяк указані злочини віднесено законодавцем до різних розділів Особливої частини КК, є підстави для висновку, що вони мають різні і відмінні родові об'єкти. Наприклад, злочини, передбачені в нормах розділу II Особливої частини КК України, мають родовим об'єктом *суспільні відносини, які забезпечують життя і здоров'я особи* (ст. 137 КК); злочини, передбачені в нормах розділу III – *волю, честь та гідність особи* (ст.ст. 148, 150, 150№ КК); злочини, передбачені в нормах розділу IV КК – *статеву свободу та статеву недоторканість особи* (ст.ст. 155, 156 КК); злочини, передбачені в нормах розділу V КК – *виборчі, трудові та інші особисті права і свободи людини і громадянина* (ст.ст. 164 – 169 КК); злочини, передбачені в нормах розділу XII – *громадський порядок та моральність* (ст. 304 КК); злочини, передбачені в нормах розділу XIII – *суспільні відносини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів* (ст.ст. 323, 324 КК). Таке визначення родових об'єктів указаних злочинів ґрунтується на аналізі чинного кримінального законодавства і відповідає усталеним уявленням про родовий об'єкт злочинів. Але ж очевидно, що таке законодавче вирішення у чинному кримінальному законодавстві має внутрішньо суперечливий характер, оскільки ці вказані суспільні відносини не є логічно узгодженими та систематизованими між собою і тому визнавати їх самостійними родовими об'єктами указаних злочинів немає підстав.

До того ж аналіз норм Особливої частини КК дозволяє дійти умовного висновку, що до змісту вказаних родових об'єктів цих злочинів *сімейні відносини і відносини, що забезпечують права та інтереси дітей* не входять. Отже, у чинному кримінальному законодавстві кримінально-правову охорону вказаних суспільних відносин законодавець не визнає на рівні родового об'єкта. Фактично ж у реальній дійсності вказані злочини завжди пов'язані з посяганням на одну й ту ж групу суспільних відносин, що складаються у сфері сім'ї, прав та інтересів неповнолітніх (дітей).

Таким чином, кримінально-правова охорона сімейних відносин, прав та інтересів неповнолітніх досі не має належної і достатньої обґрунтованої реалізації у системі чинного кримінального законодавства. Безперечно, такий крок нині набув особливого теоретичного та практичного значення. Цій проблемі і присвячена наша публікація.

Переконані, що окреслену теоретичну проблему можливо вирішити шляхом аналізу об'єкта злочину. Проблема об'єкта злочину – одна з найбільш складних у теорії кримінального права. Загальновідомо, що об'єкт злочину у структурі складу злочину є одним із визначальних елементів, виступає одним найважливішим показником суспільної небезпечності злочину, його якісною характеристикою [8, с. 89-102; 12, с. 113]. Об'єкт визначає як соціальну, так і юридичну сутність злочину, його об'єктивні і суб'єктивні ознаки, дозволяє встановити межі дії кримінально-правової норми, відмежовувати злочинні діяння від незлочинних, розмежувати суміжні злочини, правильно кваліфікувати суспільно небезпечні діяння [23, с. 115]. Об'єкт злочину уможливорює правильне розв'язання низки інших досить важливих теоретичних і практичних питань, наприклад, установлення особливостей конструкції складу злочину, обсягу і змісту об'єктивної і суб'єктивної сторони злочину; незаперечне його значення і для призначення покарання [25, с. 184].

У теорії кримінального права розроблені основи класифікації об'єкта злочину. Широко підтримувана правниками класифікація об'єктів злочину за двома критеріями: 1) за вертикаллю – залежно від ступеня узагальнення суспільних відносин, які охороняються кримінальним законом, – загальний, родовий (а також видовий) і безпосередній об'єкти; 2) за горизонталлю – залежно від важливості суспільних відносин, на які посягає конкретний злочин, тобто безпосереднього об'єкта [9, с. 97-100]. Особливої уваги заслуговує родовий об'єкт, під яким у теорії кримінального права прийнято розуміти певне коло тотожних або однорідних суспільних відносин за своєю соціальною або економічною сутністю, які охороняються у силу цього єдиним комплексом кримінально-правових норм [25, с. 185]. Родовий об'єкт являє собою менш високий (усереднений) рівень узагальнення суспільних відносин (у порівнянні з загальним об'єктом), охоронюваних кримінальним законом. Як впливає з сформульованого поняття, групування суспільних відносин здійснюється не довільно, а на підставі об'єктивно існуючих рис подібності і збігу, які й обумовлюють у кінцевому рахунку їх єдність та однорідність.

Значення родового об'єкта полягає у тому, що він: 1) дозволяє класифікувати за певними групами злочини й кримінально-правові норми, які встановлюють відповідальність за вчинення останніх; 2) забезпечує з'ясування характеру суспільної небезпечності злочинних діянь; 3) лежить в основі систематизації Особливої частини КК, яка являє собою сукупність кримінально-правових норм і закріплених у них складів злочинів і дає можливість розташувати весь законодавчий і нормативний матеріал у певній системі, підпорядкований єдиному об'єктивному критерію [25, с. 203].

Очевидно, що законодавчі рішення про родовий об'єкт аналізованих суспільно небезпечних посягань суттєво відрізняються, оскільки вказані норми розміщені у різних розділах Особливої частини КК. Тому проблема родового об'єкта вказаних злочинів потребує глибокого наукового вивчення і відповідної аргументації. У цьому аспекті доцільно дослідити зміст і структуру *сімейних відносин і відносин, що забезпечують права й інтереси неповнолітніх*.

Ці суспільні відносини значною мірою відрізняються від суспільних відносин, що забезпечують життя і здоров'я особи; волю, честь та гідність особи; статеву свободу та статево недоторканість особи; виборчі, трудові та інші особисті права і свободи людини і громадянина; громадський порядок і моральність; та суспільних відносин у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, які виступають родовими об'єктами досліджуваних злочинів. Сімейні відносини утворюють самостійну сферу суспільного життя, у якому вони складаються, є самостійним видом відносин, що мають власну структуру зі своїми особливостями, а саме: 1) суб'єкт; 2) предмет; 3) зміст. Особливий *суб'єктний* склад відносин: чоловік, дружина, батько, мати, діти, бабуся, дід, онуки, брати або сестри й інші родичі. Державні органи, наприклад, реєстрації актів цивільного стану, опіки й піклування, суду *можуть лише брати участь у виникненні, зміні або припиненні* сімейних прав і обов'язків, але в жодному разі не стають суб'єктами сімейних відносин. *Предметом* таких відносин є юридичний факт, тобто вони виникають виключно на підставі волевиявлення особи, яка бажає виникнення, зміни або припинення сімейних відносин. *Зміст* сімейних відносин становлять взаємні права та обов'язки суб'єктів сімейних відносин. Отже, сімейні відносини утворюють самостійну сферу соціально-правового життя, у якому вони складаються, є самостійним видом відносин, мають свій особливий суб'єктний склад, виникають, змінюються і припиняються винятково за власним волевиявленням особи [20, с. 43, 56].

Неповнолітні, як зазначають фахівці у галузі педагогіки та психології, в силу своїх вікових особливостей мають значно менше можливостей, ніж дорослі, захистити себе від негативного впливу інших осіб та оточуючого середовища, а також не в змозі належним чином відстоювати свої права та інтереси, саме тому на сім'ю покладається основний захист прав і свобод неповнолітніх. За законодавством України, «дитина» (неповнолітня) – це особа, яка є малолітньою, тобто такою, що не досягла 14 років, та неповнолітня особа від 14 до

18 років (ст. 6 Сімейного кодексу України) [21]. Зазначене відповідає тлумаченню терміна «неповнолітня особа», що міститься у п. 12 ст. 3 Кримінального процесуального кодексу України: «неповнолітня особа – це малолітня особа, а також дитина у віці від 14 до 18 років» [10].

Таким чином, сімейні відносини відрізняються за суттю і змістом від суспільних відносин, що утворюють зміст родових об'єктів злочинів, передбачених розділами II, III, IV, V, XII та XIII Особливої частини КК, якими є суспільні відносини, що забезпечують життя та здоров'я особи; волю, честь та гідність особи; статеву свободу та статеву недоторканість особи; виборчі, трудові та інші особисті права та свободи людини і громадянина; громадський порядок та моральність; суспільні відносини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, і виходять за їх межі. Підставою для такого висновку є не тільки дослідження сімейних відносин, а й аналіз кримінального законодавства зарубіжних країн, у якому групу кримінально-правових норм щодо злочинів проти прав, законних інтересів неповнолітніх та сім'ї виокремлено у самостійний розділ або главу. Наприклад, КК Російської Федерації передбачає відповідальність за ці злочини у розділі II, главі 20 «Злочини проти сім'ї та неповнолітніх», КК Казахстану – у главі 2 «Злочини проти сім'ї та неповнолітніх», КК Білорусії – у розділі VII, главі «Злочини проти укладу сімейних відносин та інтересів неповнолітніх», КК Іспанії – у розділі XII «Злочини проти сімейних відносин», КК Франції – у книзі 2, главі VII «Про посягання на неповнолітніх осіб та сім'ю», КК ФРН – у розділі 12 «Злочинні діяння проти громадянського стану, шлюбу та сім'ї», КК Швеції – у главі 7 «Злочини проти сім'ї», кримінальне законодавство Норвегії – у частині 2, главі 20 «Злочини, пов'язані з сімейними відносинами», КК Польщі – у главі XXVI «Злочини проти сім'ї та опіки», КК Республіки Болгарії – у главі 4 «Злочини проти шлюбу, сім'ї та молоді» та ін.

З огляду на це, цілком слушні пропозиції П. П. Андрушка [1, с. 160], О. І. Белової [3], Л. В. Дорош [6], І. О. Зінченко [7], С. Я. Лихової [11], М. І. Мельника [15], В. О. Навроцького [14], О. Є. Проць [19], З. А. Тростюк [24] та ін. щодо виокремлення у Особливій частині КК самостійного розділу, який містив би норми, що передбачають кримінальну відповідальність за суспільно небезпечні посягання у сфері сімейних відносин і неповнолітніх.

Отже, сімейні відносини, права та інтереси неповнолітніх (дітей) становлять єдиний блок суспільних взаємопов'язаних, взаємодоповнюваних відносин. Оскільки на дану групу відносин посягають злочини, що мають суттєву схожість за соціальною сутністю – завжди і у всіх випадках спричиняють шкоду суспільним відносинам у сфері сім'ї та прав і інтересів неповнолітніх: їх фізичному, інтелектуальному, духовному становленню та вихованню – є підстави їх розглядати як родовий об'єкт, а злочини, що на них посягають, відносити до самостійної групи злочинів. При цьому не можна не враховувати, що сім'я і дитинство захищаються Конституцією України, а це свідчить про їх виключну важливість і значущість.

Викладене свідчить про доцільність у порядку *de lege ferenda* виокремлення норми про кримінальну відповідальність за ці злочини в єдиний і самостійний розділ (блок) Особливої частини КК за назвою «Злочини проти сім'ї, прав та інтересів неповнолітніх», помістивши їх за розділом «Злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини та громадянина». Дана група кримінально-правових норм як розділ Особливої частини КК під назвою «Злочини проти сім'ї, прав та інтересів неповнолітніх» у запропонованому варіанті має становити собою не просту сукупність норм, а їх упорядковану систему. Загальновідомо, що система злочинів – це певний порядок розміщення і групування злочинів з урахуванням їх родового об'єкта, тому обґрунтованим у зв'язку з цим є твердження Б. С. Нікіфорова [16], Є. О. Фролова [25], В. К. Глістіна [5], В. Я. Тація [23] та інших науковців, що критерієм такої систематизації є об'єкт злочину.

Як зазначав відомий російський криміналіст Ю. І. Ляпунов, систематизацію злочинів слід розуміти розширено, на двох рівнях: 1) поділ злочинів і відповідних кримінально-правових норм на розділи та розташування їх у певній послідовності; 2) формування класифікаційних підгруп усередині кожної з відповідних груп (розділ) [13, с. 6]. Як стверджував Я. М. Брайнін, саме родовий, видовий і безпосередній об'єкти повинні розглядатися як підстава систематизації злочинів і відповідних кримінально-правових норм [4, с. 106].

Отже, проблема систематизації злочинів, у тому числі і тих, які вчиняються у сфері сім'ї, прав та інтересів неповнолітніх, є доволі актуальною і мало дослідженою, має важливе теоретичне і практичне значення, оскільки дає можливість не тільки упорядкувати дану категорію злочинів і розглядати їх як певну логічно узгоджену систему, але й визначити найбільш суттєві їх риси (ознаки), якими вони відрізняються від інших злочинів.

Критерієм їх систематизації обґрунтовано визнаємо видові об'єкти, до яких відносимо: суспільні відносини у сфері сім'ї та які забезпечують права і інтереси неповнолітніх. Разом вони становлять зміст родового об'єкта цих злочинів. Виокремлення даних суспільних відносин допоможе вибудувати суспільно небезпечні діяння і норми, що встановлюють за них кримінальну відповідальність, у відносно струнку логічну систему. Подальшу систематизацію злочинів проти сім'ї, прав і інтересів неповнолітніх можна здійснювати, на нашу думку, на підставі безпосереднього об'єкта даних злочинів та з урахуванням аксіологічного підходу умовно поділити їх на злочини: 1) проти сім'ї; 2) проти неповнолітніх, їх прав та інтересів. До злочинів *проти сім'ї* слід віднести наступні суспільно небезпечні діяння: «Підміна дитини» (ст. 148 КК); «Розголошення таємниці усиновлення (удочеріння)» (ст. 168 КК), «Незаконні дії щодо усиновлення (удочеріння)» (ст. 169 КК), «Ухилення від сплати коштів на утримання непрацездатних батьків» (ст. 165 КК), а до *злочинів проти неповнолітніх, їх прав та інтересів*: «Неналежне виконання обов'язків щодо охорони життя та здоров'я дітей» (ст. 137 КК), «Експлуатація дітей» (ст. 150 КК), «Використання малолітньої дитини для заняття жебрацтвом»

(ст. 150 № КК), «Статеві зносини з особою, яка не досягла статевої зрілості» (ст. 155 КК), «Розбещення неповнолітніх» (ст. 156 КК), «Ухилення від сплати аліментів на утримання дітей» (ст. 164 КК), «Злісне невиконання обов'язків по догляду за дитиною або за особою, щодо якої встановлена опіка або піклування» (ст. 166 КК), «Зловживання опікунськими правами» (ст. 167 КК), «Утягнення неповнолітніх у злочинну діяльність» (ст. 304 КК), «Спонування неповнолітніх до застосування допінгу» (ст. 323 КК), «Схиляння неповнолітніх до вживання одурманюючих засобів» (ст. 324 КК).

У подальшому й інші суспільно небезпечні діяння, що посягають на досліджувані суспільні відносини, можуть бути додатково вказані як злочини у даному розділі КК України, наприклад, «насильство над членами сім'ї», «насильство відносно неповнолітніх», «жорстоке поводження із членами сім'ї та відносно неповнолітніх».

Урахування вказаних пропозицій щодо удосконалення чинного кримінального законодавства належним чином забезпечить кримінально-правову охорону сім'ї, сімейних відносин, прав та інтересів неповнолітніх (дітей) від суспільно небезпечних посягань, дасть можливість впорядкувати дану категорію злочинів, дозволить розглядати їх як певну логічно узгоджену систему.

Список літератури: 1. Андрушко П. П. Права громадян на задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів та їх захист як об'єкт кримінально-правової охорони / П. П. Андрушко // Нові Цивільний та Кримінальний кодекси – важливий етап кодифікації законодавства України : матеріали наук.-практ. конф., Івано-Франківськ, 3–4 жовт. 2002 р. – Івано-Франківськ, 2002. – С. 159–164. 2. Байдалакіна А. Теоретичні проблеми визначення поняття «сім'я» в умовах розвитку суспільних наук / А. Байдалакіна // Підприємництво, госп-во і право. – 2007. – № 3. – С. 52–55. 3. Белова О. І. Кримінально-правова характеристика системи злочинів проти сім'ї та неповнолітніх: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / О. І. Белова; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2007. – 19 с. 4. Брайнин Я. М. Уголовная ответственность и ее основания в советском уголовном праве / Я. М. Брайнин. – М.: Юрид. лит., 1963. – 275 с. 5. Глистин В. К. Проблема уголовно-правовой охраны общественных отношений / В. К. Глистин. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1979. – 127 с. 6. Дорош Л. В. О систематизации преступлений, посягающих на интересы семьи и детей / Л. В. Дорош // Проблемы совершенствования законодательства и практики его применения в современных условиях. – К.: УМК ВО / отв. ред. Н. И. Панов, 1992. – С. 185–190. 7. Зінченко І. О. Кримінально-правова охорона виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина: аналіз законодавства і судової практики: монографія / І. О. Зінченко. – Х.: Вид. СПД ФО Вапнярчук Н. М., 2007. – 320 с. 8. Карпушин М. П. Уголовная ответственность и состав преступления / М. П. Карпушин. – М.: Юрид. лит., 1974. – 232 с. 9. Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / за ред. : М. І. Бажанов, В. В. Сташис, В. Я. Тацій. – 4-е вид., переробл. і допов. – Х.: Право, 2010. – 456 с. 10. Кримінальний процесуальний кодекс України : від 13.04.2012, № 4651-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 9-10, № 11-12, № 13. – Ст. 88. 11. Лихова С. Я. Кримінально-правова охорона інтересів сім'ї, підопічних та неповнолітніх / С. Лихова, С. Морозюк // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 10. – С. 76–88. 12. Ляпунов Ю. И. Общественная опасность деяния как универсальная категория советского уголовного права : учеб. пособие / Ю. И. Ляпунов – М.: Изд-во ВЮЗШ МВД СССР, 1989. – 119 с. 13. Ляпунов Ю. И. Основы систематизации норм Особенной части уголовного права / Ю. И. Ляпунов, П. Я. Мшвениерадзе // Изв. вузов. Правоведение. – 1985. – № 3. – С. 25-33. 14. Навроцький В. О. Кримінальне право України. Особлива частина : курс лекцій / В. О. Навроцький. – К.: Знання,

2000. – 771 с. – (Вища освіта XXI століття). **15.** Научно-практический комментарий Уголовного кодекса Украины от 5 апреля 2001 г. / под ред. : Н. И. Мельник, Н. И. Хавронюк. – К. : А.С.К., 2004. – 1216 с. **16.** Никифоров Б. С. Объект преступления по советскому уголовному праву / Б. С. Никифоров. – М. : Госюриздат, 1960. – 229 с. **17.** Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини : Указ Президента України від 11.08.2011 р., № 811/2011 р. // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 63. – Ст. 2494. **18.** Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2001 р., № 2402-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 30. – Ст. 142. **19.** Проць О. Є. Кримінально-правовий аспект охорони дитинства в Україні: проблемні питання / О. Є. Проць // Конституція України – основа розбудови правової демократичної соціальної держави та формування правової системи : мат. Всеукр. наук.-практ. конф., 23-24 черв. 2011 р. / Адмін. Президента України, Нац. акад. правов. наук України, Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х. : Право, 2011. – С. 385-387. **20.** Ромовська З. В. Українське сімейне право : підручник / З. В. Ромовська. – К. : Правова єдність, 2009. – 500 с. **21.** Сімейний кодекс України : від 10.01.2002 р., № 2947-II // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 21-22. – Ст. 135. **22.** Сорокин С. А. Российская семья и три законопроекта по ее охране / С. А. Сорокин. – М. : Экономика, 1999. – 167 с. **23.** Таций В. Я. Объект и предмет преступления в советском уголовном праве. / В. Я. Таций. – Х. : Высш. шк., 1988. – 198 с. **24.** Тростюк З. А. Понятійний апарат Особливої частини Кримінального кодексу України : монографія / З. А. Тростюк. – К.: Атіка, 2003. – 144 с. **25.** Фролов Е. А. Спорные вопросы общего учения об объекте преступления // Сб. учеб. тр. / Свердл. юрид. ин-т. – Свердловск, 1969. – Вып. 10 – С. 184-225.

К ПРОБЛЕМЕ ОБЪЕКТА И СИСТЕМЫ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ПРОТИВ СЕМЬИ, ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Гальцова В. В.

В статье исследуется проблема преступлений против семьи, прав и интересов несовершеннолетних, а также критерии систематизации этих преступлений. Анализируется содержание и структура семейных отношений и отношений, которые обеспечивают права и интересы несовершеннолетних. На основании этого предлагается выделить нормы об уголовной ответственности за эти преступления в самостоятельный раздел Особенной части УК Украины.

Ключевые слова: объект преступления, уголовно-правовая охрана, семейные отношения, права и интересы несовершеннолетних, система преступлений.

AS TO THE SUBJECT AND SYSTEM OF CRIMES AGAINST FAMILY, MINORS RIGHTS AND INTERESTS

Galtsova V. V.

The article studies the problem of subject of crime against family, rights and interests of minors. The author analyses the structure and content of family relations that secure rights and interests of minors. Basin on this it is suggested to single out the criminal responsibility for these crimes in an independent chapter of the Special Section of the Penal Code of Ukraine.

Key words: subject of crime, criminal and legal protection, family relations, rights and interests of minors, system of crimes.

Надійшла до редакції 12.02.2014 р.



Григорій Сергійович Крайник,
канд. юрид. наук
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 343.293 (477)

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АМНІСТІЇ В УКРАЇНІ

У статті аналізуються поняття, ознаки амністії в Україні, названі суб'єкти її прийняття. Запропоновано внести зміни до Закону «Про застосування амністії в Україні».

Ключові слова: амністія, поняття амністії в Україні, ознаки амністії.

Термін «амністія» етимологічно означає пробачення, забуття, прощення. Амністія передбачена в законодавстві країн-учасниць СНД, Франції, Італії, Молдови, Болгарії та ін. [1, с. 171]. Найбільш масштабною вважають амністію 2000 р. у Російській Федерації, яка в цілому стосувалася 877 тисяч осіб (на підставі постанови Державної Думи «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов»), нагороджених орденами й медалями, а також інвалідів і хворих туберкульозом [2, с. 65]. У березні 1952 р., коли парламент Франції оголосив загальну амністію зрадникам французького народу, було звільнено понад 11 тисяч державних чиновників і понад 23 тисячі осіб, які співробітничали з гітлерівцями [3, с. 50].

Акти про амністію можуть бути класифіковані за такими критеріями: залежно від суб'єкта їх проголошення; за територією, на яку поширюється їх дія; залежно від форми документа, яким вона проголошується. Класифікація амністій здійснюється за обсягом дії видів амністування (повна, часткова, змішана) й колом амністованих категорій засуджених (загальна, обмежена, загальнообмежена) [4, с. 10].

У СРСР амністії проводилися, як правило, у зв'язку з важливими державними подіями й видатними досягненнями радянського народу [3, с. 51].

Не застосовується амністія в таких країнах, як США, Великобританія, Польща, Іспанія, Норвегія, Швеція, Естонія та ін. [5, с. 401-402].

Відповідно до положень ст. 92 Конституції України амністія оголошується законом України. Закони України про амністію не можуть бути прийняті всеукраїнським референдумом (ст. 74 Конституції) [6].

За даними Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, в нашій державі зростає чисельність засуджених: за ґратами в Україні 152 тисячі осіб (336 ув'язнених на 100 тисяч населення). За цим показником Україна є третьою з-поміж країн-членів Ради Європи після Росії та Грузії. Для порівняння: 60-100 ув'язнених на 100 тисяч населення мають Словенія, Швейцарія, Італія, Франція, Німеччина [7].

За часів незалежності України амністія мала місце шляхом прийняття в 1991 р. нормативно-правового акта Президією Верховної Ради УРСР, у 1992–1996 рр. – Президентом [8], а з 1996 р. по теперішній час – Верховною Радою України – як єдиним органом законодавчої влади. У змісті такого нормативно-правового акта визначаються категорії суб'єктів відповідних злочинів, які повністю чи частково звільнюються від виконання щодо них покарання.

Законом України про амністію також завжди встановлюються обмеження щодо певного кола суб'єктів відповідних злочинів, порядок і строки виконання амністії [9, с. 329]. Засуджений може бути повністю або частково звільнений від основного й додаткового покарання, йому воно може бути замінено повністю або невідбута його частина більш м'яким покаранням [10, с. 165].

Амністія щодо конкретної засудженої особи застосовується виключно судом [11, с. 406].

Можна виокремити такі ознаки амністії в Україні:

1) вона мала місце з прийняття нормативно-правового акта: в 1991 р. – Президією Верховної Ради УРСР, у 1992–1996 рр. – Президентом України, з 1996 р. до сьогодні – приймається Верховною Радою України. Амністія згідно з ч. 3 ст. 92 Конституції оголошується законом України;

2) щодо конкретної засудженої особи вона застосовується виключно судом;

3) за Законом «Про застосування амністії в Україні» амністії підлягають названі ним категорії суб'єктів відповідних злочинів [12], а не конкретні індивідуально визначені особи;

4) унаслідок амністії зазначені категорії відповідних злочинів повністю або частково звільнюються як від покарання (якщо його ще не відбувають), так і від його відбування;

5) вона може стосуватися звільнення від основного й (або) додаткового покарання, призначеного виокремленим судом;

6) амністія стосується не лише осіб, визнаних винними у вчиненні злочину, а й тих, кримінальні провадження щодо яких вже розглянуті судами, але вирок щодо них ще не набрали законної сили [12];

7) вона відбувається незалежно від волі особи, на відміну, наприклад, від помилування.

З погляду С. М. Школи амністія – це спеціальний вид звільнення від кримінальної відповідальності й/чи покарання (повне або часткове) індивідуально не визначених категорій осіб, винуватих у вчиненні злочинів, що здійснюється

судом на підставі відповідного акта (закону про амністію), прийнятого Верховною Радою України [4, с. 10].

Ця дефініція видається дещо громіздкою з позиції практичного застосування: по-перше, зайвими є словосполучення «спеціальний вид» і «індивідуально не визначених», тому що вони не несуть змістовного навантаження; по-друге, осіб, «винуватих у вчиненні злочинів», можуть, на жаль, взагалі не виявити, а засудити тих, які злочин не вчиняли, а тому доречніше в цьому визначенні вказати на «осіб, щодо яких винесені обвинувальні вироки».

Щодо можливості застосування амністії до осіб, вироки стосовно яких не набрали законної сили, з нашого погляду, це є проявом гуманізму законодавства України про кримінальну відповідальність і водночас економії кримінальної репресії. Разом із тим лаконічніше було б зазначити в чинному Законі можливість застосування амністії до категорій суб'єктів, стосовно яких винесені обвинувальні вироки (незалежно від того, чи набрали вони законної сили), оскільки, як відомо, вироки можуть бути обвинувальними й виправдувальними, а цим і буде підкреслено, що амністія може бути застосована лише у випадку винесення обвинувального вироку.

Амністія – повне або часткове звільнення від відбування покарання певної категорії осіб, визнаних винними у вчиненні злочину або стосовно яких кримінальні справи розглянуті судами, але вироки щодо цих осіб не набрали законної сили (ст. 1 Закону «Про застосування амністії в Україні») [12].

У вказаному законодавчому визначенні терміна «амністія» відображені не всі її ознаки. Якщо в Законі про можливість застосування амністії не вказати, що вона може бути застосована незалежно від того, чи набрали вироки законної сили, може виникнути така ситуація: держава наперед пробачає осіб, які офіційно ще не є визнаними винними у вчиненні злочинів. Але виходячи з того, що вироки можуть і не набути законної сили (приміром, за два дні до застосування амністії вирок ще не є чинним), а не застосувати її буде негуманно, то з огляду на обмеження в застосуванні амністії із цим можна погодитися.

Також важливо підкреслити, що амністія може застосовуватися виключно до суб'єктів злочину, а не до будь-яких осіб.

У зв'язку з викладеним пропонуємо удосконалити досліджуване поняття: *амністія – це повне або часткове звільнення певної категорії суб'єктів злочину від покарання або його відбування, щодо яких винесені обвинувальні вироки, незалежно від того, чи набрали вони законної сили.*

На підставі системного дослідження статей 44, 85 і 86 КК [14], Закону «Про застосування амністії в Україні» [12] – під звільненням від покарання у зв'язку з амністією треба розуміти відмову держави від застосування до суб'єкта, визнаного винним у вчиненні злочину, призначеного йому судом покарання або відмову від подальшого виконання останнього щодо цієї особи [15, с. 402].

Низка амністій за часів незалежності України призначалась указами Президії Верховної Ради УРСР, Президента України [8], а не лише законами України [12; 16; 17].

Постає досить важливе як у теоретичному, так і практичному плані питання про межі застосування амністії. Вони визначені, зокрема, у пунктах а-г ст. 3 Закону «Про застосування амністії в Україні» від 1 жовтня 1996 р. Так, не допускалося застосування амністії: до осіб, яких засуджено до довічного позбавлення волі, а також до тих, які вже мають дві й більше судимостей за вчинення тяжких злочинів [17]. Однак питання її застосування за вчинення злочину, в результаті якого загинуло декілька (два й більше) людей, залишилося відкритим.

У ч. 2 ст. 119 КК «Вбивство з необережності», ч. 2 ст. 272 КК «Порушення правил безпеки під час виконання робіт з підвищеною небезпекою», ч. 3 ст. 286 КК «Порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами», й у низці інших статей, що стосуються в цілому необережних злочинів із заподіянням смерті декільком потерпілим, передбачено відповідне покарання. Постає запитання: чи можна в таких випадках застосовувати амністію?

Із 3-х видів амністій (повна, часткова й умовна [18, с. 433]) до винних не варто застосовувати жоден із зазначених за вчинення злочинів, де було заподіяно смерть декількох (двох або більше) осіб, у тому числі й за необережні злочини (частини 2 статей 119, 271, 272, ч. 3 ст. 286 КК й деякі інші), тому що: а) загибель декількох людей є особливо тяжким наслідком учинення злочину; б) застосування амністії суперечитиме карі як меті покарання й може бути несумісним з метою виправлення особи і спеціальним запобіганням злочину. Основною метою покарання є все ж таки кара, відплата за вчинений злочин, за заподіяну ним шкоду [11, с. 359]; в) спричинення загибелі декількох осіб є більш суспільно небезпечно, ніж одній, або заподіяння інших тяжких наслідків. Особа, визнана винною у вчиненні такого злочину, підлягає більш суворому покаранню. Такий підхід знайшов підтримку законодавця в низці випадків, зокрема, у ч. 2 ст. 119 КК «Вбивство з необережності», ч. 3 ст. 286 КК «Порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами» та ін.

На наше переконання, повна амністія у випадку необережного заподіяння загибелі одній людині з урахуванням принципу справедливості кримінального права і з етичних міркувань не повинна мати місця в законодавстві. Часткова або умовна амністія не повинна повністю виключатись у випадку необережного заподіяння смерті одній людині, тому що: в окремих випадках є вина самого потерпілого; щире каяття у вчиненні злочину; активне сприяння розкриттю злочину; відшкодування матеріальної та моральної шкоди; виключно позитивні характеристики суб'єкта злочину як з місця проживання, так і роботи; на утриманні суб'єкта злочину перебувають інші особи; злочин учинено вперше тощо.

Якщо вести мову про іншу класифікацію амністій – (на предметні, персональні та предметно-персональні [11, с. 406]), то й у них немає підстав для застосування жодного із зазначених її видів до суб'єктів злочинів, якщо була спричинена загибель декількох людей.

У зв'язку з викладеним вважаємо, що ст. 4 Закону «Про застосування амністії в Україні» від 2 червня 2011 р. [12] було доречно доповнено положенням п. «д», яким не допускається застосування амністії до осіб, яких засуджено за злочин (або злочини), що спричинив загибель двох і більше осіб.

На сьогодні амністія в Україні оголошується нормативно-правовим актом (законом), що приймається Верховною Радою України, згідно з яким визначені ним категорії суб'єктів відповідних злочинів, визнані винними у вчиненні злочину (незалежно від того, чи набрали вироки стосовно них законної сили), повністю або частково звільняються від відбування покарання.

Під звільненням від покарання у зв'язку з амністією треба розуміти відмову держави від застосування до суб'єкта, визнаного винним у вчиненні злочину, призначеного йому судом покарання або відмову від подальшого виконання останнього щодо нього.

Нормативно-правові акти щодо амністії в Україні були різноманітними: у 1991 р. вони приймалися Президією Верховної Ради УРСР; у 1992 – 1996 рр. – Президентом України, а з 1996 р. до сьогодні – Верховною Радою України, як єдиним органом законодавчої влади. Згідно із цими актами визначені ним категорії суб'єктів відповідних злочинів повністю чи частково звільняються від виконання призначеного щодо них покарання [13, с. 38-39].

Можна погодитися з Л. М. Демидовою, що ст. 3 Закону України «Про застосування амністії в Україні» необхідно доповнити новим абзацом у такій редакції (курсивом виділені уточнення автора – Г. К.): «При прийнятті судом рішення про застосування чи незастосування амністії *у разі заподіяння майнової шкоди* має бути встановлене повне відшкодування *такої* шкоди, заподіяної потерпілому особою, яка визнана винною у цьому і до якої застосовується амністія, і це необхідно відображати в постанові» [19].

Амністія – повне або часткове звільнення певної категорії осіб від покарання або його відбування, щодо яких винесені обвинувальні вироки, незалежно від того, чи набрали вони законної сили. Цю дефініцію пропонується викласти у ст. 1 Закону України «Про застосування амністії в Україні» замість існуючої. Амністія оголошується виключно законом України.

Ознаки амністії в Україні:

– вона має місце з прийняттям нормативно-правового акта кримінально-правового характеру, що у 1991 р. призначався Президією Верховної Ради УРСР, у 1992–1996 рр. призначався Президентом України, а з 1996 р. по сьогодні час приймається Верховною Радою України. Амністія згідно з ч. 3 ст. 92 Конституції оголошується законом України;

– щодо конкретної засудженої особи вона застосовується виключно судом;

– за Законом «Про застосування амністії в Україні» амністії підлягають названі ним категорії суб'єктів відповідних злочинів, а не конкретні індивідуально визначені особи;

– Законом установлені категорії суб'єктів відповідних злочинів унаслідок амністії повністю або частково звільняються як від покарання (якщо останнє ще не відбувають), так і від його відбування;

- вона може стосуватися звільнення від основного й (або) додаткового покарання, призначеного за вироком суду;
- амністія стосується не лише осіб, визнаних винними у вчиненні злочину, й тих, стосовно яких кримінальні справи вже розглянуті судами, але вирок стосовно них ще не набрали законної сили;
- вона відбувається незалежно від волі особи, на відміну, наприклад, від помилування.

Список літератури: 1. Хавронюк М. І. Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи: порівняльний аналіз, проблеми гармонізації: монографія / М. І. Хавронюк. – К.: Юрисконсулт, 2006. – 1048 с. 2. Романов А. Приговорить ... к свободе / А. Романов // Человек и закон. – 2001. – № 5. – С. 65–67. 3. Ромашки П. С. Амнистия и помилование в СССР: монография / П. С. Ромашкин. – М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1959. – 364 с. 4. Школа С. М. Кримінально-правові проблеми застосування амністії та здійснення помилування в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.08 / С. М. Школа ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – 22 с. 5. Додонов В. Н. Сравнительное уголовное право: общ. ч. : монография / под общ. и науч. ред. С. П. Щербы. – М. : Юрлитинформ, 2009. – 448 с. 6. Конституція України від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 7. Виступ Уповноваженого Верховної Ради з прав людини Ніни Карпачової під час представлення у ВРУ щорічної доповіді про стан дотримання та захисту прав і свобод людини 14 січня 2011 року // Голос України. – 2011. – 20 квіт. – С. 8-9. 8. Про розповсюдження акта амністії на осіб, засуджених військовими трибуналами: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 21.10.1991 р., № 1672-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991 р. – № 51. – Ст. 750; Про порядок застосування Указа Президії Верховної Ради УРСР «Про амністію з нагоди річниці прийняття Декларації про державний суверенітет України» // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991 р. – № 34. – Ст. 458; Про підтвердження факту амністії громадян України – колишніх військовослужбовців контингенту радянських військ в Афганістані, які вчинили злочин : Указ Президента України від 1.07.1992 р., № 359/92 // Голос України. – 1992 р. – 3 верес. ; Про амністію з нагоди річниці проголошення незалежності України : Указ Президента України від 17.08.1992 р., № 395/92 // Голос України. – 1992 р. – 18 верес.; Про амністію учасників війни в Афганістані та воєнних конфліктів в інших зарубіжних країнах: Указ Президента України від 10.03.1994 р., № 78/94 // Голос України. – 1994 р. – 7 квітня; Про амністію з нагоди третьої річниці незалежності України : Указ Президента України від 18.08.1994 р., № 446/94 // Уряд. кур'єр. – 1994 р. – 20 серп. – № 130. – С. 4; Про амністію з нагоди 50-ї річниці Перемоги у Великій Вітчизняній війні : Указ Президента України від 19.04.1995 р., № 321/95 // Уряд. кур'єр. – 1995 р. – 22 квіт. – № 61. – С. 2; Про амністію у зв'язку з десятою річницею Чорнобильської катастрофи : Указ Президента України від 16.04.1996 р., № 258/96 // Уряд. кур'єр. – 1996 р. – 18 квіт. – № 72-73. – С. 6 ; Про амністію з нагоди п'ятої річниці незалежності України : Указ Президента України від 27.06.1996 р., № 479/96 // Уряд. кур'єр. – 1996 р. – 16 лип. – № 131. – С. 10. 9. Коржанський М. Й. Уголовне право України: ч. Загальна : Курс лекцій / М. Й. Коржанський. – К.: Наук. думка та Укр. видав. група, 1996. – 336 с. 10. Житний О. О. Кримінальне право України : ч. Заг. (у схемах та таблицях) : навч. посіб. / О. О. Житний. – Х. : Одиссей, 2008. – 200 с. 11. Фріс П. Л. Кримінальне право України. Заг. ч. : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] [2-ге вид., допов. і перероб.] / П. Л. Фріс. – К. : Атіка, 2009. – 512 с. 12. Про застосування амністії в Україні : Закон України від 02.06.2011 р., № 3465-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 48. – Ст. 1958. 13. Крайник Г. С. Амністія за вчинення необережних злочинів, де було спричинено загибель кількох потерпілих // Проблеми правового регулювання і практики застосування амністії та помилування : матеріали міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф., м. Луганськ, 6–20 лют. 2012 р. / упоряд.: Є. О. Письменський; МВС України ; Луган. держ. ун-т внутр. справ. – Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2012. – 112 с. –

С. 35–40. **14.** Кримінальний кодекс України : Закон України від 25.04.2001 р., № 2341-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131. **15.** Кримінальне право України. Заг. ч.: підруч. / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, В. І. Тютюгін та ін.; за ред. В. В. Сташиса, В. Я. Тація. – 4-е вид., перероб. і допов. – Х.: Право, 2010. – 456 с. **16.** Про амністію осіб, які брали участь у масових акціях протесту проти несвоєчасних виплат заробітної плати, пенсій, стипендій та інших соціальних виплат : Закон України від 21.11.1996 р., № 533/96-ВР // Голос України. – 1996 р. – 18 груд.; Про амністію з нагоди першої річниці Конституції України: Закон України від 26.06.1997 р., № 401/97-ВР // Голос України. – 1996 р. – 17 лип.; Про амністію : Закон України від 24.07.1998 р., № 61-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 234; Про амністію : Закон України від 16.07.1999 р., № 1005-XIV // Уряд. кур'єр. – 1999 р. – 11 серп.; Про амністію : Закон України від 11.05.2000 р., № 1713-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 24. – Ст. 191; Про амністію : Закон України від 05.07.2001 р., № 2593-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 129; Про амністію : Закон України від 11.07.2003 р., № 1131-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 283; Про амністію : Закон України від 31.05.2005 р., № 2591-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 25. – Ст. 332; Про амністію: Закон України від 19.04.2007 р., № 955-V // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 31. – Ст. 401; Про амністію: Закон України від 12.12.2008 р., № 660-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 15. – Ст. 189; Про амністію у 2011 році : Закон України від 08.07.2011 р., № 3680-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 57. – Ст. 2275. **17.** Про застосування амністії в Україні: Закон України від 01.10.1996 р., № 392/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 48. – Ст. 263. **18.** Гришук В. К. Кримінальне право України. Заг. ч.: навч. посіб. [для студ. юрид. фак. вищ. навч. закл.] / В. К. Гришук. – К.: Вид. дім «Ін юре», 2006. – 568 с. **19.** Демидова Л. М. Проблеми кримінально-правової відповідальності за заподіяння майнової шкоди в Україні (майнова шкода як злочинний наслідок) : теорія, закон, практика: монографія / Л. М. Демидова. – Х.: Право, 2013. – 752 с.

ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ АМНИСТИИ В УКРАИНЕ

Крайник Г. С.

В статье анализируются понятие и признаки амнистии в Украине, названы субъекты ее принятия. Предложено внести изменения в Закон «О применении амнистии в Украине».

Ключевые слова: амнистия, понятие амнистии в Украине, признаки амнистии.

THE CONCEPT AND CHARACTERISTICS OF AMNESTY IN UKRAINE

Krynyk G. S.

In this article the author analyzed the concept, characteristics of amnesty in Ukraine, considered the subjects taking the amnesty. Proposed changes to the Law of «On amnesty in Ukraine».

Key words: amnesty, the concept of amnesty in Ukraine, amnesty signs.

Надійшла до редакції 27.02.2014 р.



Юрій Дмитрович Бартман,

аспірант

Національний юридичний університет

імені Ярослава Мудрого,

м. Харків

УДК 343.37 (477)

ПРЕДМЕТ ЗЛОЧИНУ, ПЕРЕДБАЧЕНОГО СТ. 203-1 КК УКРАЇНИ, ТА ЙОГО ОЗНАКИ

Дана стаття присвячена проблемі визначення ознак дисків для лазерних систем зчитування, матриць, обладнання та сировини для їх виробництва як предметів злочину, передбаченого ст. 203-1 КК України. Аналізуються основні і додаткові ознаки вказаних предметів. Серед додаткових автором виділяються спеціальні ознаки – притаманні лише окремим предметам цього злочину.

Ключові слова: предмет злочину, передбаченого ст. 203-1 КК України, ознаки предмету злочину, диски для лазерних систем зчитування, матриці, обладнання та сировина для їх виробництва.

Одним із елементів системи кримінально-правової характеристики злочину є його склад [1, с. 181], який як правова модель [2, с. 48-49] поєднує у собі ряд ознак, у тому числі й предмет злочину. Незважаючи на те, що питання предмета злочину вивчали такі вчені, як Я. М. Брайнін, О. А. Герцензон, М. І. Загородніков, М. Й. Коржанський, Г. А. Кригер, В. М. Кудрявцев, Є. В. Лашук, А. А. Музика, Б. С. Никифоров, М. І. Панов, А. А. Піонтковський, Д. Н. Розенберг, В. Я. Тацій, А. Н. Трайнін та інші, воно і досі залишається дискусійним [3, с. 128; 4, с. 292]. Серед розмаю поглядів щодо визначення предмета злочину найбільш повно його функціональну сутність відображає позиція В. Я. Тація, згідно з якою предмет злочину – це будь-які речі матеріального світу, з відповідними властивостями яких кримінальний закон пов'язує наявність в діях особи ознак конкретного складу злочину [5, с. 47]. У структурі злочинного посягання, як зазначає М. І. Панов, предмет злочину відноситься безпосередньо до сфери об'єкта злочину і вказує на зв'язок об'єкта з об'єктивною стороною й іншими елементами складу злочину, багато в чому визначає фактичні ознаки складу злочину, характер і ступінь його суспільної небезпечності [4, с. 292].

Як відомо, всі склади злочинів поділяються на дві групи: безпредметні (такі, що не містять в структурі складу зазначеної ознаки) та предметні (які, відповідно, таку ознаку мають) [5, с. 49]. Виходячи з такого поділу, слід визнати, що злочин, передбачений ст. 203-1 КК України, належить саме до останньої категорії, про що свідчить і конструкція диспозиції, в котрій альтернативно перелічені такі предмети, як: диски для лазерних систем зчитування, матриці, обладнання та сировина для їх виробництва у сукупності з діями, пов'язаними з їх використанням.

Серед проблем, пов'язаних із визначенням предмета злочину, особливої уваги заслуговує питання його ознак та їх місця у встановленні змісту предмета злочину. Адже ознаки предмета злочину дозволяють визначити наявність або відсутність кримінально-правових властивостей відповідного явища, а відтак встановити чи можна вважати таке явище предметом злочину. Тобто, наприклад, для того, щоб стверджувати, що «матриця» є предметом злочину, передбаченого ст. 203-1 КК України, потрібно розглянути складові поняття «матриці» через призму ознак «предмета злочину», що надасть можливість у конкретному випадку відобразити кримінально-правові особливості матриці.

У теорії кримінального права виділяють ряд основних (загальних) ознак предмета злочину, а саме: соціальну, фізичну та юридичну [4, с. 293]. Встановлення таких ознак дає відповідь на питання чи можна взагалі вважати відповідне явище предметом злочину. Поряд з основними деякі учені виділяють і додаткові (або спеціальні) ознаки [6, с. 47; 7, с. 245; 8, с. 189; 9, с. 309], які відбивають особливості предмета у його зв'язку з безпосереднім і видовим об'єктами та доповнюють (розвивають) основні ознаки [6, с. 47]. Додаткові ознаки відображають необхідний зв'язок предмета та об'єктів злочину, а тому їх встановлення є невід'ємною умовою наявності предмета злочину. У свою чергу додаткові ознаки можна класифікувати на такі, що притаманні всім предметам конкретного злочину, та спеціальні – притаманні лише окремим предметам такого злочину.

Основні (загальні) ознаки.

Соціальна ознака. Соціальна ознака предмета злочину вказує на взаємозв'язок предмета та об'єкта злочину [4, с. 293-294], відображає ті соціально значимі властивості, з якими законодавець пов'язує вчинення конкретного злочину. Як зазначає В. Я. Тацій, при характеристиці предмета злочину речі повинні розглядатися тільки з урахуванням їх соціальної значущості [5, с. 53].

Основною властивістю дисків для лазерних систем зчитування, матриць, обладнання та сировини для їх виробництва є те, що вони виступають предметом суспільних відносин у сфері обігу дисків для лазерних систем зчитування, матриць, обладнання та сировини для їх виробництва. Таким чином відображається їх зв'язок з основним безпосереднім об'єктом злочину.

Юридична ознака. Обов'язковість предмета як елементу (ознаки) складу злочину у разі прямої вказівки в законі або однозначності тлумачення його змісту [10, с. 108; 11, с. 9]. Диски для лазерних систем зчитування, матриці, обладнання та сировина для їх виробництва прямо вказані в диспозиції ст. 203-1

КК України, хоча для з'ясування їх змісту потрібно звертатися до регулятивного законодавства. Це, наприклад, Закон України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування» [12].

Фізична ознака полягає в тому, що предметові злочину притаманні фізичні (натурально-речові) властивості, тобто його можна розглядати як матеріальне явище, предмет матеріального світу [4, с. 296]. Так, диск для лазерних систем зчитування – це оптичний диск – носій інформації, запис і відтворення інформації на який відбувається за допомогою сфокусованого лазерного променя [13, с. 98]. Матриця має вигляд штампа або іншого аналогічного чи еквівалентного пристрою. Штмп фізично відображає безперервну послідовність цифрових даних (образ диска) у вигляді виступів і канавок на металевому відбитку мастер-диска; аналогічний чи еквівалентний пристрій – це пристосування, обладнання, що може виконувати функції (використовуватися для безпосереднього перенесення інформації на диск для лазерних систем зчитування під час їх виробництва) та характеризуватися властивостями матриці, але мати вигляд інший ніж штамп [14, с. 45; 15, с. 42; 16, с. 455]. Обладнання для виробництва дисків та/або матриць можна визначити як сукупність механізмів, приладів, пристроїв тощо, які використовуються у діяльності, що пов'язана з випуском дисків, на стадіях виготовлення матриць і штампування дисків. Сировину для виробництва дисків для лазерних систем зчитування та матриць як предмет злочину Закон України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування» обмежує оптичним полікарбонатом.

Додаткові ознаки.

Додатковою, притаманною всім вище переліченим предметам ознакою є функціональність, яка однак має свої особливості по відношенню до кожного з них. Функціональність дозволяє відобразити основну мету обігу дисків для лазерних систем зчитування, матриць, обладнання та сировини для їх виробництва.

Так, диски для лазерних систем зчитування покликані акумулювати інформацію, бути її носієм. Оптичні диски можуть виготовлятися як з записом на них інформації, так і без запису такої інформації, але з обов'язковою можливістю такого запису. Оптичний диск як предмет злочину, передбаченого ст. 203-1 КК України, – це перш за все носій інформації, а тому можливість містити дані в тій чи іншій формі є його визначальною ознакою.

Дещо ширша функціональність матриці, її основним призначенням є безпосереднє перенесення інформації на диск для лазерних систем зчитування під час їх виробництва. Разом з цим штамп або інший аналогічний чи еквівалентний пристрій повинен містити інформацію у цифровій формі. Рельєф штампа повинна створювати лише така послідовність виступів та канавок, яку лазерна система зчитування зможе прочитати як відповідну заздалегідь визначену інформацію у цифровій формі. Тобто, якщо штамп, як відбиток мастер-диска,

не є носієм інформації – то він і не є матрицею. Ця ознака ще раз наголошує на матеріально-інформаційній природі як матриці, так і самого диска для лазерних систем зчитування. Штмп або інший аналогічний чи еквівалентний пристрій повинен використовуватися для безпосереднього перенесення цієї інформації на диск для лазерних систем зчитування під час їх виробництва. Потрібно зазначити, що з цією метою використовуються негативні відображення мастер-диска первинний штмп (father stamper) та штмп son. Позитивний штмп mother використовується лише для виготовлення штмпів son. Інший аналогічний чи еквівалентний пристрій повинен бути придатний для безпосереднього перенесення інформації на диски для лазерних систем зчитування таким чином, щоб інформація могла бути прочитана лазерною системою зчитування. Адже якщо взяти для прикладу уже відомий нам штмп mother, то диски, відштмповані за його допомогою, будуть містити інформацію у негативній формі, яка в подальшому не зможе бути прочитана лазерною системою зчитування.

Функціональність обладнання і сировини для виробництва дисків для лазерних систем зчитування та матриць полягає в тому, що основним призначенням обладнання і сировини є виробництво дисків для лазерних систем зчитування. Тобто основною метою обладнання та сировини є їх використання у діяльності, яка пов'язана з випуском дисків, на стадіях виготовлення матриць і штмпування дисків. Таке обладнання і сировина повинні бути спеціально пристосовані для вказаної діяльності, взаємозамінними лише з еквівалентними чи аналогічними пристроями (матеріалами) і виконувати лише властиву їм функцію.

Окрім ознаки, загальної для всіх предметів злочину що розглядаються, можна виділити також *спеціальні ознаки*, що характеризують окремі предмети злочину.

Аналізуючи ознаки, притаманні дискам для лазерних систем зчитування та матрицям, відразу необхідно зауважити, що ці диски як предмет вказаного злочину – це диски для лазерних систем зчитування із записом інформації, які містять об'єкти авторського права та суміжних прав, без дозволу правоволодільців та/або на яких відсутній спеціальний ідентифікаційний код, і диски для лазерних систем зчитування без запису інформації, на яких немає коду прес-форми, з якої їх було виготовлено. Відповідно матриці – це матриці, на які записана інформація, що містить об'єкти авторського права та суміжних прав, без дозволу правоволодільця, та/або на яких відсутній спеціальний ідентифікаційний код. Тобто в цілому вказані предмети є *іллегалними*. Їм характерні такі спеціальні ознаки, як *інформаційність, іннумеральність та контрафактність*.

Інформаційність – спеціальна ознака, яка відображає зв'язок дисків для лазерних систем зчитування і матриць з об'єктами авторського права та суміжних прав. Враховуючи мотиви прийняття Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування» [12], яким КК України було доповнено ст. 203-1, потрібно сказати, що ще однією властивістю дисків для лазерних систем зчитування і матриць, з якою законо-

давець пов'язує криміналізацію їх незаконного обігу, є те, що вони акумулюють (або можуть акумулювати) дані, що містять об'єкти авторського права та/або суміжних прав. Об'єкти авторського права і суміжних прав є предметами суспільних відносин в сфері інтелектуальної власності, а саме суспільних відносин в сфері авторського права та суміжних прав (безпосередній додатковий факультативний об'єкт). Оптичний диск з записом інформації та матриця – це перш за все носії інформації, а тому можливість акумулювати дані в тій чи іншій формі є їх головною ознакою. Більше того, інформація, яка записана (або може бути записана) на диск (матрицю), повинна відображати лише об'єкти авторського права та суміжних прав. Не можна вважати диском для лазерних систем зчитування (матрицею) у розумінні Закону, а отже й предметом злочину, передбаченого ст. 203-1 КК України, такий оптичний диск (штамп, аналогічний чи еквівалентний пристрій), на який записана інформація, яка не є об'єктом авторського права та/або суміжних прав, без можливості її стирання та перезапису або на якому в силу певних обставин немає інформації, яка є об'єктом авторського права та/або суміжних прав, і на який неможливо записати таку інформацію. Тобто диск для лазерних систем зчитування і матриця як предмети злочину, передбаченого ст. 203-1 КК України, є носіями інформації, яка містить об'єкти авторського права та суміжних прав.

Іннумеральність та контрафактність – спеціальні ознаки, однієї з яких вистачає для встановлення того, що диск для лазерних систем зчитування чи матриця є предметом злочину, передбаченого ст. 203-1 КК.

Іннумеральність як ознака полягає у відсутності на диску для лазерних систем зчитування із записом інформації спеціального ідентифікаційного коду, на диску для лазерних систем зчитування без запису інформації – коду пресформи, з якої його було виготовлено, а на кожній матриці – спеціального ідентифікаційного коду або наявності вказаних кодів, що не відповідають дійсності. Тобто така ознака свідчить про те, що предметом злочину є диски для лазерних систем зчитування чи матриці, які піддалися злочинному впливу і виключені зі сфери суспільних відносин.

Контрафактність як ознака полягає у відсутності дозволу осіб, яким належить авторське право чи суміжні права, на використання інформації, що містить об'єкти авторського права та/або суміжних прав. Така ознака властива лише дискам для лазерних систем зчитування із записом інформації та матрицям. Вона відображає механізм порушення суспільних відносин у сфері обігу дисків для лазерних систем зчитування, матриць, обладнання та сировини для їх виробництва як комплексного основного безпосереднього об'єкта [17, с. 285] шляхом завдання шкоди безпосередньому додатковому факультативному об'єкту – суспільним відносинам у сфері авторського права та суміжних прав. Її наявність свідчить про розрив соціального зв'язку суспільних відносин у сфері авторського права та суміжних прав, що має наслідком виключення вказаних предметів зі структури суспільних відносин, які є комплексним основним безпосереднім об'єктом злочину, передбаченого ст. 203-1 КК України.

Отже, предмет злочину, передбаченого ст. 203-1 КК України, охоплює диски для лазерних систем зчитування та матриці, які не відповідають встановленим вимогам і стандартам або є контрафактними (іллегальні). Наявність спеціальних ознак дозволяє визначити співвідношення між предметом злочину та предметом суспільних відносин. Адже наявність таких ознак свідчить про те, що предмет суспільних відносин зазнав злочинного впливу і виключений зі структури вказаних суспільних відносин, але за своїми характеристиками він залишається предметом злочину. Диски для лазерних систем зчитування і матриці, у яких відсутні спеціальні ознаки, є предметом суспільних відносин, але не можуть бути визнані предметами розглядуваного злочину. Незаконні дії з такими предметами залежно від їх суспільної небезпеки можуть тягнути адміністративну відповідальність або можуть бути віднесені до категорії кримінальних проступків.

Що стосується обладнання та сировини для виробництва дисків для лазерних систем зчитування і матриць, то до їх спеціальних ознак можна віднести *якісність*. Така ознака розкриває конкретні характеристики обладнання і сировини, що полягають у реальній можливості бути використаними у виробництві дисків для лазерних систем зчитування та матриць. А тому не можна вважати предметом злочину такі обладнання і сировину, які хоча і безпосередньо призначені для виробництва дисків для лазерних систем зчитування та матриць, але у зв'язку, наприклад, з дефектами не можуть бути використані за призначенням. Наявність такої ознаки свідчить про співпадання обладнання і сировини для виробництва дисків для лазерних систем зчитування і матриць як предмета злочину та предмета суспільних відносин у сфері обігу дисків для лазерних систем зчитування, матриць, обладнання і сировини для їх виробництва.

Таким чином, до основних ознак предмета злочину, передбаченого ст. 203-1 КК України, належать соціальна, юридична, фізична; до додаткової, що притаманна всім предметам цього злочину – функціональність. Окрім того, у цілому диски для лазерних систем зчитування і матриці характеризуються такою спеціальною ознакою, як інформаційність, інnumеральність і контрафактність. Обладнанню і сировині для виробництва дисків для лазерних систем зчитування як спеціальна ознака властива якісність.

Досліджені у цій статті ознаки предмета злочину, передбаченого ст. 203-1 КК України, дають можливість вирішення як теоретичних, так і практичних проблем, пов'язаних з кримінально-правовою кваліфікацією, відмежуванням від суміжних злочинів, злочинних діянь від незлочинних.

Список літератури: 1. Борисов В. І. До питання про сутність кримінально-правової характеристики злочинів / В. І. Борисов, О. Пащенко // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – 03 (42). – С. 180-190. 2. Борисов В. І. Склад злочину як правова модель / В. І. Борисов // Адвокат. – 2008. – № 2. – С. 48-49. 3. Коржанський М. Й. Уголовне право України. Загальна частина : курс лекцій для студ. вищ. учб. закл. / М. Й. Коржанський. – К.: Наукова думка, 1996. – 336 с. 4. Панов Н. И. Понятие предмета преступления по советскому уголовному праву // Панов М. И. Выбранные научные работы с проблем правознавства / М. И. Панов ; передм. В. П. Тихого. – К.: Ін Юре, 2010. – С. 292–300. 5. Таций В. Я. Объект и предмет преступления

в советском уголовном праве / В. Я. Такий. – Харьков : Вища шк., изд-во при Харьк. ун-те, 1988. – 198 с. **6.** Панов М. М. Кримінальна відповідальність за незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків : монографія / М. М. Панов // наук. ред. В. І. Борисов. – Х.: Право, 2009. – 184 с. **7.** Зайда В. В. Предмет злочину, передбаченого ст. 216 КК, його зміст та загальні ознаки / В. В. Зайда // Питання боротьби зі злочинністю : збірник наук. пр. – Вип. 16. – Х. : Право, 2007. – С. 234-245. **8.** Базелюк В. В. Предмет незаконного проведення пошукових робіт на об'єкті археологічної спадщини, знищення, руйнування або пошкодження об'єктів культурної спадщини (ст. 289 КК) / В. В. Базелюк // Пробл. законності: респ. міжвідом. наук. зб. – Х.: Нац. ун-т «ЮАУ», 2011. – Вип. 116. – С. 184-191. **9.** Нетеса Н. В. Поняття та ознаки предмета порушення правил охорони або використання надр (ст. 240 КК) / Н. В. Нетеса // Часопис Київ. ун-ту права. – 2010. – № 4. – С. 307-311. **10.** Сташис В. В. Новые учебники уголовного права / Сташис В. В., Бажанов М. И. // Советское право. – 1970. – № 1. – С. 107 – 109. **11.** Кравцов С. Ф. Предмет преступления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / С. Ф. Кравцов ; Ленингр. гос. ун-т. – Л., 1976. – 17 с. **12.** Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування [Електронний ресурс] : Закон України від 17 січня 2002 р., № 2953-III // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2953-14>. **13.** Левин В. И. Носители информации в цифровом веке / В. И. Левин ; под общ. ред. Д. Г. Красковского. – М. : КомпьютерПресс, 2000. – 256 с. **14.** Словник української мови : в 11 томах / [ред. колегія І. К. Білодід та ін.] – К. : Наук. думка. – 1970. – Т. 8. – 1977. – 929 с. **15.** Словник української мови : в 11 томах / [ред. колегія І. К. Білодід та ін.] – К.: Наук. думка. – 1970. – Т. 1. – 1970. – 802 с. **16.** Словник української мови : в 11 томах / [ред. колегія І. К. Білодід та ін.] – К. : Наук. думка. – 1970. – Т. 2. – 1971. – 550 с. **17.** Панов Н. И. Непосредственный объект и его значение для квалификации преступлений // Панов М. И. Вибрані наук. пр. з пробл. правозн. / М. І. Панов ; предм. В. П. Тихого. – К. : Ін Юре, 2010. – С. 282 – 292.

ПРЕДМЕТ ПРЕСТУПЛЕНИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННОГО СТ. 203-1 УК УКРАИНЫ, И ЕГО ПРИЗНАКИ

Бартман Ю. Д.

Данная статья посвящена проблеме определения признаков дисков для лазерных систем считывания, матриц, оборудования и сырья для их производства в виде предметов преступления, предусмотренного ст. 203-1 УК Украины. Анализируются основные и дополнительные признаки указанных предметов. Среди дополнительных признаков автором выделяются специальные признаки – присущие только отдельным предметам этого преступления.

Ключевые слова: предмет преступления, предусмотренного ст. 203-1 УК Украины, признаки предмета преступления, диски для лазерных систем считывания, матрицы, оборудование и сырье для их производства.

THE SUBJECT OF THE CRIME PROVIDED FOR ARTICLE 203-1 OF THE CRIMINAL CODE OF UKRAINE AND ITS CHARACTERISTICS

Bartman Y. D.

The article is devoted to the problem of determination characteristics of disks for laser reading systems, matrices, equipment and raw materials for their production as subjects of the crime provided for article 203-1 of the Criminal Code of Ukraine. The basic characteristics of the pointed subjects are analyzed in the research. Among additional characteristics the author underlines the specific features inherent only to particular subjects of this crime.

Key words: subject of the crime provided for article 203-1 of the Criminal Code of Ukraine, characteristics of the subject of the crime, disks for laser reading systems, matrices, equipment and raw materials for their production.

Надійшла до редакції 14.02.2014 р.



Олена Володимирівна Гальцова,
аспірантка
Науково-дослідний інститут
вивчення проблем злочинності
ім. акад. В. В. Сташиса НАПрН України,
м. Харків

УДК 343.82

ЗМІСТ ПРИНЦИПУ ПОВАГИ ДО ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ У КРИМІНАЛЬНО- ВИКОНАВЧОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ, ВИКОНАННІ Й ВІДБУВАННІ ПОКАРАНЬ

У статті досліджується зміст принципу поваги до прав і свобод людини у кримінально-виконавчому законодавстві, виконанні і відбуванні покарань. Зазначається, що в Україні триває реформування кримінально-виконавчої системи і кримінально-виконавчого законодавства, ефективність яких пов'язується із втіленням у них міжнародних стандартів поведіння із засудженими. Аналізуються міжнародні акти у сфері поведіння з ув'язненими.

Ключові слова: реформування, кримінально-виконавче законодавство, права і свободи людини, покарання, міжнародні стандарти поведіння із засудженими.

За Конституцією Україна є суверенною й незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. У ст. 68 Основного Закону зазначено, що кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції й законів України, *не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей*. Безперечно, основним напрямом будь-якої демократичної, правової держави є безумовне дотримання прав і свобод людини, у тому числі й засуджених осіб.

Нині в Україні триває реформування кримінально-виконавчої системи і кримінально-виконавчого законодавства. Фахівці з кримінально-виконавчого права зазначають, що головною метою такого реформування є перетворення системи і законодавства в гуманну, демократичну інституцію, що прагне забезпечення суворого додержання прав і свобод людини при виконанні й відбуванні покарання для повернення суспільству працездатних і законослухняних громадян [4, с. 56]. У зв'язку з цим до законодавства були внесені зміни, пов'язані із запровадженням і втіленням у нього міжнародних стандартів поведіння із засудженими. Так, Кримінально-виконавчий кодекс України

(далі – КВК України) доповнено *принципом поваги до прав і свобод людини* [3; 2010. – № 12. – Ст. 114], позаяк державна політика України у сфері виконання кримінальних покарань орієнтується на безумовне дотримання прав і свобод людини при виконанні й відбуванні покарання засудженими особами. Це проголошено і в низці міжнародних нормативно-правових актів, щодо захисту прав та свобод людини, і в пенітенціарних стандартах поводження з ув'язненими, як от: Загальна декларація прав людини; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права; Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права; Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання; Мінімальні стандартні правила поводження з в'язнями; Звід принципів захисту усіх осіб, підданих затриманню та ув'язненню в будь-якій формі; Основні принципи поводження з в'язнями. На думку вітчизняних учених, закріплення принципу поваги до прав і свобод людини у кримінально-виконавчому законодавстві вказує на те, що це є найважливішою гарантією прав, свобод і законних інтересів засуджених при виконанні кримінальних покарань [5, с. 81].

Отже, повага до прав і свобод людини, їх безумовне дотримання при виконанні-відбуванні покарання мають важливе теоретичне і практичне значення для науки кримінально-виконавчого права, а головне, набувають широкої соціально-правової ваги, відображаючи тенденцію його розвитку, виступаючи певним орієнтиром у правозастосовній діяльності держави.

Згідно з даними правозахисних організацій, при відбуванні покарання у виправних установах права людини суттєво порушуються [11]. На нашу думку, це пов'язано з тим, що у діяльності таких установ є певні обмеження прав і свобод засуджених. З метою всебічного захисту й додержання прав і свобод таких осіб необхідно перш за все з'ясувати зміст указанного принципу, що становить надзвичайно важливу для науки кримінально-виконавчого права проблему. Саме цьому і присвячена наша публікація.

Щоб з'ясувати зміст принципу поваги до прав і свобод людини при виконанні-відбуванні покарання, варто проаналізувати зміст термінів «права» і «свободи» людини, адже саме вони усталились у національному законодавстві, науковій літературі й у документах міжнародних організацій. Слід наголосити, що права і свободи людини вивчали вчені-юристи конституційного і міжнародного права, теорії держави і права, кримінального процесу, кримінального і кримінально-виконавчого права. Права і свободи людини становлять предмет дослідження таких учених, як: П. М. Рабінович, В. В. Кравченко, І. М. Панкевич, О. А. Лукашева, М. В. Вітрук, В. В. Назаров, Т. М. Слінько, О. Г. Кушніренко та ін.

Згідно з ч. 2 ст. 1 КВК України та ст. 3 Закону «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [3; 2005. – № 30. – Ст. 409], дотримання прав і свобод людини та їх захист під час виконання і відбування покарання є завданням кримінально-виконавчого законодавства й одним із принципів діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України. Тому права

і свободи людини та їх додержання при відбуванні-виконанні покарання були предметом наукових розвідок також учених з кримінально-виконавчого права: В. А. Бадири, І. Г. Богатирьова, А. П. Геля, Т. А. Денисової, О. В. Лисоєда, В. А. Львовичкіна, М. В. Романова, А. Х. Степанюка, І. С. Яковець та ін.

Більшість фахівців з різних галузей права розглядають права і свободи як «соціальне явище й теоретичне поняття», а його розуміння зводиться до такого: «певним чином внормована свобода людини»; «певні потреби чи інтереси людини»; «вимоги людини про надання певних благ, скеровані суспільству, державі, законодавству»; «певний вид (форма існування, спосіб вияву) моралі» [14, с. 6]. В. В. Кравченко визначає права і свободи як соціальну спроможність людини вільно діяти, самостійно обирати вид і міру своєї поведінки з метою задоволення різнобічних матеріальних і духовних потреб шляхом користування певними соціальними благами у межах, визначених законодавчими актами. Учений зауважує, що поняття «права людини» складне й багатогранне, що ця категорія є не лише юридичною, а й філософською, політичною, моральною. Права людини мають універсальний характер, є неподільними, взаємопов'язаними і взаємозумовленими; це надбання кожної людини [6, с. 139-140].

І. М. Панкевич дійшов висновку, що права людини – це комплекс можливостей і вимог, властивих природі людини, в особистій, соціальній, економічній, політичній і культурній сферах. Права людини характеризують її правовий статус стосовно держави, вони визнані й законодавчо оформлені в зовнішньому (міжнародному) і внутрішньому (державному) або тільки в міжнародному праві і гарантовані всім міжнародним співтовариством, без них людина не може існувати як повноцінна істота [9, с. 4]. О. А. Лукашева вказує, що права людини – це певні нормативно структуровані властивості й особливості буття особи, що виражають її свободу і є невід'ємними й необхідними умовами її життя, її взаємовідносин із суспільством і державою, іншими індивідами [7, с. 11-12]. М. В. Вітрук формулює поняття «права людини» як матеріально зумовлені, юридично закріплені й гарантовані можливості індивіда володіти і користуватися конкретними соціальними благами [1, с. 83-87].

Чимало фахівців вважають, що права – це ті ж свободи, й ототожнюють ці терміни, хоча, на їх думку, свободи мають власну специфіку. Учені вони доходять висновку, що свобода – це конкретне соціальне становище людини (або людей) у її взаємовідносинах з державою, це міра її можливої й дозволеної поведінки в суспільстві. Свободи – це соціальне благо соціуму, головний показник демократизму суспільства й держави, зокрема держави правової і суспільства громадянського [10, с. 4-5]. Однак більшість дослідників у галузі теорії держави та права, конституційного права вживають терміни «права», «свободи» переважно як слова-синоніми.

Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а *утвердження й забезпечення прав і свобод* – головний обов'язок держави (ст. 3 Конституції України). Зазначене конституційне положення відповідає ст. 5 Загальної

декларації прав людини, ст. 31 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ст. 10 п. 1 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та іншим міжнародно-правовим актам у сфері захисту прав і свобод людини [12, с. 203].

Обґрунтованою видається точка зору В. В. Назарова, який указує, що права людини становлять важливий соціальний і політико-правовий інститут, який виступає мірилом досягнень суспільства, показником рівня його цивілізованості [8, с. 17].

Деякі фахівці небезпідставно зазначають, що права людини, як і будь-яке інше явище, характеризуються певними якісними й кількісними показниками. Якісні показники розкривають зміст прав людини, а кількісні – поняття їх обсягу [14, с. 6]. Підкреслимо важливе положення ст. 22 Конституції, згідно з яким при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод людини, оскільки правовим наслідком цього є їх обмеження, що є неприпустимим. У ст. 64 Основного Закону наголошується, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією, а в ч. 3 ст. 63 Конституції зазначається, що засуджений користується всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, визначених законом і встановлених вироком суду.

Із проголошених Конституцією України прав людини найважливішими з них є: право на життя – ніхто не може бути свавільно позбавлений життя (ст. 27); право на повагу до його гідності – ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню (ст. 28); право на свободу і особисту недоторканність – ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше, як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом (ст. 29).

Отже, права і свободи людини є універсальними, неподільними й основоположними, вони займають провідне місце у кримінально-виконавчому законодавстві. Це означає, що під час виконання-відбування покарання необхідно поважати й дотримуватись прав і свобод засуджених, ставитися до них так само, як до прав і свобод неув'язнених осіб. Такий підхід до прав і свобод засуджених є одним з важливих напрямків діяльності держави, якій шляхом подальшого реформування кримінально-виконавчого законодавства і кримінально-виконавчої системи належить наблизити їх до міжнародних стандартів поводження із засудженими. Реформування повинно в першу чергу наблизити права і свободи засуджених до прав та свобод осіб, які не є засудженими; гарантувати таким особам захист від принижень і нелюдського ставлення до них, забезпечити їм належні умови відбування кримінальних покарань. Такі заходи ґрунтуються на міжнародних стандартах поводження із засудженими, на прийнятих на міжнародному рівні нормах і принципах, а також на рекомендаціях органам і установам виконання покарань [15, с. 51].

Науковці, які вивчають проблеми дотримання прав і свобод засуджених, указують, що повага до прав і свобод останніх має виявлятися у тому, що адміністрація органів та установ виконання покарань, будучи представником держави, повинна створити безпечні умови для всіх категорій засуджених, неухильно додержуючись при цьому вимог закону про захист прав і свобод людини. Ця вимога міститься у Зводі принципів захисту усіх осіб, підданих затриманню та ув'язненню в будь-якій формі: «Тюремний персонал відіграє першорядну роль у захисті й забезпеченні прав людини в повсякденній праці; тюремний персонал зобов'язаний знати й уміти застосовувати міжнародні стандарти з прав людини; всебічна повага прав людини обов'язково сприятиме кращому й ефективному керуванню тюрмами». Дослідники кримінально-виконавчого права справедливо наголошують, що діяльність персоналу установ виконання покарань має бути спрямована на повернення засуджених осіб у суспільство після відбування покарань саме законослухняними громадянами, а тому їх адміністрації повинні постійно прищеплювати своїм працівникам і громадськості думку про те, що вони виконують роботу великої суспільної значущості [13, с. 16].

Як свідчить практика виконання покарань, затримані й засуджені особи є особливо уразливими. Ізоляція від суспільства й позбавлення власної свободи завжди є стресом для будь-якої людини, бо вона позбавляється звичайної обстановки і звичних умов життя. Ізоляція гіпотетично створює можливість безкарного й невинуватого застосування до таких осіб сили, елементів примусу, інших санкцій з боку персоналу органів та установ виконання покарань, адже особи, які відбувають покарання, зобов'язані підкорятися його вимогам.

З огляду на це у кримінально-виконавчій діяльності адміністрації органів та установ виконання покарань дозволено тільки те, що передбачено законодавством, а засудженим – те, що не заборонено законом. Застосування тортур чи жорстоке, нелюдське, таке, що принижує гідність людини, поводження або покарання в жодному разі не може бути виправдано. Заборона катувань чи нелюдського, такого, що принижує гідність людини, поводження чи покарання виступає одночасно правом, і гарантією таких проголошених Конституцією невід'ємних прав людини, як право на життя, свободу та особисту недоторканність, право на повагу честі й гідності. Ніхто не може бути підданий тортурам чи жорстокому, нелюдському, такому, що принижує його гідність, поводженню або покаранню. Застосування тортур є грубим порушенням прав людини. Усі позбавлені волі особи мають право на гуманне поводження й повагу до своєї гідності, насамперед на ввічливе поводження з боку адміністрації й персоналу органів та установ виконання покарань.

До поваги прав і свобод засуджених необхідно віднести й належні умови, в яких вони тримаються. У щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Про стан дотримання та захисту прав людини» констатується, що умови тримання засуджених залишаються принизливими, негуманними; це вказує на те, що норми кримінально-виконавчого законодав-

ства України в частині поведінки з ув'язненими не відповідають міжнародним стандартам з прав людини і залишаються декларативними [2]. Такі умови у кримінально-виконавчих установах, на думку багатьох фахівців, дискредитують мету покарання – не тільки кару і виправлення засуджених, а й запобігання вчиненню нових злочинів як ними, так і іншими особами. Адже у психіці засудженого ніколи не зможуть статися позитивні зміни, якщо він перебуває в умовах, що не відповідають міжнародним стандартам. Ось чому особі, яка знаходиться в таких умовах, дуже складно стати на шлях виправлення, як того вимагає закон [13, с. 16]. До того ж, це порушення вимог ч. 2 ст. 102 КВК України, згідно з якою режим відбування покарання засудженого повинен зводити до мінімуму відмінності між умовами життя в колонії і на свободі.

Позбавлення волі як вид кримінального покарання є ізоляцією засудженого від суспільства шляхом поміщення його в установу виконання покарань. Сам факт того, що ця особа позбавлена волі, тобто однієї з найбільших цінностей, вже само по собі є покаранням для неї. Як зазначають психологи, це зумовлено тим, що доросла людина вже має певні навички, звички до самостійного самокерованого способу життя й поведінки, а тому позбавлення такої можливості є дуже болісним і суттєвим кроком порівняно з позбавленням благ матеріального комфорту [13, с. 16–18]. Тому законодавець і практика виконання покарань не мають на меті карати засудженого неналежними, позбавленими елементарних вимог комфорту й санітарії умовами, адже покарання і сам процес його реалізації не передбачають приниження людини.

Позбавлення волі вимагає застосування до засудженого досить вагомих правообмежень, починаючи з можливості вільно пересуватись, самостійно обирати місце проживання, характер і вид діяльності, розпоряджатися своїм часом тощо. А це обмежує спілкування засудженого з особами, які знаходяться на волі, за межами установ виконання покарань. Європейська концепція виконання покарань передбачає, що особа, яка вчинила злочин і відбуває покарання, має залишатися людиною, жити в суспільстві й бути його невід'ємною частиною [13, с. 12].

Повага до прав і свобод людини при виконанні-відбуванні покарання полягає й у тому, що відповідно до ст. 25 Загальної декларації прав людини кожен має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд і належне соціальне забезпечення, який необхідний для підтримання його здоров'я й добробуту, на правову допомогу, особисту безпеку, соціальне забезпечення, в тому числі й на отримання пенсій, тощо. Але в кримінально-виконавчих установах не завжди створюються належні матеріально-побутові умови тримання засуджених, що не сприяє усвідомленню ними власної гідності і не орієнтує їх на повагу до себе й до оточуючих [13, с. 9].

У кримінально-виконавчій системі спостерігаються й інші численні порушення прав і свобод людини: зростає кількість суїцидів серед засуджених осіб, бракує необхідного громадського контролю за діяльністю кримінально-виконавчих установ та ін. [11].

Вважаємо, що діяльність держави має бути спрямована на забезпечення засудженим належних умов життя, які відповідали б людській гідності й нормам, прийнятим у суспільстві, гарантували особисту безпеку і зводили б до мінімуму негативні наслідки ув'язнення та відмінність між життям в установах виконання покарань і на свободі, щоб особа, яка відбуває покарання, не втратила почуття самоповаги й особистої відповідальності.

Таким чином, з'ясування на теоретичному рівні змісту принципу поваги до прав і свобод людини під час виконання-відбування покарання допоможе правозастосовникам вирішити вказану проблему. А її відповідне розв'язання державою стане мірилом рівня цивілізованості національного права й суспільства. Адже повага до прав і свобод людини – це основа свободи і справедливості будь-якої демократичної, правової держави. А тому кожна держава зобов'язана поважати, забезпечувати й гарантувати права і свободи будь-якої особи, в тому числі й засудженої, а також упровадити в національне законодавство визнані у розвинутих країнах ефективні засоби правового захисту прав і свобод людини.

Список літератури: 1. Витрук Н. В. О некоторых особенностях использования решений Европейского Суда по правам человека в практике Конституционного Суда Российской Федерации и иных судов / Н. В. Витрук // Сравнит. конституц. обозрение. – 2006. – № 1. – С. 83-87. 2. Виступ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Н. Карпачової під час представлення Щорічної доповіді про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні у Верховній Раді 07.02.2012 р. // Верхов. Рада України: офіц. веб. сайт. – Режим доступу : http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1365:-7-2012-&catid=221:2012&Itemid=222. 3. Відомості Верховної Ради України. 4. Гулак О. Гармонізація вітчизняного законодавства з міжнародними правовими актами : в контексті оптимізації функціонування кримінально-виконавчих установ / О. Гулак // Вісн. прокуратури. – 2007. – № 12 (78). – С. 56–62. 5. Джужа О. Концептуальні засади і загальна характеристика Кримінально-виконавчого кодексу України / О. Джужа, Є. Бодюл // Право України. – 2004. – № 7. – С. 80-84. 6. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб.; вид. 6-те, виправл. та доповн. / В. В. Кравченко. – К.: Атіка, 2007. – 592 с. 7. Лукашева Е. А. Права человека : [учеб. для вузов] / Е. А. Лукашева. – М.: Изд. гр. НОРМА– ИНФРА, М, 1999. – 573 с. 8. Назаров В. В. Право людини на повагу до її гідності: національні та міжнародні аспекти / В. В. Назаров // Наук. вісн. Чернівецьк. ун-ту. – 2008. – Вип. 435. – С. 17–23. 9. Паськевич І. М. Здійснення прав людини: проблеми обмеження (загальнотеоретичні аспекти): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / І. М. Паськевич; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2000. – 20 с. 10. Погорілко В. Ф. Права та свободи людини і громадянина в Україні / В. Ф. Погорілко, В. В. Головченко, М. І. Сірий – К.: Ін Юре, 1997. – 52 с. 11. Права людини в Україні // Інформ. портал Харків. правозахисної групи. – Режим доступу: <http://khp.org.index.php?id=1184074406>. 12. Права человека в современном мире : пособие / отв. ред. Рагозин Н. П. – Донецк: Новый мир, 1995. – 292 с. 13. Проблеми забезпечення прав засуджених у кримінально-виконавчій системі України : моногр. / [В. А. Бадира, О. П. Букалов, А. П. Гель та ін.]; за заг. ред. Є. Ю. Захарова / Харк. правозахисна група – Х : Права людини, 2009. – 368 с. 14. Рабінович П. М. Права людини і громадянина : навч. посіб. / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. – К.: Атіка, 2004. – 464 с. 15. Степанюк А. Х. Втілення міжнародних стандартів у практичну діяльність кримінально-виконавчої системи України: моногр. / А. Х. Степанюк, І. С. Яковець – Х.: Кроссрод, 2007. – 184 с.

**СОДЕРЖАНИЕ ПРИНЦИПА УВАЖЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА
В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ,
ИСПОЛНЕНИИ И ОТБЫВАНИИ НАКАЗАНИЙ**

Гальцова Е. В.

В статье исследуется содержание принципа уважения прав и свобод человека в уголовно-исполнительном законодательстве, исполнении и отбывании наказаний. Указывается, что в Украине происходит реформирование уголовно-исполнительной системы и уголовно-исполнительного законодательства, эффективность которых связывается с воплощением в них международных стандартов обращения с осужденными. Анализируются международные акты в сфере обращения с заключенными.

Ключевые слова: реформирование, уголовно-исполнительное законодательство, права и свободы человека, наказание, международные стандарты обращения с заключенными.

**SOME CONTEXTUAL ASPECTS OF THE PRINCIPLE OF RESPECT FOR HUMAN RIGHTS
AND FREEDOMS IN THE CRIMINAL AND EXECUTIVE LAW,
EXECUTION AND SERVING OF A SENTENCES**

Galtsova O. V.

This article examines the content of the principle of respect for human rights and freedoms in the penal legislation, execution and imprisonment. States that in Ukraine there is reform of the penitentiary system and penal legislation, the effectiveness of which is associated with the implementation of international standards in their treatment of prisoners. Analyzes international instruments in the field of the treatment of prisoners.

Key words: reformation, criminal and executive legislation, human rights and freedoms, punishment, international standards of treatment of convicts.

Надійшла до редакції 27.01.2014 р.



Тетяна Валеріївна Чабаненко,
здобувачка
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 343.8

ДОКУМЕНТИ, ЩО ПОСВІДЧУЮТЬ ОСОБУ, ТА ЇХ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ КОНТРОЛЮ ЗА ОСОБОЮ, ЗВІЛЬНЕНОЮ ВІД ВІДБУВАННЯ ПОКАРАННЯ З ВИПРОБУВАННЯМ

Статтю присвячено розгляду питання, які документи слід відносити до тих, що посвідчують особу, і яке вони мають значення для здійснення кримінально-виконавчою інспекцією контролю й нагляду за поведінкою особи, звільненої від відбування покарання з випробуванням. Запропоновано варіант вирішення цієї проблеми в разі їх відсутності в засудженого шляхом внесення відповідних змін з удосконалення чинного законодавства в цій частині.

Ключові слова: звільнення від відбування покарання з випробуванням, документи, що посвідчують особу, паспорт громадянина України, контроль і нагляд.

Прийняття Кримінального кодексу України 2001 р. [1; 2001. – № 25-26. – Ст. 131] сприяло зміні політики держави стосовно виконання кримінальних покарань, насамперед у питаннях визнання людини, її прав і свобод головними цінностями процесу гуманізації відбування покарання. Одним з напрямків такої політики є зменшення чисельності людей, які перебувають у місцях позбавлення волі.

Інститут звільнення від відбування покарання з випробуванням є одним з проявів принципу гуманізму у кримінальному і кримінально-виконавчому праві й у черговий раз свідчить про доцільність свого функціонування.

Питаннями звільнення від покарання та його відбування займалися такі вітчизняні й зарубіжні вчені, як Ю. В. Баулін, І. Г. Богачов, В. К. Гришук, О. М. Джужа, М. А. Єфімов, А. О. Клевцов, О. О. Книженко, В. А. Ломако, В. О. Навроцький, В. В. Скрибницький, А. Х. Степанюк, П. Л. Фріс, М. І. Хавринюк, І. В. Яковець та ін. Проте в більшості їх публікацій не приділялося достатньої уваги висвітленню тих проблем, з якими кожен день у своїй

діяльності зіштовхуються працівники кримінально-виконавчої інспекції при реалізації того чи іншого положення нормативно-правового акта, що регламентує здійснення контролю й нагляду за особами, коло яких визначено в ч. 1 ст. 75 КК України.

Метою даної статті є обґрунтування доцільності й обов'язковості залучення документів, що посвідчують засуджену особу, до її особової справи й вирішення питання, пов'язаного з отриманням останніх у разі їх відсутності в неї.

Сутність інституту звільнення від відбування покарання з випробуванням полягає в тому, що особа не направляється в місця позбавлення волі, а залишається на свободі, що стимулює дотримання нею вимог правопорядку й виправлення. Контроль за поведінкою таких осіб відповідно до ч. 2 ст. 78 КК України [1; 2001. – № 25-26. – Ст. 131] здійснюється кримінально-виконавчою інспекцією за місцем їх проживання, а щодо військовослужбовців – командирами військових частин. Такий контроль провадиться з метою забезпечення виконання засудженими покладених на них судом обов'язків, належної поведінки у громадських місцях і за місцем проживання, а щодо звільнених від відбування покарання жінок, які мають дітей віком до 3-х років, – забезпечення ними належних умов виховання й догляду за дітьми.

Однією зі складових частин цього контролю згідно з п. 1.5 розд. 4 Інструкції про порядок виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, та здійснення контролю щодо осіб, засуджених до таких покарань, від 19 грудня 2003 р., № 270/1560 (далі – Інструкція), є персональний облік таких засуджених осіб протягом іспитового строку [3; 2004. – № 2. – Ст. 90]. Він полягає в тому, що на кожного звільненого від відбування покарання заводиться особова справа в день надходження до кримінально-виконавчої інспекції копії вироку (постанови, ухвали) суду, що набрав законної сили. В особовій справі засудженого, відповідно до абз. 2 п. 4.6 розд. 4 Інструкції зосереджуються всі матеріали, на підставі яких особу взято на облік, а також ті, що свідчать про здійснення контролю за поведінкою останньої, за виконанням нею покладених на неї судом обов'язків, про допущення порушень. Особова справа містить перелік застосовуваних до такого засудженого заходів впливу, характеристики з місця роботи, навчання або проживання, що надаються до інспекції один раз на півріччя, та інші матеріали. Отже, на підставі аналізу наведеного переліку документів, що в обов'язковому порядку долучаються до особової справи підоблікового, можна дійти висновку, що Інструкцією не передбачено залучення до справи документів, які засвідчують особу засудженого.

Водночас відмітимо, що згідно з п. в) ч. 2 ст. 18 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» [1; 2005. – № 30. – Ст. 409] посадові і службові особи органів та установ виконання покарань, слідчих ізоляторів вправі перевіряти у громадян документи, що посвідчують їх особу. Оскільки кримінально-виконавча інспекція відповідно до ч. 1 ст. 11 КВК України [1; 2004. – № 3-4. – Ст. 21] є органом виконання покарань, її працівники інспекції мають право на перевірку документів, що посвідчують осіб, які перебувають у них на обліку.

Перш ніж перейти до розгляду питання про доцільність і необхідність долучення документів, що посвідчують особу, до її особової справи, в обов'язковому порядку треба визначити що це за документи. Найбільш поширеним документом, що посвідчує особу, є паспорт громадянина України (далі – паспорт). Відповідно до п. 1.2 наказу МВС України від 13 квітня 2012 р., № 320 «Про порядок оформлення і видачі паспорта громадянина України», цей документ видається територіальними підрозділами Державної міграційної служби України (далі – територіальні підрозділи) за місцем проживання кожному громадянину України по досягненні 16-річного віку, а надалі в разі потреби обмінюється, видається замість утраченого, викраденого або зіпсованого. Видача й обмін паспорта згідно абз 3 п. 1.3 згадуваного Наказу № 320 має провадитися, як правило, в місячний строк [2, с. 323]. Громадянини, паспорт якого підлягає обміну або останній оформлюється замість утраченого чи викраденого, до одержання нового паспорта видається тимчасове посвідчення особи громадянина України. Таке посвідчення має бути видано протягом 3-х робочих днів з дня надходження заяви про його видачу. Строк його дії становить 1 місяць. У разі незавершення в місячний строк провадження у справі про втрату паспорта рішенням керівника територіального підрозділу строк дії тимчасового посвідчення продовжується не більше ніж на 1 місяць.

Найширший перелік документів, на підставі яких посвідчують особу, наведено в п. 13 наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції про порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України» за № 20/5 від 3 березня 2004 р. [3; 2012. – № 10.– Ст. 639]. При вчиненні нотаріальних дій нотаріуси встановлюють особу учасників цивільних відносин, які особисто звернулися за вчиненням нотаріальних дій за паспортом або іншими документами, що унеможливають будь-які сумніви щодо особи громадянина (паспорт громадянина України, паспорт громадянина України для виїзду за кордон, дипломатичний чи службовий паспорт, посвідчення особи моряка, посвідка на проживання особи, яка мешкає в Україні, але не є громадянином України, національний паспорт іноземця або документ, що його замінює, посвідчення інваліда чи учасника Великої Вітчизняної війни, посвідчення, видане за місцем роботи фізичної особи). Особа неповнолітнього (до 16 років) устанавлюється за свідоцтвом про народження за умови підтвердження батьків (одного з батьків) того, що ця особа є їх дитиною [3; 2012. – № 10.– Ст. 639].

На відміну від Інструкції про вчинення нотаріальних дій, в абз. 3 п. 47 наказу Державного Департаменту України з питань виконання покарань «Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань» від 25 грудня 2003 р., № 275 при наданні і проведенні побачень із засудженим документами, які посвідчують особу, яка прибула на побачення, її родинні зв'язки з ним можуть бути: паспорт, посвідчення водія, свідоцтво про народження, свідоцтво про шлюб, довідка органу самоврядування, що підтверджує факт проживання однією сім'єю засудженого із прибулою особою [4].

У п. 2.9. розд. 5 Інструкції № 270 документами, що засвідчують осіб, засуджених до покарання у виді обмеження волі, які на час винесення

вироку суду не перебували під вартою, у разі їх направлення до кримінально-виконавчих установ відкритого типу є паспорт, військовий квиток тощо [3; 2004. – № 2. – Ст. 90].

Аналіз названих нормативних актів дає підстави говорити про відсутність єдиного, спрощеного переліку документів, що посвідчують особу. А тому на сьогоднішній день існує різна кількість нормативно-правових актів, які той чи інший документ відносять до цього переліку, вважаючи його достатнім для виникнення конкретних правовідносин між їх учасниками в певній сфері суспільного життя.

До документів, що посвідчують особу й можуть бути долучені до особової справи засудженого слід відносити ті, в яких органом, установою чи організацією, що видала цей документ зазначені дата його видачі і строк дії, а також вказується основна інформація про особу: прізвище, ім'я, по батькові, дата народження й фото. Наприклад, документи, які відповідають таким вимогам і є в той же час поширеними серед населення – це паспорт, свідоцтво про народження (для осіб до 16 років), водійське посвідчення, студентський квиток, пенсійне посвідчення, довідка про звільнення з місць позбавлення волі, форма 1.

Не менш важливе значення має обставина, що всі названі документи, які наводяться в перелічених нормативно-правових актах, видаються на підставі паспорта чи свідоцтва про народження.

І хоча законодавець не покладає на працівника кримінально-виконавчої інспекції прямого обов'язку перевіряти й долучати ці документи до особової справи засудженого з урахуванням абз. 2 п. 4.6 розд. 4 Інструкції, останні вважаються необхідними й виступають однією з умов, на підставі яких посвідчується особа, яка звільнена судом від відбування покарання (за ст. 75 КК України) і щодо якої в подальшому вживається комплекс заходів, спрямованих на здійснення контролю за її поведінкою й виконанням покладених на неї судом обов'язків протягом строку випробування. Щоб переконатися, що засуджена особа є саме тією, щодо якої до інспекції надійшов вирок суду для виконання, працівник КВІ запитує в неї прізвище, ім'я й по батькові, інші дані, звіряє їх з відомостями, що містяться у вирокі, порівнює зображення обличчя на фотокартці в паспорті громадянина України із зовнішністю підоблікового.

Наприклад, при прибутті засудженого до установи виконання покарання чи СІЗО встановлюється належність кожної особової справи конкретному засудженому (особі, взятій під варту) відповідно до п. 2.1.3. Інструкції про роботу відділів (груп, секторів, старших інспекторів) контролю за виконанням судових рішень установ виконання покарань та слідчих ізоляторів від 8 червня 2012 р., № 847/5 шляхом опитування засудженого (особи, взятої під варту) й зіставлення його відповідей з анкетними та іншими відомостями, що зазначаються в особовій справі, порівняння з фотокарткою, особистими прикметами, а в разі потреби – з дактилоскопічною картою [5]. Як бачимо, кримінально-виконавча інспекція, на відміну від установи виконання покарання (виховної й виправної колонії, виправного центру), має менше можливостей для встановлення відповідності рішення суду конкретному засудженому.

Як свідчать реалії сьогодення, не всі засудженні мають паспорт громадянина України. Більше того, у них іноді бракує будь-якого іншого документа, що міг би посвідчити їх особу, відповідно, вони не в змозі надати їх до інспекції через низку причин (не мають коштів на їх оформлення, безвідповідальне ставлення до їх збереження, через питання, пов'язані з належністю до громадянства України, та ін.). Це особливо актуальна проблема, зумовлена тим, що нормативно-правова база, якою керується у своїй роботі посадова особа кримінально-виконавчої інспекції, не дозволяє отримати за запитом копії цих документів повною мірою від уповноважених осіб, органів та установ й не має жодних повноважень, пов'язаних з наданням засудженій особі допомоги в отриманні й відновленні документів.

Розв'язання цієї проблеми має також велике практичне значення для організації діяльності органів виконання покарань Державної пенітенціарної служби України й майбутнього їх реформування у пробацію, на які покладатиметься завдання здійснення контролю за поведінкою осіб протягом іспитового строку.

Відповідно до Державної цільової програми реформування Державної кримінально-виконавчої служби на 2013–2017 роки [3; 2013. – № 38. – Ст. 1341] планується на базі кримінально-виконавчої інспекції створення служби пробації, на яку покладатимуться додаткові завдання, що полягатимуть у реалізації пробаційних програм щодо осіб, звільнених від відбування покарання з випробуванням (навчання, працевлаштування працездатних осіб, проходження курсу лікування від алкогольної чи наркотичної залежності), а це, у свою чергу ускладнить їх виконання через відсутність документів, що посвідчують особу засудженого, а то і взагалі поставить під сумнів реалізацію цих завдань.

Наведена ситуація створює певні труднощі при здійсненні контролю за поведінкою такого засудженого з метою встановлення факту його виправлення, чим ставить під сумнів ефективність застосування до нього судом звільнення від відбування покарання з випробуванням і в жодному випадку не свідчить про позитивні зміни у структурі особистості і про його позитивну постзлочинну поведінку. Особа, яка проживає без паспорта чи втратила його з необережності, притягується до адміністративної відповідальності, передбаченої статтями 197–198 КУпАП [3; 1984. – № 51(дод.). – Ст. 1122]. Такому засудженому спочатку виносять письмове попередження про можливість скасування покарання з випробуванням і направлення для відбування призначеного судом покарання в місця позбавлення волі. Якщо в подальшому засуджений не виконуватиме покладені на нього судом обов'язки після письмового попередження або й надалі систематично (тричі й більше разів) притягатиметься до адміністративної відповідальності, що свідчить про його небажання стати на шлях виправлення, інспекція направляє до суду подання про скасування рішення про відбування покарання з випробуванням і направлення його для відбування призначеного покарання в місця позбавлення волі.

На відміну від установ виконання покарання, де паспорти громадянини України в обов'язковому порядку долучаються до особових справ засуджених, про що робиться відмітка в описі, а в разі їх відсутності адміністрацією

вживаються заходи для їх отримання, кримінально-виконавча інспекція має обмежені повноваження в цьому напрямку своєї діяльності. Відповідно до спільного міжвідомчого наказу Державного департаменту України з питань виконання покарань і Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту № 208 [З; 2008. – № 95. – Ст. 3153] засуджених дітей і молодь, яким вироком суду призначено покарання, не пов'язані з позбавленням волі, або звільнення від відбування покарання з випробуванням, інспекція направляє до центрів соціальних служб для сім'ї, дітей і молоді для отримання адресної соціальної допомоги. Остання, приміром, може полягати в наданні юридичних та інформаційних послуг, пов'язаних з оформленням та отриманням паспорта громадянина України. Звичайно, на відміну від установи виконання покарання, якого відповідно до ч. 4 ст. 153 КВК завчасно вживаються заходи з одержання паспорта засудженими, процес надання послуг соціальною службою не є цілісним. Більше того, її послуги можуть бути надані тільки молоді (громадянам України віком від 14 до 35 років), а тому результат діяльності цієї служби не може задовольняти вимоги сучасності.

Особа, звільнена судом від відбування покарання з випробуванням, не ізолюється від суспільства, володіє й користується всіма правами та свободами людини і громадянина України, за винятком обмежень, визначених законодавством і встановлених вироком суду, а тому вона має всі можливості для самостійного відновлення документів, що посвідчують її особу. Можливість непередбачення нормотворцем такої ситуації при розробленні нормативно-правового акта є цілком логічною.

Але якщо особа, звільнена судом від відбування покарання з випробуванням, не має жодного документа, який міг би її посвідчити, а посадова особа кримінально-виконавчої інспекції не знаходить відповідної норми, яка регулювала б питання, пов'язане з отриманням і долученням копій необхідних документів до її особової справи, причому немає юридичних важелів впливу на поведінку зазначеної особи для їх відновлення, у такому випадку можна говорити про наявність прогалини у праві чи в законі. У нашій ситуації це прогалина в законі.

Виходом з такої ситуації є прийняття компетентним органом правового акта, де повністю було б урегульовано це питання, незважаючи не те, що цей процес доволі тривалий і складний, про що йдеться в Законі України «Про пробацію». Але за наявності колізії у праві для оперативного вирішення питання необхідно використати варіант, що полягає в застосуванні аналогії закону чи аналогії права. Що ж стосується кримінально-виконавчого законодавства, то, на відміну від кримінального, де у ч. 4 ст. 3 КК України передбачено пряму заборону застосування закону про кримінальну відповідальність за аналогією, схожого положення у Кримінально-виконавчому кодексі України 2004 р. не закріплено. Звичайно, цей варіант не є ефективним, за його допомогою не можна повною мірою врегулювати все різноманіття життєвих ситуацій, що вимагають правового врегулювання, через постійний розвиток суспільних відносин. У той же час закріплення положення в підзаконному нормативно-правовому акті про

перевірку й обов'язкове долучення до особової справи особи, звільненої від відбування покарання з випробуванням, документів, що посвідчують її особу, сприятиме витребуванню копій останніх від уповноважених органів та установ з посиланням на конкретну норму відповідної Інструкції.

Спираючись на викладене, з метою усунення суперечностей і прогалин у законодавстві пропонуємо доповнити п. 4.6 абз. 2 розд. 4 Інструкції у такій редакції: «Одночасно стосовно засудженої особи заводиться особова справа, в якій надалі зосереджуються всі матеріали, на підставі яких особу взято на облік, та матеріали, що свідчать про здійснення контролю за її поведінкою, документи що посвідчують її особу, виконання нею покладених на неї судом обов'язків, про допущення нею порушень, а також перелік застосованих до неї заходів впливу й характеристики з місця роботи, навчання або проживання (надаються до інспекції один раз на півріччя) та інші матеріали».

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Відомчі накази Міністерства внутрішніх справ України : зб. станом на 07.11.2012 р. – К.: Вид. дім «Сварок», 2012. – 382 с. 3. Офіційний вісник України. 4. Правила внутрішнього розпорядку установ виконання покарань: наказ Держ. Департаменту України з питань виконання покарань від 25.12.2003 р., № 275 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1277-03>. 5. Інструкції про роботу відділів (груп, секторів, старших інспекторів) контролю за виконанням судових рішень установ виконання покарань та слідчих ізоляторів : наказ М-ва юстиції України від 08.06.2012 р., № 847/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/z0957-12>

ДОКУМЕНТЫ, УДОСТОВЕРЯЮЩИЕ ЛИЧНОСТЬ, И ИХ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ КОНТРОЛЯ ЗА ЛИЦОМ, ОСВОБОЖДЕННЫМ ОТ ОТБЫВАНИЯ НАКАЗАНИЯ С ИСПЫТАНИЕМ

Чабаненко Т. В.

Статья посвящена рассмотрению вопроса, какие документы следует относить к тем, которые удостоверяют личность, и какое они имеют значение для осуществления уголовно-исполнительной инспекцией контроля и надзора за поведением лица, освобожденного от отбывания наказания с испытанием. Предложен вариант разрешения этой проблемы в случае их отсутствия у осужденного путем внесения соответствующих изменений по усовершенствованию действующего законодательства в этой части.

Ключевые слова: освобождение от отбывания наказания с испытанием, документы, удостоверяющие личность, паспорт гражданина Украины, контроль и надзор.

IDENTIFICATION DOCUMENTS AND THEIR SIGNIFICANCE FOR CONTROLLING A PERSON RELEASED FROM PUNISHMENT UNDER PROBATION

Chabanenko T. V.

This article deals with issues such as what documents should be considered as identification documents and what significance they have for controlling a person released from punishment under probation by criminal and penal inspection and proposes an option of how to decide this problem in case a convict does not have them through corresponding amendments to the applicable legislation.

Key words: relief from punishment under probation, identification documents, Ukrainian passport, control and surveillance.

Надійшла до редакції 18.02.2014 р.



Вадим Олександрович Човган,
аспірант
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 343.8

СПЕЦИФІЧНІ ПРАВА ЗАСУДЖЕНИХ ТА ЇХ ОБОВ'ЯЗКИ ЯК ФОРМИ ПРАВООБМЕЖЕНЬ

У статті аналізуються такі форми обмежень прав засуджених, як обов'язок та специфічне суб'єктивне право. Наведено приклади, як ці форми обмежень можуть відобразитись у законодавстві. Показано, що обов'язок завжди є обмеженням прав засуджених. Розглянуто випадки, в яких специфічне суб'єктивне право може бути формою обмеження права засудженого.

Ключові слова: обмеження прав засуджених, правообмеження, засуджені, пенітенціарна служба, виконання покарань, кримінально-виконавча система, права засуджених.

Розуміння правової природи обмежень прав засуджених неможливе без дослідження їх форм. Останні є явищем багатоаспектним, тож з огляду на нечисленність наукових досліджень на цю тему через призму кримінально-виконавчого права, в якому специфіка правообмежень продиктована їх специфічною правовою природою (вони одночасно є змістом покарання згідно зі ст. 50 Кримінального кодексу України), їх вивчення видається досить перспективним. Оскільки кількість цих форм є значною, у статті ми розглянемо найбільш цікаві й складні з наукової точки зору.

Проблема безпосередньо пов'язана з правозастосовною й нормотворчою практикою, з науковим завданням належного вивчення шляхів забезпечення і гарантування прав людини після засудження вироком суду, а також їх законодавчої охорони від необґрунтованих та недоцільних урізань, обмежень, обтяжень і т. ін. Категорії «обмеження прав», «обмеження» часто використовуються у загальних міжнародних стандартах з прав людини (Європейська конвенція про захист прав та основоположних свобод), і тих, що стосуються специфіки прав засуджених, наприклад, у Європейських в'язничних правилах. Крім того, ці категорії використовуються й у Конституції України, Кримінально-виконавчому кодексі України (КВК України), інших актах кримінально-виконавчого законодавства. Також їх часто можна зустріти

й у доктрині з питань виконання покарань, щоправда, здебільшого як «правообмеження» і без пояснення того, що ж треба розуміти під цим поняттям. Установлення форм обмежень прав засуджених, на нашу думку, є необхідним з огляду на наявність у зазначених актах національного та міжнародного законодавства вимог до них. Утілення останніх є досить складним, якщо не недосяжним, завданням без розуміння того як, власне, та у яких формах обмеження проявляють себе у законодавстві. Тобто для того, щоб вимоги, що ставляться цими актами, наприклад, доцільності, необхідності в демократичному суспільстві, мінімальності тощо, були дотримані, потрібно знати, на що саме вони поширюються.

Дотепер у кримінально-виконавчому праві, на жаль, не лише немає одностайності щодо вказаної проблеми, а й навіть розрізнені наукових досліджень. Ця проблема переважно розглядалася у межах конституційного права і побіжно аналізувалася у загальній теорії права. Авторами окремих праць, які допомогли нам у формуванні умовиводів, є Я. А. Колінко, В. Г. Красовська, О. В. Осинська, І. М. Панкевич, П. М. Рабінович, М. М. Султигов, О. І. Тіунов та деякі ін. Утім, невирішеним залишається питання правової природи обмеження прав засуджених осіб взагалі. Воно лише опосередковано згадувалося і аналізувалося радянськими вченими (О. О. Беляєв, Й. С. Ной, В. І. Селіверстов, М. О. Стручков).

Метою цієї статті тому є обґрунтування висновків щодо специфічних прав та обов'язків як форм обмеження права шляхом аналізу таких прав та обов'язків засуджених.

Для засуджених, які позбавлені волі, встановлено чимало специфічних обов'язків. Їх специфічність може полягати у тому, що вони взагалі не передбачені для вільних громадян, адже є атрибутивними до процесу виконання-відбування покарання (виконувати роботи з благоустрою колонії (ч. 3 ст. 107 КВК України)).

Ще Г. Гегель писав, що обов'язок є обмеженням [1, с. 202]. Однак місце обов'язку в системі засобів правового регулювання до сьогодні дещо заплутане. Його розглядають і як правове обмеження, і як правову заборону, і одночасно як стимулюючий чинник.

Правильною видається точка зору, відповідно до якої юридичний обов'язок за своєю сутністю є правовим обмеженням зобов'язаної сторони [2, с. 50]. О. О. Беляєв писав, що саме в обов'язках суб'єкта кримінально-виконавчих відносин слід шукати прояв кари в покаранні у виді позбавлення волі [3, с. 72].

Відомо, що обов'язком є міра необхідної поведінки. Обов'язок може бути як активним (особа, на яку він покладається, зобов'язана вчинити активні дії, зробити те, що ним приписано), так і пасивним (особа, на яку він покладається, повинна утриматись від вчинення певних дій).

По суті, як активні, так і пасивні обов'язки є заборонами, а заборони завжди є обмеженнями [4, с. 569–571]. Прикладом може послужити ч. 1 ст. 9

КВК України, де вказано, що засуджені зобов'язані з'являтися за викликом адміністрації органів і установ виконання покарань. З цієї норми випливає, що їм забороняється не з'являтися за таким викликом.

Що ж до активного обов'язку, то він свідчить про необхідність вчинення активних дій, тим самим забороняючи не вчиняти їх. Наприклад, у відповідності до п. 29 Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань засуджені зобов'язані утримувати в чистоті жилі й службові приміщення, робочі місця, за встановленим зразком заправляти ліжка.

Існують і обов'язки засуджених, зміст яких містить у собі елементи як активного, так і пасивного обов'язку. Серед них можна вважати обов'язок ввічливо ставитися до персоналу, інших осіб, які відвідують установи виконання покарань, а також до інших засуджених (ч. 1 ст. 9 КВК України), що включає як необхідність не вчиняти дій, що свідчитимуть про неввічливість, так і вчиняти дії, які є ввічливими, як-то вітатись і т. ін., обов'язок дотримуватися норм, котрі визначають порядок і умови відбування покарання, розпорядок дня колонії, правомірних взаємовідносин з іншими засудженими, персоналом колонії та іншими особами, тощо.

На користь того, що будь-який юридичний обов'язок містить заборону як різновид правового обмеження, свідчить і те, що за його недотримання передбачена можливість застосування санкцій. Як пишуть М. І. Матузов та Б. М. Семенко, суть юридичного обов'язку полягає у вимозі необхідної, потрібної, належної, корисної, доцільної з точки зору держави, влади, закону поведінки суб'єкта. Ця поведінка обов'язкова, беззаперечна і забезпечується у разі «непослуху» заходами державного примусу [5, с. 68]. Застосування санкцій стає можливим тільки при порушенні заборони. Санкції являють собою вказівку на заходи державного примусу, які застосовуються у разі порушення правової заборони [6, с. 115]. Це відображає діалектичну єдність санкцій та заборон.

Закріплення у законодавстві обов'язку звужує зміст і обсяг існуючих прав і свобод, бо він у будь-якому разі зменшує міру можливої поведінки, тобто обмежує суб'єктивні права. Встановлення обов'язку неминуче зачіпає правомочності особи. Хоча не всі науковці поділяють думку, що обов'язок неминуче є правовим обмеженням, вказуючи на те, що в деяких обов'язках засудженого обмежуються права громадян, і цим самим допускають існування обов'язків – неправових обмежень [7, с. 36].

Що стосується можливості визнання обмеженнями так званих спеціальних або специфічних прав, на перший погляд, взагалі складно погодитись із тим, що закріплення суб'єктивного права можна вважати обмеженням права. У доктрині існують прямо протилежні позиції стосовно цього питання, однак, на мою думку, поки що на нього жоден із дослідників не дав відповіді, яку можна було б прийняти за базову. Всі наявні теорії мають уривчастий характер, у них не простежується чітке розуміння правової природи спеціальних прав, а саме, у контексті можливості визнання їх правовими обмеженнями.

Не в останню чергу такий стан справ пов'язаний із тим, що не існує навіть єдиного розуміння змісту цих прав. Одні вважають, що це нові права, які розповсюджуються лише на засуджених [8, с. 174], інші вважають, що це права, що не входять у загальний правовий статус громадян [9, с. 22], або ж їх називають такими тому, що їм немає «прямого прототипу чи аналога у суспільних відносинах, котрі зазвичай урегульовані правом» [7, с. 84]. Однак, як вказує В. І. Селіверстов, при всьому різноманітті визначень суть специфічних прав не змінюється, адже вони тлумачаться як сукупність усіх прав, які виникають або суттєво видозмінені у зв'язку з фактом відбування покарання [10, с. 83 – 84].

Стосовно ж можливості визнання таких прав формою вираження правових обмежень є твердження, що спеціальні права не можуть виражати кару (як сукупність правових обмежень), оскільки вони надають засудженим різні блага. Тобто, що їх не можна розглядати як правове обмеження. Відома також думка, що є такі спеціальні права, які не можна вважати правовими обмеженнями, оскільки вони є гарантіями забезпечення життєдіяльності особи і досягнення цілей покарання (одержання гарантованого харчування, житла, індивідуального спального місця, форменого одягу, комунально-побутових послуг тощо). Що ж до іншої категорії цих прав (побачення з родичами чи іншими особами, одержання посилок і передач, бандеролей тощо), то вони, даючи засудженим певні блага, разом з тим виступають як регулятори кари, бо виражають ступінь обмеження елементів особистої свободи громадянина, який відбуває кримінальне покарання [11, с. 96].

Інша протилежність наукових підходів до правової природи спеціального суб'єктивного права і, відповідно, до можливості визнання їх формою правового обмеження обумовлена розходженням поглядів на відмінність розуміння спеціальних прав залежно від їх співвідношення із загальним правовим статусом. Мається на увазі питання про можливість розглядати спеціальні права як «залишкові», тобто як якісно однорідні із певним конкретним правом, що належить вільному громадянину. Однак вони мають відмінність, яка полягає в тому, що ці права мають звужений зміст та обсяг відносно прав, які входять до загального правового статусу. Вони розглядаються ніби як зменшена копія останніх.

Як приклад, у літературі наводиться право сімейної пари на вибір місця проживання. Однією із його правомочностей є право на сумісне проживання і спілкування подружжя, яке при засудженні до позбавлення волі обмежується, а як його залишок засудженим гарантується надання побачень [7, с. 81]. Спеціальне право розглядається як залишок загального суб'єктивного права і іншими авторами [12, с. 196]. Але О. Є. Наташев вважав, що право на побачення не може бути залишком прав громадян, оскільки такі права нормативно не закріплені [7, с. 80]. По суті, так само говорять про неоднорідність вказаних прав із правами, що входять до загальногромадянського правового статусу, ті, хто вказує, що специфічним правам немає аналога у загальному правовому статусі [13, с. 111].

Підтримуючи першу із цих двох позицій і бачачи раціональні мотиви у другій, приведемо певні аргументи на її користь. Обмеження права може означати звуження його змісту, у тому числі, шляхом вилучення певної правомочності. Таким чином, у результаті обмеження залишається, так би мовити, «надрізане» право. Виходячи з цього, відомий зміст суб'єктивного права може суттєво змінюватись до «невпізнанності», однак це не виключає його походження від того чи іншого права у його первісному вигляді. Тут нас може ввести в оману зміна порядку реалізації прав, адже часто для засуджених він може суттєво змінитися, з огляду на перебування в умовах ізоляції, проте це ще не означає відсутність їх походження від прав вільних громадян.

Це приводить нас до певного практичного висновку, що у разі якщо певне специфічне право замінює інше специфічне право засуджених в наслідок змін законодавства і воно є меншим за обсягом, то воно може вважатися формою встановлення обмеження. У разі закріплення нового специфічного права, яке раніше не існувало або існувало у меншому обсязі, воно також повинно визнаватися обмеженням. Хоча тоді розширюється міра дозволеної поведінки засудженого, але вона все одно залишається меншою, ніж у вільних громадян. Тому щодо цього висновок може здатися дещо суперечливим: обмеження у такому разі має місце, але воно розширює попередні права засудженого, щоправда, все ж залишаючи його звуженим порівняно з правом інших громадян.

Варте уваги й те, в яких формах може закріплюватися «залишкове право». На нашу думку, ці форми такі:

1) безпосередньо, виходячи із одного лише закріплення окремого суб'єктивного права. Приміром, з аналізу права засуджених на вільний час (ст. 129 КВК України) при такому типі закріплення спеціального права можна вивести правове обмеження, виходячи зі співставлення цього права із його прототипом у вільних осіб. Зрозуміло, що зміст права на відпочинок в умовах позбавлення волі суттєво відрізняється через його спеціальне регламентування, яке полягає в тому, що можливість вибору періоду цього вільного часу обумовлена внутрішнім розпорядком. Крім того, діяльність, яка може виконуватися у вільний час, обмежена забороненими КВК України видами діяльності (ч. 2 ст. 129 КВК України), а також часом, впродовж якого вона може виконуватися (не менш як 2 години на добу – за ч. 3 ст. 129 КВК України). Іншим прикладом, суттєвої зміни обсягу права, а не його змісту, є право осіб, позбавлених волі, на витрачання певної суми грошей на продукти харчування і предмети першої потреби (ч. 1 ст. 139, ч. 2 ст. 140, ч. 5 ст. 151 КВК України);

2) як залишкове суб'єктивне право, але пов'язане з існуючою заборонаю вчинення певних дій. Наприклад, право вести телефонні розмови з особами, що знаходяться за межами колоній (ч. 1 ст. 107 КВК України), обумовлено та пов'язано одночасно із заборонаю використання з цією метою мобільних телефонів.

Гадаємо, що спеціальні права хоча і є мірою можливої поведінки, все ж зменшують цю міру порівняно з правами, які вони «замінують». Це поясню-

ється тим, що ці права одночасно містять у собі заборону. Щоправда, якщо дивитись із цієї позиції, то кожне суб'єктивне право містить заборону, адже має свої межі, а вихід за ці межі заборонений. Однак заборони, що містяться у спеціальних суб'єктивних правах, на відміну від заборон, іманентно притаманних кожному суб'єктивному праву (які визначаються, виходячи із меж суб'єктивного права), мають обмежувальний характер, що пов'язано із порівняно більшим обсягом забороненого. Це призводить до зменшення дозволеного. Цим, до всього іншого, можна обґрунтувати визнання залишкового права правовим обмеженням;

3) не знаходячи свого безпосереднього відображення. Спеціальне право у цьому разі виводиться із обмеження, його зміст встановлюється за формулою: зміст та обсяг суб'єктивного права, яке входить до загального правового статусу громадян мінус зміст та обсяг правового обмеження. Якщо, наприклад, згідно з п. 4 ст. 107 КВК України засудженим до позбавлення волі забороняється грати в настільні ігри з метою отримання матеріальної чи іншої вигоди, це означає, що засудженим дозволяється грати в настільні ігри з іншою, ніж отримання матеріальної та іншої вигоди, метою. Цей підхід можливий лише при визнанні застосування при регулюванні цього типу відносин загальнодозволеного типу правового регулювання, згідно з яким «дозволено все, що не заборонено». Разом з тим із вказаною нормою КВК України треба співвідносити правило п. 76 Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань – засудженим може бути дозволено користуватися шахами, шашками, нардами, доміно у вільний від роботи час. Адже існування такого «застереження» означатиме повну заборону грати в настільні ігри незалежно від того, чи спрямовано це на отримання матеріальної вигоди у невільний від роботи час.

Таким чином, залежно від походження залишкового права можливим є, як видається, розуміння залишкових прав одночасно як результату правового обмеження (третій варіант) та як форми правового обмеження (перший та другий варіант).

Отже, наявність залишкового характеру у спеціального права свідчатиме про те, що має місце правове обмеження. Такий тип спеціального права може розглядатись як форма правового обмеження, за винятком хіба що такого спеціального залишкового права, яке виводиться з обмеження. Останнє, описане у третьому варіанті право, не може розглядатись як форма правового обмеження у зв'язку з тим, що воно не відповідає визначенню форми як такої [14, с. 220]. Якщо ж ми визнаємо дію при регулюванні правових відносин спеціальнодозволеного (заборонного) типу правового регулювання, тобто «дозволено все, що прямо зазначено у законі», слід буде визнати й те, що спеціальні залишкові суб'єктивні права не є правовим обмеженням. Адже у такому випадку, позбавлення засуджених цих прав означало б позбавлення і можливостей, які під ними розумілись, на відміну від загальнодозволеного типу регулювання, при якому вилучення спеціального залишкового права означатиме тільки розши-

рення міри можливої поведінки у розмірах, доступних для вільних громадян із тими лише обмеженнями, які існують об'єктивно у зв'язку з поміщенням в установу виконання покарань.

Від того, яку позицію зайняти, а саме: чи є специфічні права залишками загальногромадянських, чи вони є окремими, не похідними від загальногромадянських, правами й буде залежати можливість визнання суб'єктивного права формою правового обмеження. Однак видається, що відповідь на це запитання у жодному разі не може розглядатись як взаємовиключна. Тобто неможливим є визначення всіх специфічних прав як похідних чи непохідних. На мою думку, варто виділяти два типи специфічних прав: залишкові та додаткові.

Розуміння залишкових прав описане вище, стосовно ж додаткових прав необхідно зважати на наступне. Засуджені мають низку суб'єктивних прав, якими не володіють вільні громадяни. Їхній зміст докорінно відрізняється від прав вільних громадян, через що вони не притаманні останнім. До таких прав можна віднести, наприклад, користування послугами, що надаються у місцях позбавлення волі, в тому числі додатковими, оплачуваними; брати участь у роботі самодіяльних організацій та гуртків соціально корисної спрямованості (ч. 1 ст. 107 КВК України). Вони надаються «взамін» неможливості реалізації схожих прав, якими користуються вільні громадяни, й існують для того, щоб «частково компенсувати правообмеження» засуджених [15, с. 38]. Вони не звужують зміст і обсяг прав, що входять до загального правового статусу, адже їхній зміст принципово відрізняється від змісту прав загальногромадянських. Навпаки, їх скасування призвело б до обмеження прав засуджених, саме тому ці права повинні сприйматись як такі, що розширюють існуючу міру можливої поведінки, а тому, безперечно, не можуть розглядатись як правові обмеження. У вільних громадян немає таких прав, та вони їм і не потрібні, їх необхідність детермінована умовами відбування покарання у закритому середовищі, а також неможливістю фактичної реалізації тих прав, які де-юре за ними залишаються.

Те ж право на забезпечення індивідуальним спальним місцем, забезпечення спеціальним одягом за сезоном не доступні для вільних громадян. Разом із цим ці права мають свою специфіку, адже вони завжди пов'язані із заборонами, наприклад, право на забезпечення індивідуальним спальним місцем пов'язане із забороною змінювати індивідуальне спальне місце, вільно обирати його. Право на забезпечення одягом за сезоном поєднується з позбавленням можливості носіння цивільного одягу (за винятком окремих категорій засуджених до позбавлення волі на певний строк, та засуджених до арешту).

Більш того, особи, які відбувають покарання у виправних колоніях, із нарахованого їм заробітку, пенсій та іншого доходу відшкодовують вартість харчування, одягу, взуття, білизни, комунально-побутових та інших наданих послуг; з осіб, які ж не працюють, вона утримується з коштів, що є на їхніх особових рахунках. У разі відсутності в засудженого коштів на особовому рахунку виправна колонія має право пред'явити йому позов через суд (ст. 121 КВК України).

Описаний поділ спеціальних прав на залишкові та додаткові є досить розмитим і умовним. Він здійснений на підставі критерію наявності зв'язку із тим чи іншим правом, що входить до загального правового статусу громадян. Якщо такий зв'язок прослідковується, то це залишкове право, якщо ж ні, то це право додаткове. Однак більш детальний аналіз чинного законодавства та зміст закріплених у ньому загальногромадянських прав дає можливість ідентифікувати окремі правомочності, що складають зміст додаткових прав, хоча, можливо, й в урізаному або іншим чином видозміненому вигляді. Тому кожне додаткове право можна розглядати як свого роду залишкове, однак різниця між ними полягає в наявності великої змістової різниці між такими правами та правами вільних громадян, із якими ми їх співвідносимо при необхідності визначення їхнього походження від останніх. Розмір цієї величини, необхідний для віднесення спеціального права до додаткового, залишається умовним, адже визначити його точно є неможливим. Напевно, саме це стало причиною розходження поглядів науковців на можливість визнання певних спеціальних прав залишковими.

Отже, стосовно спеціальних суб'єктивних прав, якими користуються лише засуджені, відповідь на питання про те, чи вважати їх обмеженнями прав, залежить від типу правового регулювання, який ми визнаємо у кримінально-виконавчому праві. Додаткове право, тобто таке, що не знаходить прототипу в правах, які відносяться до загального правового статусу, ніколи не можна вважати обмеженням.

Водночас специфічні права навіть у разі, якщо вони додають можливостей, яких раніше не було у правовому статусі засудженого, слід визнавати обмеженнями.

Суб'єктивне право як залишкове право може закріплюватися у законодавстві безпосередньо, виходячи із закріплення одного лише окремого суб'єктивного права, як залишкове суб'єктивне право, але пов'язане із заборонаю вчинення певних дій, а також за певних умов взагалі без безпосереднього відображення.

Інша справа щодо обов'язку як форми обмеження права, адже будь-яке встановлення обов'язку, який накладається на особу внаслідок володіння спеціальним правовим статусом, є правовим обмеженням. Встановлення обов'язку завжди обмежує те або інше суб'єктивне право засудженого.

Список літератури: 1. Гегель Г. Философия права / Г. Гегель. – М. : Мысль, 1990. – 524 с. 2. Красовська В. Г. Діалектична єдність правових стимулів та обмежень / В. Г. Красовська // Часопис Київського ун-ту права. – 2008. – № 1. – С. 49 – 53. 3. Беляев А. А. Правовое положение осужденных к лишению свободы / А. А. Беляев. – Горький, Горьк. высш. шк.. МВД СССР, 1976. – 120 с. 4. Човган В. О. Заборона як форма правообмежень засуджених / В. О. Човган // Від громадянського суспільства – до правової держави : тези VIII Міжнар. наук. Internet-конференції студ. та мол. вчених. – Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2013 / [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://www-jurfak.univer.kharkov.ua/naukghittia/newest.Pdf>. 5. Матузов Н. И. О сущности, содержания и структуре юридической обязанности / Н. И. Матузов, Б. М. Семенов //

Вопросы теории государства и права. – Саратов, 1983. – С. 58 – 72. **6.** Самощенко И. С. Ответственность по советскому законодательству / И. С. Самощенко, М. Х. Фарушкин – М., 1971. – 239 с. **7.** Селиверстов В. И. Теоретические проблемы правового положения лиц, отбывающих наказание / В. И. Селиверстов. – М.: Акад. МВД РФ, 1992. – 151 с. **8.** Ткачевський Ю. М. Советское исправительно-трудовое право / Ю. М. Ткачевський. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1971. – 232 с. **9.** Ефимов М. А. Основы советского исправительно-трудового права / М. А. Ефимов. – Свердловск, 1963. – 159 с. **10.** Ширвинд Е. Г. Советское исправительно-трудовое право / Е. Г. Ширвинд, Б. С. Утевский. – Госюриздат, 1957. – 244 с. **11.** Осауленко О. І. Правовий статус громадянина України, який відбуває покарання / О. І. Осауленко // Науковий вісник Української академії внутрішніх справ: науково-теоретичний журнал. – 1997. – № 1. – С. 93 – 97. **12.** Беляев Н. А. Советское исправительно-трудовое право / Н. А. Беляев, В. С. Прохоров. –Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1989. – 294 с. **13.** Малинин В. Б. Уголовно-исполнительное право : учебник / В. Б. Малинин, Л. Б. Смирнов. – СПб.: ЛГУ им. А. С. Пушкина, 2009. – 324 с. **14.** Гончар Л. Ф. Философия : учеб. пособ. – М.: МГИУ, 2008. – 350 с. **15.** Михлин А. С. Уголовно-исполнительное право : краткое пособие и основные нормативные правовые акты / Сост. алф.-предм. указ. В. А. Казакова. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2008. – 384 с.

СПЕЦИФИЧЕСКИЕ ПРАВА ОСУЖДЕННЫХ И ИХ ОБЯЗАННОСТИ КАК ФОРМЫ ПРАВООГРАНИЧЕНИЙ

Човган В. А.

В статье анализируются такие формы ограничений прав осужденных, как обязанность и специфическое субъективное право. Приведены примеры, как эти формы ограничений могут проявляться в законодательстве. Показано, что обязанность всегда является ограничением прав осужденных. Рассмотрены случаи, в которых специфическое субъективное право может быть формой ограничения права осужденного.

Ключевые слова: ограничение прав осужденных, правоограничения, осужденные, пенитенциарная служба, исполнения наказаний, уголовно-исполнительная система, права осужденных.

SPECIFIC PRISONERS' RIGHTS AND THEIR OBLIGATIONS AS FORMS OF HUMAN RIGHTS RESTRICTIONS

Chovgan V. O.

This article examines such forms of restrictions on rights of prisoners as an obligation and a specific subjective right. Examples of how these forms of restrictions may appear in legislation are disclosed. It is shown that obligations of prisoners should be always considered as restriction of prisoners' rights. The cases in which a specific right can be recognized as a form of restriction on rights of prisoners are described.

Key words: prisoners' rights restrictions, prisoners, inmates, penitentiary service, penitentiary system, rights of prisoners.

Надійшла до редакції 24.02.2014 р.

ЗМІСТ

<i>Слово головного редактора</i>	3
--	---

ТЕОРІЯ Й ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

<i>Рум'янцев В. О.</i> Деякі питання підготовки судової реформи 1864 року	7
<i>Авраменко Л. В.</i> Значення категорій «сутність», «зміст» та «форма» при формулюванні поняття права	15
<i>Гетьман І. В.</i> Трансформації у правовій доктрині: плюралізм методологій, концепція правового спілкування, правова герменевтика	24
<i>Безрук Т. В.</i> Дванадцять пунктів бригадира С. Вельямінова – проект реформування податкової системи та управлінського апарату Гетьманщини у 1722-1727 роках	32
<i>Гоцуняк С. Л.</i> Санітарно-епідеміологічне законодавство в українських губерніях на початку ХХ ст.	40
<i>Казак Р. А.</i> Регламентация функціонування заповідників на основі Закону про охорону природи Української РСР (1960 – 1970 роки)	47

КОНСТИТУЦІЙНЕ Й МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

<i>Скрипнюк О. В.</i> Права і свободи людини та громадянина: міжнародні стандарти, національна практика та проблеми їх конституційної модернізації в Україні	56
<i>Погребняк Н. С.</i> Інформаційно-функціональна складова системи функцій апарату Верховної Ради України як основного показника його конституційно-правового статусу	64
<i>Новак О. М.</i> Муніципальна влада у контексті реалізації виборчих прав громадян	73
<i>Глинянська О. В.</i> Економічна свобода: сутність та стан в Україні	82
<i>Смоляр О. А.</i> Громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: теорія і практика	91

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО

<i>Надъон В. В.</i> Елементи правосуб'єктності в цивільному праві	100
<i>Ляшевська Л. І.</i> Загальні умови застосування і підстави звільнення від відповідальності за шкоду, завдану при здійсненні самозахисту	110

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО Й ОХОРОНА ПРИРОДИ

<i>Гетьман А. П.</i> Організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища	119
<i>Соколова А. К.</i> Законодавчі передумови формування правової основи охорони об'єктів рослинного світу	129
<i>Зуєв В. А.</i> Організаційно-правові проблеми забезпечення реалізації громадської та виробничої екологічної політики у сфері поводження з відходами	138
<i>Барбашова Н. В.</i> Проблема банкрутства екологічно небезпечних підприємств у контексті сталого розвитку регіону	145

АДМІНІСТРАТИВНЕ І ФІНАНСОВЕ ПРАВО

<i>Дмитрик О. О.</i> Співвідношення закону і підзаконних нормативно-правових актів при регулюванні фінансових відносин	152
<i>Борбулюк О. О.</i> Щодо визначення нормативно-правового акта в адміністративному праві	160
<i>Дуженко С. А.</i> Стадії провадження у справах про порушення митних правил	169
<i>Козаченко Ю. А.</i> Питання систематизації прав пацієнта	177
<i>Штефан В. С.</i> Досвід зарубіжних країн – членів Європейського Союзу в реформуванні адміністративно-територіального устрою	184

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ

<i>Гальцова В. В.</i> До проблеми об'єкта і системи злочинів проти сім'ї, прав та інтересів неповнолітніх	193
<i>Крайник Г. С.</i> Поняття та ознаки амністії в Україні	202
<i>Бартман Ю. Д.</i> Предмет злочину, передбаченого ст. 203-1 КК України, та його ознаки	209
<i>Гальцова О. В.</i> Зміст принципу поваги до прав і свобод людини у кримінально-виконавчому законодавстві, виконанні й відбуванні покарань	216
<i>Чабаненко Т. В.</i> Документи, що посвідчують особу, та їх значення для контролю за особою, звільненою від відбування покарання з випробуванням	224
<i>Човган В. О.</i> Специфічні права засуджених та їх обов'язки як форми правообмежень	231

Наукове видання

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Збірник наукових праць

Випуск 125

*Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації,
серія КВ 18893-7683 ПР від 04.04.2012 р.*

Відповідальний за випуск *проф. А. П. Гетьман*
Редактор *П. М. Львова, Г. М. Соловійова*
Коректор *Н. Г. Залюбовська*
Комп'ютерна верстка *В. С. Стадник*

Підп. до друку 16.06.2014. Формат 70x100 1/16. Папір офсет.
Друк офсет. Ум. друк. арк. 15,25. Облік.-вид. арк. 19,67.
Тираж 300 прим. Зам. № 14-066. Ціна договірна.

Редакційно-видавничий відділ наукових видань
Україна, 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77

Віддруковано у ТОВ «Оберіг»
61140, м. Харків, проспект Гагаріна, 62, к. 97.
Свідоцтво про реєстрацію видавничої діяльності
ДК № 3045 від 07.12.2007 р.